



ONDERZOEK INTEGRITEITS-
SCHENDINGEN POLITIEKE
AMBTSDRAGERS

.....

.....

HANDREIKING

ONDERZOEK INTEGRITEITS- SCHENDINGEN POLITIEKE AMBTSDRAGERS

**CAOP
BIOS**

Informatie

W www.integriteitoverheid.nl
E info@integriteitoverheid.nl
T 070 – 376 59 37

Maart 2014

Gebruiksvoorwaarden

Deze handreiking is ontwikkeld door BIOS (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector) op basis van interviews met vertegenwoordigers uit wetenschap en praktijk. BIOS dankt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de koepels VNG, IPO en UvW en de beroepsverenigingen NGB, de Wethoudersvereniging en Raadslid.NU voor hun commentaar op de conceptversie.

BIOS, geïnitieerd en ondersteund door het ministerie van BZK, is per 1 januari 2009 ondergebracht bij het CAOP, het kennis- en dienstencentrum op het terrein van arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen in het publieke domein.

Deze uitgave is ontwikkeld en toepasbaar voor de situaties waarin sprake is van (mogelijke) integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers. Waar in deze handreiking 'politieke ambtsdragers' staat, betreft het zowel bestuurders en volksvertegenwoordigers als (plaatsvervangende) commissieleden.

Het intellectuele eigendom berust bij BIOS en is auteursrechtelijk beschermd. Het is niet toegestaan deze handreiking, of delen daarvan, voor andere (commerciële) doeleinden te gebruiken zonder voorafgaande toestemming van BIOS.

Inhoudsopgave

Gebruiksvoorwaarden 2

1 Over deze handreiking 5

- 1.1 Inleiding 5
- 1.2 Doel en inhoud 5
- 1.3 Opzet handreiking 6

Fase I – signaal

2 Signalen van vermoedens van integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers 7

- 2.1 Wat is een integriteitsschending? 8
- 2.2 Waar komen de signalen vandaan? 8
- 2.3 Bestaat er een meldplicht voor politieke ambtsdragers? 8
- 2.4 Anonieme meldingen 9
- 2.5 Vervolgactie door CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap 10

3 Ontvangst en duiding van het signaal 11

- 3.1 Behandeling van het signaal, toetsingscriteria 11
- 3.2 Resultaat van de beoordeling van het signaal 12
- 3.3 Onderzoek naar strafbare feiten 13
- 3.4 Afronding van de signaalfase 13
- 3.5 Tijdelijk functie neerleggen en ruimten en/of informatie gedurende het onderzoek afschermen 14

Fase II – onderzoek

4 Onderzoek naar integriteitsschendingen 16

- 4.1 Voorafgaand aan het onderzoek 16
- 4.2 Coördinatie en regie 18
- 4.3 Een onderzoeker kiezen 19
- 4.4 Besluit tot feitenonderzoek 20

5 Uitvoering van het feitenonderzoek en onderzoeksmethoden 23

6	Communicatie	25
6.1	Interne communicatie	25
6.2	Externe communicatie	25
7	Verslaglegging en rapportage	27
7.1	Verslaglegging	27
7.2	Onderzoeksrapportage	27
	Fase III – afronding	
8	De uitkomsten van het onderzoek bespreken en behandelen	30
8.1	Strafrechtelijke behandeling	30
8.2	Politiek-bestuurlijke behandeling	30
8.3	Lichtere varianten	31
8.4	Rapportage en ‘moresprudentie’	31
9	Nazorg	32
	Bijlagen	33
Bijlage 1:	Stroomschema handreiking	34
Bijlage 2:	Rollen	36
	Rollen en functionarissen betrokken bij het onderzoek	36
Bijlage 3:	Schendingen	38
	Overzicht van mogelijke schendingen	38

1 Over deze handreiking

1.1 Inleiding

Burgers mogen erop vertrouwen dat de overheid zorgvuldig omgaat met de haar toevertrouwde macht. Het openbaar bestuur en politieke ambtsdragers zijn bovendien kwetsbaar. Integriteit is daarom een kernwaarde om goed te kunnen functioneren in het openbaar bestuur. Het is van belang een gedegen preventief integriteitsbeleid te voeren, met het oog op het voorkomen van integriteitsschendingen. Desondanks kunnen zich incidenten voordoen. Het bestuur zal dan ook in een preventief stadium een handhavingsbeleid, waaronder met name een onderzoeksprotocol, gereed moeten hebben. Dit om de signalen goed te kunnen duiden en erop voorbereid te zijn om eventueel een feitenonderzoek te doen.

1.2 Doel en inhoud

Deze handreiking is bedoeld als een hulpmiddel bij de zorgvuldige behandeling van signalen van integriteitsschendingen gepleegd door politieke ambtsdragers en de inrichting van een eventueel onderzoekstraject. De handreiking geeft ook inzicht in het feitenonderzoek, dat is bedoeld om de feiten over een vermeende integriteitsschending te achterhalen. Hiermee beoogt de handreiking een aantal functionarissen, zoals Commissaris van de Koning (CdK), burgemeester, voorzitter van het waterschap, griffier en secretaris, te ondersteunen in hun rol bij de behandeling van schendingen in de bestuurlijke praktijk in het algemeen en de regie van een feitenonderzoek in het bijzonder. Tot slot geeft de handreiking handvatten voor de inhoud van een vast te stellen onderzoeksprotocol.

Een schending van de bestuurlijke integriteit is al snel onderwerp van politiek debat. Een mogelijk risico hierbij is politieke escalatie, met het gevolg dat politieke ambtsdragers in de beklagdenbank komen te zitten en vroegtijdig in een bestuurlijke probleemsituatie belanden. De CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap dient alert te zijn op dit risico en zo nodig in een vroeg stadium in te grijpen om zo'n politieke escalatie te voorkomen. Dit geldt ook voor de omgang met de media. De schade bij politieke ambtsdragers kan erg groot zijn. Transparantie is belangrijk, maar dat geldt ook voor de omgang met de betrokkene(n). In het hele proces zijn de zorgvuldigheid met publiciteit en de betrokken politieke ambtsdrager alsook de zo mogelijke depolitisering gedurende het onderzoek belangrijke aandachtspunten.

1.3 Opzet handreiking

Deze handreiking belicht verschillende fasen in het onderzoek van een bestuurlijke integriteitsschending. Fase I geeft informatie over de ontvangst en duiding van het signaal en de behandeling van signalen waar geen onderzoek voor nodig is. In Fase II vindt eventueel onderzoek plaats. Hier komt ook het afwegingskader van een feitenonderzoek aan bod: moet er een onderzoek worden gestart en zo ja, welk soort onderzoek, wie kan een feitenonderzoek uitvoeren en regisseren? Verder is er aandacht voor de opdrachtbevestiging, de schriftelijke kennisgeving aan de betrokkene en het eventueel tijdelijk neerleggen van de functie door de politieke ambtsdrager gedurende het onderzoek. Vervolgens komt het onderzoeksproces zelf aan bod. Er wordt stilgestaan bij de verschillende methoden van onderzoekers en de rechten en plichten van de partijen in het proces. Het laatste hoofdstuk van deze fase gaat over de rapportage van het onderzoek en de communicatie tussen betrokken partijen^[1]. Fase III ten slotte beschrijft de omgang met de resultaten van het onderzoek. Dit is het formele moment waarop de volksvertegenwoordiging (Provinciale Staten, gemeenteraad, algemeen bestuur van het waterschap) zich daarover een oordeel moet vormen.

[1] NB Vastlegging van het onderzoek valt onder de reikwijdte van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

2 Signalen van vermoedens van integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers

Politieke ambtsdragers hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid in het creëren en in stand houden van een open, eerlijke en transparante cultuur, waarin zij op respectvolle wijze gevoelige zaken als integriteit aan de orde kunnen stellen. Zo'n open cultuur vraagt om veiligheid. Hierbij is gezien hun wettelijke taak een voortrekkersrol weggelegd voor de CdK, burgemeester en voorzitter van het waterschap.

Communicatie over ongewenste situaties is niet zozeer een bedreiging, maar een kans om aan de cultuur van het lokale bestuur te werken en processen te verbeteren. In politiek-bestuurlijk verband bestaat geen verplichting voor het opstellen of inrichten van een meldprocedure. Het is denkbaar dat voor meldingen over politieke ambtsdragers het stramien van de meldprocedure van de ambtelijke organisatie wordt gevolgd, daarbij waar nodig rekening houdend met de specifieke politiek-bestuurlijke context. Met het oog op de wettelijke rol^[2] van de CdK, burgemeester en voorzitter van het waterschap ligt het voor de hand dat zij als meldpunt fungeren.

De ambtelijke organisatie kent de rol van vertrouwenspersoon integriteit (VPI). In de bestuurlijke praktijk ligt deze rol wat minder voor de hand. Van volksvertegenwoordigers en bestuurders mogen we verwachten dat ze mondig genoeg zijn om te communiceren over integriteit. Ook hebben volksvertegenwoordigers, anders dan benoemde bestuurders en ambtenaren, een mandaat dat rust bij de kiezer. Toch kunnen er ook in die eigen situatie vragen bestaan over wat te doen met een observatie of over het eigen handelen. Het is goed om voor die situaties een contactpersoon integriteit (CPI) aan te wijzen. De CPI heeft vooral een klankbordfunctie en kan de politieke ambtsdrager adviseren over diens handelen. Waar een politieke ambtsdrager via de VPI ook een vertrouwelijke melding kan doen, kan deze via de CPI de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap vertrouwelijk consulteren om erachter te komen of een melding de moeite waard zou zijn. De secretaris en griffier hebben een neutrale positie en blijken in de praktijk al als vraagbaak te functioneren^[3]. Zij kunnen de functie van CPI voor respectievelijk bestuurders en volksvertegenwoordigers vervullen^[4].

