

Protocol Integriteitsschendingen

Vastgesteld voor ambtenaren door B&W op 26 oktober 2010

Instemming OR op 24 januari 2011

Vastgesteld voor politieke ambtsdragers door de raad op 13 december 2010

Voorwoord

Een goed integriteitsbeleid voorziet ook in een duidelijke procedure over het omgaan met integriteitsschendingen. Want een volwaardig integriteitsbeleid is niet alleen het vaststellen en implementeren van dat beleid, het is ook het handhaven ervan.

Voor alle betrokkenen is dit van belang: voor de melder, voor degene waarover wordt gemeld en voor de afhandelaar. De melder moet weten waar hij of zij terecht kan en degene over wie een melding wordt ingediend moet weten wat de rechten en plichten zijn én de zekerheid hebben dat er zorgvuldig wordt omgegaan met een mogelijk onderzoek. Tot slot moet de verdere afhandeling en eventuele juridische gevolgen voor ieder helder zijn - bij onverhoopt vaststellen van een schending maar zeker ook bij de constatering dat er geen schending heeft plaatsgevonden. Registratie is daarbij een belangrijk aspect. Meldingen van vermoedelijke schendingen, de aard van het daaropvolgend onderzoek en de afdoening moeten gelijkluidend worden geregistreerd. Dan krijgen bestuur en management inzicht in de aard en omvang van integriteitsschendingen en kunnen gerichte maatregelen genomen worden om schendingen in de toekomst te voorkomen.

Het Wetboek van Strafrecht spreekt over ambtenaren. Daarmee wordt in de rechtspraak bedoeld: "Elke persoon die door het openbaar gezag is aangesteld tot een openbare betrekking om een deel van de taak van de staat of zijn organen te verrichten". Dit protocol geldt dus voor ambtenaren en – voor zover mogelijk - voor politiek ambtsdragers (wethouders, raadsleden, burgemeester).

Tegelijkertijd is de positie van een ambtenaar en van een politiek ambtsdrager verschillend. Juridisch gezien – een ambtenaar valt onder CAR/UWO, een politiek ambtsdrager onder de Gemeentewet en/of de Kieswet – maar ook wat gevoeligheid en zichtbaarheid betreft.

Politieke ambtsdragers staan over het algemeen veel in de publieke belangstelling. Een (vermoeden van een) integriteitsschending zal voor hen dan ook vaak grote persoonlijke consequenties hebben, zeker als dit bekend raakt bij de media.

Dit protocol geeft duidelijkheid over bovengenoemde onderwerpen zonder de pretentie uitputtend te zijn. Er zullen altijd zaken zijn die zich afspelen in het 'grijze gebied'. Naast procedures en andere afspraken over integer handelen blijft bewustwording door praten met anderen (collega's, vrienden en familie) daarom van essentieel belang. Integer handelen is een voorwaarde voor elke ambtenaar of politieke ambtsdrager om goed te kunnen functioneren. Want iedereen die bij de gemeente werkt, van raadslid tot adviseur en van medewerker wijkbeheer tot wethouder, wordt ook altijd gezien als vertegenwoordiger van die gemeente. Daar hebben we dan ook een verantwoordelijkheid in, overigens zonder daarover al te krampachtig te doen. Heerenveen is per slot van rekening ook een organisatie waarin vertrouwd wordt op de professionaliteit en zorgvuldigheid van alle bestuurders en medewerkers.

Tot slot: het protocol Integriteitsschendingen is een onderdeel van het Heerenveense integriteitsbeleid, dat o.a. bestaat uit de gedragscode voor ambtenaren, afspraken over internet- en e-mailgebruik, de regeling (financiële) nevenwerkzaamheden etc. Het protocol sluit aan bij en is aanvullend op de Gedragscode voor raadsleden uit 2003 en de Regeling klokkenluiders van 2005.

N.B. Overal waar 'hij' en 'zijn' is geschreven kan ook 'zij' of 'haar' gelezen worden.

Heerenveen, juli 2010

Afdeling Beleid en Advies/unit P&O

Leeswijzer

Dit protocol gaat over twee doelgroepen: ambtenaren en politieke ambtsdragers. Voor ambtenaren is het college beslissingsbevoegd, voor politieke ambtsdragers de raad. Ook de wettelijke grondslag voor beide partijen is anders. Ambtenaren vallen onder het ambtenarenrecht terwijl voor politieke ambtsdragers de Gemeentewet en de Kieswet van toepassing zijn. Deze andere wettelijke basis zorgt ervoor dat m.n. de (juridische) afhandeling van een mogelijke schending verschillend is.

Toch is er voor gekozen één protocol te maken waarin beide partijen worden besproken. Daarbij is het onderwerp "hoe gaan wij in Heerenveen om met integriteitsschendingen" van doorslaggevend belang geweest dan wat op wie van toepassing is. Door één protocol te hebben wordt zichtbaar gemaakt dat in onze organisatie op een bepaalde manier wordt gedacht over schendingen van de integriteit. De positie van de pleger zorgt weliswaar voor een deels andere aanpak en een andere juridische afhandeling

maar de beoordeling of er een schending heeft plaats gevonden gebeurt voor iedereen op dezelfde gronden.

Daarnaast is het voor beide partijen interessant om inzicht te kunnen hebben hoe de procedure voor de ander gaat.

Tegelijkertijd kan de combinatie van politieke ambtsdragers en ambtenaren in één protocol onduidelijkheid opleveren, met name voor het snel opzoeken van voor iemand van toepassing is. Daarom is deze leeswijzer gemaakt waarin staat welk hoofdstuk van toepassing is op welke groep. Daarnaast begint elk hoofdstuk met een korte vermelding wat voor wie van belang is. Tot slot is er een extra hoofdstuk opgenomen dat nog eens in het kort ingaat op belangrijke verschillen.

Het protocol is ingedeeld in vijf hoofdstukken.

Hoofdstuk 1, dat gaat over het behandelen van een melding over een mogelijke integriteitsschending, geldt voor zowel ambtenaren als politieke ambtsdragers. Natuurlijk zijn er een aantal verschillen, bijvoorbeeld in de bepaling van het bevoegd gezag, maar in principe is de afhandeling van de melding gelijk.

Hoofdstuk 2, het onderzoek, is ook niet wezenlijk verschillend voor politieke ambtsdragers en ambtenaren. Een uitzondering is dat het onderzoek of er feitelijk een schending heeft plaatsgevonden bij politieke ambtsdragers altijd uitgevoerd wordt door externe onderzoekers zoals een bureau dat daarin is gespecialiseerd. Het al of niet inzetten van een onderzoek is uiteraard afhankelijk van de mogelijke schending. Is er bijvoorbeeld sprake van verhoudingsgewijs veel kopiëren voor privégebruik dan kan volstaan worden met een gesprek waarin dit gecorrigeerd wordt, zonder allerlei onderzoeken. Elk geval moet op zijn eigen merites beoordeeld worden.

Verder zal in het communicatietraject dat in dit hoofdstuk beschreven wordt als er sprake is van een politiek ambtsdrager waarschijnlijk nog zorgvuldiger gekeken moeten worden naar bijvoorbeeld de communicatie naar buiten.

Hoofdstuk 3 is een uitwerking van de juridische mogelijkheden die de toegepast kunnen worden als er een schending is vastgesteld. Dit hoofdstuk geldt in feite alleen voor ambtenaren, omdat er voornamelijk wordt ingegaan op de mogelijkheden die de CAR/UWO hiervoor biedt. Bij politieke ambtsdragers is de Gemeentewet en/of de Kieswet van toepassing.

Hoofdstuk 4 behandelt de registratie. Er is een landelijk registratieformulier ontworpen dat ook Heerenveen gaat gebruiken. Alle meldingen, of ze nu mondeling, schriftelijk, telefonisch of anders binnenkomen moeten worden geregistreerd, ook als het om kleine zaken gaat of om onbewust verkeerd handelen. Dit geldt voor zowel politieke ambtsdragers als voor ambtenaren.

In Extra: specifieke beschrijvingen wordt nog eens in het kort aangegeven wie het bevoegd gezag is bij (hoge) ambtenaren en politieke ambtsdragers. Ook wordt nader ingegaan op de rol van leidinggevers van ambtenaren. Tot slot komt nogmaals aan de orde wat de positie van politiek ambtsdragers is.

Hoofdstuk 1:

Melding

Dit hoofdstuk geldt zowel voor politieke ambtsdragers als voor ambtenaren. Het bevoegd gezag is anders, de 'regels' kunnen op andere plaatsen opgenomen zijn (CAR/UWO, Gemeentewet, Kieswet) maar de afhandeling van de melding is voor ieder gelijk. Als er sprake is van een melding over een raadslid wordt aan de aangewezen ambtenaren die de melding beoordelen de griffier toegevoegd in verband met de politieke gevoeligheid.

1.1 Wat zijn integriteitsschendingen

Om te weten of er sprake is van een integriteitsschending door een overheidsfunctionaris moet er een idee zijn wat als schending wordt beschouwd. Bij strafbare feiten zoals een grove schending van wettelijke voorschriften of het in gevaar brengen van gezondheid, veiligheid of milieu is het vaak duidelijk, in andere gevallen kan er twijfel over bestaan. Onderstaand overzicht – niet limitatief! – verschaft hierover meer helderheid.

Typen schendingen zijn:

- financiële schendingen
- misbruik van positie en belangenverstrengeling
- lekken en misbruik van informatie
- misbruik van bevoegdheden
- misbruik van bedrijfsmiddelen en overtreding interne regels
- ongewenste omgangsvormen
- misdragingen in de privésfeer

In bijlage I is dit overzicht verder uitgewerkt. Daarin is ook opgenomen welke specifieke regels in de Gemeentewet staan die gelden voor politieke ambtsdragers.

Duidelijk is dat een schending altijd een gedraging betreft die in strijd is met geschreven of ongeschreven regels of die strafbaar is gesteld in de wet. Natuurlijk is niet elke schending van hetzelfde gewicht. Ook de intentie kan verschillen. Er kan sprake zijn van een opzettelijke schending, maar ook van een

schending uit onbekendheid of naïviteit. Elke schending zal dan ook op zijn eigen merites beoordeeld moeten worden. De Heerenveense gedragscode uit 2003 voor raadsleden geeft ook een goede context voor wat wel en niet is geaccepteerd. De gedragscode wordt begin volgend jaar – voor zover nodig – geactualiseerd.

Een melding verschilt van een klacht. Een klacht is 'een uiting van ongenoegen over de wijze waarop een bestuursorgaan of ambtenaar ... zich in een bepaalde aangelegenheid jegens een natuurlijke persoon of een rechtspersoon heeft gedragen'. Het onderscheid is van belang omdat er verschillende procedures gelden voor deze categorieën. Niet altijd zal gelijk duidelijk zijn of het om een klacht of een melding gaat. Er zal dan naar bevind van zaken gehandeld worden.

1.2 Waar en hoe melden?

Iedereen - burgers, ambtenaren en politiek ambtsdragers - kan een vermoeden van een schending melden, mondeling (bijv. telefonisch) of schriftelijk.

Burgers kunnen terecht bij het bevoegd gezag van de gemeente (gemeentesecretaris of college van B&W) of bij het Meldpunt M.

Ambtenaren kunnen, naast de bovengenoemde mogelijkheden, terecht bij hun leidinggevende of diens leidinggevende, of bij de vertrouwenspersoon Integriteit.

Politieke ambtsdragers kunnen mogelijke schendingen melden bij meldpunt M, de vertrouwenspersoon en het bevoegd gezag (het college van B&W of de gemeentesecretaris).

In alle gevallen is het noodzakelijk voor elke melding/constatering de in § 1.6 genoemde procedure te volgen, al of niet in lichte vorm. Daarmee wordt de uniformiteit gewaarborgd in procedurele afhandeling en registratie.

Ook als iemand nieuw is bij de gemeente (nieuwe ambtenaar of raadslid) en vragen heeft of iets wel of niet integer is, kan de procedure uit § 1.6 – of onderdelen daarvan – gebruikt worden om deze vragen te beantwoorden.

1.3 Anonieme meldingen

Meldingen kunnen anoniem of niet-anoniem zijn. Aan beide manieren kleven voor- en nadelen. Is een melder bekend dan kan indien nodig in het vervolgtraject contact gezocht worden voor meer informatie. Tegelijkertijd is de drempel voor melden vaak hoger.

De mogelijkheid anoniem te blijven kan een grotere bereidheid tot het melden opleveren, maar maakt het ook gemakkelijker om op basis van alleen vermoedens een melding te doen.

Een anonieme melding heeft daarom in principe minder gewicht dan een niet-anonieme melding. Enkel en alleen op basis van een anonieme melding zal in Nederland geen verdachte in een strafproces worden veroordeeld. Ook in het ambtenarenrecht is een anonieme verklaring alleen toelaatbaar in combinatie met ander, verifieerbaar bewijsmateriaal. Anonieme verklaringen c.q. meldingen hebben over het algemeen slechts aanvullende bewijskracht.

Aan de andere kant moet elke anonieme melding wel op zijn merites worden beoordeeld. Er kan niet zonder meer van uit gegaan worden dat deze geen of weinig waarde heeft. Zo zal een anonieme aankondiging van een zeer ernstige, gevaarlijke gebeurtenis die binnenkort zal plaatsvinden, met relevante, zeer gedetailleerde aanwijzingen, haast zeker tot directe (voorzorgs)maatregelen leiden. Voor zowel de anonieme als niet-anonieme melding gelden dezelfde procedures.

