

Onderzoeksprotocol integriteitschending en misstand Gemeente Zaanstad 2018

1 Inleiding

Dit protocol is onderdeel van het integriteitsbeleid van de gemeente Zaanstad.

Hoe een vermoeden van een integriteitschending kan worden gemeld is vastgelegd in de meldregeling vermoeden van integriteitschending en misstand¹.

Dit protocol beschrijft in grote lijnen de procedure van dit onderzoek. Hoe een onderzoek naar een specifiek vermoeden is uitgevoerd, wordt beschreven in het rapport dat over een onderzoek wordt gemaakt.

Het onderzoeksrapport bevat de rechten en de plichten van de persoon van wie het gedrag wordt onderzocht, van de personen die het onderzoek uitvoeren en van de overige bij het onderzoek betrokken personen.

De burgemeester, het college en de directeur zijn bevoegd tot het geven van de opdracht voor een onderzoek. In het geval dat de opdracht aan een extern bureau wordt verstrekt is niet de directeur maar de gemeentesecretaris de opdrachtgever. Afstemming in het proces van opdracht – onderzoek – informatie – uitkomst – juridisch advies – strafmaat en communicatie verloopt via de coördinator integriteit.

Dit protocol vervangt het onderzoeksprotocol integriteitschending Zaanstad van januari 2010.

2 Redelijk vermoeden integriteitschending of misstand

Onderzoek naar een vermoeden van integriteitschending of misstand vindt plaats als het vermoeden voldoende concreet is en door feiten of omstandigheden voldoende onderbouwd is.

Het vermoeden van een integriteitschending of misstand kan gebaseerd zijn op informatie van binnen de eigen organisatie of op informatie van buiten de eigen organisatie, zoals van inwoners of politie. Een vermoeden en een daaruit voortvloeiend onderzoek hoeven niet gericht te zijn tegen een specifieke persoon. Er kan bijvoorbeeld een vermoeden zijn dat er geld uit een kassa wordt gestolen of goederen uit een magazijn worden weggenomen zonder dat er aanwijzingen zijn die wijzen naar een bepaalde persoon.

3 Vermoeden van ongewenst gedrag

Voldoende onderbouwing kan ontbreken bij is een vermoeden van ongewenst gedrag. Hierbij is de melder in de meeste gevallen degene die schade heeft geleden. Er zijn veel minder of geen objectieve feiten. Verklaringen van betrokkenen zijn dan de belangrijkste of enige onderzoeksbron. Bij een vermoeden van ongewenst gedrag kan de beleving van een medewerker ook zonder feiten voldoende aanleiding geven om een onderzoek in te stellen.

4 Bevoegdheden

De bevoegdheid om een onderzoek in te stellen vloeit voort uit de Ambtenarenwet (art. 125ter) en de Arbeidsvoorwaardenregeling gemeente Zaanstad (art. 15:1). Hierin is opgenomen dat de ambtenaar

1) Deze regeling kan worden geraadpleegd op Zaanlink onder zoekterm integriteit.

is gehouden zijn betrekking nauwgezet en ijverig te vervullen en zich ook overigens te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, analoog aan artikel 7:611 van het Burgerlijk Wetboek. Uit jurisprudentie blijkt dat een werkgever bevoegd is om zijn werknemers te controleren, indien er een vermoeden bestaat dat zij zich niet gedragen zoals een “goed werknemer” dat behoort te doen.

In Zaanstad zijn het college, de gemeentesecretaris en de directeuren beslissingsbevoegd tot het instellen van een onderzoek. Degene die dit besluit heeft genomen is tijdens het onderzoek de opdrachtgever.

5 Uitgangspunten

5.1 Aanleiding

Aan het eind van het proces Melden vermoeden van integriteitschending en misstand wordt bepaald of wel of geen onderzoek wordt ingesteld.

5.2 Schorsing

Bij het begin van het onderzoeksproces wordt besloten of de medewerker naar wie onderzoek wordt gedaan in het belang van het onderzoek toegang tot gebouwen en systemen moet worden onthouden en hierom wordt geschorst.

5.3 Uitvoering intern of extern

Een onderzoek wordt meestal intern uitgevoerd. Als de complexiteit of benodigde capaciteit daartoe aanleiding geeft, kan een onderzoek worden gedaan door of in samenwerking met een extern bureau. Intern onderzoek kan worden uitgevoerd door leidinggevende, P&O-adviseur, medewerker met specifieke kennis van het betreffende werkproces en coördinator integriteit. Het onderzoek wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de opdrachtgever.

