



Lunettenbaan 51-53
3524 GA Utrecht
030-2334131
www.necker.nl

Gespreksmemo t.a.v. werkgroep onderzoeken

Aan: Raadswerkgroep Onderzoeken, gemeente Bergen NH
Van: Necker, XXX en XXX
Datum: 26 mei 2023

Inleiding

Op woensdagavond 31 mei aanstaande spreken wij u naar aanleiding van uw verzoek aan Necker van Naem Integriteit B.V. (hierna: Necker) mee te denken over de door uw werkgroep namens de gemeenteraad te ondernemen vervolgstappen in een zaak waarop geheimhouding rust. Deze vervolgstappen moeten worden gezet naar aanleiding van een door uw raad aangenomen motie Besluitvormingsproces (11 april 2023). In dit memo hebben wij de kwestie zelf niet opnieuw uiteengezet. Deze is voor alle gespreksdeelnemers genoegzaam bekend aan de hand van het bestaande feitenrelaas (Stibbe, 28 maart 2023 GEHEIM).

Dit memo hebben wij opgesteld ter voorbereiding op ons gesprek. Wij hebben hiervoor gebruikgemaakt van de door u aangeleverde onderzoeksdoelstellingen en -vragen (waarvoor dank!) en de benodigde (geheime) documentatie. U treft in dit memo ook ons advies aan.

Uw opdracht en onderzoeksvragen

In gesprek met de voorzitter van de werkgroep en de griffier heeft u ons gevraagd een advies op te stellen over het onderzoek (laten) doen naar een tweeledig vraagstuk, namelijk een reconstructie en duiding van de ontstane situatie en de werking van besluitvormingsprocedures en checks en balances hierbij in bredere zin. Onze opdracht sluit aan bij de opdracht voor uw werkgroep, op schrift gesteld met de motie Besluitvormingsproces. De gemeenteraad heeft uitgesproken: "*dat de raad aanvullend extern onderzoek noodzakelijk acht en zal organiseren op het gebied van:*

1. *het houden van een extern breed onderzoek in relatie naar de ontstane situatie en handelingen in dit [het betreffende] dossier;*
2. *het houden van een extern onderzoek betreffende de in de organisatie gehanteerde bestuurlijke besluitvormingsprocessen".*

U heeft ons een aantal onderzoeksvragen aangereikt. Samengevat geven die het volgende mee voor het onderzoek:

- A. Onderzoek hoe het besluitvormingsproces is ingericht, welke controlemechanismen er zijn ingeregeld in dit proces en welke verbeteringen er in dit proces kunnen worden aangebracht op basis van inzichten uit andere gemeenten.
- B. Maak een tijdslijn van gebeurtenissen rondom het betreffende dossier dat inzicht geeft in alle stappen en activiteiten die hebben plaatsgevonden en de verantwoordelijkheid van personen op dat moment.

- C. Beoordeel of er strafrechtelijk, dan wel in strijd met geldende regels voor integriteit of de gedragscodes is gehandeld door betrokkenen.
- D. Beoordeel de wijze waarop is omgegaan met de situatie door College en organisatie en waarop de raad is geïnformeerd.

Mogelijkheden voor een onderzoeksanpak

U heeft feitelijk twee onderzoekslijnen die voor een groot deel met elkaar overlappen.

Onderzoekslijn 1 betreft een concreet dossier waar tal van vraagstukken aan verbonden zijn. De start hiervan ligt in het tot stand komen van de overeenkomst met de externe partij, het proces van besluitvorming en het handelen van de verantwoordelijk portefeuillehouders. Daaruit volgt ook het al dan niet handelend optreden van de gemeente en haar ambtenaren en bestuurders nadat de overeenkomst getekend is.

Het betreft hier naar de inhoud een integriteitsvraagstuk en het daarmee omgaan. Hieronder ligt de vraag hoe dit kan plaatsvinden terwijl de gemeente in haar besluitvorming en uitvoering de nodige controlemechanismen dient in te bouwen om te voorkomen dat de beginselen van behoorlijk bestuur worden geschonden. U wilt ook weten of de grenzen van de wet, dan wel de integriteitregels en de gedragscode door betrokkenen in deze situatie zijn nagekomen.

Onderzoekslijn 2 kijkt voorbij de casus naar de binnen de organisatie gehanteerde bestuurlijke processen. Een belangrijk onderdeel hierbij zullen de controlemechanismen in de organisatie moeten zijn. Ook is aandacht nodig voor de digitale ondersteuning van het besluitvormingsproces en het gebruik van mandaten in de organisatie en door het bestuur. Hoofdvraag hierbij is of het besluitvormingsproces in vergelijking met andere gemeenten voldoende adequaat is ingericht en of dergelijke situaties (zoals in casu) opnieuw zouden kunnen optreden. U vraagt ook om mogelijkheden tot verbetering te onderzoeken.