[2] *Hoewel het wetsvoorstel waarin deze taak is neergelegd nog geen wet is, is deze taak alvast in de handreiking opgenomen.*

[3] *Ook uit de Integriteitsmonitor 2012 kwam naar voren dat wethouders, gedeputeerden en leden van het dagelijks bestuur van het waterschap de secretaris weten te vinden voor vragen, en statenleden en raadsleden de griffier.*

2.1 Wat is een integriteitsschending^[5]?

In deze handreiking gaat het om signalen over integriteitsschendingen. Een integriteitsschending is een gedraging van een politieke ambtsdrager die in strijd is met het handelen als 'goed bestuurder' of 'goed volksvertegenwoordiger'^[6]. Het kan gaan om feiten die wettelijk strafbaar zijn, maar ook om handelingen in strijd met 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.

2.2 Waar komen de signalen vandaan?

Signalen over vermoede integriteitsschendingen kunnen komen van politieke ambtsdragers zelf, maar ook van ambtenaren, bedrijven of burgers. Ambtenaren kunnen onder meer een melding doen op grond van de voor hen van kracht zijnde meldprocedure voor vermoedens van misstanden. Burgers kunnen een melding doen via brief, e-mail of telefonisch bij de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap.

Een specifieke manier is het anoniem melden, waarbij de identiteit van de melder bij de ontvanger van de melding onbekend blijft (zie hierna).

Ook via de (sociale) media en het geruchtencircuit kunnen signalen komen over een mogelijk ongewenste situatie of gedraging van een politieke ambtsdrager. Hoewel bij een dergelijke berichtgeving de inhoud vaak gepaard gaat met een specifieke dynamiek, is het goed zo'n signaal mee te nemen en af te wegen of er actie op moet volgen. Het is belangrijk om de verleiding te weerstaan om meteen te gaan debatteren over het signaal. Het is een taak voor de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap om een strakke regie te houden op het proces. In de communicatie is het verstandig om duidelijkheid te geven over de te verwachten reactie.

2.3 Bestaat er een meldplicht voor politieke ambtsdragers?

In het algemeen bestaat er voor politieke ambtsdragers geen verplichting om integriteitsschendingen te melden bij een autoriteit. Alleen op grond van artikel 162 van het

[4] *Daarnaast is er de Vertrouwenslijn voor bestuurders, onderdeel van de onafhankelijke stichting NL Confidential (bekend van de tiplijn Meld Misdaad Anoniem). Deze lijn is gericht op bestuurders die te maken krijgen met bedreiging, intimidatie en geweld, maar biedt ook een veilige omgeving om te praten over vertrouwens- en integriteitsvraagstukken die het functioneren, en mogelijk ook de manier waarop de besluitvorming tot stand komt, beïnvloeden. www.devertrouwenslijn.nl.*

[5] *Voor een overzicht van mogelijke integriteitsschendingen zie bijlage 3.*

[6] *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 125ter Ambtenarenwet).*

Wetboek van Strafvordering (WvSv) zijn openbare colleges en ambtenaren verplicht aangifte te doen van (ambts)misdrijven. Leden van algemeen vertegenwoordigende organen vallen hier ook onder^[7] ^[8]. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om omkoping (ambtelijke corruptie) of schending van de geheimhoudingsplicht (lekken)^[9]. Politieke ambtsdragers kunnen een mogelijk ambtsmisdrijf melden bij de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap. Die stelt vervolgens vast of er sprake is van een aan te geven strafbaar gestelde handeling. Veelal is hij beter op de hoogte van de criteria voor aangifte. De al bestaande contacten met politie of justitie vergemakkelijken bovendien het overleg over en eventueel doen van aangifte. Als er geen aangifte volgt, kan de individuele politieke ambtsdrager zelfstandig aangifte doen (en heeft in voorkomende gevallen ook de wettelijke plicht dit te doen). Bij twijfel of er sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit, kan de politieke ambtsdrager of het openbaar college in een vertrouwelijk gesprek advies inwinnen bij de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) van de Rijksrecherche. Deze dienst is te bereiken op telefoonnummer (070) 341 12 40.

2.4 Anonieme meldingen

Hiervoor is al aangegeven dat er ook anonieme meldingen bij de organisatie kunnen binnenkomen. Deze 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^[10]. 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.

-
- [7] Artikel 162 Wetboek van Strafvordering: *‘Openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, zijn verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen, met afgifte van de tot de zaak betreffelijke stukken, aan de officier van justitie of aan een van zijn hulpofficieren:*
- a) *indien het misdrijf is een ambtsmisdrijf als bedoeld in titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, dan wel*
- b) *indien het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, dan wel*
- c) *indien door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen.’*
- [8] Artikel 84 lid 1 Wetboek van Strafrecht: *‘Onder ambtenaren worden begrepen leden van algemeen vertegenwoordigende organen.’*
- [9] Artikel 272, eerste lid, Wetboek van Strafrecht: *‘Hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.’*
- [10] De Vertrouwenslijn onderzoekt de anonieme melding niet zelf. Zij beoordeelt de melding enkel op bruikbaarheid en draagt deze vervolgens ter behandeling over aan de betreffende organisatie. In geval er sprake is van een strafbaar feit draagt ze de melding over aan de justitiële autoriteiten.
-

Anonieme meldingen hebben hun beperkingen, het is goed om ze in het licht van de kwetsbaarheid van politieke ambtsdragers extra zorgvuldig te wegen.

Als een politieke ambtsdrager aarzelt om een vermoeden van een schending bij een CdK, burgemeester of voorzitter van een waterschap te melden, kan hij ook terecht bij de contactpersoon integriteit (CPI). Deze luistert naar de politieke ambtsdrager en geeft hem advies hoe hij in de gegeven situatie met de melding kan omgaan. Consultatie bij de CPI is vertrouwelijk, dat wil zeggen dat deze de identiteit van de politieke ambtsdrager niet aan derden bekendmaakt, tenzij hij aangeeft daar niet aan te hechten^[11] ^[12].

2.5 Vervolgactie door CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap

De CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap bevestigt (schriftelijk) de ontvangst van het signaal aan de melder. Hij overlegt indien gewenst met de secretaris, griffier of het presidium over de aanpak van de schending en weegt af of hij het naast-hogere bestuursniveau consulteert. Uit zorgvuldigheid en ter voorkoming van snelle escalatie draagt hij er zorg voor dat de kring van behandelaars zo klein mogelijk blijft.

Na de beslissing over al dan niet onderzoeken, bewaakt de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap de voortgang van het proces. Hij informeert de melder over de uitkomst van het onderzoek en over het organisatiestandpunt over het signaal en het vervolgproces.

[11] Een vertrouwelijke melding onderscheidt zich van een anonieme melding. Bij een vertrouwelijke melding is de identiteit van de melder bij de CPI (ontvanger) bekend, maar schermt hij deze af ten opzichte van derden. Bij een anonieme melding is de identiteit van de melder ook bij de ontvanger onbekend.

[12] Het bieden van vertrouwelijkheid door de CPI is niet hetzelfde als het wettelijk verschoningsrecht. Het bieden van vertrouwelijkheid is begrensd door artikel 162 WvSv (zie hiervoor). Dit laat onverlet dat vertrouwelijkheid ten aanzien van andere dan strafbare zaken binnen de bestuurlijke context gerespecteerd dient te worden.

3 Ontvangst en duiding van het signaal

3.1 Behandeling van het signaal, toetsingscriteria

De ontvangst en weging van de signalen lopen primair via de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap^[13]. Die beslist over de behandeling van het signaal. Voor deze handreiking staat een *in behandeling genomen signaal* over een integriteitsschending gelijk aan een melding^[14]. Dit is vooral van belang in verband met de rapportage over meldingen.

Het is verstandig om de beoordeling – gelet op de objectiviteit en het draagvlak van de beslissing – niet door de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap alleen te laten doen. Hij kan bijvoorbeeld de secretaris (in het geval van bestuurders) of het presidium dan wel de griffier^[15] (bij volksvertegenwoordigers) hierbij laten meedenken. Gelet op de aard van de hieronder genoemde vragen is het van belang om ook iemand met ervaring met integriteitsonderzoeken erbij te betrekken. Dit kan iemand uit de eigen organisatie zijn, een onafhankelijke deskundige/commissie of een extern onderzoeksbureau. In dat laatste geval is het verstandig om een eventueel hieruit volgende onderzoeksopdracht aan een ander onderzoeksbureau te verstrekken, om te voorkomen dat er een (schijn van) oneigenlijk belang ontstaat om tot onderzoek over te gaan.

De weging van het signaal vindt plaats langs de volgende toetsingscriteria/vragen:

a) Aard van het feit

Waar gaat het precies om? Is het wel een integriteitsschending, is het een strafbaar feit, wat voor soort integriteitsschending is het? Is het signaal voldoende concreet? Is het nodig de CdK hierbij te betrekken^[16]?

b) Ontvankelijkheid

Valt de gedraging binnen de 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?

[13] Indien het de CdK, burgemeester of voorzitter betreft, kan een feit worden gemeld bij (een aangewezen medewerker van) respectievelijk de minister van BZK, de CdK of de minister van I&M. Deze route ligt echter niet voor de hand. Veelal zal de discussie eerst 'in eigen huis' worden gevoerd en de PS, raad of algemene vergadering het voortouw hierin nemen.

[14] Door het als een melding te behandelen, is zichtbaar dat een signaal serieus is genomen. Bijkomend effect is dat in behandeling genomen signalen zo ook in de rapportages terechtkomen.

[15] Sommige bestuursorganen kennen ook een commissie integriteit.

