

REGELING MELDEN VERMOEDEN MISSTAND GEMEENTE GRONINGEN 2016

HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN GRONINGEN;
gelet op de Wet Huis voor klokkenluiders en het bepaalde in artikel 15:2 van de Arbeidsvoorwaarden-
regeling gemeente Groningen;
gelet op de door de ondernemingsraad verleende instemming d.d. 28 november 2016;

BESLUIT:

tot vaststelling van de Regeling melden vermoeden misstand gemeente Groningen 2016, luidend als volgt:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

– *werknemer:*

de persoon die werkt of heeft gewerkt voor gemeente Groningen zoals bedoeld in artikel 1, onderdeel h, van de Wet Huis voor klokkenluiders;

– *werkgever:*

het college van burgemeester en wethouders, dagelijks bestuur of directie die handelen zoals bedoeld in artikel 1, onderdeel g, van de Wet Huis voor klokkenluiders;

– *vermoeden van een misstand:*

het vermoeden van een werknemer, dat binnen de organisatie waarin hij werkt of bij een andere organisatie indien hij door zijn werkzaamheden met die organisatie in aanraking is gekomen, sprake is van een misstand voor zover:

- a. het vermoeden gebaseerd is op redelijke gronden, die voortvloeien uit de kennis die de werknemer bij zijn werkgever heeft opgedaan of voortvloeien uit de kennis die de werknemer heeft gekregen door zijn werkzaamheden bij een ander bedrijf of een andere organisatie, en
- b. het maatschappelijk belang in het geding is bij:
 - 1° de (dreigende) schending van een wettelijk voorschrift, waaronder een (dreigend) strafbaar feit,
 - 2° een (dreigend) gevaar voor de volksgezondheid,
 - 3° een (dreigend) gevaar voor de veiligheid van personen,
 - 4° een (dreigend) gevaar voor de aantasting van het milieu,
 - 5° een (dreigend) gevaar voor het goed functioneren van de organisatie als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten,

– *adviseur:*

een persoon die door zijn functie een geheimhoudingsplicht heeft en die door een werknemer in vertrouwen wordt geraadpleegd over een vermoeden van een misstand;

– *vertrouwenspersoon:*

de persoon die is aangewezen om als vertrouwenspersoon voor de gemeente Groningen te fungeren;

– *afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders:*

de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders, bedoeld in artikel 3a, tweede lid, van de Wet Huis voor klokkenluiders;

– *afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders:*

de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders, bedoeld in artikel 3a, derde lid, van de Wet Huis voor klokkenluiders;

– *melding:*

de melding van een vermoeden van een misstand op grond van deze regeling;

– *melder:*

de werknemer die een vermoeden van een misstand heeft gemeld op grond van deze regeling;

– *onderzoekers:*

de persoon of personen aan wie de gemeentesecretaris het onderzoek naar de misstand opdraagt;

– *externe instantie:*

de instantie die naar het redelijk oordeel van de melder het meest in aanmerking komt om de externe melding van het vermoeden van een misstand te onderzoeken.

Artikel 2. Informatie, advies en ondersteuning voor de werknemer

Een werknemer kan bij een vermoeden van een misstand:

- a. een adviseur in vertrouwen raadplegen;
- b. de vertrouwenspersoon als adviseur in vertrouwen raadplegen;
- c. de afdeling advies van het Huis voor Klokkenluiders in vertrouwen raadplegen.

Artikel 3. Interne melding

1. Een werknemer met een vermoeden van een misstand binnen de organisatie van de werkgever kan daarvan melding doen:
 - a. bij iedere leidinggevende die binnen de organisatie hiërarchisch een hogere positie bekleedt dan hij;
 - b. bij de vertrouwenspersoon.
2. De leidinggevende of vertrouwenspersoon stuurt de melding, in overleg met de werknemer, door naar de gemeentesecretaris of naar het college als de werknemer een vermoeden heeft dat de gemeentesecretaris bij de vermoede misstand betrokken is.
3. Een werknemer van een andere organisatie die door zijn werkzaamheden met de organisatie van de werkgever in aanraking is gekomen, en een vermoeden heeft van een misstand binnen de organisatie van de werkgever kan ook een interne melding doen.
4. Als de werknemer een vermoeden heeft dat de gemeentesecretaris bij de vermoede misstand betrokken is, moet in deze regeling voor 'gemeentesecretaris' 'het college' worden gelezen.
5. De melder kan direct een externe melding doen van een vermoeden van een misstand op grond van artikel 14 als het eerst doen van een interne melding in redelijkheid niet van hem kan worden gevraagd.
6. Een melding laat de wettelijke verplichting tot het doen van aangifte van een strafbaar feit onverlet.

Artikel 4. Bescherming van de melder tegen benadeling

1. De werknemer die te goeder trouw en naar behoren een vermoeden van een misstand meldt, zal in verband daarmee geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na de behandeling van deze melding bij de werkgever, een andere organisatie of een externe instantie.
2. Onder nadelige gevolgen wordt in ieder geval verstaan het nemen van een benadelende maatregel, zoals:
 - a. het verlenen van ontslag, anders dan op eigen verzoek;
 - b. het tussentijds beëindigen of het niet verlengen van een aanstelling voor bepaalde tijd;
 - c. het niet omzetten van een aanstelling voor bepaalde tijd in een aanstelling voor onbepaalde tijd;
 - d. het treffen van een disciplinaire maatregel;
 - e. de opgelegde benoeming in een andere functie;
 - f. het onthouden van salarisverhoging, incidentele beloning of toekenning van vergoedingen;
 - g. het onthouden van promotiekansen;
 - h. het afwijzen van een verlofaanvraag.
3. De werkgever zorgt ervoor dat de melder ook niet op andere wijze bij zijn werk nadelige gevolgen ondervindt van de melding.
4. Als de werkgever na het doen van een melding een benadelende maatregel neemt, motiveert de werkgever waarom hij deze maatregel nodig acht en dat deze maatregel geen verband houdt met het te goeder trouw en naar behoren melden van een vermoeden van een misstand.
5. De werkgever spreekt werknemers die zich schuldig maken aan benadeling van de melder daarop aan en kan hen een waarschuwing of een disciplinaire maatregel opleggen.

Artikel 5. Het tegengaan van benadeling van de melder

1. De vertrouwenspersoon bespreekt samen met de melder welke risico's op benadeling aanwezig zijn, op welke wijze die risico's kunnen worden verminderd en wat de werknemer kan doen als hij van mening is dat sprake is van benadeling.
2. Als de melder vindt dat er daadwerkelijk sprake is van benadeling, kan hij dat bespreken met de vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersoon en de melder bespreken welke maatregelen genomen kunnen worden om benadeling tegen te gaan. De vertrouwenspersoon maakt een verslag van deze bespreking en stuurt dit na goedkeuring door de melder naar de gemeentesecretaris.

3. De gemeentesecretaris zorgt ervoor dat maatregelen die nodig zijn om benadeling tegen te gaan worden genomen.

Artikel 6. Bescherming van andere betrokkenen tegen benadeling

De werkgever zal:

- a. de adviseur in dienst van de werkgever niet benadelen vanwege het fungeren als adviseur van de melder;
- b. de vertrouwenspersoon niet benadelen vanwege het uitoefenen van de in deze regeling beschreven taken;
- c. de onderzoekers die in dienst zijn van de werkgever niet benadelen vanwege het uitoefenen van de in deze regeling beschreven taken;
- d. een werknemer die wordt gehoord door, documenten verstrekt aan of anderszins medewerking verleent aan de onderzoekers niet benadelen in verband met het te goeder trouw afleggen van een verklaring.