Om u advies te geven op welke wijze de raad deze opdracht het beste kan uitvoeren schetsen we u in dit memo een aantal mogelijkheden. We behandelen daarvoor de volgende vragen:

- A. Welke type onderzoek of onderzoeken moet de raad instellen om antwoord te krijgen op de gestelde onderzoeksvragen?
- B. Moeten beide onderzoeken in samenhang plaatsvinden of is afzonderlijk onderzoek raadzaam?



1. Welke type onderzoek of onderzoeken moet de raad instellen om antwoord te krijgen op de gestelde onderzoeksvragen?

De gemeenteraad heeft als bestuursorgaan de wettelijke bevoegdheid om een onderzoek in te stellen. Dat kan voor de voorliggende onderwerpen op twee manieren plaatsvinden:

1. Als een ad hoc onderzoek, zonder dat er een verordening aan ten grondslag ligt.
2. Als een onderzoek op grond van de artikelen 155a tot en met 155f van de Gemeentewet (ook wel een Raadsonderzoek genoemd).

Ad. 1 Ad hoc onderzoek

Een ad hoc onderzoek wordt ingesteld bij een raadsmeerderheid in opdracht van de gemeenteraad en kan een divers karakter hebben. Medewerking aan zo'n onderzoek is vrijblijvend. Het onderzoek kan door derden worden uitgevoerd op grond van een onderzoeksopdracht met budget van de gemeenteraad. Het is mogelijk om een onderzoek te laten begeleiden en ondersteunen door de griffie of door een raadscommissie (conform art. 84 Gemeentewet).

Ad. 2 Raadsonderzoek

Een raadsonderzoek vindt plaats op grond van artikel 155a tot en met 155f van de Gemeentewet. Belangrijk is het vaststellen van een onderzoeksopdracht. Medewerking aan het onderzoek is verplicht voor personen aan gemeentelijke zijde: bestuurders en oudbestuurders, leden van de raad en gewezen leden van de raad, ambtenaren¹ en gewezen ambtenaren. De raad stelt een onderzoekscommissie van tenminste drie leden in. De raad stelt ook bij verordening vast op welke wijze ambtelijke bijstand wordt verleend. Een raadsonderzoek op grond van art. 155a tot en met 155f biedt de mogelijkheid om onder ede te horen (raadsenquête).

Welk van deze instrumenten is het meest geschikt voor de voorliggende vraagstukken?

- Het is in algemene zin van belang dat de raad zijn middelen proportioneel kiest. Het middel moet passen bij de aard van het in te stellen onderzoek en de onderzoeksmethoden moeten daarbij aansluiten.
- Onderzoekslijn1 kenmerkt zich door de omstandigheid dat tot op heden belangrijke vragen niet zijn opgehelderd. Er is in dit onderzoek één belangrijke betrokkene die antwoord kan geven op deze openstaande vragen. Wij verwachten dat het uitvoeren van een ad hoc onderzoek niet zal leiden tot antwoorden op de door u gestelde vragen. Waarschijnlijk volgt geen medewerking, de raad heeft dan niet de middelen om medewerking af te dwingen. Gelet op het belang van het vraagstuk voor de gemeente en het belang dat u hecht aan inzicht in rechtmatig of onrechtmatig handelen is medewerking wel noodzakelijk. Het instellen van een raadsonderzoek is hierom proportioneel. Ook omdat dit

¹ Op grond van art. 155b lid 3 geldt dit ook voor medewerkers van de BUCH organisatie.



de enige route lijkt om antwoorden op tafel te krijgen, de raad kan een gewezen bestuurder tot medewerking dwingen.

- Onderzoekslijn 2 kan naar onze inschatting zowel ad hoc worden onderzocht als onderdeel zijn van een groter onderzoek dat ook onderzoeksvraag 1 omvat.

Het is belangrijk dat de raad bij de inrichting van een raadsonderzoek conform art. 155 gemeentewet een aanpak kiest die aansluit bij het voorliggende vraagstuk, ook gelet op geheimhouding en de belangen van de gemeente. Hier gaan we zo nader op in.