[16] Artikel 182c Pw, waarin de rol van de commissaris van de Koning wordt geëxpliciteerd, komt te luiden: 'adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is'.

c) *Ernst van de zaak*

Hoe ernstig is het voorval, gelet op het feit zelf, de omstandigheden, de (functie van de) persoon op wie het signaal betrekking heeft en eventueel gevaar of de maatschappelijke/politieke gevoeligheid. Ook speelt de afweging mee of een onderzoek opweegt tegen de eventuele gevolgen ervan. Is het op een andere manier op te lossen om daarmee de schade zoveel mogelijk te beperken?

d) *Valideerbaarheid*

Zijn de relevante feiten en omstandigheden goed controleerbaar? Zijn er goede onderzoeksmogelijkheden? Zijn er voldoende aanknopingspunten, is de informatie voldoende gedetailleerd?

e) *Positie of persoon van de bron.*

Belangrijk is het afwegen van de bron zelf. Heeft deze voldoende kennis? Hoe betrouwbaar is het signaal? Spelen er politieke belangen mee? Staat dit signaal op zich of zijn er uit meerdere bronnen signalen gekomen?

f) *Positie of persoon van de ambtsdrager op wie het signaal betrekking heeft.*

Had de politieke ambtsdrager redelijkerwijs de mogelijkheid om de schending te plegen? Sluit dit aan bij de melding? (Was de ambtsdrager bijvoorbeeld niet op vakantie op het moment van de schending?)

g) *Geloofwaardigheid/waarschijnlijkheid.*

Hoewel niet van doorslaggevend gewicht, is er een logisch verband tussen de feiten uit het signaal en andere bekende feiten?

h) *Spoeisendheid/actualiteit*

Hoe spoedeisend is de melding? En hoe actueel? Betreft het een zittende politieke ambtsdrager of een uit het verleden? Zijn de media er al bij betrokken?

3.2 Resultaat van de beoordeling van het signaal

Naar aanleiding van de beoordeling van het signaal zijn verschillende uitkomsten denkbaar:

- het gaat om een te gering feit om onderzoek te rechtvaardigen (maar eventueel wel serieus genoeg om te reageren);
- er zijn onvoldoende aanwijzingen of het vermoeden is onvoldoende waarschijnlijk voor onderzoek;
- er is aanvullende informatie nodig, te verkrijgen door middel van vooronderzoek;
- er is een ander traject van toepassing (bijvoorbeeld de klachtenprocedure voor ongewenste omgangsvormen of een bezwaarprocedure);
- er volgt aangifte bij de officier van justitie in verband met een vermoedelijk strafbaar feit;
- er volgt een feitenonderzoek.

Uiteraard is er niet altijd de ruimte om deze afweging te maken. Niet zelden komen de signalen uit de (sociale) media. Een onderzoek kan dan de rust herstellen of helderheid verschaffen op verzoek van de politieke ambtsdrager zelf. Het is goed om in dat geval te proberen bovenstaande toetsingscriteria alsnog kort af te wegen.

3.3 Onderzoek naar strafbare feiten

Bij de beoordeling van het signaal komt ook een mogelijke verplichting om aangifte te doen ter sprake. Het kan zijn dat al bij de primaire beoordeling van de melding of bij de start van het feitenonderzoek duidelijk is dat er een redelijk vermoeden van een strafbaar feit bestaat, maar dit kan ook gedurende het onderzoek blijken. Het moment van aangifte kan dus per onderzoek verschillen. Na eventueel overleg met de officier van justitie stelt de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap alle beschikbare gegevens ter beschikking aan justitie. Een bestuursrechtelijk onderzoek en een strafrechtelijk onderzoek sluiten elkaar niet uit; zij kunnen elkaar opvolgen of parallel lopen. Wel moet worden voorkomen dat in geval van samenloop onderzoekers onnodig in elkaars vaarwater komen en de betrokken politieke ambtsdrager en getuige(n) met mogelijk dubbel onderzoek worden belast. Het is daarom aan te bevelen voorrang te geven aan het strafrechtelijk onderzoek. Na afronding van het strafrechtelijk onderzoek is het zinvol om het proces-verbaal op te vragen bij de (hoofd)officier van justitie^[17].

Rijksrecherche

Na aangifte bepaalt de officier van justitie of er nader onderzoek nodig is. In zeer bijzondere gevallen^[18] kan de Coördinatie Commissie Rijksrecherche (CCR, onder voorzitterschap van het Openbaar Ministerie) de Rijksrecherche inzetten voor het strafrechtelijk onderzoek. Een belangrijk criterium voor de inzet van de Rijksrecherche is het vermoeden van een ernstig misdrijf gepleegd door een (semi)overheidsfunctionaris (dat de integriteit van de overheid ernstig kan schaden). Overheden mogen de resultaten van het onderzoek – nadat de officier van justitie deze ter beschikking heeft gesteld – gebruiken om het eigen onderzoek af te ronden^[19].

3.4 Afronding van de signaalfase

De signaalfase eindigt met een beslissing over het vervolg. Het is belangrijk zowel aan de politieke ambtsdrager als de melder (en als die er al bij betrokken is, de volksvertegenwoordiging) terug te geven wat met het signaal is gedaan, ook als er besloten is dat het signaal geen vervolg krijgt. Het besluit hoeft niet alleen te zijn dat er al dan niet nader onderzoek moet volgen. Onderzoek en de behandeling daarvan staan centraal in de rest van deze handreiking.

[17] In de 'Aanwijzing verstrekking strafvorderlijke gegevens buiten strafrechtspleging gelegen doeleinden (aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens)' (Stcrt. 2010, 11804) is hiervoor een aantal regels geformuleerd.

[18] Zie www.rijksrecherche.nl, voor specifieke criteria www.rijksrecherche.nl/organisatie/wanneer.

[19] Een onderzoek door de Rijksrecherche zal evenwel in de regel langer duren dan een eigen onderzoek.

3.4.1

Lichtere schendingen

Als het een lichtere schending betreft (bijvoorbeeld van de onderlinge omgangsvormen) kan de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap dit bespreekbaar maken in Gedeputeerde Staten (GS), het college of het dagelijks bestuur (als het een bestuurder betreft) dan wel in het presidium (als het een volksvertegenwoordiger betreft). In het laatste geval kan de burgemeester (maar ook de fractievoorzitter) de politieke ambtsdrager in kwestie hierop aanspreken.

Een alternatief is om het onderwerp te bespreken direct met de betrokkene of het gehele bestuursorgaan, als blijkt dat er onduidelijkheden zijn over bepaalde onderlinge afspraken of gedragsregels.

Samengevat nogmaals de andere mogelijkheden:

- overleg in GS, college of dagelijks bestuur (bestuurders) of het presidium (volksvertegenwoordigers);
- de politieke ambtsdrager terzijde nemen en aanspreken of het bespreken;
- een publiek debat over de soorten schendingen die voorkomen;
- bespreken in de commissie integriteit/ethiek met het oog op verdere verduidelijking van de onderlinge afspraken en gedragsregels.

3.4.2

Wat te doen als er niets aan de hand blijkt

Mocht de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap tot de conclusie komen dat er niets aan de hand is, dan nog is het goed om dit terug te koppelen aan de betrokken politieke ambtsdrager en aan de melder.

Het is aan te raden om van alle signalen vast te leggen hoe deze zijn opgepakt en behandeld. Dit is goed als vastlegging voor de integriteitsrapportage aan de volksvertegenwoordiging en op termijn geeft dit ook inzicht in regelmatig terugkerende onderwerpen.

3.5

Tijdelijk functie neerleggen en ruimten en/of informatie gedurende het onderzoek afschermen

Bij het instellen van een onderzoek naar een politieke ambtsdrager komt ook de vraag op naar het effect op het uitoefenen van zijn functie. Een politieke ambtsdrager is tijdens een onderzoek extra kwetsbaar en een onophoudelijke discussie over de vermoede schending kan belemmerend werken. Ook kan het noodzakelijk zijn om de ambtsdrager gedurende het onderzoek de toegang tot het gebouw te ontzeggen om een eventuele vernietiging van bewijsmateriaal te voorkomen.

Veel opties (zoals 'ordemaatregelen' bij ambtenaren) zijn hier niet. *Primair is het aan de bestuurder of volksvertegenwoordiger zelf om te beslissen de functie al dan niet neer te leggen.*

Ook het tijdelijk neerleggen van de functie is in de politiek niet gebruikelijk^[20]. In de praktijk komt het wel voor dat de bestuurder of volksvertegenwoordiger op advies van de partij het besluit neemt de functie tijdelijk niet uit te oefenen of zelfs neer te leggen.

In sommige gevallen is het wel mogelijk een politieke ambtsdrager te schorsen. De CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap kan dit doen^[21] indien het signaal betrekking heeft op specifieke bepalingen uit de Gemeentewet, Provinciewet of Waterschapswet^[22]. In de eerstvolgende vergadering moet hij de schorsing dan aan de volksvertegenwoordiging voorleggen.

Voor het onderzoek kan het nodig zijn om de toegang tot bepaalde ruimten en informatie tijdelijk af te schermen. Bijvoorbeeld om te voorkomen dat de schending aanhoudt of zich herhaalt of dat de betrokken politieke ambtsdrager het onderzoek frustreert door bewijsmateriaal te vernietigen. Bij de afweging hiervan moet de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap rekening houden met de autonomie van politici en politieke partijen met betrekking tot hun eigen fractieruimten en eigen fractiecommunicatiemiddelen. Hij kan weliswaar de toegang tot de vergaderruimte van de volksvertegenwoordiging en de gemeentelijke communicatiemiddelen ontzeggen, maar waar het ruimten en communicatiemiddelen van de fractie betreft, treedt hij in overleg met de desbetreffende fractie.