1.4 Inhoud melding

Een melding van een mogelijke integriteitsschending bevat in ieder geval:

- de naam en geboortedatum van de persoon die wordt verdacht van een schending;
- de plaats waar de persoon werkzaam is (afdeling, unit) en/of functie (bijv. ambtenaar, • wethouder, raadslid);
- de naam van de leidinggevende of politiek hogere;
- zo mogelijk de naam en adres van de melder;
- een korte beschrijving van de mogelijke schending (wat, waar, hoe, wanneer).

1.5 Behandeling melding

Er zijn vier kernbegrippen voor een juiste behandeling van een integriteitsschending te benoemen:

- verantwoordelijkheid;
- strikte vertrouwelijkheid;
- feitelijke behandeling;
- centrale informatie- en registratiefunctie.

Verantwoordelijkheid

In verband met de doorgaans grote gevoeligheden en afbreukrisico's rond integriteitsschendingen ligt de verantwoordelijkheid voor de behandeling bij het hoogste ambtelijke niveau van de organisatie (bevoegd gezag). Voor ambtenaren is dit de gemeentesecretaris. Heeft de melding betrekking op het hoogste ambtelijke niveau, dan ligt de verantwoordelijkheid op politiek niveau (burgemeester). Dit is ook het geval bij meldingen over politieke ambtsdragers.

Vertrouwelijkheid

Om ongewenste beschadiging te voorkomen, moet de melding van meet af aan een strikt vertrouwelijke status krijgen. Hieronder wordt verstaan dat alleen het bevoegd gezag en de met de directe behandeling

belaste functionarissen over de informatie beschikken, met uitsluiting van anderen. Dus geen openlijke verspreiding, niet registreren in een geautomatiseerd systeem dat valt te raadplegen door anderen, stukken niet open op het bureau laten liggen etc.

Feitelijke behandeling

Behandeling van meldingen over mogelijke integriteitsschendingen vragen doorgaans specifieke, vakmatige deskundigheid. Daarom is het logisch de feitelijke behandeling in handen te leggen van specifiek voor deze taak aangewezen ambtenaren. In Heerenveen zijn dit de integriteits-ambtenaar tevens beleidsadviseur P&O, de beleidsadviseur BJZ en een kwaliteitsadviseur van K&A. Bij melding van een schending door een raadslid of door de burgemeester wordt ook de griffier ingeschakeld.

Centrale informatie- en registratiefunctie

Zie hoofdstuk 4: Registratie

1.6 Behandeling melding

1. De melding gaat direct als een strikt vertrouwelijk stuk naar het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag neemt kennis van het stuk.
2. Het bevoegd gezag geeft het stuk (letterlijk) in handen van een van de aangewezen ambtenaren.
3. De melder krijgt – voor zover bekend – binnen 5 werkdagen een ontvangstbevestiging. Daarin wordt globaal de vervolprocedure aangegeven.
4. De aangewezen ambtenaren leggen de informatie van de melding naast alle andere informatie die zij beschikbaar hebben.
5. De informatie van de melding wordt eventueel aangevuld met voorhanden zijnde informatie.
6. De aangewezen ambtenaren zetten de beschikbare informatie af tegen de beoordelingscriteria.
7. De aangewezen ambtenaren wegen de van toepassing zijnde criteria ten behoeve van hun beoordeling. Eventueel vindt nog een vooronderzoek plaats.
8. De aangewezen ambtenaren stellen een advies op ten behoeve van het bevoegd gezag.
9. Het bevoegd gezag neemt een beslissing. Dan volgt de uitvoering van dat besluit.

Toelichting procedure

1. Alle anonieme en niet-anonieme meldingen die binnenkomen – bij leidinggevend, bij de vertrouwenspersoon, bij meldpunt M – gaan direct door naar het bevoegd gezag. Leidinggevend mogen niet zelfstandig meldingen afhandelen.
2. Vervolgens gaan alle stukken m.b.t. de melding naar een van de aangewezen ambtenaren (beleidsadviseur P&O, (beleids)adviseur BJZ, kwaliteitsadviseur K&A of – bij een raadslid - griffier). Deze zorgt voor het inschakelen van de andere aangewezen ambtenaren.
5. Criteria bij eerste beoordeling (zie voor uitwerking bijlage II):

- aard van het feit;
- ontvankelijkheid;
- ernst van de zaak;
- valideerbaarheid;
- positie of persoon van de melder;
- positie of persoon van de functionaris op wie de melding betrekking heeft;
- geloofwaardigheid/waarschijnlijkheid

6. Een weging vindt plaats aan de hand van genoemde en andere denkbare criteria. Eerst worden de criteria afzonderlijk, los van elkaar, gewogen en beschreven. Dan worden de criteria met elkaar in verband gebracht. Vervolgens wordt een totaalbalans opgemaakt waarbij ook daar de overwegingen expliciet gemaakt worden.

Tot nu toe heeft er nog geen echt onderzoek plaatsgevonden, hooguit enige navraag naar wat voorhanden is. Dient er een vervolg te worden ingesteld en zo ja, welk, door wie? Is het aan de hand van voorliggende gegevens gerechtvaardigd, proportioneel en opportuun een nader onderzoek in te stellen? Zijn er onderzoeksmogelijkheden waarbij er niet of nauwelijks sprake is van inbreuk in de persoonlijke levenssfeer? Deze weging mondt uit in een beoordeling op basis waarvan een beslissing wordt genomen welke volgende stappen gezet moeten worden.

Soms kan op basis van de beschikbare informatie nog geen goed oordeel worden geveld, zeker als het gaat om een serieuze zaak en er nog weinig onderbouwing is. Dan kan worden besloten tot een vooronderzoek (zie hiervoor verder in hoofdstuk 2).

8. Op basis van een advies van de aangewezen ambtenaren neemt het bevoegd gezag een beslissing.

Denkbare uitkomsten zijn:

- melding niet ontvankelijk (bijv. persoon onbekend in de organisatie);
- geen laakbare handeling of gering feit;
- onvoldoende aanwijzingen of onvoldoende waarschijnlijk;
- ander traject van toepassing;

- aangifte bij de officier van justitie in verband met een vermoedelijk strafbaar feit;
- start feitenonderzoek.

1.7 Afdoening melding zonder gevolg

Bij de hierboven eerste drie beschreven uitkomsten is sprake van een afdoening van de melding zonder gevolg. De melder – voor zover deze bekend is – krijgt dan een gemotiveerd bericht dat de melding geen gevolg heeft gehad.

Als uit de beoordeling, weging en het eventuele vooronderzoek blijkt dat het gaat om een opzettelijk valse melding zal een gesprek plaats vinden tussen de melder – voor zover bekend – en het bevoegd gezag. Eventueel kan degene op wie de melding betrekking heeft de melder aanklagen wegens smaad. Gaat het om een valse melding door een ambtenaar dan biedt de CAR/UWO, afhankelijk van de ernst, mogelijkheden voor een disciplinaire maatregel. Ook deze stappen worden schriftelijk vastgelegd.

Om (de schijn van) partijdigheid te vermijden is de leidinggevende van de functionaris op wie de melding betrekking heeft tot nu toe niet op de hoogte gebracht van de melding. Bij een afdoening zonder gevolg is dit het moment waarop deze wordt geïnformeerd. Het heeft de voorkeur dat de leidinggevende (of het bevoegd gezag bij politieke ambtsdragers) vervolgens de melding in alle openheid met de functionaris bespreekt.

De volgende afwegingen spelen daarbij een rol:

- melder bekend:
 - is dit een (naaste) collega?
 - Waarom heeft diegene dit gemeld?
 - Wat is het risico van beschadiging van onderling vertrouwen en collegialiteit en welke gevolgen kan dit hebben?
 - Wat zijn de risico's als het niet wordt verteld? Bijv. als de functionaris er zelf achterkomt of als er later opnieuw een melding binnenkomt? En hoe verhoudt eventueel niet vertellen zich tot de gewenste openheid?
- melder onbekend:
 - Wat is het risico van onzekerheid en algemeen wantrouwen (wie heeft deze melding gedaan)?
 - Wat zijn de risico's als het niet wordt verteld? Bijv. als de functionaris er zelf achterkomt of als er later opnieuw een melding binnenkomt? En hoe verhoudt eventueel niet vertellen zich tot de gewenste openheid?1.8

1.8 Samenvatting hoofdstuk 1

Meldingen

MELDING DOOR	OVER	BIJ	HOE	VERWERKING
burger	mogelijke schending door overheidsfunctionaris (ambtenaar of politiek ambtsdrager)	bevoegd gezag of meldpunt M	niet-anoniem; anoniem	melding naar bevoegd gezag (zie verder stroomschema procedure)
ambtenaar		+ leidinggevende of vertrouwenspersoon Integriteit		
Politiek ambtsdrager		meldpunt M, vertrouwenspersoon of bevoegd gezag		

Typen schendingen*

1. financiële schendingen
2. misbruik van positie en belangenverstrengeling
3. lekken en misbruik van informatie
4. misbruik van bevoegdheden
5. misbruik van bedrijfsmiddelen en overtreding interne regels
6. ongewenste omgangsvormen
7. misdragingen in de privésfeer

*In bijlage I blz. 31 e.v. is dit overzicht verder uitgewerkt

Stroomschema procedure melding

[zie bijlage]

Hoofdstuk 2:

onderzoek

Ook dit hoofdstuk is van toepassing op ambtenaren én politieke ambtsdragers. Er is wel onderscheid in wie het onderzoek mag uitvoeren. Bij ambtenaren kunnen dit interne of externe onderzoekers zijn (zie § 2.3.1 en § 2.3.2). Bij politieke ambtsdragers worden altijd externe onderzoekers ingezet. Voor ambtenaren zijn de verplichtingen tijdens het onderzoek en de mogelijk toe te passen maatregelen of sancties veel helderder verwoord en vastgelegd dan die voor politieke ambtsdragers. De beschreven onderzoeksmethoden kunnen wel voor beiden worden ingezet.

2.1 Aanleiding tot een onderzoek

Een melding en/of constatering van een vermoedelijke schending zal niet altijd leiden tot een onderzoek. Zeker als het om een lichte schending gaat waarbij zowel de schending als de ernst ervan goed zijn vast te stellen (bijv. veel kopiëren voor eigen gebruik, vaak bezoeken van niet werkgerelateerde internetsites) zal het bevoegd gezag niet snel besluiten tot een uitgebreid onderzoek. In dergelijke situaties bij een ambtenaar wordt de leidinggevende geïnformeerd die vervolgens de nodige maatregelen neemt: een stevig gesprek en eventuele (disciplinaire) maatregelen. Bij politieke ambtsdragers neemt het bevoegd gezag deze rol op zich.

Uiteraard worden schending en afhandeling wel geregistreerd.

Er vindt dus alleen een integriteitsonderzoek plaats als het bevoegd gezag – mede op basis van het advies over de melding – daar aanleiding toe ziet. Een dergelijk onderzoek heeft ingrijpende gevolgen voor de persoon in kwestie, eventuele andere betrokkenen en de organisatie. Daarom is het belangrijk (opnieuw) zorgvuldig af te wegen of de eventuele gevolgen van een onderzoek (bijv. beschadiging van de persoon in kwestie) in redelijke verhouding staan tot de ernst van de vermoedelijke schending en de gevolgen daarvan voor de organisatie. Voor het verdere vervolg maakt het niet wezenlijk uit of er sprake was van een anonieme of een niet-anonieme melding, behalve als de ‘kale’ anonieme melding de enige informatiebron is en blijft. Dan zal in het vervolg van de zaak de geringe bewijskracht van de anonieme melding een rol gaan spelen.

2.2 Vooronderzoek

Soms is het beoordelen van een melding op grond van de criteria niet voldoende om een juiste beslissing te nemen. Dan worden een aantal (twee of meer) beweringen uit de melding getoetst aan voor de hand liggende feiten en omstandigheden. Een andere optie is het voeren van een gesprek met de melder of – bij ambtenaren – met de leidinggevende van de persoon in kwestie. Natuurlijk hebben handelingen in dit kader een zeer beperkte diepgang. Ze zijn met name bedoeld om advisering aan en de beslissing van het bevoegd gezag beter te kunnen onderbouwen. Het is daarom logisch de aangewezen ambtenaren een dergelijk vooronderzoek te laten uitvoeren.

2.3 Keuze onderzoekers

Bij een verdergaand onderzoek – het feitenonderzoek – zal bepaald moeten worden of dit door interne of externe onderzoekers zal worden uitgevoerd.

Deze keuze is afhankelijk van:

- de positie van de persoon op wie de melding betrekking heeft;
- de aard en ernst van de integriteitsschending;
- de benodigde onafhankelijkheid;
- de benodigde objectiviteit;
- de aanwezige kennis en expertise.

Een extern adviseur kan helpen de keuze te bepalen. Een onderzoek zal door tenminste twee personen worden uitgevoerd.

2.3.1 Interne onderzoekers

De aangewezen ambtenaren kunnen – na bovenstaande afweging – in bepaalde situaties ook het feitenonderzoek doen. Daarbij kunnen zij gebruik maken van verschillende onderzoeksmethoden (zie hiervoor § 2.7). De interne onderzoekers kunnen tijdens het onderzoek en na overleg met de opdrachtgever derden inschakelen met vereiste of gewenste deskundigheid. Zij zijn daarbij wel verantwoordelijk voor de kwaliteit van de werkzaamheden van deze derden.

2.3.2 Externe onderzoekers

In een aantal situaties mogen de aangewezen ambtenaren geen (zelfstandig) onderzoek doen, maar wordt dit in handen gegeven van een daartoe gespecialiseerd extern bureau.