2. Moeten beide onderzoeken in samenhang plaatsvinden of is afzonderlijk raadzaam? Uw gemeenteraad heeft twee opdrachten geformuleerd die samenhangend zijn. Criteria voor het maken van een goede afweging van het type onderzoek kunnen inhoudelijke argumenten en argumenten op gebied van efficiëntie, communicatie en tijd zijn.

- Inhoudelijk zijn beide varianten mogelijk. Met goede onderzoeksvragen en een gedegen aanpak is zowel één rapportage als twee afzonderlijke onderzoeken realiseerbaar. Logischerwijs hangen de onderzoeken gelet op de overlap wel samen.
- Tussen beide onderzoeken bestaat veel overlap. Een gedeelte van onderzoekslijn 2 is ook relevant en noodzakelijk voor het beantwoorden van de onderzoekslijn 1. Beide onderzoeken zijn daarom in samenhang veel efficiënter uit te voeren dan afzonderlijk.
- In de communicatie verdient het doen van één onderzoek de voorkeur boven het doen van twee afzonderlijke onderzoeken. Zeker als de momenten waarop het resultaat van de onderzoek naar buiten komt niet gelijktijdig vallen zijn twee onderzoeken minder goed uitlegbaar. Bovendien kan (als beide onderzoeken niet in één hand plaatsvinden) ook interpretatieverschil ontstaan door taal.
- In de tijd is het doen van beide onderzoeken gelijktijdig iets kwetsbaarder. De onderzoeken hangen dan ook in tijd samen. Het onderzoek naar het proces van besluitvorming lijkt iets eenvoudiger van aard en wellicht daarom sneller realiseerbaar afzonderlijk. Tegelijkertijd levert zo'n tempoverschil juist in de beeldvorming kwetsbaarheid op.

Samengevat is op basis van deze criteria de keuze voor één onderzoeksopzet aan te bevelen. Een dergelijke aanpak is in tijd en onderzoekskosten efficiënter en in de communicatie ook prettiger. Inhoudelijk zijn beide opties mogelijk.

Ons advies voor uw onderzoeks aanpak

Alles overwegende is ons advies aan de werkgroep van de gemeenteraad van Bergen NH om een raadsonderzoek in te stellen op grond van artikel 155a van de Gemeentewet dat beide onderzoekslijnen omvat.

Onze argumenten hiervoor zijn de volgende:

- Alle feiten komen op tafel, alle betrokkenen aan gemeentezijde worden gehoord, waar nodig onder ede en verplichtend. Deze aanpak sluit aan bij de onderzoeksvragen die de werkgroep heeft geformuleerd.



- Het vraagstuk van de betrouwbaarheid en zorgvuldigheid van de besluitvorming wordt in samenhang gezien met de casus. Hierdoor wordt geen dubbel werk gedaan. Bovendien is er één tijdspad voor de gemeenteraad om te bewaken, dat geeft heldere communicatie.
- Een belangrijk aspect is niet alleen het tot stand komen van de feiten, maar vooral ook het handelen na het tot stand komen van de feiten. Ook andere bestuurders en ambtenaren kunnen hierover worden bevraagd. De raad kan hieruit belangrijke lessen trekken voor toekomstige situaties.
- Het vraagstuk van de onderzoeken zal de nodige kwetsbaarheid kennen rondom de belangen van de gemeente en de geheimhouding op informatie. Voor één onderzoek is hierin gemakkelijker een route te kiezen. Hierbij zal steeds gezien moeten worden wat binnen de belangen van de gemeente openbaar kan worden gedeeld en wat geheim moet worden gehouden. Timing is een belangrijk aandachtspunt.

Belangrijk is om te kiezen voor een zorgvuldige aanpak die rekening houdt met de geheimhouding, belangen van de gemeente, het verkrijgen van antwoorden op de onderzoeksvragen en mogelijke implicaties voor gemeente en betrokkenen. Op basis van onze ervaring met dit type onderzoek adviseren wij u de volgende aanpak te kiezen.

1. De gemeenteraad stelt op grond van art. 155 een onderzoeksopdracht vast, benoemt een onderzoekscommissie en regelt de voorwaarden (budget, bijstand) die nodig zijn om van start te kunnen gaan.
2. U geeft een onderzoeksbureau opdracht om de onderzoeksopdracht uit te voeren (zowel onderdeel 1 als onderdeel 2) waaronder analyse van documenten en het houden van interviews met alle betrokkenen.
3. Het onderzoeksbureau stelt een concept rapportage op (Nota van Bevindingen) op basis waarvan de begeleidingscommissie besluit welke openbare verhoren (al dan niet achter gesloten deuren) onder leiding van de commissie aanvullend plaatsvinden.
4. Uw begeleidingscommissie voert deze verhoren uit.
5. De definitieve rapportage met conclusies en aanbevelingen wordt opgesteld.