Artikel 7. Intern en extern onderzoek naar benadeling van de melder

1. De melder die meent dat sprake is van benadeling in verband met het doen van een melding van een vermoeden van een misstand, kan de gemeentesecretaris verzoeken om onderzoek te doen naar de wijze waarop er binnen de organisatie met hem wordt omgegaan.
2. Ook de personen bedoeld in artikel 6 kunnen de gemeentesecretaris verzoeken om onderzoek te doen naar de wijze waarop er binnen de organisatie met hen wordt omgegaan.
3. De melder kan ook de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders verzoeken om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de werkgever zich jegens hem heeft gedragen in verband met het doen van een melding van een vermoeden van een misstand.

Artikel 7a. Rechtsbijstandsverzekering

De melder en de personen bedoeld in artikel 6 kunnen aanspraak maken op de voor hen afgesloten rechtsbijstandsverzekering, als zij worden benadeeld in hun rechtspositie, terwijl dit verband houdt met het te goeder trouw en naar behoren melding hebben gedaan van een vermoeden van een misstand, respectievelijk het te goeder trouw hebben gehandeld bij het uitoefenen van de in deze regeling beschreven taken of het te goeder trouw afleggen van een verklaring.

Artikel 8. Vertrouwelijke omgang met de melding en de identiteit van de melder

1. De werkgever zorgt ervoor dat de informatie over de melding zodanig wordt bewaard dat deze fysiek en digitaal alleen toegankelijk is voor de personen die bij de behandeling van de melding betrokken zijn.
2. De personen die bij de behandeling van een melding betrokken zijn maken de identiteit van de melder niet bekend zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van de melder en gaan vertrouwelijk om met de informatie over de melding.
3. Als het vermoeden van een misstand is gemeld via de vertrouwenspersoon en de melder geen toestemming heeft gegeven zijn identiteit bekend te maken, wordt alle correspondentie over de melding verstuurd aan de vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersoon stuurt dit onverwijld door aan de melder.
4. De personen die bij de behandeling van een melding betrokken zijn maken de identiteit van de adviseur niet bekend zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van de melder en de adviseur.

Artikel 9. Vastlegging, doorsturen en ontvangstbevestiging van de interne melding

1. De leidinggevende of de vertrouwenspersoon die de melding ontvangt, stuurt de melding met instemming van de melder door aan de gemeentesecretaris.
2. Een mondelinge melding of mondelinge toelichting wordt schriftelijk vastgelegd en ter goedkeuring voorgelegd aan de melder.
3. De gemeentesecretaris stuurt de melder onverwijld een ontvangstbevestiging van de melding.
4. De ontvangstbevestiging bevat minimaal een zakelijke beschrijving van de melding, de datum waarop deze is ontvangen en een afschrift van de melding.

Artikel 10. Behandeling van de interne melding door de werkgever

1. De gemeentesecretaris stelt onverwijld een onderzoek in naar het gemelde vermoeden van een misstand, tenzij:
 - a. het vermoeden niet gebaseerd is op redelijke gronden of
 - b. op voorhand duidelijk is dat het gemelde geen betrekking heeft op een vermoeden van een misstand.
2. Als de gemeentesecretaris besluit geen onderzoek in te stellen, informeert hij de melder schriftelijk binnen twee weken na de interne melding. Daarbij wordt aangegeven waarom geen onderzoek wordt ingesteld.

3. De gemeentesecretaris beoordeelt of een externe instantie van de interne melding van een vermoeden van een misstand op de hoogte moet worden gebracht. Indien de gemeentesecretaris een externe instantie op de hoogte stelt, stuurt hij de melder hiervan een afschrift tenzij het onderzoeksbelang of het handhavingsbelang daardoor kunnen worden geschaad.
4. De gemeentesecretaris draagt het onderzoek op aan onderzoekers die onafhankelijk en onpartijdig zijn.
5. Als de gemeentesecretaris een externe instantie op de hoogte gesteld heeft van de interne melding, kan hij voor het onderzoek aansluiten bij het onderzoek dat deze externe instantie (mogelijk) laat verrichten.
6. De gemeentesecretaris informeert de melder onverwijld en schriftelijk dat een onderzoek is ingesteld en door wie het onderzoek wordt uitgevoerd.
7. De gemeentesecretaris informeert de personen op wie een melding betrekking heeft over de melding, tenzij het onderzoeksbelang of het handhavingsbelang daardoor kunnen worden geschaad.

Artikel 11. De uitvoering van het interne onderzoek

1. De onderzoekers stellen de melder in de gelegenheid te worden gehoord. De onderzoekers zorgen voor een verslag, en leggen dit verslag ter goedkeuring en ondertekening voor aan de melder. De melder ontvangt het vastgestelde verslag.
2. De onderzoekers kunnen ook anderen horen. De onderzoekers zorgen voor een verslag, en leggen dit verslag ter goedkeuring en ondertekening voor aan de persoon die gehoord is. De persoon die gehoord is ontvangt het vastgestelde verslag.
3. De onderzoekers kunnen binnen de organisatie van de werkgever alle documenten inzien en opvragen die zij voor het doen van het onderzoek redelijkerwijs nodig achten.
4. Werknemers mogen de onderzoekers alle documenten verstrekken waarvan zij het redelijkerwijs nodig achten dat de onderzoekers daar in het kader van het onderzoek kennis van nemen.
5. De onderzoekers stellen een concept onderzoeksrapport op en stellen de melder in de gelegenheid daar opmerkingen bij te maken, tenzij hiertegen ernstige bezwaren bestaan. De melder is tot geheimhouding van het conceptrapport verplicht.
6. De onderzoekers stellen vervolgens het onderzoeksrapport vast. Zij sturen de melder hiervan een afschrift, tenzij hiertegen ernstige bezwaren bestaan.

Artikel 12. Standpunt van de werkgever

1. De werkgever informeert de melder binnen acht weken na de melding schriftelijk over het standpunt met betrekking tot het gemelde vermoeden van een misstand en tot welke stappen de melding heeft geleid.
2. Als duidelijk is dat het standpunt niet binnen acht weken kan worden gegeven, dan informeert de werkgever de melder daar schriftelijk over. Daarbij wordt aangegeven binnen welke termijn de melder het standpunt tegemoet kan zien. Als de totale termijn daardoor meer dan twaalf weken is, wordt dit gemotiveerd.
3. Na afronding van het onderzoek beoordeelt de werkgever of een externe instantie van de interne melding, van het onderzoeksrapport en/of van het standpunt van de werkgever op de hoogte moet worden gebracht. Indien de werkgever een externe instantie op de hoogte stelt, stuurt hij de melder hiervan een afschrift, tenzij het onderzoeksbelang of het handhavingsbelang daardoor kunnen worden geschaad.
4. De personen op wie de melding betrekking heeft, worden op dezelfde manier geïnformeerd als de melder, tenzij het onderzoeksbelang of het handhavingsbelang daardoor kunnen worden geschaad.

Artikel 13. Hoor en wederhoor ten aanzien van onderzoeksrapport en standpunt werkgever

1. De werkgever stelt de melder in de gelegenheid op het onderzoeksrapport en het standpunt van de werkgever te reageren.
2. Als de melder in reactie op het onderzoeksrapport of het standpunt van de werkgever onderbouwd aangeeft dat het vermoeden van een misstand niet daadwerkelijk of niet deugdelijk is onderzocht of dat in het onderzoeksrapport of het standpunt van de werkgever sprake is van wezenlijke onjuistheden, reageert de werkgever hier op en stelt hij zo nodig een nieuw of aanvullend onderzoek in. Op dit nieuwe of aanvullende onderzoek gelden dezelfde regels als voor het eerste onderzoek.
3. Als de werkgever een externe instantie op de hoogte brengt of heeft gebracht, stuurt hij ook de hiervoor bedoelde reactie van de melder op het onderzoeksrapport en het standpunt van de werkgever aan die externe instantie toe. De melder ontvangt hiervan een kopie.

