



Meldingsladder bij mogelijk niet-integer handelen

Voorwoord commissaris van de Koning

Dit document bevat een 'meldingsladder mogelijk niet integer handelen' voor meldingen over een politiek ambtsdrager (Statenlid of burgerlid). De meldingsladder maakt integraal onderdeel uit van de 'Gedragscode integriteit provincie Flevoland 2016'.

Als commissaris ben ik verantwoordelijk voor het bevorderen van bestuurlijke integriteit.

Deze taak is mij bij wet toegewezen in artikel 175 lid 2 Provinciewet:

'De commissaris bevordert de bestuurlijke integriteit van de provincie.'

Daarom neem ik verantwoordelijkheid voor de 'meldingsladder mogelijk niet-integer handelen' waarin wij onze procedure voor het behandelen van een melding vastleggen.

Ik zal ook zorgdragen voor een jaarlijkse rapportage aan Provinciale Staten over de meldingen die zijn gedaan.

Iedere volksvertegenwoordiger is hoeder van de eigen integriteit.

Elke volksvertegenwoordiger moet het eigen handelen kunnen verantwoorden naar de omgeving: zijn of haar kiezers, collega's en de samenleving in het algemeen.

Een integriteitsvraag heeft echter ook invloed op het vertrouwen in het openbaar bestuur.

Ik vind het belangrijk dat wij heldere afspraken maken over hoe wij integriteitsvragen beantwoorden.

Deze afspraken garanderen dat iedere melding goed in behandeling wordt genomen.

Zo weten alle betrokkenen: volksvertegenwoordigers en burgers, hoe met een melding wordt omgegaan.

De meldingsladder: uitgangspunten

De meldingsladder beschrijft de stappen voor het in behandeling nemen van een melding over een staten- of burgerlid. Een melding kan afkomstig zijn van eenieder: burgers, ambtenaren, Staten- en burgerleden. De ladder kent vier treden. De aard van de melding, het feitenonderzoek en de reactie van betrokkene bepalen op welke trede wordt ingestapt.



Trede nul: inventarisatie van de melding

Een vermoeden van niet-integer handelen wordt gemeld bij de commissaris of de griffier.
Een melding betreft een redelijk vermoeden gebaseerd op eigen waarneming of kennis.
Melders kunnen aangeven dat zij anoniem willen blijven.

De commissaris en griffier treden in overleg en bepalen hierbij:

- a) of sprake is van een melding (dan wel een signaal);
- b) of het eventuele verzoek om anoniem te blijven reëel is dan wel dat het een onoverkomelijke belemmering vormt voor verdere behandeling;
- c) of een nader vooronderzoek benodigd is, voordat een keuze over de instaptrede wordt gemaakt;
- d) of na eventueel vooronderzoek nog onduidelijkheden zijn;
- e) of eventueel sprake is van een strafbaar feit, waardoor instappen in de derde trede dan wel direct aangifte doen bij het OM noodzakelijk is;
- f) of wordt aangevangen met een gesprek (eerste trede);
- g) of wordt aangevangen met een melding aan de fractievoorzitter (tweede trede)
- h) of wordt aangevangen met een gesprek in aanwezigheid van de fractievoorzitter (derde trede);
- i) of wordt aangevangen met een formeel onderzoek (vierde trede);

De melding en de keuze worden in een kort (feitelijk) verslag vastgelegd.
De melder en betrokkene ontvangen hiervan een afschrift.

Eerste trede: gesprek met de betrokkene

*Het gesprek heeft twee functies:
Feiten nagaan: Is inderdaad sprake van handelen dat niet strookt met de gedragscode?
Wordt dit beeld herkend door degene die het betreft?
Ten tweede: Het bespreken van mogelijke oplossingen van het probleem als de betrokkene het handelen wil aanpassen.*

Indien besloten wordt tot het instappen op de eerste trede, bepalen commissaris en griffier wie van hen het gesprek met betrokkene aangaat. Het gesprek kent twee onderdelen:

Eerste onderdeel

*Bespreken van de melding en de mening van betrokkene hierover.
Erkent betrokkene de feiten, hoe denkt betrokkene over zijn of haar handelen in deze kwestie;
Vindt men zelf dat sprake is van een integriteitsschending?*

Indien commissaris of griffier menen dat dit onderdeel voldoende resultaat heeft opgeleverd, kan in tweede onderdeel een eventuele oplossing van het probleem worden onderzocht.
Als het eerste onderdeel onvoldoende oplevert (betrokkene werkt bijvoorbeeld niet mee) dan is het tweede onderdeel van deze trede niet zinvol en wordt de stap gezet naar de tweede of de derde trede.