Met deze aanpak kunt u de zorgvuldigheid gedurende het proces waarborgen, ook gelet op het feit dat het gaat om geheime informatie die mogelijk ook de belangen van de gemeente kan schaden als zij openbaar wordt. Bij de openbare verhoren (al dan niet achter gesloten deuren) is de commissie in een positie om vanuit kennis van alle feiten vragen te stellen die in het onderzoek nog resten. Uiteraard kan de commissie hierin ook door het onderzoeksbureau worden geadviseerd en bijgestaan. U komt dan beslagen ten ijs.

Advies voor te stellen onderzoeksvragen

Op basis van de opdracht die u van de gemeenteraad heeft gekregen en de vanuit uw commissie aangeleverde vragen is ons advies de volgende onderzoeksvragen vast te stellen in uw raadsopdracht.



Hoofdvragen

1. *Op welke wijze is er door de gemeente Bergen NH en haar bestuurlijke (gewezen) vertegenwoordigers gehandeld in het tot stand komen van de Intentieovereenkomst (IOK) en in de periode na de totstandkoming?*
2. *Is hierbij rechtmatig en volgens de kaders van de wet, geldende integriteitsregels, de gedragscode en de bestuurlijke verhouding met de Raad gehandeld?*
3. *Is de inrichting van de bestuurlijke besluitvormingsprocessen van de gemeente Bergen NH adequaat en zorgvuldig genoeg en welke stappen kunnen gezet worden om deze inrichting (verder) te verbeteren ook op basis van ervaringen in andere gemeenten?*

Hierbij kunnen de volgende deelvragen worden gesteld.

Deelvragen bij hoofdvraag 1 en 2

1. *Van welke formele rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden was sprake bij het opstellen van de Intentieovereenkomst met HBH?*
2. *Welke stappen zijn er door wie gezet bij het opstellen van de Intentieovereenkomst met HBH en wie was hiervan op de hoogte? Hoe verhoudt de gevolgde handelingswijze zich tot de formele rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden?*
3. *Heeft rechtsgeldige besluitvorming over de IOK plaatsgevonden in het College?*
4. *Op welk moment en door wie is de IOK vanuit de gemeente getekend en was dit rechtsgeldig?*
5. *Op welke moment is de IOK door HBH ontvangen en op welk moment is deze door wie namens HBH getekend?*
6. *Op welk moment heeft de gemeente de IOK getekend ontvangen en door wie heeft dit plaatsgevonden?*
7. *Welke stappen zijn er gezet na ontvangst van de IOK en waren dit de juiste stappen?*
8. *Welke adviezen heeft de gemeente opgevraagd over de getekende IOK?*
9. *Welke kaders van de wet, integriteitsregels en gedragscode gelden voor het handelen van bestuurders en medewerkers van Bergen NH en is conform deze kaders gehandeld bij het tot stand komen van de IOK?*
10. *Is de gemeenteraad tijdig, juist en volledig geïnformeerd?*
11. *Welke afwegingen hebben een rol gespeeld bij de informatievoorziening aan de raad?*

Deelvragen bij hoofdvraag 3

12. *Hoe is het besluitvormingsproces van de gemeente Bergen NH ingericht?*
13. *Welke controlemechanismen hebben hierin een plek?*
14. *Is inzichtelijk welke besluiten rechtsgeldig getekend kunnen worden op basis van collegebesluiten en welke controle vindt hierop plaats?*
15. *Wie is verantwoordelijk voor het besluitvormingsproces?*
16. *Hoe hebben vergelijkbare gemeenten hun besluitvormingsproces en mandaten ingericht?*
17. *Wat kan de gemeente Bergen NH leren van andere gemeenten?*

Op basis van deze onderzoeksvragen kan de hoofdvraag van een antwoord worden voorzien.





VERTROUWELIJK

Tenslotte

In dit memo hebben wij een aantal mogelijkheden voor uw onderzoeken geschetst. Uiteraard kunnen we dit op 31 mei a.s. uitgebreider bespreken. Wij zien uit naar dat gesprek!

Aanbeveling

Dit memo sturen wij u vertrouwelijk toe via ons beveiligde portaal. Wij adviseren uw raad om geheimhouding te leggen op dit gespreksdocument voor in elk geval de periode dat uw raads werkgroep onderzoek doet en daarna opnieuw hierover te besluiten. Dit in verband met de belangen van uw gemeenteraad en de belangen van de gemeente zelf.