5.4 Eisen

Het onderzoek / de onderzoeker moet voldoen aan de volgende zorgvuldigheidseisen:

- Professionaliteit. De onderzoeker in kwestie onthoudt zich van ontoelaatbare handelingen, zoals het uitoefenen van (fysieke of psychische) druk, of het misleiden van betrokkenen en vergaart informatie uitsluitend op rechtmatige wijze. De verwerking van persoonsgegevens van de bij het onderzoek betrokken personen gebeurt in overeenstemming met de privacywetgeving. Melder, persoon in kwestie en interne en externe betrokkenen worden in onderzoeksgesprekken met respect behandeld.
- Informatie. De persoon in kwestie wordt voorafgaand aan het onderzoek geïnformeerd. Als de aard van het onderzoek zich hiertegen verzet, dan wordt de persoon in kwestie geïnformeerd zodra het onderzoeksstadium dit toelaat.
- 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 integriteitschending? En zo ja, binnen welke context vond die schending plaats en wie hadden/hebben er welke rol bij? Zonder vooringenomenheid, en op basis van feiten en omstandigheden.
- Zonder vooringenomenheid. Vooringenomenheid houdt in dat een onderzoek niet met open vizier wordt uitgevoerd. Als je van te voren al denkt te weten hoe het zit, dan leidt dat tot tunnelvisie en sta je niet meer open voor andere opties. Het is aan de organisatie om aan te tonen dat het aannemelijk is dat de persoon in kwestie zich schuldig heeft gemaakt aan een integriteitsschending. En dat dat plichtsverzuim met zich meebrengt.
- In verhouding tot de ernst. Bij een onderzoek naar een vermoeden van integriteitschending wordt inbreuk gedaan op de belangen van betrokken personen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij het onderzoek naar het zakelijk email- en telefoongebruik. Bij het bepalen van de procedures, strategieën en methoden van onderzoek worden de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit toegepast. Onder proportionaliteit wordt verstaan dat de zwaarte van de methode in verhouding staat tot de zwaarte van de vermoedelijke schending. Onder subsidiariteit wordt verstaan, dat bij de afweging welke onderzoeksmethode toegepast wordt, gekozen wordt voor de variant die het minst ingrijpend is.

5.5 Plicht tot meewerken en bewijsvoering

Onderzoek door de werkgever / het bevoegd gezag van een overheidsinstelling naar gedrag van een ambtenaar valt onder bestuursrecht, niet onder het strafrecht. In het bestuursrecht zijn zaken soms anders geregeld dan in het strafrecht. Dit geldt onder meer voor:

1. **Plicht tot medewerking aan een disciplinair traject.** De persoon in kwestie of een betrokkene moet in beginsel voldoen aan elk redelijk verzoek van zijn werkgever, zoals het meewerken aan een onderzoek door het verschaffen van informatie. Indien hij geen medewerking verleent, dan kan dat plichtsverzuim opleveren en leiden tot rechtspositionele maatregelen. Dat is het geval indien er sprake is van gerechtvaardigde, ernstige twijfel aan de integriteit van de persoon in kwestie en/of wanneer zijn functie bijzondere eisen stelt aan de integriteit en door zijn weigering om mee te werken deze twijfel blijft bestaan. De medewerker heeft geen zwijgrecht, de onderzoeker hoeft geen cautie te geven. Ook niet als de persoon in kwestie of betrokkene zich hiermee in het rechtspositionele traject zou belasten. Zwijgrecht en cautie zijn wel van toepassing als de persoon in kwestie zichzelf zou belasten in een mogelijk strafrechtstraject.
2. **Bewijsvoering.** Een gedraging hoeft niet wettig en overtuigend te worden bewezen, zoals in het strafrecht, maar moet voldoende aannemelijk zijn.

6 Methoden en bronnen

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

6.1 Gesprekken

In het kader van een melding en van het onderzoek kunnen met de persoon in kwestie verschillende soorten gesprekken worden gevoerd, zoals:

- Een medewerker krijgt de gelegenheid om gerezen twijfel weg te nemen.
- Komt het tot een onderzoek, dan vinden één of meer onderzoeksgesprekken plaats.
- Na het onderzoek worden de bevindingen voorgelegd voor wederhoor.
- Als plichtsverzuim is geconstateerd, dan kan de persoon in kwestie zijn zienswijze geven vóór een definitief besluit wordt genomen.