Artikel 14. Externe melding

1. Een werknemer kan een vermoeden van een misstand extern melden bij de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders of een andere daartoe bevoegde instantie, indien hij:

- a. het niet eens is met het standpunt van werkgever of van oordeel is dat het vermoeden ten onrechte terzijde is gelegd;
 - b. niet tijdig een standpunt heeft ontvangen over zijn interne melding.
2. De werknemer kan direct een externe melding doen van een vermoeden van een misstand als het eerst doen van een interne melding in redelijkheid niet van hem kan worden gevraagd. Dat is in ieder geval aan de orde indien dit uit enig wettelijk voorschrift voortvloeit of sprake is van:
 - a. acuut gevaar, waarbij een zwaarwegend en spoedeisend maatschappelijk belang onmiddellijke externe melding noodzakelijk maakt;
 - b. een vermoeden dat de werkgever bij de vermoede misstand betrokken is;
 - c. een situatie waarin de melder in redelijkheid kan vrezen voor tegenmaatregelen in verband met het doen van een interne melding;
 - d. een duidelijk aanwijsbare dreiging van verduistering of vernietiging van bewijsmateriaal;
 - e. een eerdere melding overeenkomstig de procedure van dezelfde misstand of onregelmatigheid, die de misstand niet heeft weggenomen;
 - f. een plicht tot directe externe melding.
3. In paragraaf 4 van de Wet voor Huis voor Klokkenluiders is de onderzoeksprocedure neergelegd voor het onderzoeken van een vermoeden van een misstand door de afdeling onderzoek.

Artikel 15. Rapportage en evaluatie

1. De gemeentesecretaris stelt jaarlijks een rapportage op over de uitvoering van deze regeling. Deze rapportage bevat in ieder geval:
 - a. informatie over het aantal meldingen en een indicatie van de aard van de meldingen, de uitkomsten van de onderzoeken en de standpunten van de werkgever;
 - b. algemene informatie over eventuele ervaringen met het tegengaan van benadeling van de melder;
 - c. informatie over het aantal verzoeken om onderzoek naar benadeling in verband met het doen van een melding van een vermoeden van een misstand en een indicatie van de uitkomsten van de onderzoeken en de standpunten van de werkgever.
2. De gemeentesecretaris stuurt de rapportage ter bespreking aan de ondernemingsraad.

Artikel 16. Intrekking regeling en inwerkingtreding regeling

1. De Regeling klokkenluiders gemeente Groningen 2013 wordt ingetrokken.
2. Deze regeling treedt in werking op de dag na de op de voorgeschreven wijze van publicatie en werkt terug tot en met 1 juli 2016.

Groningen, 2 mei 2017

*Het college van burgemeester en wethouders voornoemd.
Peter den Oudsten,
burgemeester*

*Peter Teesink,
gemeentesecretaris*

Stappenplan bij een interne melding vermoeden van een misstand

Wat	Wie	Wie/wat nog
Melding wordt intern gedaan, in de regel binnen een jaar	'werknemer' bij een leidinggevende of bij de vertrouwenspersoon.	Ook medewerker van andere organisatie, bij misstand bij gemeente, kan melding doen.
Check: Is melding op schrift gesteld?	'een' leidinggevende dan wel de vertrouwenspersoon, en dan goedkeuring nodig van melder.	Mondelinge toelichting ook op schrift stellen! Anoniem melden kan alleen via vertrouwenspersoon.
Melding doorzenden	Leidinggevende of vertrouwenspersoon stuurt melding naar gemeentesecretaris.	Dit moet onverwijld gebeuren.
Ontvangstbevestiging sturen	Gemeentesecretaris aan melder. Bij anonieme melding via vertrouwenspersoon.	Gemeentesecretaris informeert het college vertrouwelijk, dat er een melding is gedaan.
Is de melding onderzoekswaardig?	Zo nee, gemeentesecretaris wijst gemotiveerd af binnen 2 weken vanaf melding.	Werknemer kan zich bij afwijzing nog tot het Huis voor klokkenluiders wenden.
Indien wel onderzoekswaardig	Gemeentesecretaris doet evt. aangifte en/of informeert externe organisatie (inspectie of toezichthouder) en/of geeft zelf opdracht tot een onderzoek aan medewerkers (die niet betrokken zijn) en/of aan externe onderzoekers.	Dit ter voorkoming van dubblures van het onderzoek naar de melding. ** Gemeentesecretaris informeert melder, tenzij * en hij informeert anderen vertrouwelijk, tenzij*.
Onderzoek doen (o.b.v. Onderzoeksprotocol)	Onderzoekers moeten bij het onderzoek ook voldoen aan artikel 11.	Onderzoekers stellen een concept-onderzoeksverslag op.
Melder mag zienswijze geven op het concept-onderzoeksverslag.	Onderzoekers stellen daarna onderzoeksverslag definitief vast. Onderzoekers sturen melder een afschrift.	Melder termijn geven voor zienswijze. Het definitieve onderzoeksverslag wordt aan de gemeentesecretaris gestuurd.
Gemeentesecretaris bereidt reactie voor; College stelt vast	Er geldt een termijn van 8 weken tussen melding en reactie! Bij vertraging melden, wanneer reactie dan wel komt.	** Bij vertraging zodanig dat het in totaal langer duurt dan 12 weken , motiveren waarom het zolang duurt.
Melder krijgt gelegenheid om op onderzoeksrapport en standpunt college te reageren	Als melder kritiek heeft reageert het college daarop; het college kan desgewenst aanvullend onderzoek laten doen (het zelfde onderzoeksprotocol geldt daar dan voor). Of het college neemt besluit of melding gegrond is en over evt. maatregelen.	** Melder krijgt reactie. Andere betrokkenen bij het onderzoek krijgen kopie. Als een externe organisatie is geïnformeerd, krijgt die kopie. Nazorg zo nodig inschakelen.
Melder kan extern melden	Als melder het niet eens is met standpunt college; in gevallen genoemd in artikel 14 soms ook meteen extern.	** Huis of externe organisatie kan melding gaan onderzoeken.
Melding registreren	Integriteitsfunctionaris.	Ook (dreigende) benadeling registreren.
Rapporteren	Gemeentesecretaris stelt jaarlijks een rapportage op.	Ook over ervaringen met (tegengaan van) benadeling enz.
Evalueren	Deze rapportage bespreken met OR.	** College informeert Raad

* tenzij het onderzoeks- of handhavingsbelang daardoor kan worden geschaad.

** communicatieadviseur inschakelen, waarbij specifieke afspraken over vertrouwelijkheid gelden.

Protocol bij het onderzoek naar een vermoeden van een misstand.

Inhoudsopgave

- 1 Algemeen
 - 1.1 Hoofdregels procedure
 - 1.2 Algemene uitgangspunten
 - 1.3 De opdrachtgever
 - 1.4 De onderzoeksopdracht
 - 1.5 Kennisgeving onderzoek
 - 1.6 Ordemaatregel nodig?
- 2 Feitenonderzoek
 - 2.1 Onderzoek naar strafbare feiten
 - 2.2 Onderzoeksmethoden
- 3 Verslaglegging en rapportage
 - 3.1 Verslaglegging interviews en andere onderzoeksmethoden
 - 3.2 Het concept-onderzoeksrapport
 - 3.3 Het definitieve onderzoeksrapport
- 4 Communicatie
 - 4.1 Communicatie met de betrokkene
 - 4.2 Communicatie met de melder
 - 4.3 Communicatie met anderen
- 5 Nazorg

1 Algemeen

De Regeling melden vermoeden misstand gemeente Groningen, en daarin vooral artikel 11 vormt het juridische kader voor het onderzoek dat plaatsvindt. Het Onderzoeksprotocol is een richtlijn voor de opdrachtgever en voor de onderzoeker(s).