Dit is het geval als het gaat om vermeende schendingen door:

- politieke ambtsdragers;
- de ambtelijke top (gemeentesecretaris en diensthoofden);
- medewerkers van eigen unit/team;
- medewerkers van wie de interne onderzoekers aangeven het onderzoek onvoldoende objectief te kunnen uitvoeren.

Ook als de medewerker in kwestie – als die op de hoogte is gebracht van het aanstaande onderzoek (zie ook § 2.6) – aangeeft te twifelen aan de objectiviteit van de interne onderzoekers wordt het onderzoek extern uitgevoerd.

Tot slot wordt het onderzoek in handen gegeven van een extern bureau als uit de afweging blijkt dat het gaat om ernstige schendingen en/of er meer eisen gesteld zullen worden aan de onderzoeksmethodes.

Politie/justitie

Wanneer er vermoedelijk een misdrijf heeft plaatsgevonden wordt de politie en/of justitie ingeschakeld. In dat geval ligt de verantwoordelijkheid voor het strafrechtelijk onderzoek niet meer bij de organisatie. Bij een ambtenaar blijft het bevoegd gezag wel verantwoordelijk voor het vaststellen van eventueel plichtsverzuim.

2.4 De onderzoeksopdracht

Het bevoegd gezag is opdrachtgever. Na overleg tussen opdrachtgever en (interne of externe) onderzoekers wordt de opdracht tot onderzoek schriftelijk vastgelegd.

De opdracht bevat in ieder geval:

- de aanleiding
- een duidelijk omschreven doelstelling
- de onderzoeksvragen
- de onderzoeksmethoden
- de vermelding dat het bevoegd gezag /de opdrachtgever instemt met het gebruik van onderzoeksmethodes door de onderzoekers
- de vermoedelijke duur van het onderzoek. Als tijdens het onderzoek blijkt dat er meer tijd nodig is, bijv. omdat de complexiteit of omvang groter is dan vooraf geschat wordt de opdrachtgever daarvan tijdig op de hoogte gebracht.
- de omvang en inzet van de onderzoekscapaciteit
- de met het onderzoek gemoeide kosten

Bij het inschakelen van een externe partij moet ook vastgesteld worden van welke bevoegdheden deze gebruik kan maken. Het is helder dat in alle gevallen binnen de grenzen van het protocol integriteits-schendingen wordt gewerkt.

Vindt de opdrachtgever - bijv. na het verkrijgen van de voortgangsrapportages en na overleg met de onderzoekers - dat het onderzoek moet worden uitgebreid, dan wordt ook die uitbreiding schriftelijk vastgelegd in een aanvullende opdrachtoomschrijving.

2.5 Randvoorwaarden voor het onderzoek

Het kan niet genoeg benadrukt worden dat het onderzoek zorgvuldig dient plaats te vinden.

Dit houdt in dat het belang van alle partijen - betrokkene, organisatie, getuigen, slachtoffer - worden gewogen. De gekozen onderzoeksmethode moet in een redelijke verhouding staan tot de persoonlijke belangen van de betrokkene, zodat het onderzoek zo min mogelijk inbreuk maakt op diens persoonlijke levenssfeer.

Bij de keuze voor een onderzoeksmethode moet worden afgewogen of het doel ook met een lichter onderzoeksmiddel kan worden bereikt (subsidiariteit). Als bijvoorbeeld de vereiste informatie te verkrijgen is door de betrokkene en/of getuigen te horen dan vindt er geen observatie plaats. Wanneer op basis van deze weging een onderzoeksmethode is vastgesteld, wordt er vervolgens gekozen voor de minst ingrijpende toepassing, dat wil zeggen alleen in incidentele gevallen en gedurende een korte periode (proportionaliteit). Worden meerdere onderzoeksmethoden gebruikt dan wordt elke methode op deze wijze gewogen.

Zorgvuldigheid houdt ook in dat achteraf verantwoording kan worden afgelegd over alle beslissingen en (onderzoeks)handelingen voorafgaand aan en gedurende het onderzoek. Om dit mogelijk te maken moeten het bevoegd gezag en de onderzoekers hun beslissingen en handelingen, inclusief motivatie, schriftelijk vastleggen.

Uiteraard onthouden de onderzoekers zich van onoorbare handelingen zoals het uitoefenen van fysieke druk en het misleiden van de betrokkene.

2.6 Acties rond betrokkene

Voorafgaand aan of tijdens het onderzoek moeten twee acties ondernomen worden rond de persoon in kwestie.

Ten eerste wordt de betrokkene schriftelijk op de hoogte gebracht dat er een feitenonderzoek naar zijn gedragingen plaatsvinden. In deze kennisgeving staat:

- een omschrijving van het handelen of nalaten dat aanleiding is voor het onderzoek;
- de mededeling dat betrokkene en eventuele getuige(n) kunnen worden gehoord;
- de mededeling dat de ambtenaar of politiek ambtsdrager zich door een raadsman kan laten bijstaan ;

- de mededeling dat wanneer andere feiten en omstandigheden bekend worden die van belang kunnen zijn voor de vaststelling van de omvang, aard en ernst van de integriteitsschending, het onderzoek zich kan uitstrekken tot die feiten en omstandigheden.

Het is wel zo fatsoenlijk de betrokkene ook mondeling te informeren. Het bevoegd gezag kan dit doen tegelijkertijd met het overhandigen van de schriftelijke kennisgeving aan de betrokkene. Gaat het om een ambtenaar dan wordt nu ook de direct leidinggevende op de hoogte gebracht van de situatie en het komende onderzoek.

In sommige situaties is het echter beter de persoon in kwestie niet onmiddellijk te informeren over het op handen zijnde onderzoek, bijvoorbeeld als diegene dan mogelijk bewijsmateriaal kan of zal vernietigen. In een dergelijk geval worden eerst zo snel mogelijk maatregelen genomen zodat mogelijk relevant bewijs niet verdwijnt. Deze beschermingsmaatregelen zijn het veiligstellen van dossiers, bestanden, stukken etc.

Dit brengt ons bij de tweede actie, het opleggen van een ordemaatregel.

Wanneer er sprake is van een integriteitsschending waarbij het niet wenselijk is dat de persoon in kwestie zich op de werkplek bevindt of zijn functie uitoefent, of er een reële kans is dat bewijsmateriaal wordt vernietigd kan een ordemaatregel worden opgelegd. Een dergelijk besluit wordt uiteraard alleen genomen na zorgvuldige afweging en voorbereiding, en kan alleen door het bevoegd gezag worden opgelegd. Het vooraf horen van de betrokkene is onderdeel van de afweging, tenzij haast is bij het treffen van de maatregel.

Er zijn twee relevante ordemaatregelen :

- a. ontzegging van de toegang tot het dienstgebouw en/of gemeentehuis;
- b. schorsing van de betrokkene, van rechtswege of op basis van een besluit.

Een ordemaatregel heeft altijd een tijdelijk karakter met als richtlijn de duur van het feitenonderzoek inclusief de naar aanleiding van de bevindingen uit het onderzoek genomen relevante besluiten.

2.7 Onderzoeksmethoden: bevoegdheden, rechten en plichten

De onderzoekers kunnen gebruik maken van verschillende onderzoeksmethoden. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- het horen van de betrokkene;
- het horen van getuigen;
- het onderzoek van de werkomgeving;
- de observatie (mag alleen gebruikt worden door externe onderzoekers);
- het onderzoek van telecommunicatie;
- andere onderzoeksmethoden.

Horen betrokkene

Tijdens het feitenonderzoek kan de betrokkene worden gehoord. Daarbij wordt hij vooraf geïnformeerd over de aard en mogelijke duur van het gesprek. Betrokkene kan zich tijdens het gesprek door een raadsman laten bijstaan. De onderzoekers mogen zich voor, tijdens en na het gesprek niet misleidend uitlaten of gedragen en geen psychische en/of fysieke druk of dwang uitoefenen. De betrokkene moet zijn verklaring vrij kunnen afleggen.

Er zijn geen voorschriften dat de betrokkene verplicht is mee te werken aan het feitenonderzoek door verklaringen af te leggen. Maar voor ambtenaren is wel wettelijk vastgelegd dat zij zich als een goed ambtenaar moeten gedragen. Bovendien heeft de Centrale Raad van Beroep in twee zaken uitgesproken dat een ambtenaar aan wiens integriteit extra hoge eisen mogen worden gesteld openheid van zaken moet geven in een situatie waarin gerechtvaardigde twijfel is gerezen aan zijn integriteit. Doet hij dat niet, dan riskeert hij dat hem plichtsverzuim wordt verweten, hetzij omdat het nalaten om opheldering te verschaffen als zodanig als plichtsverzuim wordt aangemerkt, hetzij omdat de ambtenaar een gerechtvaardigde en ernstige twijfel niet heeft kunnen of willen wegnemen.

Ook van politieke ambtsdragers wordt verwacht dat zij 'naar eer en geweten' hun plichten vervullen.

Dit is opgenomen in de eed of verklaring en gelofte die zij afleggen.

Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te bevorderen en te zorgen dat de rechter het gesprek als bewijs kan accepteren, is het noodzakelijk de gesprekken te voeren in koppels van twee onderzoekers. De onderzoekers maken een verslag van het gesprek.

Horen getuige(n)

De onderzoekers kunnen getuigen van zowel binnen als buiten de organisatie horen. Getuigen werkzaam als ambtenaar – al of niet binnen de organisatie – zijn verplicht aan het feitenonderzoek mee te werken. Dit vloeit rechtstreeks voort uit hun dienstbetrekking.

Wanneer een ambtelijke getuige niet wil meewerken, geldt dat als plichtsverzuim. De medewerking houdt in dat de getuige verplicht is informatie voor het onderzoek te verschaffen en dat deze informatie op waarheid berust. Uit hoofde van hun functie en/of rol kan worden verwacht dat politieke ambtsdragers ook meewerken aan het onderzoek. Hier is overigens geen verplichting aan verbonden, en dus evenmin de mogelijkheid bij weigerachtig gedrag sancties toe te passen.

Ook de getuigen moeten vooraf worden geïnformeerd over de aard en de mogelijke duur van het gesprek. En ook zij mogen zich laten bijstaan door een raadsman.

Getuigen worden zoveel mogelijk individueel gehoord. Over het algemeen is het collectief horen van getuigen geen betrouwbare methode om objectieve informatie te verkrijgen.

De onderzoekers maken een verslag van het gesprek. Omdat duidelijk moet zijn wie wat heeft verklaard, moeten de verklaringen voorzien zijn van de naam van de getuige, diens handtekening en de datum. Een anonieme verklaring is slechts toelaatbaar in combinatie met ander, verifieerbaar bewijsmateriaal en wanneer het handhaven van de anonimiteit op zeer zwaarwegende gronden noodzakelijk is.

Onderzoek werkomgeving

Bij een vermoeden dat zich in de werkomgeving informatie bevindt die van belang kan zijn voor het onderzoek, kunnen de onderzoekers die werkomgeving (die valt onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag) doorzoeken. Onder de werkomgeving worden onder andere begrepen: dienstruimten, (archief)kasten, bureaus, geautomatiseerde data- en systeembestanden en dienstvoertuigen.

De werkplek wordt zo mogelijk in aanwezigheid van de betrokkene doorzocht. Hij wordt dan ook uitgenodigd om aanwezig te zijn. Wanneer de betrokkene aangeeft niet aanwezig te willen zijn of zonder opgaaf van (gegronde) redenen op het opgegeven tijdstip wegblijft, kunnen de onderzoekers overgaan tot het doorzoeken van de werkomgeving. Het bevoegd gezag dat de onderzoeksopdracht heeft gegeven, neemt de nodige maatregelen om een onredelijke of onbehoorlijke bejegening op de werkplek te voorkomen.

Minimaal twee onderzoekers voeren het onderzoek van de werkomgeving uit. Van de resultaten van het onderzoek van de werkomgeving maken de onderzoekers een rapport van bevindingen op.

Observatie

Om handelingen of gedragingen die hebben geleid tot een vermoeden van een integriteitsschending te bevestigen, kan het noodzakelijk zijn de betrokkene te observeren.

Deze onderzoeksmethode mag alleen uitgevoerd worden door externe onderzoekers, omdat observatie een specifieke deskundigheid vereist en omdat het een grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer met zich meebrengt.

Er zijn twee vormen van observatie:

- Dynamische observatie

Dit is het fysiek volgen van personen of goederen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van een foto- en/of videocamera, op voorwaarde dat de camera wordt ingezet vanaf de openbare weg of in openbaar toegankelijke ruimtes (voor iedereen waarneembaar). Soms moet er ook buiten diensttijd worden geobserveerd, bijvoorbeeld bij een vermoeden van oneigenlijk ziekteverzuim of van onverenigbare nevenactiviteiten. Dit is slechts toegestaan als er sprake is van een zodanig zwaarwegend plichtsverzuim dat de aantasting van de privacy te rechtvaardigen is.

- Statische observatie

Dit is observatie met een (verborgen) camera op (een deel van) de werkplek, zoals bij een kassa om te kunnen vastleggen dat de betrokkene niet-legitieme onttrekkingen aan de kas doet.

Aan het gebruik van foto- of videocamera's zijn wel voorwaarden verbonden. Zo moet er een concrete aanwijzing zijn dat er een integriteitsschending heeft plaatsgevonden en er moet sprake zijn van een gerechtvaardigd belang om dit middel in te zetten en daarmee inbreuk te maken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.