-
- [20] Dit komt wel voor bij ziekte of zwangerschap. Voor die situaties bestaat er ook een regeling tijdelijke vervanging. Een volksvertegenwoordiger die in opspraak komt in verband met een integriteitsschending kan evenwel niet van zo'n regeling gebruikmaken. De functie tijdelijk niet uitoefenen betekent in dat geval de fractie benadelen met één stem.
- [21] Als een volksvertegenwoordiger niet voldoet aan de eisen voor het lidmaatschap van de volksvertegenwoordiging, heeft de voorzitter de mogelijkheid hem te schorsen. De volksvertegenwoordiging kan na de schorsing besluiten het lidmaatschap vervallen te verklaren (artikel X8 van de Kieswet). Voor bestuurders geldt dat zij, als ze niet voldoen aan de vereisten, onmiddellijk ontslag nemen.
- [22] Artikel 15 van de Gemeentewet/Provinciewet en artikel 33 van de Waterschapswet luiden als volgt (daar waar in deze tekst 'raad/gemeente' staat, kunnen ook 'PS/provincie' of 'algemeen bestuur/waterschap' gelezen worden).
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 t.b.v. 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.

4 Onderzoek naar integriteitsschendingen

4.1 Voorafgaand aan het onderzoek

4.1.1 *Onderzoeksprotocol*

Hoewel het in de bestuurlijke context, in tegenstelling tot in de ambtelijke organisatie (basisnormen), niet verplicht is om over een onderzoeksprotocol te beschikken, is het aan te raden om een procedure voor de uitvoering van onderzoek vast te leggen. Mocht zich een integriteitsschending voordoen, dan is er tenminste nagedacht over de te nemen stappen en in dat verband te maken overwegingen en beslissingen. Denk hierbij aan:

- de fasering van het onderzoek;
- wie welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft, bijvoorbeeld:
 - wie heeft de regie en is beslissingsbevoegd: CdK, burgemeester, voorzitter van het waterschap?
 - wie geeft advies over de beslissingen?
 - wat is de rol van de volksvertegenwoordiging voor, tijdens en na het onderzoek?
- de te gebruiken onderzoeksmethodieken;
- de communicatie tijdens en na het onderzoek (communicatiestrategie, inzet communicatieadviseur/persvoorlichter);
- de rechten en plichten van alle personen die bij het onderzoek betrokken zijn;
- de selectie van de onderzoeker/het onderzoeksbureau.

Juist omdat duidelijkheid vooraf het onderzoek ten goede komt, is het onderzoeksprotocol van belang. Deze handreiking kan ondersteunen bij het opstellen ervan^[23]. Het is goed om het onderzoeksprotocol en de samenhangende crisiscommunicatie geregeld door te nemen en waar mogelijk te testen.

4.1.2 *Uitgangspunten bij de voorbereiding van een onderzoek*

Professioneel

De onderzoeker heeft kennis van en voeling met de bestuurlijk-politieke context. Professionals in deze handreiking zijn mensen die als hoofdtaak hebben om onderzoek te doen naar integriteitsschendingen. Bij bestuurders spelen vertrouwen in en autoriteit van de onderzoeker een grote rol. Zo is het in de praktijk niet ongebruikelijk om

[23] Voorbeelden van onderzoeksprotocollen zijn t.z.t. te vinden op de BIOS-website www.integriteitoverheid.nl onder kenniscentrum/praktijkvoorbeelden.

hiervoor hoogleraren of (oud-)bestuurders te vragen. Professionaliteit betekent wel dat de expertise en ervaring van de onderzoeker afgestemd zijn op de feitelijke onderzoeksvraag. In complexe casussen kan het goed zijn om meerdere disciplines naar de casus te laten kijken. Centraal moet blijven staan dat het erom gaat ‘feitelijkheden’ te onderzoeken ter ondersteuning van de latere politieke beoordeling.

Zonder willekeur

‘Zonder willekeur’ betekent dat bij de beoordeling van iedere integriteitsschending dezelfde afwegingen van toepassing zijn (dus bijvoorbeeld los van de betrokken politieke partij of de functie van de politieke ambtsdrager). Dit betekent niet dat op elke melding een onderzoek moet volgen. Het kan ook onmogelijk of ongewenst zijn om onderzoek te doen. Het is belangrijk om bij eventuele vragen te kunnen uitleggen waarom in het ene geval wel en het andere geen onderzoek is ingesteld.

Aandacht voor de media en het politieke krachtenveld

Politieke ambtsdragers zijn kwetsbaar en het risico bestaat dat ze al zijn ‘veroordeeld’ in de commotie die bij het bekend worden van een vermeende integriteitsschending ontstaat. Het is raadzaam om zorgvuldig om te gaan met de media zolang de ruimte bestaat om feiten te onderzoeken. Evenzo geldt dat de druk van de media ertoe kan leiden om vroegtijdig politieke posities in te nemen.

Rekening houdend met publieke context

Een politieke ambtsdrager staat altijd in de schijnwerpers. Een onderzoek heeft, ongeacht de uitkomst, gevolgen voor zijn reputatie; het werkt door in een toekomstige rol en beïnvloedt zijn functioneren. Dit kan uiteraard geen reden zijn om een onderzoek achterwege te laten. Wel is het raadzaam om deze omstandigheid mee te wegen bij de beslissing over de inrichting van het onderzoek.

Subsidiair en proportioneel

Het onderzoek en de onderzoeksmethoden staan in verhouding tot de schending. De onderzoekers zetten om de onderzoeksdoelen te bereiken steeds het lichtst mogelijke onderzoeksmiddel in en doen dat proportioneel.

Kostenefficiënt

Los van bovenstaande uitgangspunten moet ook rekening gehouden worden met de kosten. In de bestuurlijke context zal men vaak een externe onderzoeker of ad hoc samengestelde onderzoekscommissie inschakelen. Daaraan zijn niet zelden hoge kosten verbonden, die uit publieke middelen moeten worden betaald. Beslissers zouden – ook gedurende het onderzoek – moeten blijven afwegen of de kosten nog proportioneel zijn. Als een onderzoek zorgvuldig is ingericht, is het risico van onverwachte kosten overigens al een stuk kleiner^[24]. Het is daarom goed om in een onderzoeksprotocol ook de criteria voor het tussentijds beëindigen van een onderzoek vast te leggen.

[24] *Veel van de huidige overschrijdingen zijn het gevolg van onvoldoende voorbereid zijn op een onderzoek, een onduidelijke onderzoeksvraag en tussentijdse wijzigingen in het onderzoek.*

4.2 Coördinatie en regie

4.2.1 *Wie voert de regie?*

De keuze voor de regievoerder is afhankelijk van zaken als: de benodigde onafhankelijkheid, objectiviteit, kennis en expertise et cetera. De CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap is de aangewezen persoon om de regie te voeren. Hij kan zich, indien gewenst, wel laten bijstaan. Ervaring leert dat voor de regievoering kennis en ervaring op het gebied van integriteitsonderzoek en ook enige juridische kennis een pre zijn.

Succesfactoren voor de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap in de rol van regievoerder zijn het hebben van een kritische instelling (bijvoorbeeld ten aanzien van effectiviteit en efficiency) en het bieden van voldoende tegenwicht aan het externe onderzoeksbureau.

Onderzoeken naar bestuurlijke integriteit zijn vaak extern uitbesteed. De redenen hiervoor lopen uiteen van het ontbreken van interne expertise tot de objectiviteit van medewerkers tegenover hun bestuurders en volksvertegenwoordigers. Ook de media zullen een eigen onderzoek niet snel accepteren, omdat dit lijkt op de slager die zijn eigen vlees keurt. Bij externe onderzoekers zijn de kwaliteit en het resultaat van een onderzoek in belangrijke mate afhankelijk van de regievoering door de opdrachtgevende partij^[25].

4.2.2 *Aandachtspunten voor de regievoerder*

Hieronder staan een aantal aandachtspunten voor de regievoerder op rij:

- Bepaal aan de hand van de onderzoeksopdracht welke expertise voor het voorgenomen onderzoek nodig is. Bijvoorbeeld: bestuurlijke, financiële, culturele of juridische expertise of een combinatie hiervan.
- Werk met een deskundige, professionele, onafhankelijke partij^[26].
- De prijzen en mogelijkheden van de bureaus verschillen aanzienlijk. Het is goed om zich breed te oriënteren, bijvoorbeeld door navraag te doen bij andere provincies, gemeenten of waterschappen. Wat waren hun ervaringen als het gaat om de kosten en de kwaliteit? Denk ook aan aansluiting van het bureau bij de waarden van de provincie, gemeente of het waterschap. Zorg ervoor dat een lijst van mogelijke partijen vooraf bekend is. Dat bespaart tijd bij de inrichting van het onderzoek.
- Definieer de onderzoeksopdracht scherp en houd deze beperkt tot de waarheidsvinding rondom het signaal. Wacht met een eventuele uitbreiding van de opdracht tot het strikt noodzakelijk is.
- Vraag offertes aan bij verschillende bureaus en wees kritisch bij de beoordeling. Besef dat er voor de inzet van technische hulpmiddelen vaak voorwaarden gelden en dat hier vervolgcosten aan verbonden zijn.

[25] Dit is ook van toepassing als er sprake is van een regievoerder bij onderzoeken door een commissie.
[26] Tilburg University bracht eind 2013 een rapport uit genaamd 'Omwille van geloofwaardigheid', waarin de diverse soorten onderzoeksbureaus en onderzoeken tot uiting komen.

-
- Leg bij de opdrachtverlening vast dat opdrachtgever en opdrachtnemer regelmatig de voortgang en de vervolgstappen in het onderzoek bespreken en de wijze waarop dit gebeurt.
 - Spreek af met de opdrachtnemer dat deze werkt overeenkomstig het onderzoeksprotocol.
 - Maak heldere afspraken over de oplevering van het onderzoeksresultaat (wie, wat, waar, hoe?). Leg ook vast wie de eigenaar van de onderzoeksgegevens is en wat er gebeurt met kopieën of bewijsstukken in handen van de onderzoekers en de openbaarmaking ervan. Besteed aandacht aan privacybepalingen en de Wet openbaarheid van bestuur.
 - Maak afspraken over de communicatie en presentatie van de bevindingen. Denk hierbij ook aan de formulering van de conclusies/oordelen. Het betreft een feitenonderzoek en de kwalificatie en de consequenties in het bijzonder zijn aan de volksvertegenwoordiging.