Indien een externe onderzoeker evenwel een eigen onderzoeksprotocol wil hanteren en de gemeentesecretaris hiermee akkoord gaat is dat toegestaan en wordt dit eigen onderzoeksprotocol aan de bij het onderzoek betrokken ambtenaren en getuigen bekendgemaakt.

Als er wordt besloten om een onderzoek extern uit te laten voeren, is en blijft de gemeentesecretaris zelf verantwoordelijk voor dat onderzoek. Elk extern onderzoek wordt dus in opdracht van en onder regie en verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris uitgevoerd.

Als hierna sprake is van melder, dan wordt hiermee bedoeld degene die in het kader van de Regeling vermoeden misstand gemeente Groningen een melding heeft gedaan.

Als hierna sprake is van betrokkene, dan wordt hiermee bedoeld de persoon op wie de melding betrekking heeft.

1.1 Hoofdregels procedure

Een vermoeden van een misstand kan zowel ontstaan uit informatie die verkregen is binnen de eigen organisatie als uit informatie van personen van buiten de eigen organisatie. De werknemer, voormalig werknemer maar ook uitzendkracht, stagiair en anderszins bij de gemeente aan het werk zijnde persoon kan een misstand melden, hetzij bij een leidinggevende, hetzij bij de vertrouwenspersoon. Het kan zelfs een werknemer van een andere organisatie zijn, die uit zijn functie bij ons een misstand kan melden.

De melder hoeft zijn identiteit niet verder prijs te geven als hij zijn melding via de vertrouwenspersoon doet.

Een melder kan zich laten bijstaan door de vertrouwenspersoon of door een adviseur.

Elke melding is/wordt op schrift gesteld en wordt doorgestuurd naar de gemeentesecretaris.

Bij een vermoeden van een misstand dienen in ieder geval de volgende vragen te worden beantwoord door de gemeentesecretaris:

- 1. Berust het vermoeden op voldoende concrete aanwijzingen en is het van voldoende gewicht; zo nee, dan informeert de gemeentesecretaris de melder of vertrouwenspersoon binnen twee weken;
- 2. Dient het vermoeden te worden aangegeven bij de Officier van Justitie;

3. Verricht de gemeente eigen onderzoek en wie gaat dat vervolgens, met behulp van welke onderzoeksmethode doen;
4. Worden externen ingeschakeld om onderzoek te verrichten en wie krijgt hiertoe de opdracht;
5. Wanneer wordt welke informatie gegeven aan mensen in de eigen organisatie en wanneer wordt welke informatie gegeven aan mensen buiten de eigen organisatie.

Voordat wordt overgegaan tot (intern) onderzoek dienen doel, procedure, strategie en methode van onderzoek te worden vastgesteld. Dit dient schriftelijk te worden vastgelegd.

Op het onderzoek zijn niet de strafrechtelijke voorschriften inzake bewijslevering van toepassing.

De bevindingen van het onderzoek en de reactie van de betrokkene hierop worden aan de gemeentesecretaris gerapporteerd. De gemeentesecretaris informeert het college.

Het doel is dat uiteindelijk het college als werkgever richting de melder een standpunt inneemt, of er sprake is van een misstand, en zo ja, tot welke stappen de melding heeft geleid. De termijn voor de behandeling is 8 weken vanaf ontvangst van de melding. Een verlenging is mogelijk, en de melder moet daarover worden geïnformeerd. Duurt het langer dan 12 weken, dan moet dit worden gemotiveerd.

De melder kan – als hij niet tevreden is met de interne behandeling van zijn melding – zich nog wenden tot het Huis voor klokkenluiders, Afdeling onderzoek. In uitzonderlijke gevallen kan de melder meteen een externe melding doen.

1.2 Algemene uitgangspunten voor het doen van onderzoek

Professionaliteit

De onderzoeker in kwestie is deskundig en moet zich vanzelfsprekend onthouden van onoorbare handelingen, zoals het uitoefenen van (fysieke of psychische) druk, of het misleiden van betrokkenen.

Waarheidsvinding

Een onderzoek moet een zo volledig mogelijk beeld geven van een incident. Zowel belastend als ontlastend materiaal moet worden verzameld en vastgelegd. Het doel van het onderzoek is niet het bewijzen van het vermoeden en hiervoor een schuldige aanwijzen; het moet gaan om waarheidsvinding. De kernvraag daarbij is: is er inderdaad sprake van misstand? En zo ja, binnen welke context vond die plaats en wie hadden/hebben er welke rol bij?

In verhouding tot de ernst van het gedrag

Twee begrippen spelen een rol: proportionaliteit en subsidiariteit.

Elk onderzoek moet proportioneel zijn. Proportioneel betekent dat het onderzoek en de gebruikte methoden in verhouding moeten staan tot de norm die is geschonden. Is de onderzoeksmethode eenmaal vastgesteld, dan wordt altijd gekozen voor de minst ingrijpende optie. Dat wil zeggen: alleen die handelingen die echt nodig zijn, en tijdens een korte periode. De lasten van het onderzoek worden anders voor de betrokkene(n) te zwaar in verhouding tot het onderzoeks- of organisatiebelang. Bij iedere keuze voor een onderzoeksmethode moet ook worden afgewogen of het uiteindelijke doel ook met een lichter onderzoeksmiddel kan worden bereikt (subsidiariteit). Is de benodigde informatie bijvoorbeeld ook te krijgen door de betrokkene en eventuele getuigen te horen, dan is observatie niet nodig.

Zonder vooringenomenheid

Vooringenomenheid houdt in dat een onderzoek niet met open vizier wordt uitgevoerd.

Als men van te voren al denkt te weten hoe het zit, dan leidt dat tot tunnelvisie en staat men niet meer open voor andere opties. De betrokken ambtenaar hoeft zijn onschuld niet te bewijzen. De onderzoeker moet aannemelijk maken dat sprake is van een misstand, op basis van welke feiten die conclusie kan worden getrokken, wat het aandeel van de ambtenaar/ambtenaren of van de organisatie daarbij is geweest, en met welke omstandigheden rekening gehouden moet worden.

1.2 De onderzoeker

Bij de keuze voor de onderzoeker is objectiviteit het uitgangspunt. Indien gewenst kan er worden besloten om het onderzoek te laten verrichten door een extern bureau, dan wel kan de interne onderzoeker zich laten bijstaan door een extern deskundige. Afhankelijk van de te onderzoeken misstand kan men bijvoorbeeld het onderzoek laten doen door een accountant, een bedrijfsrecherchebureau of een integriteitsbureau.

1.3 De opdrachtgever

De gemeentesecretaris treedt op als opdrachtgever. De integriteitsfunctionaris kan de gemeentesecretaris ondersteunen bij de taken die voortvloeien uit een melding van vermoeden van een misstand. In de regel is het college de werkgever. Als de griffier of een bestuursorgaan (college, werkgeverscommissie) als opdrachtgever optreedt gelden dezelfde richtlijnen.

1.4 Onderzoeksopdracht

Een onderzoeksopdracht wordt schriftelijk verstrekt. Dat geldt zowel voor intern als voor extern uitgevoerde onderzoeken. De onderzoeksopdracht bevat een heldere afbakening en geeft aan wanneer de onderzoeksfase start.