Verder is het kenbaarheidsvereiste van toepassing: alle medewerkers binnen de organisatie moeten vooraf geïnformeerd worden over de mogelijke inzet van verborgen camera's onder bijzondere omstandigheden. Met het verspreiden en publiceren van dit protocol Integriteitsschendingen wordt hieraan voldaan.

Onderzoek telecommunicatie

Als er een vermoeden is van een integriteitsschending waarbij gebruik is gemaakt van telecommunicatiemiddelen (zoals telefoon, fax, e-mail en internet) kan daar onderzoek naar worden gedaan. Er is dan sprake van oneigenlijk gebruik van die middelen. Ook bij deze onderzoeksmethode moet voldaan zijn aan het kenbaarheidsvereiste. De regeling en folder e-mail en internetgebruik voorziet daarin.

Oneigenlijk gebruik e-mail

Afhankelijk van de schending kan op vier manieren het e-mailverkeer van de betrokkene worden onderzocht. Soms moeten meerdere mogelijkheden worden gebruikt. Dit vindt dan volgorde plaats.

1. Het volume (hoeveelheid) van het e-mailverkeer van de persoon in kwestie wordt onderzocht door deze te vergelijken met het gemiddelde volume in vergelijkbare situaties.
2. De bijlagen (attachments) worden onderzocht. Aan de hand van de soort bijlagen (extensies zoals .exe, .mp3, .jpg) en de omvang ervan wordt bepaald of het onderzoek wordt voortgezet.
3. De tekst die bij het onderwerp van de mail is ingevoerd wordt onderzocht. Is er aanleiding tot nader onderzoek dan kan worden gescand op afbeeldingen of taal.

4. De inhoud van e-mailberichten wordt onderzocht. In de regel gebeurt dit pas als er zeer ernstige verdenkingen bestaan en de voorgaande stadia zijn doorlopen.

Oneigenlijk gebruik internet

Een integriteitsschending door oneigenlijk gebruik van internet wordt bepaald door te onderzoeken:

- hoe vaak en hoe lang welke websites bezocht zijn;
- hoe vaak welke bestanden zijn gedownload (zoals muziek, spelletjes, upgrades);
- hoe lang dat heeft geduurd;
- welke informatie op sociale media is geplaatst (Hyves, Facebook, twitters etc.).

Oneigenlijk gebruik telefoon en fax

Een onderzoek naar oneigenlijk telefoon- of faxgebruik vindt plaats als het vermoeden bestaat dat betrokkene verantwoordelijk is voor onverklaarbaar hoge telefoonkosten of vertrouwelijke of geheime informatie verstrekt aan derden.

Dit onderzoek richt zich voornamelijk op de geregistreerde gespreks- of faxgegevens. Daaronder wordt begrepen de datum, de tijd, het gekozen nummer, de duur van het gesprek en de daaraan verbonden kosten.

De onderzoekers luisteren geen telefoongesprekken af.

Andere onderzoeksmethoden

Onderzoekers kunnen ook andere onderzoeksmethoden gebruiken, zoals statistisch onderzoek en handschriftanalyse.

Statistisch onderzoek wordt gebruikt om een relatie te vinden tussen de aanwezigheid van de betrokkene op een bepaald(e) plaats en tijdstip en de vermeende integriteitsschending, bijvoorbeeld wanneer geld aan de kas is onttrokken, terwijl de betrokkene geen verklaring kan geven voor zijn aanwezigheid. Volgens jurisprudentie is statistisch bewijs alleen – zonder enig ander bewijs – niet voldoende. Statistisch bewijs wordt slechts doorslaggevend geacht, als de uitkomst geen gerede twijfel laat over het 'daderschap'.

Een handschriftanalyse of -vergelijking wordt ingezet om te achterhalen of de betrokkene een document heeft gemaakt. In juridische procedures wordt in het algemeen aan een handschriftanalyse slechts aanvullende bewijskracht toegekend. In het feitenonderzoek zal een handschriftanalyse als bewijsmiddel slechts dan doorslaggevend zijn als de uitkomst van die analyse geen redelijke twijfel openlaat over de rol van de betrokkene.

2.8 Communicatie

Goede communicatie tussen het bevoegd gezag, de onderzoekers, de betrokkene, de getuigen en – eventueel en in een later stadium – niet direct-betrokken medewerkers binnen de organisatie, is van evident belang. Tegelijkertijd is interne en externe communicatie over integriteitsonderzoeken een lastige zaak. Het spreekt vanzelf dat zorgvuldigheid in de communicatie essentieel is, rekening houdend met de verschillende belangen zoals:

- de persoonlijke levenssfeer van betrokkene;
- het onderzoeksbelang;
- het voorkomen van onrust binnen en buiten de organisatie.

Communicatie maakt integriteit bespreekbaar en is daardoor een belangrijk preventief instrument. Gemeente Heerenveen wil bekend staan als een integere organisatie. Dit vertrouwen kan het beste worden gewekt door zelf het initiatief te nemen tot communicatie als dat mogelijk en relevant is. Zelf met nieuws over integriteitszaken naar buiten treden laat zien dat de organisatie niets wil verbergen. Bovendien biedt het de gelegenheid de toon te bepalen. De zaak kan in feitelijk juiste termen (vereiste objectiviteit en zakelijke toonzetting) en in juiste termijnen worden gedefinieerd.

Helaas is het niet altijd mogelijk de regie in dit proces zelf in handen te houden. Dit zal er vaker het geval zijn als een politiek ambtsdrager of een hoge ambtenaar betrokken is. De media zal er dan eerder 'lucht van krijgen'. Omdat een roddelcircuit schadelijk is voor de persoon, voor de organisatie én voor het onderzoek – zeker als dit publiekelijk gebeurt – kan het soms nodig zijn in de publiciteit te treden als dat eigenlijk nog niet gewenst is. Deze stap zal uiteraard zeer zorgvuldig moeten worden afgewogen.

Communicatie met betrokkene

Er zijn al verschillende momenten genoemd waarop het bevoegd gezag (of de onderzoekers) en de betrokkene communiceren. De kans is groot dat met name de betrokkene behoefte heeft aan meer informatie-uitwisseling over bijvoorbeeld de gang van zaken tijdens het onderzoek en over de voortgang. Dit kan conflicteren met het onderzoeksbelang. Zo kan het niet bevorderlijk voor de bewijsvergaring zijn om alle informatie lopende het onderzoek aan de betrokkene te verstrekken. Het al of niet verstrekken van informatie moet dus door het bevoegd gezag en de onderzoekers zorgvuldig worden afgewogen.

Interne communicatie

Ondanks het belang dat wordt gehecht aan goede communicatie wordt in beginsel intern geen ruchtbaarheid gegeven aan een onderzoek. Onderzoeken naar Integriteitsschendingen zijn zeer gevoelig voor ontijdige bekendmaking.

Het kan zijn dat commotie ontstaat tijdens het onderzoek waardoor zwijgen niet langer een optie is omdat daarmee de privacy van betrokkene of het beeld dat men heeft van de organisatie worden geschaad. Het inlichten van een proportionele groep medewerkers door het bevoegd gezag over het feit dat er een onderzoek loopt is dan zinvol. Uiteraard wordt geen inhoudelijke informatie over inhoud en afloop van het onderzoek.

De opdrachtgever van het onderzoek overlegt dan met de onderzoekers over de bekendmaking, vooral over de bekendmaking aan de persoon in kwestie. Zodra de (naaste) omgeving van de betrokkene met het onderzoek te maken krijgt wordt deze mondeling ingelicht. Daarbij wordt ook besproken welke houding directe collega's zullen aannemen wanneer zij door anderen naar het onderzoek worden bevraagd. Ambtenaren kan een geheimhoudingsplicht worden opgelegd. Bij politieke ambtsdragers zal ook in deze situatie alleen beroep gedaan kunnen worden op de eed of gelofte.

De kring van geïnformeerden blijft natuurlijk zo klein mogelijk en lopende het onderzoek worden geen specifieke redenen gegeven voor het onderzoek of tussentijdse maatregelen. Er hoeft echter niet geheimzinnig te worden gedaan over zaken die iedereen al weet; langdurig disfunctioneren is bijvoorbeeld in de naaste omgeving vaak allang bekend.

Bij ordemaatregelen die voor, tijdens of na het onderzoek worden genomen, zoals schorsing, is het onvermijdelijk dat de (naaste) collega's hierover worden ingelicht. En wanneer de betrokkene voor de omgeving zichtbaar wordt gestraft (bijvoorbeeld ontslag of overplaatsing), volgt (opnieuw) een bespreking met de collega's. Dan kan een toelichting gegeven worden en bestaat de kans te leren van de reacties van de medewerkers.

Ook als de betrokkene niet zichtbaar wordt gestraft kan een bespreking zinvol zijn. Als het namelijk toch bekend wordt, ontstaat het beeld van geheimzinnigheid en onduidelijkheid. Bovendien kan een bespreking een goede gelegenheid zijn met een groep medewerkers integriteitsschendingen aan de orde te stellen. In alle gevallen geldt: hoe actiever zelf het initiatief tot communicatie wordt genomen, hoe meer men regie op de zaak houdt. Om die grip te versterken en voor de noodzakelijke consistentie is het van belang dat één kanaal de informatie verstrekt, bij voorkeur het bevoegd gezag.

Externe communicatie

In principe wordt er geen publiciteit gezocht tijdens een onderzoek. Toch kan het door omstandigheden nodig zijn tijdens het onderzoek in de publiciteit te treden. Dan wordt alleen bevestigd dat het onderzoek loopt en worden verder geen mededelingen gedaan.

Alleen het bevoegd gezag – en dus niet de onderzoekers - kan als opdrachtgever van een onderzoek eventuele vragen van media beantwoorden. Een goed uitgangspunt is: 'open waar mogelijk, gesloten waar nodig'. Het bevoegd gezag kan daarbij ondersteund worden door de unit Communicatie. Liefst voor maar uiterlijk gelijktijdig met het moment van externe publiciteit wordt intern gecommuniceerd. Dit is overigens alleen mogelijk als de regie in eigen handen is en blijft.

Communicatie en politieke ambtsdragers

De beschreven werkwijze voor interne en externe communicatie bevat voldoende aanknopingspunten om deze ook toe te passen bij een mogelijke schending door een politiek ambtsdrager. Het zwaartepunt zal dan waarschijnlijk liggen op afwegingen rond externe communicatie. Met name de keuze of, en zo ja wanneer en op welke wijze extern gecommuniceerd gaat worden is daarbij cruciaal.

2.9 Verslaglegging en rapportage

Tijdens het feitenonderzoek wordt een verslag gemaakt van de verschillende onderzoekshandelingen. Dit geldt uiteraard voor elk onderzoek, of het nu intern of extern is. Het bevoegd gezag kan alleen tot de conclusie komen dat de betrokkene zich inderdaad schuldig heeft gemaakt aan een integriteitsschending als het vermoeden wordt gestaafd met schriftelijke gegevens. Het onderzoek moet inzichtelijk zijn voor alle partijen en de rechtmatigheid en kwaliteit moeten toetsbaar zijn. Een adequate verslaglegging laat ook zien in hoeverre overeenstemming of verschil van mening bestaat tussen de verschillende partijen over de toedracht, feiten en omstandigheden.

Verslaglegging van de gesprekken en van andere onderzoeksmethoden

Zoals gezegd worden interviews met minimaal twee personen afgenomen. De onderzoekers maken een zo getrouw mogelijk verslag van gesprekken met de betrokkene(n) en de getuigen. Het verslag wordt vervolgens voorgelegd aan de betrokkene/de getuige(n).

Alle gesprekspartners moeten het verslag ondertekenen. Ook moet op elke pagina hun paraaf gezet worden. Betrokkene(n) of getuige(n) krijgt hierbij de mogelijkheid om commentaar te geven op het verslag.

Als het mogelijk is wordt het verslag meteen opgemaakt en onmiddellijk na het beëindigen van het gesprek ondertekend. Voordeel hiervan is dat het vaak minder aanleiding geeft tot discussies over de tekst van het verslag. Is dit niet mogelijk dan wordt het verslag binnen drie werkdagen opgemaakt en ter ondertekening naar de betrokkene en/of getuige(n) gestuurd. Deze moet het verslag - met eventuele schriftelijke opmerkingen - binnen vijf werkdagen ondertekend (en elke pagina geparafeerd!) terugsturen.

Wanneer onderzoekers en de betrokkene/getuige(n) het niet eens kunnen worden over de tekst van het verslag, wordt de afwijkende opinie van betrokkene/getuige(n) opgenomen in een rapport dat aan het verslag wordt toegevoegd. Weigert een betrokkene het gespreksverslag te ondertekenen, dan vermelden de onderzoekers dat in het verslag, zo mogelijk met opgaaf van de redenen. Het verslag wordt aan het vertrouwelijke dossier toegevoegd.

Het gebruik van de andere toegepaste onderzoeksmethoden moet eveneens op adequate wijze worden vastgelegd.

De onderzoeksfase eindigt met het aanbieden van het onderzoeksrapport aan het bevoegd gezag. Het rapport bevat alle informatie die het bevoegd gezag nodig heeft om zich een oordeel te kunnen vormen over (het vermoeden van) de integriteitsschending.

Ook de betrokkene moet het onderzoek kunnen beoordelen en dit indien gewenst kunnen (laten) toetsen op rechtmatigheid.

Inhoud

In de rapportage komen in ieder geval de volgende aspecten aan de orde:

- de onderzoekopdracht met eventuele uitbreidingen die tijdens het onderzoek noodzakelijk zijn gebleken;
- een beschrijving van de casus. Daarin worden de uitgangspunten voor het onderzoek, de feiten en omstandigheden die hierbij een rol hebben gespeeld, helder naar voren gebracht;
- de relevante regelgeving;
- onderzoeksresultaten.