Tweede onderdeel

*Bespreken hoe het probleem kan worden opgelost.
Kan betrokkenen de situatie oplossen door de handeling ongedaan te maken?
Wil betrokkene het handelen aanpassen?
Kan de commissaris of de griffier faciliteren in dit proces?
Kan de melding hiermee afgedaan worden?*

Indien deze vragen positief beantwoord worden, kan het traject hiermee eindigen.
Anders wordt de stap gezet naar een volgende trede.

De uitkomst van het gesprek met betrokkene wordt in een kort (feitelijk) verslag vastgelegd.
De melder en betrokkene ontvangen hiervan een afschrift.



Tweede trede: melding aan fractievoorzitter

*Op deze trede wordt minimaal een melding gedaan aan de fractievoorzitter.
Daarnaast wordt de fractievoorzitter mogelijk ook betrokken bij de behandeling van de melding.
Toelichting:
Indien de melding een dermate zware aard heeft dat meteen op de tweede of derde trede wordt ingestapt, is een melding aan de fractievoorzitter gewenst.
De fractie en de fractievoorzitter zullen immers politiek medeverantwoordelijk worden gehouden voor het handelen van een lid van de fractie.
Deze trede gaat uit van de veronderstelling dat fracties een eigen verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van integer handelen.
De fractievoorzitter heeft hierin een extra verantwoordelijkheid en kan ook behulpzaam zijn om een fractielid te bewegen het handelen aan te passen.*

Melding betreft een fractievoorzitter

Indien de melding een fractievoorzitter betreft, wordt diens plaatsvervanger betrokken.
Indien de fractie geen plaatsvervangend fractievoorzitter heeft, wordt een door het seniorenconvent aan te wijzen fractievoorzitter betrokken.

Melding aan fractievoorzitter

Indien de uitkomst van de inventarisatie (trede nul) luidt dat meteen wordt ingestapt op trede twee of hoger, meldt de griffier dit aan de fractievoorzitter.

Melding aan fractievoorzitter met verzoek te bespreken en terug te koppelen

Betrokkenheid of Interventie van de fractievoorzitter kan aan de orde zijn als betrokkene een ander feitenrelaas naar voren brengt of onvoldoende herkent dat het handelen ongewenst is in het kader van integriteit.

Indien de uitkomst van het gesprek bij trede één luidt, dat interventie van de fractievoorzitter gewenst is, meldt de griffier dit aan de fractievoorzitter en doet hierbij het verzoek aan de fractievoorzitter om binnen een vooraf bepaalde termijn aan de commissaris terug te koppelen wat deze interventie heeft opgeleverd. De commissaris en griffier bespreken deze terugkoppeling en bepalen of hiermede de melding voldoende is afgehandeld.

Indien de melding hiermee voldoende is afgehandeld, wordt hiervan een feitelijk verslag opgemaakt. Betrokkene, fractievoorzitter en melder ontvangen hiervan een afschrift. De commissaris informeert het seniorenconvent.

Indien de melding hiermee niet voldoende is afgehandeld, wordt de derde of vierde trede ingezet. Van deze overweging wordt een kort, feitelijk verslag gemaakt. Betrokkene, fractievoorzitter en melder ontvangen hiervan een afschrift.



Derde trede: gesprek in aanwezigheid van fractievoorzitter

Als betrokkenen zelf niet onderkent dat sprake is van een mogelijke integriteitsschending, kan deze trede aan de orde zijn. Betrokkene wordt erop gewezen dat de commissaris, griffier en fractievoorzitter zwaar tillen aan de mogelijke integriteitsschending. Het initiatief voor een oplossing ligt in tegenstelling tot de eerste twee stappen niet bij de betrokkene zelf, maar bij de gesprekspartners.

Gesprek in aanwezigheid van fractievoorzitter

Indien de uitkomst van het gesprek bij trede één luidt dat een gesprek in aanwezigheid van de fractievoorzitter gewenst is, meldt de griffier dit aan betrokkene en de fractievoorzitter.

De griffier nodigt hen uit voor een gesprek met de commissaris en griffier.

Indien de melding hiermee voldoende is afgehandeld, wordt hiervan een feitelijk verslag opgemaakt.

Betrokkene, fractievoorzitter en melder ontvangen hiervan een afschrift.

De commissaris informeert het seniorenconvent.

Indien de melding hiermee niet voldoende is afgehandeld, wordt de volgende trede ingezet.