De onderzoeksopdracht bevat in ieder geval de volgende onderdelen:

1. De aanleiding van het onderzoek.
2. Een duidelijk omschreven opdracht.
De opdracht moet in eerste instantie zo smal mogelijk worden omschreven. Een te ruime opdracht kan namelijk later door een rechter worden opgevat als 'disproportioneel'.
3. De onderzoeksvragen. Waar moet het onderzoek antwoord op geven?
De kernvraag daarbij is: is er inderdaad sprake van misstand? En zo ja, welke feit(en) vond(en) er plaats, binnen welke context vond die misstand plaats en wie hadden/hebben er welke rol bij?
4. Van welke bevoegdheden de externe partij gebruik mag maken.
5. De verplichting om regelmatig de voortgang en de vervolgstappen van het onderzoek bespreken. En ook hoe dat gebeurt.
Tijdens het onderzoek kan de misstand omvangrijker of ingewikkelder blijken dan gedacht. In dat geval kan in overleg met de opdrachtgever worden besloten om het onderzoek uit te breiden. Denk daarbij aan capaciteit, bevoegdheden, of aantal mensen dat gehoord wordt. Iedere uitbreiding van het onderzoek moet ook weer schriftelijk worden vastgelegd.
6. De termijn waarbinnen het onderzoek in principe moet zijn afgerond.
De verplichting om de opdrachtgever te informeren, wanneer de termijn dreigt niet te worden gehaald, welke termijn dan wel haalbaar is en wat de reden van de vertraging is.
7. Als een externe onderzoeker de opdracht krijgt wordt aangegeven of deze werkt volgens dit onderzoeksprotocol, of volgens een eigen onderzoeksprotocol (in dat laatste geval moet de gemeentesecretaris hiermee instemmen en moet de onderzoeker dit bekendmaken aan allen die bij het onderzoek betrokken worden).

1.5 Kennisgeving onderzoek

Voordat het feitenonderzoek kan beginnen, wordt betrokkene in beginsel door de gemeentesecretaris schriftelijk geïnformeerd over het feit dat er een feitenonderzoek naar hem wordt ingesteld. Daarnaast kan het ook mondeling worden verteld, bijvoorbeeld op het moment dat de schriftelijke kennisgeving persoonlijk wordt uitgereikt.

Er zijn echter redenen denkbaar dat betrokkene vooraf niet van het onderzoek in kennis wordt gesteld. Deze redenen zijn dan gelegen zijn in het onderzoeksbelang, bijvoorbeeld als betrokkene mogelijk bewijsmateriaal kan vernietigen. Soms is er ook eerst nog verdere observatie nodig en is het daarom beter om de betrokkene niet direct te informeren.

De vermoedelijke misstand en het onderzoeksbelang zijn uiteindelijk bepalend voor de mate van openheid in de kennisgeving.

Ook de melder van het vermoeden van een misstand wordt door de gemeentesecretaris schriftelijk geïnformeerd over het feit dat er een onderzoek wordt ingesteld en door wie dit onderzoek wordt uitgevoerd.

1.6 Ordemaatregel nodig?

In het algemeen dient er direct na het ontstaan van een vermoeden nagedacht worden over de vraag of er een ordemaatregel moet worden opgelegd, zoals het ontzeggen van de toegang tot de werkplek. Is dat niet meteen nodig, dan kan de vraag op een later tijdstip toch weer actueel worden. Bijvoorbeeld tijdens het onderzoek, of erna. Er moet zo terughoudend mogelijk worden omgegaan met het opleggen van een ordemaatregel en het belang van de ambtenaar en het belang van de werkgever moeten heel zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen. Aan de andere kant zorgen sommige vermoedens er nu eenmaal voor dat het opleggen van een ordemaatregel niet uit kan blijven.

2 Feitenonderzoek

2.1 Onderzoek naar strafbare feiten

Als er sprake is van een strafbaar feit, dan komt bij de beslissing om onderzoek te doen ook de vraag aan de orde of er aangifte moet worden gedaan. Is er een redelijk vermoeden dat het gaat om een strafbaar feit, dan meldt de onderzoeker dat bij de gemeentesecretaris. Die bepaalt vervolgens of hij aangifte wil/moet doen.

De aangifteplicht geldt voor elke ambtenaar die op de hoogte is van een strafbaar feit van de misdrijven die zijn genoemd in artikel 162 lid 1 van het Wetboek van Strafvordering. Er moet onverwijld aangifte worden gedaan:

- a. indien het misdrijf een ambtsmisdrijf is als bedoeld in titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Voorbeelden hier zijn: het verduisteren van geld, vervalsing van boeken of registers, aannemen van steekpenningen, onrechtmatig binnentreden of in beslag nemen, (medeplichtigheid aan) schending van telefoongeheim, deelneming aan leveranties of aannemingen waarover hem toezicht is opgedragen.
- b. indien het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken. Geschonden moet zijn een bijzondere ambtsplicht, dat wil zeggen een plicht die voortvloeit uit het door de ambtenaar beklede ambt. Het gaat dus om verplichtingen die specifiek aan het ambt kleven en waarin het ambt zich juist van andere onderscheidt.
- c. indien door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen. Hierbij gaat het om wettelijke regelingen, maar ook om beleidsregels en contractuele regelingen, dus om regelingen die niet de status van wet hebben.

Noch de samenloop, noch het feit dat gegevens uit het strafrechtelijk onderzoek van betekenis kunnen zijn voor en gebruikt kunnen worden in het kader van het onderzoek naar de melding nemen weg dat het bij het onderzoek naar de melding om een op zichzelf staand traject gaat. Bewaking van de voortgang van dat traject berust bij het college. Dit kan dus met zich meebrengen dat het college gehouden kan zijn op basis van eigen onderzoek over te gaan tot besluitvorming omdat de bevindingen uit een strafrechtelijk onderzoek bijvoorbeeld te lang op zich laten wachten.

Ook is het mogelijk dat wél de bevindingen van het strafrechtelijk onderzoek worden afgewacht, maar niet de uitkomst van het strafproces.

2.2 Onderzoeksmethoden

Tijdens het onderzoek kunnen verschillende onderzoeksmethoden worden gebruikt. De belangrijkste zijn:

- a. Het interviewen van de betrokken ambtenaar en eventuele getuigen.
- b. Onderzoek van de (digitale) werkomgeving.
- c. Het onderzoek van telecommunicatie.
- d. Observatie.
- e. Onderzoek van relevante stukken.

Ad a. Het interviewen van de melder, de betrokken ambtenaar en eventuele getuigen

De onderzoekers stellen de melder in de gelegenheid om te worden gehoord. Indien de melder onbekend wil blijven wordt de correspondentie gericht aan de vertrouwenspersoon.

Tijdens het feitenonderzoek worden zowel de betrokkene als eventuele getuigen geïnterviewd. Daarnaast wordt meestal een gesprek gehouden met de leidinggevende en met collega's – die op zich niets met de kwestie van doen hoeven te hebben. Deze personen kunnen onder andere informatie geven over de gang van zaken op de afdeling, over de werkwijze, of over wat besproken is tijdens werkoverleggen. Het afnemen van interviews is het meest gebruikte en soms zelfs enige mogelijke onderzoeksmiddel. Daarom is het erg belangrijk dat dit zo goed mogelijk gebeurt. Dat betekent in ieder geval dat:

- De betrokkene vooraf is geïnformeerd over de aard van het gesprek.
- De betrokkene weet dat hij zich tijdens het gesprek door een raadsman kan laten bijstaan.

Het spreekt voor zich dat de onderzoekers zich voor, tijdens en na het gesprek niet misleidend mogen uitlaten of gedragen. Ook mogen ze geen psychische of fysieke druk of dwang gebruiken: de betrokken ambtenaar moet zijn verklaring vrij kunnen afleggen. Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te bevorderen en er voor te zorgen dat de rechter het gesprek als bewijs kan accepteren, moeten de gesprekken worden gevoerd in koppels van twee onderzoekers. Dit is ook ter bescherming van de onderzoekers zelf.

Wil de betrokkene die onder de inlichtingenplicht valt, niet verschijnen? Dan kan hem dat wel plichtsverzuim opleveren.

Wie zich kan beroepen op een verschoningsrecht, is daarna wel ontheven van de plicht om inlichtingen te verstrekken. Zij die tot geheimhouding verplicht zijn uit hoofde van hun beroep kunnen zich verschonen. Tevens geldt de inlichtingenplicht niet indien een persoon daardoor zichzelf of een van zijn bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn in de tweede of de derde graad of zijn echtgenoot of eerdere echtgenoot dan wel geregistreerde partner of eerdere geregistreerde partner aan het gevaar van een strafrechtelijke veroordeling ter zake van een misdrijf zou blootstellen.