4.3 Een onderzoeker kiezen

Integriteitsonderzoek doen is een vak. Het omvat vaardigheden als organiseren, interviewen en verslagleggen, maar ook specifieke onderzoeksmethodieken inzetten en zowel juridische en organisatorische kennis als mensenkennis toepassen. Verder blijkt dat ogenschijnlijk eenvoudige onderzoeken zich kunnen ontwikkelen tot zeer complexe en uitgebreide onderzoeken, die de deskundigheid van 'lekenonderzoekers' te boven gaan. Het onderzoek alsnog overdragen aan professionele onderzoekers, is dan vaak al niet meer mogelijk of erg lastig.

De keuze voor de onderzoeker is afhankelijk van:

- het type integriteitsschending;
- de (cultuur van de) organisatie;
- de benodigde onafhankelijkheid;
- de benodigde (politieke) objectiviteit;
- de aanwezige kennis en expertise^[27].

Op grond deze afweging kan de organisatie ervoor kiezen om het feitenonderzoek te laten uitvoeren door bijvoorbeeld:

- intern:
 - een interne professionele onderzoeker;
 - een interne commissie (bijvoorbeeld een raadscommissie);
 - de lokale rekenkamer of lokale ombudsman.

[27] Er bestaan voor het uitvoeren van integriteitsonderzoek nog geen kwaliteitskeurmerken, certificaten/keurmerken of branchenormen.

-
- extern:
 - een externe professionele onderzoeker van een andere provincie/gemeente/waterschap;
 - een externe commissie bestaande uit:
 - (oud-) bestuurders
 - hoogleraren
 - andere deskundigen;
 - een extern onderzoeksbureau, bijvoorbeeld een:
 - forensisch accountant
 - particulier recherchebureau
 - advocatenkantoor
 - organisatieadviesbureau.

Interne onderzoekers

Sommige organisaties hebben een eigen 'bureau integriteit', waaraan onderzoekers zijn verbonden. Deze onderzoekers inzetten lijkt praktisch, (mede) uit kostenoverwegingen, maar daarbij moet wel worden meegewogen of zij voldoende onafhankelijk en objectief tegenover de eigen bestuurder staan. Interne onderzoekers kunnen zich laten bijstaan door externe onderzoekers. Een interne commissie bestaat bij voorkeur uit minstens twee personen met multidisciplinaire kennis en expertise, in ieder geval ervaring met feitenonderzoek en bijvoorbeeld financiële of ICT-expertise. Een andere gewenste expertise is ervaring met de bestuurlijke context. Aandacht voor de feiten staat centraal, kennis van bestuur helpt bij het kleuren van de omstandigheden. Is de gewenste deskundigheid niet binnen de organisatie aanwezig, dan is het de overweging waard om een deskundige van buiten de organisatie aan de commissie toe te voegen. Dit is ook zinvol in verband met de benodigde objectiviteit van het feitenonderzoek.

Externe onderzoekers

Een alternatief is een externe onderzoekscommissie. Die biedt bij het onderzoek meer objectiviteit en onafhankelijkheid dan een interne commissie. Uiteraard moet in de commissie voldoende kennis, expertise en ervaring met integriteitsonderzoek aanwezig zijn. Ook bij een externe commissie is het aan te bevelen deze multidisciplinair samen te stellen: een onafhankelijke commissie ondersteund door inhoudelijke onderzoeksexpertise. Wanneer een externe partij (zoals een forensisch accountant of een particulier recherchebureau) het onderzoek verricht, is er voldoende onderzoekscapaciteit, kennis en expertise aanwezig. Het inhuren van een externe partij komt de objectiviteit en onafhankelijkheid van het feitenonderzoek ten goede. Het inhuren van externe onderzoekscapaciteit vergt wel een meer coördinerende rol.

4.4 Besluit tot feitenonderzoek

De CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap beslist of er voldoende aanleiding is om een onderzoek in te (laten) stellen. Een onderzoek heeft als doel te beoordelen of signalen en/of vermoedens op redelijke grond zijn gebaseerd. Concreet

betekent dit dat de opdrachtgever een onderzoek instelt naar de handelwijze van betrokkene(n), om alle relevante feiten die met het vermoeden samenhangen in kaart te brengen. Hieronder staan onderwerpen die hierbij aan de orde (kunnen) komen.

4.4.1

Onderzoeksopdracht

De CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap laat het onderzoek in een schriftelijke opdracht vastleggen. Dit geldt *zowel voor intern als extern uitgevoerde onderzoeken*. De onderzoeksopdracht bevat een heldere afbakening en markeert de aanvang van de onderzoeksfase. De opdrachtgever blijft, ongeacht de onderzoeker, verantwoordelijk voor de wijze waarop het onderzoek plaatsvindt.

De onderzoeksopdracht bevat ten minste de volgende elementen:

- de *aanleiding* van het onderzoek;
- een duidelijk omschreven *doel/opdracht*; het is belangrijk om dit/deze héél concreet te beschrijven, om een te brede interpretatie te voorkomen;
- de *omgang met tussentijdse wijzigingen* in de opdracht. Gedurende het onderzoek kan de integriteitsschending omvangrijker of complexer blijken dan vooraf ingeschat. De opdrachtgever besluit bijvoorbeeld om de capaciteit uit te breiden, het gebruik van bevoegdheden aan te passen of meer mensen te horen. Het is belangrijk om de behandeling van dergelijke tussentijdse wijzigingen goed vast te leggen in het onderzoeksprotocol. De schriftelijke vastlegging van de uitbreiding van het onderzoek moet getoetst worden aan hetzelfde rijtje als hier beschreven is;
- de *onderzoeksvragen*: waarop moet het onderzoek antwoord geven?;
- de *onderzoeksmethoden*: welke middelen worden ingezet en in welke mate?;
- de *onderzoekscapaciteit*;
- de vermoedelijke *duur* van het onderzoek. Het is voor de betrokken politieke ambtsdrager belangrijk om een feitenonderzoek voortvarend en binnen redelijke tijd uit te voeren zonder daarmee afbreuk te doen aan de zorgvuldigheid. Overigens is geen onderzoek gelijk en zijn de aard en omvang van de integriteitsschending mede bepalend voor de duur van een onderzoek;
- de met het onderzoek gemoeide *kosten* (die zijn gebaseerd op de aan CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap beschikbaar gestelde begroting of die beschikbaar zijn gesteld via een directe bestemming van middelen door het daartoe bevoegde bestuursorgaan)
- afspraken over *tussentijdse communicatie* met de opdrachtgever: regelmatige feedback over de voortgang van het onderzoek en tijdige contactmomenten voor de inzet van (extra) middelen;
- de wijze van *rapportage* aan de opdrachtgever;
- een heldere beschrijving van de *rolverdeling* tussen onderzoeker en opdrachtgever;
- een beschrijving van de *inbreng van de onderzoekers* en daaraan gerelateerd een expliciete beschrijving van de *beperkingen van de onderzoekers*: wat kan de opdrachtgever niet van ze verwachten, welke kennis is (al dan) niet beschikbaar en welke werkzaamheden voeren ze expliciet niet uit? Denk aan een onderzoeksopdracht met een duidelijke financiële component die niet onder de expertise van het onderzoeksbureau valt.

Wanneer een externe partij het onderzoek verricht, gelden enkele aanvullende aandachtspunten. Het is goed om minimaal vast te stellen:

- van welke bevoegdheden de externe partij gebruik kan maken;
- dat de externe partij werkt binnen het onderzoeksprotocol van provincie, gemeente of waterschap.

Het is van belang dat de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap voldoende financiële armslag heeft om deze verplichtingen aan te gaan. Dit kan door bij de vaststelling van de begroting een financiële ruimte te creëren waarbinnen de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap een onderzoek kan laten instellen. Als het signaal al bekend is in de media, is het raadzaam de besluitvorming over het signaal goed te coördineren en het debat indien mogelijk zo veel mogelijk na het feitenrapport te laten plaatsvinden.

4.4.2

Kennisgeving van het onderzoek

De CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap stelt de betrokken politieke ambtsdrager mondeling en schriftelijk op de hoogte van het voorgenomen feitenonderzoek. Het kan zijn dat het onderzoeksbelang zich hiertegen verzet, bijvoorbeeld als de betrokkene naar aanleiding van de kennisgeving mogelijk bewijsmateriaal kan of zal vernietigen. In dat geval kan de kennisgeving tijdelijk achterwege blijven. Bij de onderwerpen in de kennisgeving zijn de volgende punten van belang:

- de omschrijving van het handelen of nalaten dat aanleiding is voor het onderzoek;
- een opsomming van wat er tot nu toe is gebleken;
- de mogelijkheid om betrokkene(n) en eventuele getuige(n) te horen;
- het onderzoek kan zich gaandeweg tot andere feiten en omstandigheden uitstrekken;
- het van toepassing zijnde onderzoeksprotocol;
- wie het onderzoek gaat/gaan uitvoeren en zijn/haar/hun bereikbaarheid;
- afspraken over het conceptrapport en de mogelijkheid van reageren (wederhoor);
- eventuele afspraken over de vertrouwelijkheid van het onderzoek door de organisatie alsook de betrokken politieke ambtsdrager.