Geen aanbevelingen voor de beoordeling

De onderzoekers hebben de taak om het feitencomplex objectief vast te stellen. Zij geven geen opvattingen over de consequenties die aan de onderzochte feiten zouden moeten worden verbonden. Het is de taak van het bevoegd gezag om, op basis van de onderzoeksgegevens, een oordeel te vormen over de feiten en omstandigheden die de integriteitsschending betreffen. Het spanningsveld tussen objectief (descriptief) onderzoek en het vormen van een (normatief) oordeel maakt het noodzakelijk deze taken gescheiden te houden.

Aanbieding rapport aan bevoegd gezag

Nadat de onderzoekers het rapport hebben opgesteld, bieden zij dit aan aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag:

- beslist of de vastgestelde feiten in het rapport aanleiding geven om de feiten te kwalificeren als ambtelijk plichtsverzuim of als ander ongewenst handelen;
- overweegt vervolgens of het onderzoeksrapport aanleiding geeft tot een disciplinaire of andere rechtspositionele maatregel (ambtenaar), of tot een op de Kieswet of Gemeentewet gebaseerde maatregel (politiek ambtsdrager).

Ook het onderzoeksrapport wordt opgenomen in een afzonderlijke, vertrouwelijke dossier (zie voetnoot 25).

2.10 Samenvatting hoofdstuk 2

Stroomschema feitenonderzoek

{ zie bijlagen }

Hoofdstuk 3:

Juridische afhandeling

Dit hoofdstuk gaat alleen in op de afhandeling van schendingen door ambtenaren en geldt dus niet voor politieke ambtsdragers. De uitzondering: in § 3.1 wordt omschreven wat plichtsverzuim inhoudt. Van plichtsverzuim is alleen sprake als het gaat om ambtenaren, maar in die paragraaf vermelde (onwenselijke) gedragingen gelden natuurlijk onverkort ook voor politieke ambtsdragers. De sanctiemogelijkheden ten opzichte van politieke ambtsdragers zijn echter beperkt. Gaat het om een strafrechtelijke overtreding dan wordt, net als bij ambtenaren, politie en/of justitie ingeschakeld. Is er geen sprake van een misdrijf dan behoren - afhankelijk van de aard en ernst van de schending - gesprekken, (publieke) excuses, schorsing of terugtreding c.q. ontslag tot de mogelijkheden. Schorsing van een raadslid kan in eerste instantie door het college worden ingezet, waarna deze maatregel wordt voorgelegd aan de raad. Die besluit of de schorsing al of niet terecht is. Blijft de schorsing van kracht dan kan het betrokken raadslid dit bij de rechter aanvechten. Een wethouder kan bij ernstige schendingen ontslagen worden door de raad, de burgemeester bij koninklijk besluit.

In onderstaand schema wordt inzichtelijk gemaakt welke wet- en regelgeving ten grondslag ligt aan de verschillende mogelijkheden tot afdoening voor ambtenaren en politieke ambtsdragers.

Wettelijke basis afdoening schending

{ voor schema zie bijlagen }

N.B. Bij de juridische afhandeling van schendingen is jurisprudentie van belang. Omdat dit hoofdstuk gaat over de juridische afhandeling m.b.t. ambtenaren wordt in de voetnoten vaak verwezen naar uitspraken die zijn opgenomen in het Tijdschrift voor Ambtenarenrecht.

3.1 Omschrijving plichtsverzuim

De ambtenaar die zich niet als een goed ambtenaar gedraagt, maakt zich schuldig aan plichtsverzuim. Daarvan is op de eerste plaats sprake als de ambtenaar geschreven regels overtreedt, zoals wet- en regelgeving en andere gepubliceerde regels en beleid.

Van plichtsverzuim kan ook sprake zijn wanneer algemeen aanvaarde normen worden geschonden, ook al zijn deze niet schriftelijk vastgelegd.

Voor de duidelijkheid: niet alleen 'doen wat verboden is', maar ook het nalaten van een handeling die redelijkerwijs van de ambtenaar verwacht mag worden, kan onder omstandigheden plichtsverzuim inhouden. Een voorbeeld: de ambtenaar die binnen zijn organisatie geen melding maakt van door hem verrichte nevenwerkzaamheden, terwijl duidelijk is dat een verstrengeling van het eigen en het dienstbelang aan de orde is of kan zijn, maakt zich schuldig aan plichtsverzuim.

Voor ambtenaren geldt bovendien dat ook het gedrag buiten werktijden en buiten de plaats waar de functie wordt uitgeoefend van belang kan zijn. Met name als er een relatie is met de publieke functie, gelden voor deze ambtenaren hoge(re) normen, omdat er dan al snel sprake is van een uitstraling op de overheidsorganisatie. Een voorbeeld: de politieagent die zich in privé-tijd schuldig maakt aan geweld of de belastinginspecteur die fraudeert bij zijn persoonlijke belastingaangifte, schaadt zijn ambt en het imago van de overheid in het algemeen.

3.2 Samenloop van strafrecht en ambtenarenrecht

Het kan voorkomen dat een ambtenaar strafrechtelijk wordt vervolgd door Justitie. Dat is op zichzelf onvoldoende basis en bewijs om de ambtenaar meteen ook plichtsverzuim te verwijten in zijn ambtelijke hoedanigheid. Er zal dus uit eigen onderzoek moeten blijken of er ook sprake is van ambtelijk plichtsverzuim. Daarbij mag wel gebruik gemaakt worden van documenten uit het strafrechtelijke opsporings- en vervolgingstraject (zoals een proces-verbaal) als daarover beschikt kan worden.

Voor het overige zijn het strafrechtelijke traject en het interne disciplinaire traject gescheiden en gelden afwijkende regels bijvoorbeeld ten aanzien van procedure en bewijs.

Zo kan een ambtenaar strafrechtelijk geconcludeerd worden en voor hetzelfde delict, als er tevens sprake is van plichtsverzuim, een disciplinaire straf opgelegd krijgen. Het beginsel 'ne bis in idem' is namelijk op samenloop tussen het strafrecht en het ambtenarenrecht niet van toepassing. Dat betekent ook dat bij vrijspraak van strafrechtelijke vervolging wegens gebrek aan bewijs in bepaalde situaties er toch een disciplinaire maatregel kan volgen, als eigen onderzoek van de organisatie leidt tot ernstige twijfel over de integriteit en betrouwbaarheid van een ambtenaar.

Het feit dat de ambtenaar van zijn vrijheid is beroofd in het kader van opsporing en vervolging – door voorarrest of anderszins – leidt veelal automatisch tot diens schorsing (schorsing van rechtswege). Bij strafrechtelijke vervolging van de ambtenaar wegens een misdrijf ontbreekt het automatisme maar kan het bevoegd gezag er voor kiezen de ambtenaar te schorsen.

Meestal is het ook mogelijk om een ambtenaar op basis van de CAR/UWO direct te ontslaan zodra deze onherroepelijk is veroordeeld tot het ondergaan van een vrijheidsstraf wegens een misdrijf. Onherroepelijk wil zeggen dat de ambtenaar geen mogelijkheid meer heeft om in beroep te gaan tegen het strafrechtelijke vonnis. Ontslag is in dat geval dus wel mogelijk maar niet verplicht. Ook in een dergelijke situatie heeft het bevoegd gezag vrijheid van keuze.

3.3 Tenlastelegging en het afleggen van verantwoording

Als uit het feitenonderzoek naar voren komt dat er sprake is of lijkt te zijn van plichtsverzuim, dan wordt de persoon in kwestie door het bevoegd gezag met de belastende gegevens geconfronteerd. Dit gebeurt bij voorkeur schriftelijk en wordt aangeduid als de tenlastelegging. Deze bevat in de regel het volgende:

- een beschrijving van voorlopig vastgestelde feiten en omstandigheden;
- de constatering en onderbouwing van (vermoedelijk) plichtsverzuim;
- eventueel het voornemen tot strafoplegging;
- een uitnodiging voor het afleggen van verantwoording ten overstaan van het bevoegd gezag;
- vermelding van de mogelijkheid om zich op eigen kosten te laten bijstaan door een raadsman.

Door de betrokkene uit te nodigen voor het afleggen van verantwoording wordt deze in staat gesteld zijn zienswijze te geven op de feiten en omstandigheden rond het plichtsverzuim. Dit kan schriftelijk of mondeling plaatsvinden. De betrokkene heeft geen spreekplicht. In geval van schriftelijke verantwoording kan de persoon in kwestie desgewenst alsnog de gelegenheid krijgen voor een mondelinge toelichting. De verantwoording vindt zo spoedig mogelijk – in ieder geval binnen tien werkdagen – na de tenlastelegging plaats. Aandachtspunten bij de mondelinge verantwoording of toelichting:

- Als de ambtenaar niet verschijnt en vanuit de organisatie zeer wordt gehecht aan een gesprek kan door het bevoegd gezag aan de ambtenaar een dienstopdracht tot verschijning gegeven worden. Geeft de ambtenaar aan de dienstopdracht geen gehoor (zonder geldige reden), dan is dat op zichzelf ook plichtsverzuim.

- De ambtenaar kan zich laten bijstaan door een raadsman of –vrouw, zoals iemand van de vakbond of een advocaat. Als een gemachtigde optreedt namens de ambtenaar, behoort alle correspondentie via deze gemachtigde te lopen.
- Bij het gesprek zijn – naast het bevoegd gezag – vanuit de organisatie ten minste twee personen aanwezig: de leidinggevende en een P&O-adviseur. Het bevoegd gezag maakt de ambtenaar voorafgaand (schriftelijk) of aan het begin van het gesprek duidelijk waartoe het gesprek dient. In een gesprek mogen geen uitspraken of verklaringen van de betrokkene verkregen worden en als bewijsmateriaal gebruikt worden in de procedure, zonder dat de betrokken ambtenaar voorafgaand op de hoogte is gesteld van de bedoeling van het gesprek.
- Van het gesprek wordt binnen drie werkdagen een verslag gemaakt. Het bevoegd gezag ondertekent het verslag en laat ook de ambtenaar ondertekenen voor akkoord of voor gezien. Als deze niet wil ondertekenen, wordt dit op het verslag vermeld. Verzending vindt aangetekend plaats. Als het verslag in plaats daarvan wordt uitgereikt, dan moet er door de ambtenaar of diens raadsman een ontvangstbevestiging ondertekend worden.
- Het is belangrijk dat verslagen en documenten altijd worden bewaard. Omdat het niet meer gaat om (onderzoek van) een vermoeden gebeurt dit bewaren vanaf nu in het personeelsdossier. De stukken zijn noodzakelijk ter onderbouwing van de constatering van eventueel plichtsverzuim.

3.4 Vaststellen feiten en plichtsverzuim

Nadat de betrokkene in staat is gesteld om zich te verantwoorden, neemt het bevoegd gezag een definitief standpunt in ten aanzien van de feiten en omstandigheden. Op basis daarvan wordt beoordeeld of er al dan niet sprake is van plichtsverzuim. Volgens vaste rechtspraak is daarvoor vereist dat “op basis van deugdelijk vastgestelde gegevens de overtuiging moet zijn verkregen dat de desbetreffende ambtenaar zich aan de hem verweten gedraging heeft schuldig gemaakt”. Dit brengt onder meer met zich mee dat de ambtenaar het recht heeft om een toelichting op de situatie te geven.

Het bevoegd gezag heeft de plicht om niet vooringenomen te handelen, om zorgvuldig bewijs te vergaren en om zich aan andere beginselen van behoorlijk bestuur te houden.

3.5 Schuld en toerekeningsvatbaarheid

Evenals in het strafrecht kunnen zich situaties voordoen waarin weliswaar sprake is van overtreding van geschreven of ongeschreven regels, maar waarbij schuld ontbreekt of waarbij sprake is van rechtvaardigende omstandigheden.

Er is dan ook alleen sprake van plichtsverzuim als de ambtenaar schuld heeft.

Een ambtenaar die ten tijde van de ten laste gelegde gedragingen ontoerekeningsvatbaar was, is niet schuldig. Hij besefte immers niet dat zijn gedrag verwijtbaar was. Daarvan zal overigens niet snel sprake zijn, want enig besef van de verwijtbaarheid van gedragingen is bijna altijd wel aanwezig, zelfs als er sprake is van verminderde toerekeningsvatbaarheid. Alleen bij ernstige psychische defecten zal zich dit kunnen voordoen. Als daarvoor een indicatie bestaat, kan een specialist ingeschakeld worden. Belangrijke kanttekening hierbij is dat (overmatig) gebruik van of verslaving aan alcohol of drugs de schuld voor plichtsverzuim niet wegnemen. Het plegen van plichtsverzuim onder invloed van alcohol of drugs, wordt de ambtenaar dus ten volle aangerekend.

3.6 Rechtvaardigende omstandigheden en overmacht

De overtreding van een regel betekent in principe plichtsverzuim. Toch kunnen er situaties zijn waarin bepaald gedrag de persoon in kwestie niet in redelijkheid volledig verweten kan worden. Cultuur, werkomstandigheden en wijze van leidinggeven binnen het betrokken organisatieonderdeel vormen overigens géén rechtvaardigende omstandigheden. Een permissieve werksfeer waarin eerder onvolgende is opgetreden tegen misstanden, ontnemt niet de verwijtbaarheid van plichtsverzuim. Wel kan dit relevant zijn voor het bepalen van de zwaarte van de strafoplegging als volgens het bevoegd gezag daarvoor aanleiding bestaat.