Van deze overweging wordt een kort (feitelijk) verslag gemaakt.

Betrokkene, fractievoorzitter en melder ontvangen hiervan een afschrift.

De commissaris informeert het seniorenconvent.

Vierde trede, formeel traject : Integriteitsonderzoek

Deze trede omvat het formeel traject. De aanleiding kan zijn:

- a) eerdere treden hebben niet tot de gewenste duidelijkheid, overeenstemming of bewustwording over ander gewenst gedrag geleid;*
- b) de aard van de melding is van een zodanige ernst of complexiteit dat een verregaand feitenonderzoek benodigd is;*
- c) de aard van de melding impliceert dat wellicht ook een strafrechtelijk onderzoek noodzakelijk is;*
- d) de aard van de melding is zodanig verweven met de dagelijkse werkzaamheden of invloedssfeer van de staande organisatie dat het vraagstuk gebaat is bij een objectieve buitenstaander : een adviseur integriteit.*

Start formeel traject

De commissaris is opdrachtgever voor een formeel traject: de start van een onderzoek door een extern adviseur integriteit. Betrokkene, fractievoorzitter en melder worden door de griffier geïnformeerd over het besluit van de commissaris.

Indien voor vierde trede eerdere treden zijn doorlopen, ontvangt de adviseur de relevante verslagen.

De commissaris informeert het seniorenconvent van de start van het formeel traject.

De adviseur integriteit

De adviseur is een externe met kennis van en ervaring met integriteitsonderzoek.

De adviseur is onafhankelijk en behandelt alle informatie vertrouwelijk.

De adviseur houdt zelf regie op het administratieve proces en zorgt in alle fases voor verslaglegging.

De adviseur start het formele proces, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen twee fasen.

Fase 1: ontvankelijkheidstoets en voorlopige rapportage

Om de beste aanpak te bepalen onderzoekt de adviseur de op dat moment bekende feiten

(ontvankelijkheidstoets). Hij of zij doet dit onafhankelijk, vertrouwelijk en zorgvuldig.

Dit korte onderzoek wordt uitgevoerd met een minimaal aantal betrokkenen om de vertrouwelijkheid te garanderen en daarmee het risico op beschadiging te voorkomen.

Het onderzoek omvat:

- a) de ontvankelijkheid van de melding;
- b) de valideerbaarheid van feiten en omstandigheden;
- c) de positie of persoon van de melder en het lid van Provinciale Staten in kwestie;
- d) de geloofwaardigheid en waarschijnlijkheid van signalen;
- e) de spoedeisendheid en actualiteit van de melding.

Deze fase wordt altijd afgesloten met een (voorlopige) rapportage.



Mogelijke conclusies en handelwijze adviseur integriteit:

1. De schending is niet ernstig genoeg voor een onderzoek. De adviseur maakt een rapportage en adviseert tot terug verwijzing naar een eerdere trede in de ladder.
2. Er zijn onvoldoende aanwijzingen om een onderzoek te starten. De adviseur maakt een rapportage met eventuele aanbeveling tot terug verwijzing naar een eerdere trede op de ladder.
3. Het is niet mogelijk de ontvankelijkheidstoets te verrichten:
Er is aanvullende informatie nodig om de melding te kunnen beoordelen. De adviseur maakt een tussenrapportage voor opdrachtgever en verzoekt een verder onderzoek te mogen starten.
4. Een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. De adviseur maakt een rapportage voor opdrachtgever en adviseert deze tot het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie.
De adviseur stelt alle informatie beschikbaar aan het Openbaar Ministerie.
De opdrachtgever bepaalt of naast dit traject een eigen onderzoek wenselijk is.
5. Er is aanleiding tot het doen van een integriteitsonderzoek. De adviseur concludeert dat een feitenonderzoek naar (mogelijke) integriteitsschendingen noodzakelijk is.
De adviseur maakt een rapportage met aanbevelingen over het gewenste onderzoek.
De commissaris besluit, gehoord het seniorenconvent, tot het verlenen van een opdracht voor nader onderzoek.

Fase 2: onderzoek

De commissaris geeft schriftelijke opdracht aan de adviseur integriteit om een integriteitsonderzoek te starten. De adviseur integriteit schrijft een onderzoeksvoorstel.

Indien nodig wordt op grond van het onderzoeksvoorstel een onderzoeksteam gecontracteerd in samenspraak met commissaris en griffier.

Het seniorenconvent krijgt van de commissaris aanvullende informatie over het besluit tot het inrichten van een integriteitsonderzoek.