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

5 Uitvoering van het feitenonderzoek en onderzoeksmethoden

Om integriteitsonderzoek te doen zijn verschillende methoden voorhanden. De belangrijkste zijn:

Interviews

De onderzoekers nemen interviews af met de betrokken politieke ambtsdrager en eventuele getuigen en/of andere betrokkenen. Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te bevorderen en te zorgen dat het gesprek als bewijs kan worden geaccepteerd, geniet het de voorkeur gesprekken in koppels van twee onderzoekers te voeren. De onderzoekers maken een (zo mogelijk woordelijk) verslag en laten de betrokken ambtsdrager en getuigen ondertekenen.

Onderzoek van de werkplek en/of communicatiemiddelen

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

Observatie

Als het signaal niet vanuit bestaand materiaal getoetst kan worden, kan men ervoor kiezen om de betrokken politieke ambtsdrager te observeren. Dit zal echter niet zonder meer kunnen en is gezien de schending van de privacy alleen voor de zwaardere schendingen een serieuze optie (door de Rijksrecherche bijvoorbeeld).

Netwerkanalyse

Onderzoeken van integriteit van politieke ambtsdragers hebben vaak te maken met risico's die samenhangen met (financiële) belangen, vriendjespolitiek en nevenactiviteiten. De (schijn van) belangenverstremgeling 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 mogelijk opgeroepen schijn.

Statistisch onderzoek/data-analyse

Statistisch onderzoek kan bijvoorbeeld helpen bij het vinden van relaties tussen de aanwezigheid van de betrokkene op een bepaalde plaats en tijdstip en de vermeende integriteitsschending. Statistisch bewijs alleen, zonder enig andere vorm van bewijs, is niet voldoende. Data-analyse kan overigens wel meer bewijskracht hebben.

Documentanalyse

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.

Raadpleging van openbare bronnen

Zoals internet, mits aantoonbaar juist en betrouwbaar.

Met de beschrijving van bovenstaande onderzoeksmiddelen is niet beoogd om een uitputtende lijst van onderzoeksmogelijkheden te geven. De betrokken ambtsdrager krijgt overigens in de conceptfase van het onderzoeksverslag gelegenheid om te reageren op het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt (wederhoor).

6 Communicatie

6.1 Interne communicatie

Communicatie met de betrokkene

In deze handreiking zijn al verschillende momenten vermeld van communicatie met de betrokken politieke ambtsdrager. Zoals ten tijde van:

- het debat dat aanleiding geeft voor het onderzoek of het gesprek dat de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap of de integriteitscommissie in de afweging van het signaal met betrokkene heeft;
- de (schriftelijke) kennisgeving aan de betrokkene bij de instelling van het feitenonderzoek;
- het interview met de betrokkene;
- bij hoor en wederhoor;
- het debat naar aanleiding van het onderzoeksrapport;
- na het debat (nazorg).

Tijdens het onderzoek kan er behoefte zijn aan verdere informatie-uitwisseling met de betrokken politieke ambtsdrager, over bijvoorbeeld de voortgang van het onderzoek en de bevindingen ervan. Deze wens voor nadere informatie kan conflicteren met het onderzoeksbelang. Het zou bijvoorbeeld niet bevorderlijk voor het onderzoek kunnen zijn om alle informatie, lopende het onderzoek, aan de betrokkene te verstrekken. Normaliter gebeurt dit dan ook niet.

Communicatie met de organisatie

Informatieverschaffing aan bestuurders, volksvertegenwoordigers en medewerkers van de ambtelijke organisatie is bij integriteitsonderzoek belangrijk. In de eerste plaats om geruchtenvorming tegen te gaan en in de tweede plaats om als organisatie te laten zien dat er tegen (vermeende) integriteitsschendingen wordt opgetreden. 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. Het is aan te bevelen om het (zakelijk) informeren over te laten aan de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap of een door hen aangewezen woordvoerder.

6.2 Externe communicatie

De impact van een onderzoek naar bestuurders en volksvertegenwoordigers is groot. Vaak zijn de al dan niet terecht verdenkingen tegen een politieke ambtsdrager al

publiek bekend, waardoor de media een grote rol kunnen gaan spelen bij het verloop van het onderzoek. Voor de bestuurders en volksvertegenwoordigers betekent dit een moment van crisis, een periode waarin crisiscommunicatie van groot belang is^[28] ^[29]. De eerste verdenkingen kunnen al aanleiding zijn om de politieke ambtsdrager aan de schandpaal te nagelen. Eenheid en rust in het bestuur helpen dan bij de communicatie tot de feiten zijn onderzocht .

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 en het onderstreept de normen die het bestuur zichzelf heeft opgelegd (de mores van het bestuur). 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 (gesloten waar dat moet en open waar dat kan).

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 resultaten van het onderzoek kunnen verwachten. Een belofte voor de toekomst wat betreft het onderzoek is noodzakelijk om de media de ruimte te geven zich hierop voor te bereiden.

In een beleidsplan of separaat crisiscommunicatieplan over integriteitsissues is doorgaans al vastgelegd hoe in zo'n situatie te handelen. Net als voor het onderzoeken zelf geldt voor communicatie dat het zinvol is om vooraf een plan te hebben; een communicatiestrategie waarin heldere afspraken vastliggen over het woordvoerderschap en de communicatieafwegingen bij verschillende scenario's. Ook de communicatie binnen de interne organisatie ligt hierin vast. Tussentijdse communicatie is van groot belang. De opmerking 'gedurende het onderzoek doen we geen mededelingen' bouwt de druk op publicatie van het onderzoeksrapport vaak onnodig hoog op.

Communicatie met de media in crisissituaties is een vak apart en het gaat te ver om in deze handreiking verder uit te werken. 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. Ook in het kader van het onderzoeksprotocol is het goed om de communicatie erin mee te nemen. Hierbij is de expertise die in de organisatie beschikbaar is bij de afdeling communicatie en persvoorlichting goed te gebruiken.

[28] Bij het ministerie van BZK is informatie over crisiscommunicatie te verkrijgen bij het Nationaal Crisis Centrum, www.nationaalcrisiscentrum.nl.

[29] Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters heeft een handreiking 'bestuurlijke aandachtspunten bij crises', met tips die ook handig zijn bij de communicatie rondom bestuurlijke integriteitsschendingen. http://www.burgemeesters.nl/sites/www.burgemeesters.nl/files/File/Crisisbeheersing/docs/Crisishandreiking%20NGB_0.pdf

7 Verslaglegging en rapportage

7.1 Verslaglegging

Tijdens het feitenonderzoek maken de onderzoekers een verslag van alle onderzoekshandelingen. Dit maakt uiteindelijk deel uit van de onderzoeksrapportage die zij aan de opdrachtgever aanbieden. Goede verslaglegging is een solide schriftelijke basis om een oordeel te kunnen vormen over de vermoedelijke integriteitsschending. De wijze waarop het onderzoek is verricht en de bevindingen moeten dan ook inzichtelijk zijn voor alle partijen. De rechtmatigheid en kwaliteit moeten namelijk toetsbaar zijn en de opdrachtgever (en ook de volksvertegenwoordiging) overtuigen van de objectiviteit van de bevindingen.

7.1.1 *Verslaglegging van de interviews*

Het verdient aanbeveling interviews met twee personen af te nemen. De onderzoekers maken een verslag van de gesprekken met de betrokkene(n) en de getuige(n). Dat verslag is een zo getrouw mogelijke weergave van wat tijdens het gesprek aan de orde is geweest. De onderzoekers leggen het verslag bij voorkeur direct na het gesprek voor lezing en ondertekening voor aan de geïnterviewde.

7.1.2 *Verslaglegging van andere onderzoeksmethoden*

De opdrachtgever en onderzoekers leggen in het verslag vast voor welke onderzoeksmethoden zij hebben gekozen. Om te voorkomen dat er ruis op de lijn ontstaat over het hoe en waarom van de inzet van onderzoeksmiddelen, en de discussie zich voornamelijk daarop richt, is het goed om vast te leggen wat de achterliggende redenen van die keuzes zijn geweest. De verslaglegging is bij voorkeur zo opgesteld dat het voor een buitenstaander duidelijk is waarom stappen al dan niet zijn genomen. Dit komt ook het uiteindelijke debat over het rapport ten goede, omdat het debat dan meer over de inhoud kan gaan in plaats van over (de onvolledigheid of onzorgvuldigheid van) het onderzoek.

7.2 Onderzoeksrapportage

De onderzoeksfase eindigt met het aanbieden van het onderzoeksrapport aan de opdrachtgever (CdK, burgemeester, voorzitter van het waterschap). 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. Dit betreft ook informatie die ontlastend is voor de betrokken politieke ambtsdrager. Denk daarbij aan informatie die ook nadelig kan zijn voor anderen in het bestuur of in de organisatie, bijvoorbeeld in-

formatie over de bestuurscultuur of het handelen van CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap. De volksvertegenwoordiging moet hiervan kennis kunnen nemen. Het kunnen immers relevante feiten en omstandigheden zijn voor de uiteindelijke beslissing over het rapport. 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 latere uitbreidingen (in separate opdrachten);
- beperkingen van de onderzoeksopdracht;
- de relevante wet- en regelgeving (wettelijke voorschriften, procedures, codes, beleidsstukken, et cetera);
- 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 reacties van degenen die in het onderzoek zijn betrokken.

7.2.1

Inzage van en reactie op de onderzoeksrapportage (wederhoor)

Voordat de onderzoekers de rapportage aanbieden aan de opdrachtgever (die het aanbiedt aan het controlerend orgaan), stellen zij de betrokken politieke ambtsdrager in de gelegenheid kennis te nemen van het rapport, inclusief de bijlagen. Dit kan door hem uit te nodigen om het rapport te komen inzien.

Het is niet aan te bevelen het conceptrapport mee te geven of kopieën te laten maken. Het rapport verkeert namelijk nog steeds in een conceptfase en het is reëel te verwachten dat zich nog wijzigingen voordoen, bijvoorbeeld omdat de ambtsdrager nog zaken naar voren brengt waarvoor aanvullend onderzoek nodig is. Dat betekent dat het rapport gaat afwijken van het eerdere concept. Het is niet wenselijk dat er meerdere versies van het onderzoeksrapport gaan circuleren.