3.7 Wel of niet straffen

Als na afweging van de feiten en betrokkenheid van de persoon in kwestie blijkt dat er inderdaad sprake is van plichtsverzuim beslist het bevoegd gezag over een eventuele disciplinaire strafoplegging. Bij plichtsverzuim is het opleggen van straf niet verplicht. Een besluit daartoe wordt aan eigen inzicht en oordeel overgelaten. Het is uiteraard wel zaak om een consistente en consequente lijn te hanteren waarbij een vastgestelde schending van integriteit wordt bestraft en gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Daarmee wordt het signaal afgegeven dat integriteit binnen onze organisatie belangrijk gevonden wordt.

Er zijn ook alternatieven voor disciplinaire strafoplegging. Zo kan in lichtere gevallen gekozen worden voor een streng gesprek, uiteraard met schriftelijke vastlegging daarvan. Als sprake is van misbruik van alcohol, drugs of van gokverslaving met gevolgen voor de functie-uitoefening kan dit bijvoorbeeld ook aangepakt worden door in eerste instantie strakke afspraken met de persoon in kwestie te maken over een behandeltraject. Deze afspraken zijn voor betrokkene niet vrijblijvend. Deze wijze van omgaan

met plichtsverzuim wordt ambtelijke afdoening genoemd. De eigen leidinggevende speelt in een dergelijke aanpak een belangrijke rol.

3.8 Strafsoorten

Als er na afweging besloten wordt tot een disciplinaire maatregel is er sprake van bestuurlijke afdoening, omdat alleen het college een dergelijke straf kan opleggen (zie ook § 3.10).

In de CAR/UWO staat welke disciplinaire straffen er opgelegd kunnen worden.

De lichtste vorm is een schriftelijke berisping, de zwaarste is strafontslag. De genoemde mogelijkheden zijn limitatief. Dat houdt in dat er geen andere disciplinaire straf kan worden opgelegd dan die waarin de CAR/UWO voorziet.

Er is geen vaste leidraad voor het koppelen van een bepaalde straf aan een bepaald soort plichtsverzuim want elk geval staat op zichzelf. Er zijn niettemin wel enkele logische lijnen.

Zo kan incidentele ongeoorloofde afwezigheid in de regel afdoende worden gestraft met inhouding van vakantiedagen of een berisping.

Bij verwijtbare veronachtzaming van de functie-uitoefening ligt het voor de hand om – als ontslag (nog) niet aan de orde is – gedurende een bepaalde termijn geen jaarlijkse salarisverhoging toe te kennen, de salarisschaal tijdelijk te verlagen of over te gaan tot overplaatsing in een andere functie.

Ook is een combinatie van straffen mogelijk. Veelvoorkomende combinaties zijn voorwaardelijk strafontslag plus een financiële straf, of voorwaardelijk strafontslag plus verplaatsing (als straf of als orde-maatregel).

Belangrijk is de regel dat de nadelige gevolgen van strafoplegging niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het doel van het strafbesluit. Een keer te laat komen kan bijvoorbeeld niet leiden tot strafontslag. Maar te laat komen voor werkzaamheden in roosterdiensten met vervangingsproblemen zal wel zwaarder wegen dan in normale kantoorsituaties.

De voorwaarde van evenredigheid geldt uiteraard ook bij een combinatie van straffen.

Straffen kunnen ook voorwaardelijk worden opgelegd. De straf wordt dan wél opgelegd maar de uitvoering daarvan wordt onder bepaalde voorwaarden opgeschort. De meest voorkomende voorwaarde is dat de betrokkene zich gedurende een bepaalde termijn niet schuldig maakt aan soortgelijk of aan ander (ernstig) plichtsverzuim. Verder kunnen er aanvullende voorwaarden gesteld worden voor zover deze verband houden met het voorkómen van verwijtbare gedragingen. Als bijvoorbeeld een medewerker wegens ongewenste intimiteiten de straf is opgelegd van voorwaardelijk ontslag kan hem verboden worden om tijdens werktijd op eigen initiatief contact op te nemen met het slachtoffer.

Als de ambtenaar zich opnieuw schuldig lijkt te maken maakt aan plichtsverzuim, dan moet de procedure van onderzoek en eventuele tenlastelegging weer worden gevolgd. Als dat leidt tot de vaststelling van soortgelijk of ander ernstig plichtsverzuim, kan de eerdere voorwaardelijk opgelegde straf alsnog uitgevoerd worden. De strafmaat hoeft dan niet opnieuw afgewogen te worden. Bij het oorspronkelijke ontslagbesluit is dat immers al gebeurd. De ambtenaar wordt wel in de gelegenheid gesteld – eventueel met bijstand van een raadsman – te worden gehoord over het voornemen de voorwaardelijk opgelegde straf om te zetten in feitelijke straf.

3.9 Strafverzwarende en strafverminderende omstandigheden

Uiteraard wordt de zwaarte van de straf in de eerste plaats bepaald door de aard en de ernst van het plichtsverzuim. Er kunnen zich daarbij echter feiten en omstandigheden voordoen die een strafverzwarende of juist strafverminderende invloed hebben.

Strafverzwarend

– Recidive / Waarschuwing

Als de ambtenaar voor soortgelijke gedragingen al eerder is bestraft of een expliciete waarschuwing heeft ontvangen, was het de ambtenaar duidelijk dat herhaling of voortzetting van zijn gedrag niet getolereerd zou worden. Herhaling kan daarom zwaarder worden aangerekend.

– Herhaling

De constatering dat de ambtenaar een laakbare handeling meermaals heeft verricht en zijn gedrag dus niet van incidentele aard was, kan strafverzwarend zijn.

– Soort functie

De uitgeoefende functie kan een relevante factor zijn. Bepaalde functies, zoals management, opsporing en vervolging, financiële of vertrouwensfuncties brengen een bijzondere verantwoordelijkheid met zich voor degene die deze vervult. Verwijtbare verwaarlozing van taken, misbruik van afhankelijkheidsrelaties, fraude etc. kunnen de ambtenaar in die gevallen verzwarend worden aangerekend.

– Imago van de organisatie

Plichtsverzuim kan de ambtenaar zwaarder worden aangerekend als hierdoor het imago van de organisatie schade heeft opgelopen of kon oplopen. De burger mag er van uit gaan dat de overheid integer is. Wanneer ambtenaren zich niet bezighouden met wat zij behoren te doen, tasten zij het vertrouwen van de burger in de overheid aan. Bijvoorbeeld als de ambtenaar aanstootgevende e-mailberichten vanuit uw organisatie aan burgers heeft gezonden.

Strafverminderend

– Schoon verleden

Een vlekkeloze staat van dienst van de betrokken ambtenaar kan aanleiding zijn om de strafkeuze lichter te laten uitvallen. Het is aan het bevoegd gezag dit te beoordelen.

Voorop blijft staan dat een ambtenaar zich nooit schuldig behoort te maken aan plichtsverzuim en in alle gevallen integer behoort te handelen.

– Precedent

Als het management in eerdere soortgelijke gevallen onvoldoende is opgetreden, kan dit eventueel ook gelden als een strafverminderende factor.

– Bekentenis

Er kan desgewenst rekening houden met een bekentenis van de betrokkene en betoonde spijt, mits dit in een vroeg stadium van het onderzoek plaatsvond.

– Tijdsverloop

Tijdsverloop is volgens internationaal recht een andere mogelijke reden voor strafvermindering, als de organisatie de zaak niet met voortvarendheid heeft opgepakt.

Een gebrek aan adequate controle kan niet als strafverminderende omstandigheid worden aangevoerd. Een dergelijk gebrek vormt geen vrijbrief om de zwakke plekken van een systeem te misbruiken.

Ambtenaren hebben hun eigen verantwoordelijkheid jegens hun werkgever en een gebrek aan controle doet op zichzelf niet af aan de ernst van een geconstateerd plichtsverzuim.

3.10 Strafbesluit

De beslissing tot strafoplegging wordt vastgelegd in een collegebesluit. In dit besluit wordt gemotiveerd op basis van welke vastgestelde feiten en overwegingen tot strafoplegging is besloten. Er wordt ook aandacht besteed aan eventuele tegenwerpingen van de ambtenaar in het eerder gehouden verantwoordingsgesprek. Verder vermeldt het besluit de toepasselijke rechtsgrond (artikelnummer(s) uit de CAR/UWO) en is het voorzien van een bezwarenclausule. Een strafbesluit moet zijn ondertekend door het college van B&W.

Als er besloten is tot strafontslag wordt dit altijd verleend zonder de toevoeging 'eervol'. Het predicaat 'oneervol ontslag' bestaat niet.

3.11 Bekendmaking aan en rechtsmiddelen van betrokkene

Het besluit krijgt pas gelding als het aan de betrokken ambtenaar is bekend gemaakt. Het besluit wordt daarom aangetekend verstuurd, of overhandigend waarbij een door de ambtenaar of diens raadsman ondertekende ontvangstbevestiging wordt verkregen.

Het spreekt voor zich dat een strafbesluit altijd in het personeelsdossier wordt opgeborgen.

De ambtenaar kan tegen een strafbesluit gebruik maken van de gebruikelijke rechtsmiddelen, zoals het indienen van een bezwaarschrift, het instellen van beroep bij de rechtbank, het verzoeken om een voorlopige voorziening bij de Voorzieningenrechter en het instellen van hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep.

3.12 Samenvatting hoofdstuk 3

Stroomschema disciplinaire straf ambtenaar

{ voor schema zie de bijlagen }

Hoofdstuk 4:

Registratie

In dit hoofdstuk komen de wegen van politiek ambtsdrager en ambtenaar weer deels bij elkaar. De registratie van melding, onderzoek en uiteindelijke afdoening is voor beiden gelijk en worden – samen met alle stukken die gemaakt worden tot de feitelijke vaststelling dat er een integriteitsschending heeft plaats gevonden – bewaard in het vertrouwelijke dossier.

Na de constatering is loopt de wijze van registreren en bewaren weer uiteen. Bij ambtenaren volgt er een disciplinair traject, waarvan alle stukken worden opgenomen in het personeelsdossier. Bij politiek ambtsdragers die geen personeelsdossier hebben worden ook de eventuele stukken die na de feitelijke vaststelling worden gemaakt in het vertrouwelijke dossier opgeborgen.

4.1 Het belang van uniforme registratie

Het vertrouwen van de burger in de integriteit van de overheid wordt mede beïnvloed door een correcte afhandeling van signalen van (vermoedelijke) schendingen. Daarom is het belangrijk dat organisaties vermoedelijke schendingen registreren, zelfs als dit tot de conclusie leidt dat er geen sprake is gebleken van een schending. Het ontzenuwen van geruchten en het vrijspreken van een ambtenaar of politiek ambtsdrager is immers ook een functie van een intern onderzoek. Het bevoegd gezag kan vervolgens aangeven hoe vaak een signaal resulteerde in een onderzoek, en vervolgens hoe vaak een onderzoek leidde tot een vastgestelde schending met een afdoening.

Het is ook belangrijk om vermoedens van schendingen, de aard van het daaropvolgend onderzoek en de afdoening gelijkluidend te registreren. Tot nu toe wordt er niet bij alle organisaties geregistreerd en zij die dit wel doen gebruiken vaak verschillende definities.

Daarom is er door de VNG, het ministerie van BZK, de Unie van Waterschappen, de IPO en de politie een landelijk registratieformulier ontworpen. Door hiervan gebruik te maken wordt de transparantie rondom integriteitsschendingen verhoogd. Overheidsorganisaties kunnen dan vergelijkbare en betrouw-

bare cijfers presenteren over de aard, omvang en afhandeling van meldingen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen. Een eerlijke en uniforme manier van registreren kan ervoor zorgen dat discussies over de aard en omvang van integriteitsschendingen bij de overheid zich in de toekomst baseren op feiten in plaats van percepties.

Bij het bovenstaande heeft ook onze organisatie belang. Daarnaast kan de zo verkregen informatie gebruikt worden om preventief actie te ondernemen als bijvoorbeeld vaak dezelfde soort schendingen worden gepleegd, of als deze vaker voorkomen bij een specifiek organisatieonderdeel. De verkregen informatie – geanonimiseerd en niet herleidbaar – kan verder gebruikt worden voor de verantwoording die de gemeente moet afleggen in het Sociaal Jaarverslag over het gevoerde integriteitsbeleid.

4.2 Centrale informatiefunctie

Naast het uniform registreren is ook het instellen van een centrale informatiefunctie van evident belang. Informatie over of meldingen van integriteitsschendingen kunnen namelijk op verschillende manieren, op verschillende momenten en op verschillende plaatsen bij de organisatie binnenkomen. Soms is een melding over een concrete integriteitsschending slechts een van de signalen rond een situatie zijn waar ook andere signalen op duiden. Als deze verschillende signalen niet met elkaar in verband worden gebracht, bestaat het risico dat deze afzonderlijk beoordeeld worden of terzijde worden gelegd, of dat een belangrijk stukje van de puzzel verloren gaat. Ook kan een schending gepaard gaan met of voorafgegaan zijn door andere, al of niet lichtere schendingen. Daarnaast is het belangrijk een centrale procesbewaking te organiseren waar de voortgang rond melding, onderzoek en afhandeling wordt bewaakt. Beide rollen kunnen ondergebracht worden bij het centrale informatiepunt, waar informatie verzameld en gekoppeld wordt.