Cautie

Het is zorgvuldig om al aan het begin van het interview te bespreken wat de mogelijke consequenties zijn van niet meewerken of niet de waarheid vertellen. Daarnaast dient de ambtenaar erop gewezen te worden dat een eventuele verklaring over een strafbaar feit risico's met zich mee kan brengen. Het kan dan zijn dat de ambtenaar in bestuurlijke context een belastende verklaring heeft afgelegd, die later in een strafzaak wordt gebruikt.

Raadsman

De betrokkene moet de mogelijkheid worden gegeven om zich te laten bijstaan door een raadsman. Zijn er ernstige bezwaren tegen de raadsman, bijvoorbeeld omdat hij zelf betrokken is bij het plichtsverzuim of omdat tegen hem vergelijkbare verdenkingen bestaan? Dan kan zijn aanwezigheid worden geweigerd.

Het interviewen van getuigen

De onderzoekers kunnen – behalve de betrokken ambtena(a)r(en) – ook getuigen interviewen. Die kunnen binnen of buiten de organisatie vandaan komen. Voor de getuigen die binnen de organisatie werken, geldt hetzelfde als voor de betrokken ambtenaar: in principe zijn ze verplicht om aan het feitenonderzoek mee te werken. Niet meewerken, kan ook voor hen plichtsverzuim opleveren. De getuigen die worden uitgenodigd om een verklaring af te leggen worden gewezen op hun rechten en plichten. Die laatste zijn gelijk aan die van de betrokken ambtenaar. Het is netjes om de getuige(n) erop te wijzen dat hun verklaring later kan worden ingezien door de betrokken ambtenaar.

Verslag van de gesprekken

De onderzoekers maken van elk interview een verslag. Omdat duidelijk moet zijn wie wat heeft verklaard, wordt het verslag door alle gespreksdeelnemers, dus zowel de onderzoekers als de geïnterviewde, ondertekend. Als het verslag uit meerdere pagina's bestaat, dan wordt iedere pagina door de geïnterviewde geparafeerd.

Het is belangrijk om interviews altijd met twee personen af te nemen. Eén van beide legt tijdens het gesprek de verklaring schriftelijk vast. De datum waarop het interview wordt gehouden wordt in het verslag vermeld. Dit verslag geeft een zo getrouw mogelijke weergave (in het kort en niet letterlijk) van wat er tijdens het gesprek aan de orde is gekomen. Er kan worden besloten om het gesprek vast te leggen met opnameapparatuur. Dat laatste mag alleen als alle aanwezigen daarmee instemmen.

Het verslag wordt in beginsel binnen enkele werkdagen toegestuurd. Na ontvangst stuurt de betrokkene het verslag en zijn eventuele schriftelijke opmerkingen binnen vijf werkdagen terug.

Weigert een betrokkene het gespreksverslag te ondertekenen? Dan vermelden de onderzoekers dat in het verslag, als dat kan met opgaaf van de reden(en). Kunnen de onderzoekers en de betrokkene het niet eens worden over de tekst van het verslag, dan wordt de afwijkende mening van de betrokkene opgenomen in een apart verslag. Dat wordt vervolgens aan het gespreksverslag vastgehecht. Wie gehoord wordt ontvangt het vastgestelde verslag van zijn gesprek.

Als de geïnterviewde ermee instemt, kan het verslag ook via e-mail worden verstuurd en worden akkoord bevonden.

De vastgestelde verslagen van de interviews maken deel uit van het uiteindelijke onderzoeksrapport.

Ad b. Onderzoek van de (digitale) werkomgeving.

De werkomgeving valt onder de verantwoordelijkheid van het college. Als het vermoeden bestaat dat de werkomgeving informatie bevat die belangrijk is voor het onderzoek, dan kunnen de onderzoekers deze echter doorzoeken. Onder de werkomgeving wordt verstaan: dienstruimten, (archief)kasten, bureaus, automatisering en dienstvoertuigen. Het doorzoeken van de werkplek zal zoveel mogelijk plaatsvinden in aanwezigheid van de betrokkene en gebeurt door minimaal twee onderzoekers. Hij wordt uitgenodigd om bij het doorzoeken aanwezig te zijn. Indien de persoon echter aangeeft niet aanwezig te willen zijn, of zonder opgaaf van gegronde redenen wegblijft op het overeengekomen tijdstip, kan toch tot het doorzoeken worden overgegaan. Van de resultaten maken de onderzoekers een rapport van bevindingen op.

Ad c. Onderzoek van telecommunicatie

Onderzoek naar het gebruik van telecommunicatiemiddelen houdt in dat het gebruik van e-mail, internetcommunicatie, telefoon en/of fax wordt onderzocht. Aan dit onderzoek is een aantal voorwaarden verbonden.

Het aanwenden van deze onderzoeksmethode kan alleen geschieden om oneigenlijk gebruik van telecommunicatiemiddelen te onderzoeken en niet voor enig ander doel.

De bescherming van de privacy op de werkplek is in verschillende wet- en regelgeving vastgelegd. Zo heeft een werknemer op basis van artikel 8 Europees verdrag voor de rechten van de mens (ERVM) recht op een zekere mate van vertrouwelijke communicatie op zijn werkplek. Dus zonder inmenging van de werkgever. Uit jurisprudentie blijkt dat de zorg van een goed werkgever met zich meebrengt dat de vertrouwelijkheid van berichten met een meer persoonlijke, niet zakelijke inhoud, moet worden gerespecteerd. Dit betekent echter niet dat bij een duidelijk vermoeden van oneigenlijk gebruik, er geen inbreuk op deze privacy mag plaatsvinden. Ook hier moeten de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit echter goed in acht te worden genomen.

Bij controle van e-mail en internetverkeer zijn verschillende onderzoeksstadia mogelijk (controle van volume van e-mailverkeer, controle naar de extensie van attachments indien het onderzoek naar het volume onregelmatigheden heeft opgeleverd, onderzoek naar de tekst die bij het onderwerp van het bericht is ingevoerd, scanning van plaatjes/taal, onderzoek van inhoud van e-mailberichten al dan niet met toestemming). Het besluit om bepaald onderzoek te verrichten dient te geschieden na een zorgvuldige belangenafweging omtrent het recht op privacy van de persoon in kwestie en het belang van het onderzoek.

Onderzoek naar een vermoeden van een integriteitschending door middel van oneigenlijk gebruik van het internet kan bestaan uit het onderzoeken hoe vaak, hoe lang, welke websites bezocht zijn, hoe vaak, welke bestanden zijn gedownload (bijv. muziek, spelletjes, upgrades, drivers) en hoe lang dat heeft geduurd.

Bij het vermoeden van oneigenlijk telefoon- en/of faxgebruik (bijvoorbeeld onverklaarbaar hoge telefoonkosten) kan onderzoek worden gedaan naar geregistreerde gespreksgegevens (datum, tijd, gekozen nummer, duur van het gesprek en de daaraan verbonden kosten).

Ad d. Observatie

Om de handelingen of de gedragingen die tot een vermoeden van misstand hebben geleid te kunnen bevestigen, is het soms nodig om de betrokkene te observeren.