Onderzoeksvoorstel

Het onderzoeksvoorstel bevat ten minste de volgende elementen:

- a) aanleiding van het onderzoek;
- b) afbakening opdracht;
- c) gewenst resultaat opdracht;
- d) omgang met tussentijdse wijzigingen;
- e) onderzoeksvragen;
- f) onderzoeksmethoden;
- g) wijze verslaglegging van onderzoekshandelingen;
- h) voor het onderzoek noodzakelijke kennis;
- i) onderzoeks-planning, -capaciteit, -kosten;
- j) budget;
- k) lijst met mogelijke onderzoeker(s);
- l) rolverdeling opdrachtgever en opdrachtnemer;
- m) inbreng en beperkingen onderzoekers;
- n) rechten en plichten onderzoekers, melder, betrokkene;
- o) interne en externe communicatie over de voortgang en vervolgstappen;
- p) wijze van rapportage (al dan niet inclusief conclusies en aanbevelingen aan Provinciale Staten)
- q) procedure hoor, en wederhoor;
- r) wijze beschikbaarstelling en openbaar making van de rapportage en mogelijkheid van het stellen van vragen.

Uitvoering

De commissaris is eindverantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang van het onderzoeksproces.

Rapportage

Het onderzoek wordt afgesloten met een rapportage.

In de rapportage verantwoorden de onderzoekers het onderzoek en de onderzoeksmethode.

Het onderzochte statenlid wordt in de gelegenheid gesteld tot wederhoor, voordat de rapportage definitief wordt gemaakt. Het wederhoor wordt in de rapportage opgenomen.



PROVINCIE FLEVOLAND

De rapportage levert feitelijke bevindingen (geen conclusies).
De onderzoekers onthouden zich (in het rapport en daarbuiten) van eigen opvattingen inzake (de consequenties van) de beoordeling van de al dan niet aan de orde zijnde integriteitsschending.

Het eindrapport wordt aangeboden aan opdrachtgever, de commissaris.
De commissaris deelt het rapport met het seniorenconvent. Het is aan het seniorenconvent om conclusies te trekken/aanbevelingen te doen naar aanleiding van het integriteitsonderzoek.
Op basis van het eindrapport wordt door de griffier in overleg met het seniorenconvent een statenvoorstel opgesteld en door tussenkomst van het seniorenconvent geagendeerd voor de eerst mogelijke Statenvergadering.

Voorwaarden voor een zorgvuldig proces

De adviseur integriteit

Het onderzoek zal verricht worden door een extern adviesbureau of externe adviseurs, met kennis van en ervaring met integriteitsonderzoek.

De adviseur is onafhankelijk en behandelt alle informatie vertrouwelijk

De adviseur houdt zelf regie op het administratieve proces en zorgt in alle fases voor verslaglegging.

Omgang met informatie gedurende het onderzoek

Tot het moment van openbaarmaking van het onderzoeksrapport wordt geheimhouding opgelegd op alles wat te maken heeft met het onderzoek.

Om geen onbedoelde verdenking over een te onderzoeken persoon af te roepen, worden zo min mogelijk personen bij het onderzoek of het overleg daarover betrokken.

De commissaris stelt, voor zover de feiten dit toelaten, de melder en het betrokken lid van Provinciale Staten vertrouwelijk op de hoogte van de aanvang van het onderzoek.

Schorsing

Het is aan het lid van Provinciale Staten om de functie als lid van Provinciale Staten, al dan niet tijdelijk, niet uit te oefenen of neer te leggen.

De commissaris heeft de mogelijkheid om, na overleg met het seniorenconvent, in (wettelijk) bepaalde gevallen Provinciale Staten voor te stellen een lid van Provinciale Staten gedurende het onderzoek te schorsen.

Ook kan de commissaris het lid van Provinciale Staten tijdens het onderzoek de toegang tot bepaalde ruimtes onttrekken zolang dat het in het belang van het onderzoek is

Communicatie

De commissaris is verantwoordelijk voor de communicatie over de voortgang van het onderzoek, e.e.a. in overleg met de griffier.

Informatie wordt niet breder gedeeld dan voor de betreffende stap strikt noodzakelijk, om onnodige beschadiging van personen te voorkomen.

Nazorg

Na een onderzoek wordt, zodra Provinciale Staten het statenvoorstel hebben besproken, de procesgang en uitkomst in een evaluatiegesprek betrokken.

De commissaris neemt hiertoe het initiatief. Hierbij worden in elk geval de griffier en de adviseur integriteit betrokken en zo mogelijk de betrokkene.