Het is logisch het beheer van deze functie neer te leggen bij degenen die een rol spelen in de feitelijke afhandeling: de integriteitsambtenaar/beleidsadviseur P&O, de kwaliteitsadviseur K&A en de (beleids)adviseur BJZ.

Om deze centrale informatiefunctie goed te kunnen invullen is het noodzakelijk een digitaal systeem-dossier in te richten dat alleen toegankelijk is voor de aangewezen ambtenaren en – indien dit het proces niet schaadt – voor de persoon in kwestie.

Alle informatie die wordt gemaakt, ontvangen of anderszins gedurende het proces van melding en onderzoek tot aan de eventuele vaststelling van de schending en de rol van de persoon in kwestie in dit geheel, wordt in dit vertrouwelijke dossier opgeslagen. Pas na de vaststelling dat er inderdaad sprake is van een schending én dat de betrokkene schuldig is aan plichtsverzuim worden stukken opgeslagen in het personeelsdossier. Zoals al eerder gezegd past dit bij het principe van 'onschuldig tenzij'. Zolang plichtsverzuim niet is bewezen valt alle informatie onder strikte vertrouwelijkheid zoals verwoord in hoofdstuk 1.

4.3 Het landelijk registratieformulier

Zoals al eerder vermeld is er een landelijk formulier ontworpen voor het registreren van meldingen over mogelijke integriteitsschendingen. Het gaat uit van één betrokkene per registratieformulier, omdat bij rapportage over de geregistreerde casussen de belangrijkste gegevens direct te herleiden moeten zijn tot het aantal betrokkenen.

Bij gebruik van het formulier zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- Eén signaal, meerdere personen betrokken

Eén signaal kan betrekking hebben op meerdere betrokkenen. Daarbij kunnen het onderzoek, afdoening en/of sanctie al snel uit elkaar lopen. Per betrokkene moet dan ook een apart registratieformulier worden ingevuld. Dat neemt niet weg dat er wel sprake kan zijn van een gezamenlijk onderzoeksdossier.

- Meerdere signalen

Over een incident, of over een betrokkene, kunnen meerdere melders signalen doorgeven. Voor het landelijk model is alleen de eerste melder relevant. Maar voor de opbouw van een (onderzoeks)dossier zijn de meerdere signalen wel wezenlijke informatie.

- Eén betrokkene, meerdere soorten schendingen

Een betrokkene kan meerdere soorten schendingen plegen, bijv. fraude en een ongewenste nevenfunctie. In de registratie kan dit in dezelfde casus worden geregistreerd. Bij de uiteindelijke afdoening worden, indien van toepassing, de conclusies over elk van deze schendingen meegewogen.

- Vaker de fout in

Sommige betrokkenen gaan meer dan eens de fout in. Er moet dan opnieuw een registratieformulier worden ingevuld. Het eerdere signaal heeft tenslotte al geleid tot een bepaalde afdoening en is daarmee afgerond. Deze historie wordt overigens wel meegenomen worden in de weging van de gewenste/ver-eiste strafmaat.

Het registratieformulier is opgenomen als bijlage III, evenals een beschrijving van de in het formulier opgenomen onderwerpen.

4.4 Samenvatting hoofdstuk 4

Stroomschema administratieve organisatie
{ zie voor schema de bijlagen }

Hoofdstuk 5:

Extra: specifieke beschrijvingen

5.1 Bevoegd gezag

In het protocol wordt regelmatig gesproken over 'het bevoegd gezag'. Wie dit gezag bekleedt is afhankelijk van de positie op wie de melding over een mogelijke integriteitsschending betrekking heeft. In onderstaand overzicht wordt dit inzichtelijk gemaakt.

Bevoegd gezag

MOGELIJKE SCHENDING DOOR	BEVOEGD GEZAG
ambtenaar	gemeentesecretaris
gemeentesecretaris	burgemeester
wethouder	idem + college/raad
raadslid	idem/raad
burgemeester	seniorenconvent/Commissaris der Koningin

5.2 Rol direct leidinggevende

Zolang het nog niet zeker is of degene over wie een melding van een integriteitsschending is binnen gekomen deze daadwerkelijk heeft gepleegd is er nog geen rol weggelegd voor de direct leidinggevende. Deze wordt tijdens het beoordelen van de melding op validiteit – als hij niet op de hoogte is – dan ook niet geïnformeerd. Dit heeft verschillende redenen. Allereerst speelt de vertrouwelijkheid een belangrijke rol, waarbij geldt dat hoe minder mensen ervan af weten hoe vertrouwelijker iets blijft (zie ook hoofdstuk 1). Daarnaast is het van belang alle schijn van partijdigheid te vermijden. Het is tenslotte mogelijk dat de direct leidinggevende ook betrokken is, hetzij direct hetzij indirect bijv. door mogelijke schendingen te negeren of te vergoelijken. Is de melding niet valide dan wordt de direct leidinggevende op de hoogte gebracht. Deze heeft dan een open gesprek met de betrokken medewerker (zie ook § 1.7). Is een melding wel valide dan volgt een feitenonderzoek. Over dit onderzoek wordt de direct leidinggevende geïnformeerd. Het is mogelijk dat hij gehoord zal worden als getuige.

Als uit de melding blijkt dat de direct leidinggevende mogelijk betrokken is wordt hij ook geïnformeerd maar dan in de rol van mede-betrokkene (zie § 2.6 e.v.).

Bij afronding van het feitenonderzoek, nadat het bevoegd gezag een besluit heeft genomen over het vervolg, wordt de direct leidinggevende geïnformeerd over het resultaat.

Pas bij het starten van de juridische afhandeling gaat de direct leidinggevende een actieve rol spelen. Hij is aanwezig bij gesprekken (zie § 3.3) en speelt een belangrijke rol als er gekozen wordt voor ambtelijke afdoening in plaats van een disciplinaire maatregel (zie § 3.7). Dit is overigens al jaren gebruikelijk in onze organisatie.

5.3 Positie politieke ambtsdragers

Politieke ambtsdragers hebben een andere positie dan ambtenaren en vallen onder de Gemeentewet en de Kieswet. Hoewel de melding over een mogelijke schending van ambtenaren en politieke ambtsdragers op gelijke wijze wordt behandeld lopen de wegen daarna al snel uiteen. Zo wordt zodra er sprake is van een valide melding het feitenonderzoek over een politiek ambtsdrager altijd door externen uitgevoerd. Toont dit onderzoek een schending aan dan zijn de sanctiemogelijkheden beperkt. Gaat het om een strafrechtelijke overtreding dan wordt, net als bij ambtenaren, politie en/of justitie ingeschakeld. Is er geen sprake van een misdrijf dan behoren - afhankelijk van de aard en ernst van de schending – gesprekken, (publiekelijke) excuses, schorsing of terugtreding/ontslag tot de mogelijkheden. Schorsing van een raadslid kan in eerste instantie door het college worden ingezet, waarna deze maatregel wordt voorgelegd aan de raad. Die besluit of de schorsing al of niet terecht is. Blijft de schorsing van kracht dan kan het betrokken raadslid dit bij de rechter aanvechten. Een wethouder kan bij ernstige schendingen ontslagen worden door de raad, de burgemeester bij koninklijk besluit.

BIJLAGE 1: UITWERKING TYPEN INTEGRITEITSSCHENDINGEN

1. Financiële schendingen

Diefstal / verduistering	Opzettelijk enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort zichzelf toe-eigenen.
Fraude	Betreft intern misbruik, zoals bij vervalsing van administratie of ontduiking van voorschriften. Een concreet voorbeeld is declaratiefraude. Doel van de fraude is materieel persoonlijk gewin.

2. Misbruik van positie en belangenverstrengeling

Ongeoorloofde nevenactiviteiten	Het verrichten van nevenwerkzaamheden die de belangen van de organisatie (kunnen) schaden. Dit kan ook het niet melden van de (ongeoorloofde) nevenactiviteit omvatten als dat bijvoorbeeld aanleiding is voor een onderzoek of leidt tot een (disciplinaire) maatregel.
---------------------------------	--

Ongeoorloofde financiële belangen	Het hebben van bepaalde financiële belangen of het verrichten van bepaalde financiële transacties kan oorzaak zijn van (de schijn van) belangenverstrengeling. Dit kan ook het niet melden van het (ongeoorloofde) financiële belang omvatten als dit bijvoorbeeld aanleiding is voor een onderzoek of leidt tot een (disciplinaire) maatregel.
Omkoping (corruptie)	Van corruptie is sprake wanneer een persoon een gift, dienst of belofte vraagt en/of aanneemt; en (vermoedelijk) als doel heeft om in zijn functie iets te doen of na te laten, al dan niet in strijd met zijn plicht. Zie verder WvS, art. 362.
Aannemen / vragen van geschenken, uitnodigingen etc.	Hieronder vallen zowel het aannemen van geschenken boven de vijftig euro, als ook het niet melden van geschenken.
Favoritisme	Oneigenlijke bevoordeling van medewerkers, vrienden, familie, partijgenoten.
Misbruik van legitimatiebewijs	In sommige functies kan een functioneel legitimatiebewijs misbruikt worden voor het verkrijgen van enig persoonlijk voordeel. Bijvoorbeeld om korting of gratis toegang te bedingen, of om toegang te verkrijgen tot anders niet toegankelijk terrein. Bijvoorbeeld een medewerker van de buitendienst die in zijn vrije tijd naar een afgesloten stuk strand gaat.
Overig	Voorbeelden zijn draaideurconstructies, vriendjespolitiek, deelname aan aannemingen en leveringen aan openbare diensten.

3. Lekken en misbruik van informatie

Lekken van informatie bijv. politiek/bestuurlijk, persoonsgebonden, m.b.t. aanbestedingen, offertes	Het bewust of onbewust geven van informatie aan onbevoegde derden.
Misbruik van informatie	Het misbruik maken van informatie ten voordelen van de eigen persoon of derden, of ten nadelen van derden.
Raadplegen informatie uit vertrouwelijke registers	Het onbevoegd raadplegen van vertrouwelijke registers, of deze raadplegen voor andere doeleinden dan waarvoor ze bestemd zijn.
Verlies / diefstal informatiedragers	Verlies of diefstal van computers, laptops, usb-sticks, cd-roms etc.
Overig	Overige vormen van lekken en misbruik van informatie die de integriteit van de organisatie aantasten, bijvoorbeeld het achterhouden van informatie.

4. Misbruik van bevoegdheden

Ongeoorloofde opsporingsmethoden en dwangmiddelen	Het inzetten van bepaalde opsporingsmethoden en/of dwangmiddelen zonder de daarvoor vereiste officiële goedkeuring of zonder enige gegronde noodzaak.
Meineed	Het onder eed of belofte verkondigen van een onwaarheid.
Valsheid in geschrifte	Indien onwaarheid in officiële stukken wordt verkondigd. Ook het aanbrengen van veranderingen in stukken waarop moet kunnen worden vertrouwd, valt hieronder.
Afgifte van vergunningen en legitimatiebewijzen	Het in afwijking van geldende voorschriften afgeven van vergunningen, legitimatiebewijzen, sluiting van huwelijken e.d.
Overig	Overige vormen van misbruik van bevoegdheden die de integriteit van de organisatie aantasten.

5. Misbruik van bedrijfsmiddelen en overtreding interne regels

Ongewenst gebruik e-mail/internet	Dit betreft niet alleen het (buitensporig) gebruikmaken van e-mail/internet voor privédoeleinden, maar ook het gebruik hiervan voor het bekijken en/of verspreiden van informatie die de integriteit van de organisatie aantast.
Misbruik van bedrijfsmiddelen	Het (buitensporig) gebruikmaken van bedrijfsmiddelen voor privédoeleinden. Zoals (mobiele) telefoon en bedrijfsauto.
Werkverzuim	Het op zodanige wijze niet naleven van werkuren of het misbruik maken van ziekteverzuim, dat disciplinair optreden passend is.
Niet volgen van de procedures	Door het niet naleven van procedures kan een goede taakvervulling van de organisatie in gevaar worden gebracht.
Slordig omgaan met bedrijfsmateriaal	Het op zodanig wijze omgaan met bedrijfsmateriaal dat deze beschadigd raken of zoekraken.
Gebruik van alcohol of drugs	Het op dusdanige wijze gebruikmaken van alcohol of drugs, dat disciplinair optreden passend is. Dit staat los van een eventueel begeleidingstraject met bijv. het bedrijfsmaatschappelijk werk.
Overig	Overige vormen van misbruik bedrijfsmiddelen en overtreding van interne regels die de integriteit van de organisatie aantasten.

6. Ongewenste omgangsvormen

Discriminatie	Discriminatie is het maken van een ongerechtvaardigd onderscheid (bijvoorbeeld in de vorm van een belediging of het achterstellen van individuen). Het betreft onderscheid op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, seksuele geaardheid, handicap, chronische ziekte of leeftijd.
Seksuele intimidatie	Variërend van dubbelzinnige opmerkingen, seksuele grappen of mededelingen over lichamelijke kenmerken tot aan ongewenste handtastelijkheden en poging tot aandrang en verkrachting.
Verbale agressie en geweld	Betreft verbaal geweld (uitschelden, treiteren, grapjes ten koste van) en psychisch geweld (bedreigen, intimideren, onder druk zetten, pesten). Kenmerk van pesten is dat het regelmatig voorkomt, vaak door dezelfde persoon of personen, gericht tegen dezelfde persoon of groep personen.
Fysieke agressie en geweld	Omvat onder andere slaan, schoppen, spugen en vernielen van eigendommen.
Overig	Overige ongewenste omgangsvormen die de integriteit van de organisatie aantasten.