Er zijn grofweg twee vormen van observatie mogelijk:

- *Dynamische observatie.* In dit geval worden de betrokkene of een bepaald goed fysiek gevolgd. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van een foto- en/of videocamera. Een voorwaarde is dan wel dat de camera wordt ingezet vanaf de openbare weg of in openbaar toegankelijke ruimtes. Dat wil zeggen: de camera moet zichtbaar zijn voor iedereen. De aantasting van de persoonlijke levenssfeer moet zo beperkt mogelijk worden gehouden (bijvoorbeeld observatie beperken tot enkele dagen en tot hetgeen vanaf de openbare weg zonder meer voor een ieder waarneembaar is). Dynamische observatie kan ook buiten werktijd plaatsvinden. Bijvoorbeeld bij een vermoeden van oneigenlijk ziekteverzuim of van onverenigbare nevenactiviteiten. Observatie is een zwaar middel, zeker als het buiten werktijd plaatsvindt. Het vermoeden van plichtsverzuim moet daarom de aantasting van de privacy die er bij hoort kunnen rechtvaardigen. Ook moet goed gekeken worden of er niet een minder zwaar middel kan worden ingezet.
- *Statische observatie.* Dit wil zeggen: het observeren met een (verborgen) camera op (een deel van) de werkplek. Van belang is hierbij wel dat de aantasting van de persoonlijke levenssfeer zo beperkt mogelijk wordt gehouden. Indien bijvoorbeeld op grond van geconstateerde feiten (diefstal uit een kassa) besloten wordt een verborgen videocamera te plaatsen, dient de camera zich enkel te richten op de directe werkomgeving van de kassa. Indien bekend is dat de diefstal heeft plaatsgevonden buiten werktijd, dienen opnames plaats te vinden buiten werktijd.

Het doel van de observatie is bepalend voor de keuze of medewerkers vooraf moet worden medegedeeld dat er een videocamera wordt geplaatst. Mededeling vindt plaats indien de werkgever het doel heeft om diefstallen in de toekomst te voorkomen. Indien het doel primair is gericht op het vaststellen van de identiteit en integriteit van een potentiële dader, is een geheime observatie de meest geschikte onderzoeksmethode. Een mededeling vooraf omtrent de plaatsing van een camera zou genoemd oogmerk immers volledig frustreren.

Net als aan de controle op e-mail en internetgebruik is aan het gebruik van observatiecamera's een aantal voorwaarden verbonden.

- Er moet een concrete aanwijzing zijn dat er een misstand heeft plaatsgevonden.
- Er moet een gerechtvaardigd belang zijn om een dergelijk zwaar onderzoeksmiddel in te zetten.
- De aantasting van de persoonlijke levenssfeer moet zo beperkt mogelijk worden gehouden.
- Het is niet toegestaan om zomaar op elke plek een camera op te hangen. Waar mensen zich vrij moeten kunnen voelen – zoals in kleedruimten of in toiletten – mag het *niet*.
- Het gebruik van camera's moet beperkt blijven wat betreft tijd en plaats (proportionaliteitsvereiste).
- De gegevens moeten worden opgeslagen in overeenstemming met de WBP en mogen alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor ze zijn opgeslagen (*doelprincipe*).

Het gebruik van heimelijke camera's mag dus alleen in uitzonderingsgevallen, als zwaarwegende belangen dat eisen en wanneer er geen alternatieven zijn om het onderzoeksdoel op een andere, minder ingrijpende manier, te bereiken.

Ad e. Relevante stukken

De onderzoekers kunnen binnen de organisatie van de werkgever alle documenten inzien en opvragen die zij voor het doen van het onderzoek redelijkerwijs nodig achten op grond van artikel 11 derde lid. Medewerkers mogen de onderzoekers alle documenten verstrekken waarvan zij het redelijkerwijs nodig achten dat de onderzoekers daar in het kader van het onderzoek kennis van nemen op grond van artikel 11 vierde lid.

Andere onderzoeksmethoden

De onderzoeksmiddelen die in de voorgaande paragrafen zijn beschreven, zijn niet uitputtend. Het zijn wel de belangrijkste en meest gebruikte. Soms wordt echter ook gebruik gemaakt van *statistisch onderzoek* of *handschriftanalyse*. Statistisch onderzoek kan helpen om een relatie te vinden tussen de aanwezigheid van een betrokkene op een bepaald(e) plaats of tijdstip en de vermeende misstand. Zo kan met behulp van een toegangspasje voor gemeentelijke gebouwen informatie worden verkregen over de eventuele aanwezigheid van de persoon in kwestie in een gebouw. Ook een pieper kan, indien de persoon in kwestie hierover beschikt, de nodige informatie geven. Uit de rechtspraak blijkt echter dat statistisch bewijs op zich – dus zonder enig andere vorm van bewijs – niet voldoende is. Bij handschriftanalyse wordt geschreven tekst voorgelegd aan een handschriftdeskundige die onderzoekt of een tekst naar alle waarschijnlijkheid aan een bepaalde persoon is toe te schrijven. In het algemeen wordt in juridische procedures aan een handschriftanalyse slechts aanvullende bewijskracht toegekend. In het kader van disciplinair onderzoek zal in beginsel aan een handschriftanalyse als enig middel van bewijs slechts dan doorslaggevende betekenis toekomen, als de uitkomst van die analyse geen redelijke twijfel open laat over de rol van betrokkene.

Openbare bronnen

Tijdens het onderzoek bestaat er vaak behoefte aan het inwinnen van informatie. Eén manier daarvoor is het raadplegen van openbare bronnen. Dankzij internet is de beschikbaarheid van dit soort bronnen flink toegenomen. Hoewel het gebruik van informatie uit dit soort bronnen in principe is toegestaan, is het wel belangrijk om te bepalen in hoeverre men waarde kan hechten aan de gevonden informatie. Is de informatie van de openbare bron bijvoorbeeld wel juist en betrouwbaar? Wordt er een beslissing genomen op basis van de gevonden informatie? Dan is het belangrijk om aan te geven wat de specifieke vindplaats is (URL) en wanneer de informatie is geraadpleegd. Zo kan achteraf de juistheid en betrouwbaarheid van de informatie worden gecontroleerd. Tip: maak een schermafbeelding en bewaar deze bij het digitale onderzoeksdossier.

Er bestaat ook verschil tussen de openbare bronnen zelf. Aan informatie van bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel of het bevolkingsregister, mag uiteraard meer waarde worden gehecht dan aan informatie via Facebook. Het aanvoeren van ondersteunend bewijsmateriaal is daarom in sommige gevallen noodzakelijk.

3 Verslaglegging van het onderzoek en totstandkoming onderzoeksrapport

De onderzoekers leggen alle feiten objectief vast. Daarbij mogen ze geen persoonlijke mening of oordeel geven. Zoals het trekken van eventuele consequenties (zoals het opleggen van een disciplinaire maatregel) naar aanleiding van de onderzochte feiten. Dat is de taak van het college. Het objectief (descriptief) onderzoeken en het geven van een (normatief) oordeel moeten strikt gescheiden blijven. Als het gaat om een lijvig rapport met veel bijlagen worden de belangrijkste onderzoeksbevindingen in een apart(e) brief of een aparte tekst gezet.

3.1 Verslaglegging interviews en andere onderzoeksmethoden

Tijdens het feitenonderzoek worden alle uitgevoerde onderzoekshandelingen vastgelegd.

Een goede verslaglegging vormt een solide (schriftelijke) basis om een oordeel te kunnen vormen over de vermoedelijke misstand. De manier waarop het onderzoek is uitgevoerd en de uiteindelijke bevindingen moeten aan het eind van het traject voor alle partijen inzichtelijk zijn. Daarnaast moeten de rechtmatigheid en de kwaliteit van het onderzoek en de bevindingen toetsbaar zijn.

De verslagen van de gesprekken met geïnterviewden en getuigen maken deel uit van het uiteindelijke onderzoeksrapport. (Zie ook de opmerkingen bij *Verslag* op bladzijde 4)

Ook het gebruik van andere bevoegdheden en de manier waarop dat is gebeurd (bijvoorbeeld het doorzoeken van de werkomgeving, statische en/of dynamische observatie en het monitoren van e-mail/internet) moeten goed worden vastgelegd.