Verder geniet het de voorkeur om de eventuele op- en aanmerkingen die de ambtsdrager op het rapport heeft, schriftelijk vast te leggen en op te nemen in de definitieve onderzoeksrapportage.

7.2.2

Onderzoeksrapportage bespreken

De onderzoekers hebben de taak om de feiten objectief vast te leggen. Zij onthouden zich van opvattingen over de beoordeling, bijvoorbeeld of er sprake is van een ernstige integriteitsschending, en over eventuele consequenties. De opdrachtgever biedt het rapport aan de volksvertegenwoordiging aan, die het, na eventuele consultatie van het presidium over de openbaarheid van de vergadering, agendeert. GS, het college of het dagelijks bestuur voegen eventuele voorstellen voor maatregelen en/of een plan van aanpak toe.

Het is de taak van de opdrachtgever en de volksvertegenwoordiging om zich op basis van de onderzoeksgegevens een oordeel te vormen van de feiten. Het resultaat van het onderzoek kan uiteraard ook zijn dat de betrokken politieke ambtsdrager niets te verwijten valt. Ook in dat geval is er wellicht behoefte om – afhankelijk van de mate van commotie die is ontstaan – het onderzoeksresultaat te bespreken. Dit biedt ook de politieke ambtsdrager de gelegenheid om zijn verhaal te doen en zich te verantwoorden.

8 De uitkomsten van het onderzoek bespreken en behandelen

Besluiten over de resultaten van onderzoeken naar de bestuurlijke integriteit worden genomen door het hoogste orgaan in provincie, gemeente of waterschap: de volksvertegenwoordiging. Een zorgvuldige rapportage moet dan ook altijd zodanig opgesteld zijn dat de volksvertegenwoordiging zich een helder beeld kan vormen van wat er is gebeurd. Er is op verschillende manieren onderscheid aan te brengen in de behandeling van bestuurlijke integriteitsincidenten. Allereerst het onderscheid tussen de strafrechtelijke en de politiek-bestuurlijke behandeling. Daarnaast is het onderscheid tussen de gekozen en benoemde bestuurders relevant, hieronder benoemd als ‘volksvertegenwoordiging’ en ‘bestuurders’.

Een zorgvuldige behandeling betekent te allen tijde rekening houden met de menselijke maat. Het is aan de CdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap om hiervoor zorg te dragen.

8.1 Strafrechtelijke behandeling

Mocht het OM of de Rijksrecherche het onderzoek uitvoeren, dan volgt mogelijk een strafrechtelijke behandeling van de kwestie. Een politiek-bestuurlijke behandeling staat los van de eventuele strafrechtelijke behandeling. Mocht overigens naar aanleiding van het onderzoek door OM een strafrechtelijke veroordeling volgen in de vorm van een gevangenisstraf, dan kan de bestuurder of volksvertegenwoordiger op grond daarvan tijdelijk geen zitting hebben in het openbaar bestuursorgaan.

8.2 Politiek-bestuurlijke behandeling

Gelijktijdig met een eventueel strafrechtelijke behandeling loopt de politiek-bestuurlijke behandeling. In deze paragraaf staat de ultieme consequentie beschreven voor politieke ambtsdragers naar aanleiding van een onderzoek. Dit is gedaan om het onderscheid tussen bestuurders en volksvertegenwoordigers zo scherp mogelijk neer te zetten. In de laatste paragraaf staan lichtere varianten die in de praktijk voorkomen.

8.2.1 *Vertrouwensregel (bestuurders)*

Een bestuurder of bestuur treedt af als die/dat niet meer het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging geniet. Dit is dan ook de ultieme macht die bij de volksver-

tegenwoordiging 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.

8.2.2 *Naar de kiezer (volksvertegenwoordiging)*

De volksvertegenwoordiging kan het lidmaatschap van een volksvertegenwoordiger vanwege een aantal wettelijk benoemde redenen^[30] laten vervallen. Een grove integriteitsschending valt hier niet onder. Het is aan de volksvertegenwoordiger zelf om te besluiten of hij gevolgen verbindt aan het onderzoek. In de praktijk komt het wel voor dat het partijbestuur hem het lidmaatschap van de partij ontnemt. De zetel blijft dan overigens wel van de volksvertegenwoordiger; het uiteindelijke oordeel ligt in handen van de kiezer bij de eerstvolgende verkiezing. Een recent voorbeeld betrof de volksvertegenwoordiger, veroordeeld voor het bezitten en delen van kinderporno, die na het uitzitten van de gevangenisstraf terugkeerde in de gemeenteraad.

8.3 Lichtere varianten

Bovenstaande mogelijkheden van strafrechtelijke veroordeling, ontslag van een bestuurder of ontneming van het lidmaatschap van de politieke partij, zijn extremen. Tussen niets doen en deze extremen liggen andere oplossingen, variërend van voorzichtig aanspreken tot het verlies van het woordvoerderschap op bepaalde dossiers. Een lichtere variant uit de praktijk is ook wel een motie van treurnis of een niet-behaalde motie van wantrouwen. Beide geven aan dat de bestuurder gewaarschuwd is voor het vertoonde gedrag. Het kan voorkomen dat, als een bestuurder al een slechte reputatie heeft, een kleine misstap vervolgens al genoeg is om het vertrouwen in hem op te zeggen.

8.4 Rapportage en ‘moresprudentie’

Het resultaat van het onderzoek is pas definitief afgerond als dit is meegenomen in de rapportage en er lessen getrokken zijn voor de toekomst. Een mogelijkheid om de lessen vast te houden, is het resultaat vast te leggen in de bestuurlijke ‘moresprudentie’. Zo krijgt het onderzoek ook vorm in een structurele vastlegging van de gezamenlijke mores. In de bestuurlijke moresprudentie liggen afwegingskaders beschreven voor terugkerende kwesties. Op die manier ontstaat helderheid in de bestuurscultuur over de wijze van handelen en het afleggen van verantwoording daarover.

[30] Zie voetnoot 22 bij paragraaf 3.5 over art. 15 GemW en art. X8 van de Kieswet.

9 Nazorg

Een integriteitsonderzoek heeft een flinke impact op (de reputatie van) de betrokken politieke ambtsdrager. Dat geldt alleen al voor het feit dat een onderzoek naar hem is gedaan, ongeacht de uitkomst ervan. Het is dan ook van belang om als bestuur en volksvertegenwoordiging of wellicht als politieke partij nadere aandacht te besteden aan de nazorg van de betrokken ambtsdrager en van het bestuursorgaan in brede zin. Niet alleen voor de betrokkene zelf, maar ook voor de organisatie kan het na-ijleffect groot zijn. Het kan ook goed zijn om enige tijd na het afsluitende debat over het onderzoek een evaluatiegesprek te plannen (buiten de vergadering). Aan dit gesprek kunnen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren deelnemen die behoefte hebben aan een evaluatie.

Redenen voor het voeren van een evaluatiegesprek zijn:

- spanning en onduidelijkheid wegnemen, werken aan onderling vertrouwen;
- bestaande normen en waarden herbevestigen;
- lessen trekken (over signalen herkennen, aanspreken, de werking van het onderzoeksprotocol/communicatieplan);
- onjuiste verhalen over het voorval/onderzoek voorkomen of corrigeren.

Over een aantal onderwerpen zijn tijdens een evaluatiegesprek vragen te verwachten:

- de zorgvuldigheid van het onderzoek;
- de (on)bevooroordeeldheid van onderzoekers;
- de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd;
- het begrip van de feiten uit het onderzoek en de relatie met de gevolgen;
- de rechtvaardigheid van de gevolgen;
- de rol van de media, de effecten hiervan en hoe hiermee om te gaan.