7. Misdragingen in de privésfeer

Financiële schendingen	Zoals diefstal, fraude, oplichting
Ongewenste omgangsvormen	Zoals discriminatie, seksuele intimidatie en agressie en geweld. Dit kan ook huiselijk geweld betreffen.
Alcohol of drugs	Dit betreft niet alleen alcohol- en drugsmisbruik, maar ook (gelegenheid geven tot) drugshandel. Bijvoorbeeld door het kweken van hennepplanten.
Ongewenste contacten	Het onderhouden van ongewenste contacten in de privésfeer. Bijvoorbeeld het aangaan van een relatie met een persoon met criminele antecedenten.
Overig	Overige vormen van misdragingen in de privésfeer die de integriteit van de organisatie aantasten.

Voor politiek ambtsdragers gelden nog een aantal andere specifieke regels. Deze zijn opgenomen in de Gemeentewet. Zij mogen 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 ten behoeve van derden tot het met de gemeente aangaan van:
 1. overeenkomsten als bedoeld in onderdeel d;
 2. overeenkomsten tot het leveren van onroerende zaken aan de gemeente;
- d. rechtstreeks of middellijk een overeenkomst aangaan betreffende:
 1. het aannemen van werk ten behoeve van de gemeente;
 2. het buiten dienstbetrekking tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de gemeente;
 3. het leveren van roerende zaken anders dan om niet aan de gemeente;
 4. het verhuren van roerende zaken aan de gemeente;
 5. het verwerven van betwiste vorderingen ten laste van de gemeente;
 6. het van de gemeente onderhands verwerven van onroerende zaken of beperkte rechten waaraan deze zijn onderworpen;
 7. het onderhands huren of pachten van de gemeente.

BIJLAGE 2: UITWERKING BEOORDELINGSCRITERIA MELDING

Aard van het feit

- Gaat het om een voldoende concrete gedraging, die valt onder de beschrijving van een integriteits-schending?
- Valt het onder een formeel strafbaar feit of onder niet?
- Tot welke soort integriteitsschending hoort het feit?

Ontvankelijkheid

- Is de gedraging een gedraging van een overheidsfunctionaris die valt onder verantwoordelijkheid van de eigen organisatie?
- Waar en wanneer heeft de handeling plaatsgevonden en valt dat onder de verantwoordelijkheid van de organisatie?

- Is de organisatie bevoegd eventueel een onderzoek uit te voeren of oordeel te geven over deze gedraging?
- Zijn er specifieke procedures voor genoemde voorvallen? Als er sprake is van een zakelijk geschil is evt. een beroepsprocedure het geëigende kanaal. Ook een arbeidsconflict hoort niet thuis in het integriteitstraject.

Ernst van de zaak

De ernst van de zaak kan worden bepaald door het feit op zichzelf, door de context waarbinnen het heeft plaatsgevonden of door de (functie van de) persoon waar de melding betrekking op heeft. De ernst kan ook worden bepaald doordat er sprake is van mogelijk gevaar of van maatschappelijke of politieke gevoeligheid.

Valideerbaarheid

Een melding is goed valideerbaar wanneer er relevante feiten en omstandigheden worden genoemd die goed controleerbaar en navolgbaar zijn. Zijn er goede onderzoeksmogelijkheden? Zijn die gecompliceerd of eenvoudig? Ingrijpend of oppervlakkig van aard? Hoeveel aanknopingspunten zijn er? Hoe gedetailleerd is de beschikbare informatie? Waar moet aanvullende informatie vandaan komen?

Wanneer al eerder op andere wijze informatie beschikbaar is gekomen die de melding ondersteunt, helpt dat om de melding te valideren. Er moet voor worden gewaakt om dezelfde informatie, van dezelfde bron, niet ongemerkt over te waarderen. Dit kan als men niet doorheeft dat het om dezelfde bron gaat, die via verschillende kanalen dezelfde informatie verspreidt. Of hier sprake van is, kan niet altijd met zekerheid worden achterhaald. Als de identiteit van de melder onbekend is, kan dat een nadelig effect hebben op de valideerbaarheid van de melding. In ieder geval kan er geen navraag meer gedaan worden bij de melder, bijvoorbeeld om aanvullende informatie.

Het verdient aanbeveling om in een vroegtijdig stadium attent te zijn op omstandigheden die eventueel nader onderzoek zouden kunnen schaden.

Positie of persoon van de melder

Voor de beoordeling kan het van belang zijn wie de melding heeft gedaan. Informatie over de melder kan aanvullend zijn op informatie uit de melding zelf. Hoeveel zicht zou de melder feitelijk op de vermeende schending kunnen hebben? Over hoeveel kennis beschikt de melder? Hoeveel meer informatie zou de melder kunnen aandragen? Hoe betrouwbaar is de melder?

Het is redelijk en billijk om ook deze kennis, zij het met grote voorzichtigheid, te betrekken bij het oordeel over de melding, ook al staat deze niet in de melding.

Bij een anonieme melding kan geen achtergrondinformatie over de persoon worden ingewonnen. Het kan gaan om een melder die veel informatie heeft, dicht op de feiten heeft gezeten en zeer betrouwbaar is, maar het kan ook in alle opzichten het tegenovergestelde zijn. Met beide uitersten moet dan ook rekening worden gehouden. Bij een anonieme melding kunnen signalen aanwezig zijn over de vermoedelijke achtergrond of positie van de melder, bijv. het woordgebruik of een indicatie hoe de schending bij de melder bekend is geraakt.

Positie of persoon van de functionaris op wie de melding betrekking heeft

Dit criterium lijkt wellicht het meest omstreden. Toch zijn er aspecten rond de functionaris waar de melding betrekking op heeft die meegewogen zouden kunnen worden. Hier wordt gedoeld op de vraag of betrokken functionaris überhaupt in staat kan zijn geweest om de schending te plegen. Te denken valt aan werkplek, afwezigheid gedurende een zekere periode, soort werkzaamheden of functie en persoonlijke omstandigheden. Valt een en ander te rijmen met de melding?

Geloofwaardigheid/waarschijnlijkheid

De geloofwaardigheid of de waarschijnlijkheid van een melding wordt mede bepaald door de inschatting van het logische verband tussen de feiten uit de melding en de feiten en omstandigheden, zoals die bij de overheidsorganisatie bekend zijn. Omdat deze inschatting vaak grotendeels gebaseerd zal zijn op subjectieve opvattingen, mag aan dit criterium op zichzelf geen doorslaggevende gewicht worden toegekend bij een beslissing om al dan niet over te gaan tot het nemen van eventuele vervolgstappen.

De intake en selectie door meldpunt M

Sinds 2007 kunnen integriteitsschendingen door overheidsfunctionarissen ook bij meldpunt M gemeld worden. Medewerkers van het meldpunt zijn in gesprek met de potentiële melder en doen actief navraag om zoveel mogelijk relevante informatie te verzamelen. In veel gevallen adviseren en verwijzen ze betrokkene, zodat er lang niet altijd een melding tot stand komt.

Als er toch een melding tot stand komt zal de melding door M worden getoetst aan de hand van een aantal van de hiervoor genoemde criteria. Het meldpunt zal alleen die meldingen doorspelen die voldoet aan kwaliteitsnormen.

Het eerste criterium waaraan M toetst, betreft de aard van het feit. Het moet gaan om een serieuze integriteitsschending. M filtert vermoedelijke strafbare feiten en feiten die niet zijn aan te merken als serieuze integriteitsschendingen uit. Vermoedelijke strafbare feiten zal M overdragen aan de politie of de rijksrecherche en niet naar de overheidsorganisatie waar de melding betrekking op heeft. Andere feiten die worden uitgefilterd, worden verwijderd uit de database van M.

Het tweede criterium voor M is de ontvankelijkheid: het moet gaan om een schending door een functionaris vallend onder een overheidsorganisatie. M kan dit aspect natuurlijk minder nauwkeurig beoordelen dan betreffende overheidsorganisatie.

Het derde criterium voor M is de valideerbaarheid. M zal een vage, niet concrete melding of een melding waar geen onderzoeksmogelijkheden aanwezig zijn, niet overdragen. Ook dit criterium kan M minder nauwkeurig hanteren dan betreffende overheidsorganisatie zelf. Meldingen afkomstig van M zijn dus al wel gefilterd, maar het is een eerste, grofmazig filter.

Verdere beoordeling en eventueel onderzoek is de verantwoordelijkheid van de betreffende organisatie.

BIJLAGE 3: REGISTRATIEFORMULIER INTEGRITEITSSCHENDINGEN

Het eerste deel betreft algemene informatie met de volgende onderverdeling:

• A. administratieve informatie:

nrs. 1 en 2: start- en einddatum;

Voor het kunnen maken van jaarrapportages is de start- en einddatum noodzakelijk.

De startdatum betreft de datum waarop de (vermoedelijke) schending is gemeld. De einddatum kan betrekking hebben op:

- de datum waarop wordt besloten geen onderzoek te verrichten dan wel,
- de datum van afronding van het onderzoek dan wel,
- de datum van het primaire besluit van het bevoegde orgaan.

3. meerdere betrokkenen

Het landelijk model registreert per betrokkene. Maar soms zijn er meerdere personen betrokken. Het is belangrijk om bij de registratie hierop alert te zijn en per betrokkene één formulier in te vullen.

• B. informatie over de melding:

nr. 4. Interne of externe melding

Er wordt vaak gewezen op het belang van een open en veilige organisatiecultuur waarin medewerkers zich vrij voelen om integriteitskwesties te bespreken en om hun (vermoedens van) schendingen te melden. Ook is er veel maatschappelijke aandacht voor de positie van interne melders van misstanden, ook wel klokkenluiders genoemd. Om deze redenen is het belangrijk om te weten hoe een (vermoeden van) schending aan het licht is gekomen. Wat was de eerste aanleiding? Om het eenvoudig te houden is een onderscheid gemaakt tussen een interne melding (vanuit de eigen organisatie) en een externe melding (buiten de organisatie).

nr. 5. Melding klokkenluidersregeling

Aanvullend is relevant of de melding valt onder de regeling melding misstanden (klokkenluidersregeling). Het bevoegd gezag van overheidsorganisaties is op grond van de Ambtenarenwet (art. 125 quinquies) en de Politiewet 1993 (art. 50) verplicht om procedurevoorschriften vast te stellen voor het omgaan met interne meldingen van vermoedens van misstanden. De procedures zijn gericht op een goede afhandeling van de melding en op de bescherming van de melder.

nr. 6. Meldpunt M

Een specifieke externe aanleiding betreft een melding van Meldpunt M. Dit is de meldlijn waar iedere burger of medewerker van een organisatie anoniem kan melden over ernstige integriteitsschendingen. Dit Meldpunt is bedoeld voor melders die niet durven te melden bij de betreffende organisatie of de politie uit angst voor wraak of confrontatie met de dader.

• C. informatie over de betrokkene (de vermoedelijke pleger van de schending):

nr. 7. Betrokkene onbekend

Bij bepaalde schendingen, zoals diefstal en het lekken van informatie, is vaak niet te achterhalen wie deze schendingen heeft gepleegd. Voor een goed inzicht in het aantal schendingen is het wel gewenst om deze te registreren.

nr. 8. Betrokkene is wel of niet in dienst

Ook is de betrokkene niet altijd in dienst van de organisatie: de schending kan bijv. gepleegd zijn door uitzendkrachten, gedetacheerden, schoonmakers of beveiligers. Dergelijke functionarissen kunnen ook de integriteit van de organisatie aantasten. Het is van belang dat een organisatie zich bewust is van mogelijke risico's met betrekking tot externe inhuur. Toch is het bestuur niet direct verantwoordelijk voor schendingen gepleegd door deze externe inhuur. Vaak leidt een schending van een dergelijke functionaris dan ook niet tot een uitgebreid onderzoek, maar tot opzegging van het contract en vermelding bij het bureau (de werkgever) over de reden.

9-10. Politieke ambtsdragers en leidinggevenden

Het belang van integriteit weegt voor bepaalde functionarissen zwaarder gezien hun voorbeeldfunctie, bijv. voor politieke ambtsdragers (bestuurders en volksvertegenwoordigers) en leidinggevenden. Zij moeten de integriteit van de organisatie bewaken. Dat neemt niet weg dat ook zij een schending kunnen plegen. Gezien hun voorbeeldfunctie is transparantie in de afhandeling van (vermoedens van) schendingen van groot belang.

Bij schending door een bestuurder of volksvertegenwoordiger wordt vaak voor een andere wijze van afdoening gekozen. Maar ook dan is registreren belangrijk.

- D. type schending en conclusie onderzoek; E. afdoening; en F. strafrechtelijk traject
Deze spreken voor zich.

{ zie bijlagen voor afbeelding formulier }

Bronnen

Wet- en regelgeving:

- Gemeentewet
- Kieswet
- Ambtenarenwet
- Wetboek van strafrecht
- Wet bescherming persoonsgegevens
- CAR/UWO

Documenten en nota's:

- Gedragscode voor politieke ambtsdragers
- Integriteitbeleid Wetterskip Fryslân – Hester Wagenaar/ Ria Blaak
- Handreiking melding integriteitsschendingen – Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)
- Handreiking onderzoek integriteitsschendingen – BIOS
- Juridisch afhandelen van integriteitsschendingen – BIOS

Brochure Registratie integriteitsschendingen openbaar bestuur en politie – VNG, IPO, UvW en politie

- Verordening interne klachtenbehandeling
- Regeling klokkenluiders

Mondelinge informatie:

- Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)
- VNG
- Diverse collega's, in- & extern