3.2 Het concept-onderzoeksrapport

Na afronding van het onderzoek worden alle uitgevoerde onderzoekshandelingen vastgelegd in een concept-onderzoeksrapport.

Een (concept-)onderzoeksrapport bevat in ieder geval de volgende stukken:

- De onderzoeksoopdracht, en eventuele latere uitbreidingen;
- Een beschrijving van de gebruikte onderzoeksmiddelen en de manier waarop deze zijn ingezet;
- Een weergave van alle feiten en omstandigheden die betrekking hebben op de vermoedelijke misstand;
- Een overzicht van alle relevante wet- en regelgeving (van toepassing zijnde wettelijke voorschriften, procedures, beleidstukken et cetera);
- Schriftelijke (achterliggende) stukken (zoals gespreksverslagen, verslagen van relevante werkoverleggen et cetera);
- De bevindingen op grond van het onderzoek.

Het concept-onderzoeksrapport wordt in principe aangeboden aan de melder, tenzij daartegen ernstige bezwaren bestaan. De melder heeft een geheimhoudingsverplichting op grond van artikel 11 vijfde lid. De melder kan binnen twee weken opmerkingen hierbij maken. Vervolgens wordt door de onderzoekers het onderzoeksrapport definitief vastgesteld. De onderzoekers sturen de melder hiervan een afschrift, tenzij hiertegen ernstige bezwaren gestaan.

3.3 Het definitieve onderzoeksrapport

De onderzoeksfase eindigt met het aanbieden van het definitieve onderzoeksrapport aan de opdrachtgever. De onderzoekers sturen de melder een kopie, tenzij hiertegen ernstige bezwaren bestaan.

Dit rapport bevat alle informatie die de opdrachtgever en het college nodig hebben om zich een oordeel te kunnen vormen over het vermoeden van misstand. Daaronder wordt uiteraard ook informatie verstaan die ontlastend is voor de betrokken ambtenaar. Bijvoorbeeld informatie die niet positief is voor de opdrachtgever. In de eerste plaats omdat het relevante feiten en omstandigheden zijn die meegewogen moeten kunnen worden. In de tweede plaats omdat de betrokken ambtenaar de ontlastende feiten en omstandigheden waarschijnlijk later ook zelf zal aanvoeren.

Ook de betrokken ambtenaar moet zich op basis van het onderzoeksrapport een oordeel kunnen vormen over het onderzoek. Daarnaast moet hij dat eventueel kunnen (laten) toetsen op rechtmatigheid. Ook dat vraagt om een goede rapportage, die tijdig in het bezit moet komen van de betrokken ambtenaar.

Het onderzoeksrapport maakt geen deel uit van het personeelsdossier van de betrokken ambtenaar, maar wordt opgenomen in een afzonderlijk vertrouwelijk dossier. Per dossier wordt bepaald wie er wel of niet toegang toe krijgt, en onder welke voorwaarden.

4 Communicatie

Open en transparant communiceren over (vermoedelijke) misstanden is erg belangrijk voor het bespreekbaar maken van niet-integer gedrag. Maar ook voor het leren van kwesties die zich hebben voorgedaan. Daarnaast maakt het zichtbaar (en onderstreept het) welk belang de organisatie aan integriteit hecht. Daarbij moet steeds het juiste midden worden opgezocht tussen de gewenste openheid en de privacy van de betrokkenen ('gesloten waar het moet, open waar het kan'). Net als het onderzoek zelf, is het ook bij communicatie belangrijk is om vooraf een plan te hebben; in dit geval een goede, vastgelegde communicatiestrategie.

Daarin staat onder andere wie er op welk moment communiceert met wie, en wie inhoudelijk verantwoordelijk is voor welke communicatie. Daarnaast bevat de strategie afspraken over de externe communicatie. De media kunnen immers tijdens het feitenonderzoek een grote rol spelen.

4.1 Communicatie met de betrokkene

In deze handreiking zijn al een aantal manieren genoemd waarop de gemeentesecretaris (of de onderzoekers) met de betrokkene communiceren:

- De schriftelijke kennisgeving dat er een onderzoek naar de betrokkene wordt ingesteld
- Een ordemaatregel
- De mededeling dat de betrokkene zich kan laten bijstaan door een raadsman
- Het interviewen van de betrokkene
- Hoor- en wederhoor
- De eventuele besluitvorming naar aanleiding van het onderzoek

De betrokkene zal echter ook graag informatie willen hebben over de gang van zaken tijdens het onderzoek en over de voortgang ervan. Die wens kan conflicteren met het onderzoeksbelang. Normaal gesproken gebeurt dat dan ook niet.

Tijdens het onderzoek heeft de betrokkene over het onderzoek zelf vooral contact met de onderzoekers. Blijft hij zijn werk in de tussentijd uitoefenen, dan heeft hij daarnaast ook contact met zijn leidinggevende. Als de ambtenaar is de toegang tot het werk is ontzegd, of als de ambtenaar is geschorst, kan de leidinggevende contact met hem blijven houden, waarbij de leidinggevende vooral vraagt hoe het met de ambtenaar gaat en waarbij hij alert is op signalen. Zoals op de vraag of de bedrijfsarts of bedrijfsmaatschappelijk werk moet worden ingeschakeld. Als het onwenselijk is dat de leidinggevende zelf contact met de medewerker onderhoudt, dan kan een andere medewerker hiervoor worden aangewezen.

4.2 Communicatie met de melder

In deze handreiking zijn al een aantal manieren genoemd waarop de gemeentesecretaris (of de onderzoekers) met de melder communiceren:

- De ontvangstbevestiging
- De schriftelijke kennisgeving dat er een onderzoek wordt ingesteld
- Een interview met de onderzoekers
- Het voorlopig onderzoeksrapport
- Het definitieve onderzoek

Het college communiceert vervolgens met de melder:

- Over het voorgenomen standpunt
- Over het definitieve standpunt en de eventueel te nemen stappen.

4.3 Communicatie met anderen

Het kan wenselijk zijn om ook met andere betrokkenen, eventueel ook externe instanties en met de media te communiceren. Hierbij wordt steeds een communicatieadviseur geraadpleegd.

5 Nazorg

In de praktijk blijkt dat er soms blijvende onrust ontstaat na een intern of extern onderzoek. En ook dat er veel vragen zijn – vooral vanuit de afdeling waar de betrokken ambtenaar werkzaam was (of is). In zo'n geval kan een nazorggesprek zinvol zijn. Een nazorggesprek is een nabespreking op de afdeling waar een intern onderzoek naar een vermeende integriteitsschending heeft plaatsgevonden.

Soms is een nazorggesprek niet nodig. Redenen om het wel te houden, zijn:

- Het wegnemen van spanning en onduidelijkheid.
- Het herbevestigen van de bestaande normen.
- Lessen trekken (herkennen signalen, aanspreken).
- Het vergroten van het vertrouwen in de organisatie.
- Het voorkomen of corrigeren van onjuiste verhalen over het voorval/onderzoek.

In geval er uit het onderzoek blijkt dat de betrokken ambtenaar niets te verwijten valt, vindt er een gesprek met hem plaats en wordt er nagegaan welke acties verder nog noodzakelijk zijn.

In geval er uit het onderzoek blijkt dat de betrokken ambtenaar wel iets te verwijten valt, zal daarna bezien worden of er een disciplinair traject wordt gestart. Dit is echter een apart traject.

Zoals eerder opgemerkt dient de melder en ook andere bij het onderzoek betrokken personen welke te goeder trouw hebben gehandeld, geen benadeling te ondervinden in hun rechtspositie. Gebeurt dit toch, of dreigt dit te gebeuren, dan kan dit gemeld worden bij de vertrouwenspersoon of bij de gemeentesecretaris. Er is bovendien de mogelijkheid om rechtsbijstand te krijgen, de gemeente is hiervoor verzekerd.