Bijlagen

Bijlage 1: Stroomschema handreiking

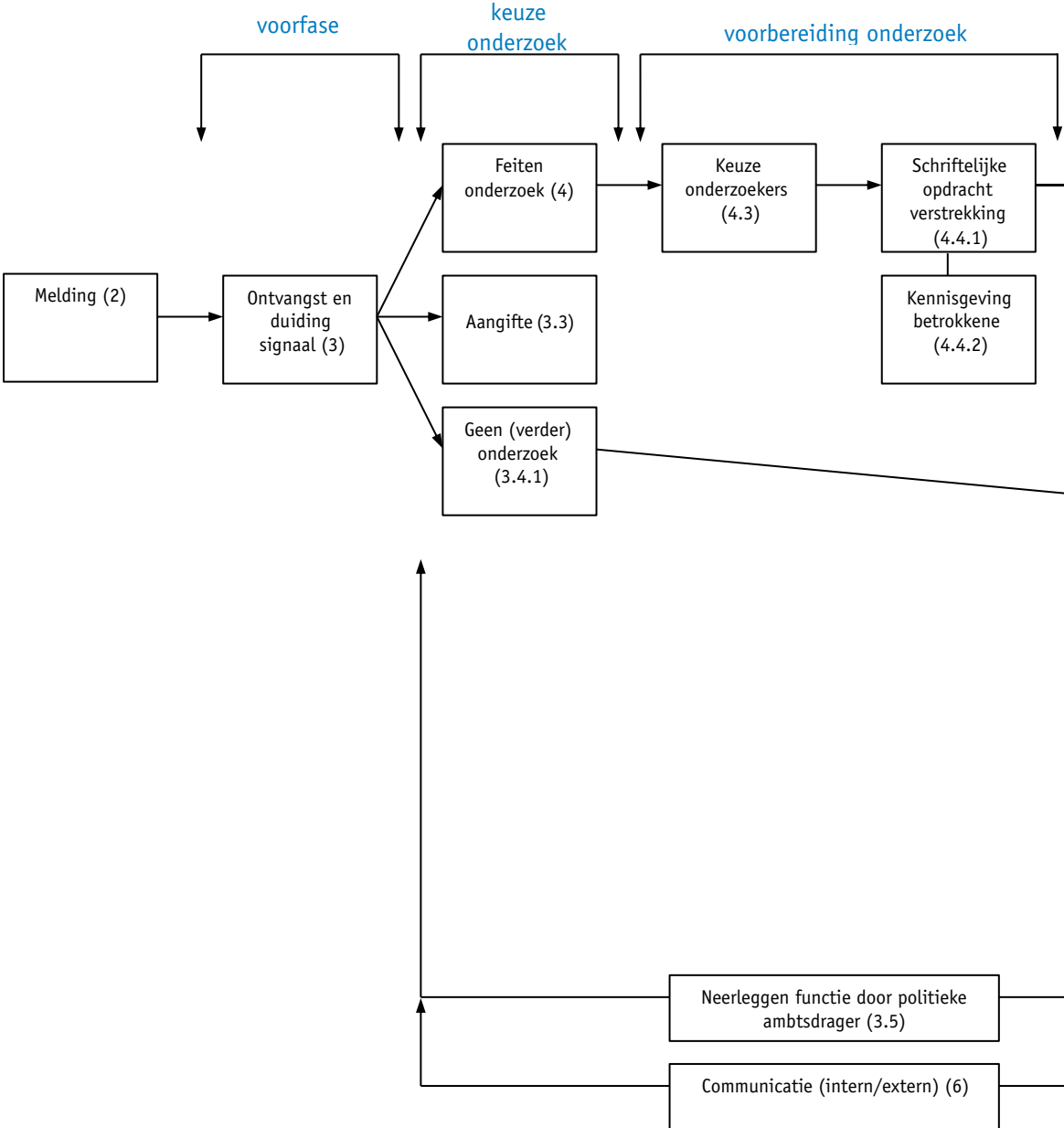
Bijlage 2: Rollen

Rollen en functionarissen betrokken bij het onderzoeken

Bijlage 3: Schendingen

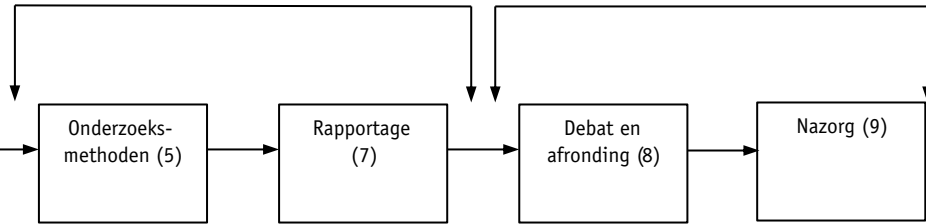
Overzicht van mogelijke schendingen

Bijlage 1: Stroomschema handreiking

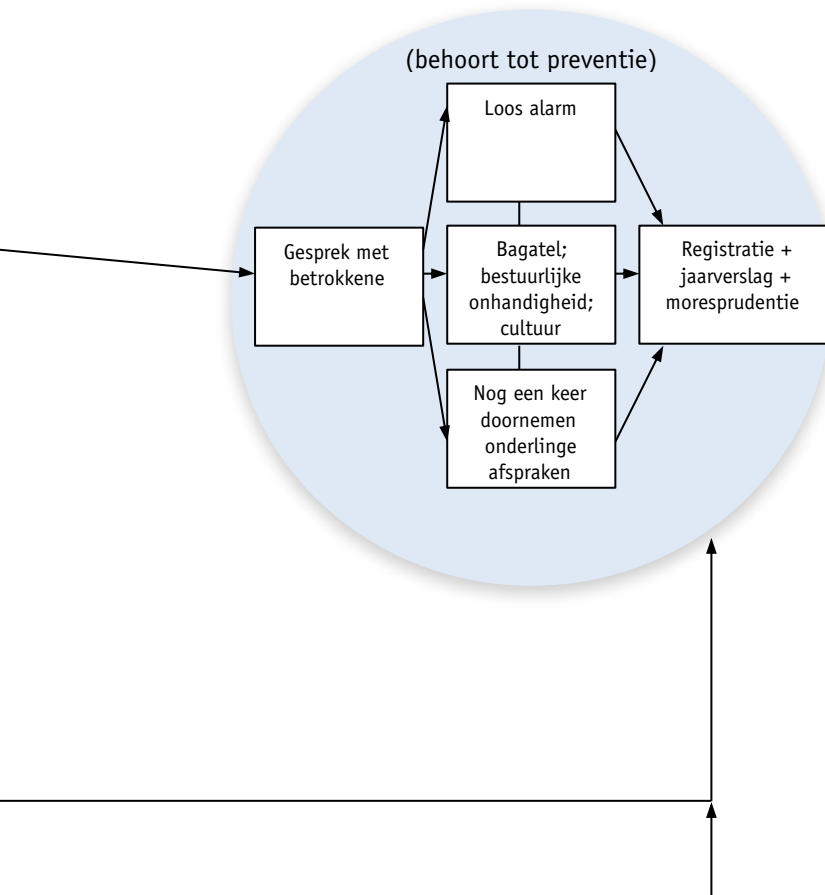


uitvoering onderzoek

afronding



(behoort tot preventie)



Bijlage 2: Rollen

Rollen en functionarissen betrokken bij het onderzoek

Hieronder worden de rollen toegelicht rond de behandeling van een signaal van een integriteitsschending van politieke ambtsdragers, zoals die uit de handreiking naar voren komen.

Commissaris van de Koning (CdK), burgemeester en voorzitter van het waterschap

Deze besluit of iets een schending is, geeft opdracht tot een (voor)onderzoek, voert de regie bij externe onderzoekers, neemt het onderzoek in ontvangst en legt het voor aan het orgaan van volksvertegenwoordiging.

Betrokken politieke ambtsdrager

De politieke ambtsdrager op wie het signaal over de integriteitsschending betrekking heeft.

Melder

Degene die, al dan niet anoniem, een signaal afgeeft over het vermoeden van een integriteitsschending gepleegd door een politieke ambtsdrager.

Onderzoeker/onderzoeksinstantie

Een functionaris of instantie belast met het feitenonderzoek. Dit kan een interne of externe onderzoeker zijn (bij bestuurlijke integriteit meestal een externe).

Openbaar ministerie/officier van justitie

De officier van justitie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Zijn hoofdtaak is de vervolging van strafbare feiten. Hij geeft leiding aan het onderzoek door de Rijksrecherche, politie of andere opsporingsdienst. Het OM is de instantie waar een strafbaar feit wordt aangegeven.

Rijksrecherche

De Rijksrecherche voert opsporingsonderzoeken uit naar mogelijke strafbare feiten gepleegd door (semi)overheidsfunctionarissen, die de integriteit van het functioneren van de overheid kunnen aantasten. De Rijksrecherche komt in actie als naar een gedraging niet alleen een onpartijdig onderzoek moet worden ingesteld, maar ook de schijn van partijdigheid moet worden vermeden.

Contactpersoon Integriteit (CPI)

De persoon bij wie politieke ambtsdragers terecht kunnen met vragen over integriteit, maar die zij ook vertrouwelijk kunnen consulteren over het afgeven van een signaal. Contactpersonen behandelen vragen vertrouwelijk en beschermen de identiteit van de betreffende politieke ambtsdrager. Voor bestuurlijke integriteit kan de griffier (volksvertegenwoordiging) of de secretaris (bestuurders) deze rol vervullen.

Griffier

Deze uitvoerende partij, de CPI voor volksvertegenwoordigers, geeft advies aan de burgemeester en ondersteunt hem bij zijn rol.

Secretaris

Vervult de rol zoals de hierboven beschreven griffier, maar dan ten behoeve van de bestuurders.

Presidium of commissie integriteit

Het klankbord voor signalen voor de burgemeester op aangeven van de burgemeester (vertrouwelijke informatie).

Bijlage 3: Schendingen

Overzicht van mogelijke schendingen

Financiële schendingen:

- diefstal
- verduistering
- fraude (valsheid in geschrifte, oogmerk: persoonlijk gewin)
- onrechtmatige declaraties

Misbruik van positie en belangenverstrengeling:

- ongeoorloofde nevenactiviteiten
- ongeoorloofde financiële belangen
- omkoping (corruptie)
- aannemen/vragen van giften, geschenken, uitnodigingen et cetera ('smeren en fêteren')
- ongewenste contacten
- meestemmen over een onderwerp <> uniek persoonlijk belang
- cliëntisme

Lekken (misdrif) en misbruik van informatie:

- politieke/bestuurlijke informatie lekken
- persoonsgebonden gegevens lekken (privacy)
- 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
- meeneed
- valsheid in geschrifte (onwaarheid opnemen in een officieel document; oogmerk vaak niet [primaire] persoonlijk gewin)
- vergunningen, subsidies e.d.

Misbruik van bedrijfsmiddelen:

- ongewenst gebruik e-mail/internet
- misbruik van (mobiele) telefoon
- privégebruik van bedrijfsmiddelen (bijvoorbeeld dienstauto's)

(Overmatig) alcohol- en/of druggebruik

Ongewenste omgangsvormen:

- discriminatie
- seksuele intimidatie
- pesten, treiteren
- andere vormen van intimidatie (bijvoorbeeld door grof taalgebruik of bedreiging)
- fysieke bedreiging/geweld



BUREAU INTEGRITEITSBEVORDERING OPENBARE SECTOR

**CAOP
BIOS**

Postbus 556
2501 CN Den Haag
Lange Voorhout 13
2514 EA Den Haag

T 070 - 376 59 37
F 070 - 345 78 28
E info@integriteitoverheid.nl
W www.integriteitoverheid.nl