Naast de persoon in kwestie kan ook met eventuele getuigen worden gesproken.

Het is het belangrijk dat gesprekken zorgvuldig worden gevoerd. Dat betekent in ieder geval dat:

- personen vooraf zijn geïnformeerd over de aard van het gesprek in het kader van een onderzoek²;
- personen weten dat zij zich tijdens het gesprek door een raadsman kunnen laten bijstaan (artikel 3:1 Awb). De raadsman is slechts toehoorder en geen gespreksdeelnemer.

Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te bevorderen en er voor te zorgen dat de rechter het gesprek als bewijs kan accepteren, worden de gesprekken gevoerd in koppels van twee onderzoekers. Gesprekken kunnen worden opgenomen voor het maken van een gespreksverslag.

Met de gesprekspartner wordt een nadere afspraak gemaakt om het verslag later te lezen en te ondertekenen.

6.2 Werk en Werkomgeving

In het onderzoek kunnen werk en diensten die door de persoon in kwestie zijn uitgevoerd worden onderzocht op rechtmatigheid, manier van afdoen e.d. 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 doorzoeken. Onder de werkomgeving wordt verstaan: dienstruimten, (archief)kasten, bureaus, locker, automatisering en dienstvoertuigen. Van de resultaten maken de onderzoekers een rapport van bevindingen op.

6.3 ICT

Onderzoek naar het gebruik van informatie- en communicatiemiddelen houdt in dat het gebruik van e-mail, internetcommunicatie en telefoon wordt onderzocht.

2) Zie ook Regeling Melden van vermoeden van integriteitschending: Om voldoende duidelijkheid te verkrijgen over een melding kan een informatief gesprek nodig zijn. De betrokkene wordt dan in het begin van zo'n gesprek geïnformeerd over de aard en reden ervan.

De bescherming van de privacy op de werkplek is in verschillende wet- en regelgeving vastgelegd. 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, in principe moet worden gerespecteerd. Maar bij een duidelijk vermoeden van oneigenlijk gebruik, mag inbreuk op deze privacy plaatsvinden. Ook hier moeten de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te worden genomen. Bij onderzoek naar e-mail en internetverkeer kan bijvoorbeeld geselecteerd worden op onderwerp of geadresseerde.

6.4 Observatie

Om de handelingen of de gedragingen die tot een vermoeden van integriteitsschending hebben geleid te kunnen bevestigen, is het soms nodig om de betrokkene te observeren. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van een foto- en/of videocamera.

7 Afsluiting van het onderzoek

7.1 Rapportage

Het onderzoeksrapport bevat alle relevante gespreksverslagen en overige feitelijke informatie die gedurende het onderzoek is verkregen. Bovendien wordt in het rapport verantwoording afgelegd over de wijze waarop de informatie is vergaard.

7.2 Wederhoor

Als het onderzoek is afgerond krijgt de persoon de gelegenheid het onderzoeksrapport over hem in te zien en een reactie te geven. Van deze reactie wordt een verklaring opgesteld die wordt toegevoegd aan het onderzoeksrapport.

7.3 Onderzoeksbevindingen naar de opdrachtgever

Na wederhoor wordt het rapport voor besluitvorming overgedragen aan de opdrachtgever.

8 Besluit na het onderzoek

Na het onderzoek vindt afstemming plaats met de directeur, direct leidinggevende, de P&O-adviseur, de adviseur rechtspositie van P&O en de coördinator integriteit. Hierin wordt vastgesteld of er sprake is van plichtsverzuim. Als geoordeeld wordt dat er geen sprake is van plichtsverzuim, wordt gezien of rectificatie en eerherstel van toepassing is (zie paragraaf 9).

Als er sprake is van plichtsverzuim, vraagt de directeur advies aan de adviseur rechtspositie van P&O over de strafmaat, en besluit de directeur; bij zeer ernstige schendingen in overleg met de gemeentesecretaris.

9 Nazorg

Een onderzoek kan voor alle betrokken personen een ingrijpende gebeurtenis zijn. Het is belangrijk dat hiermee bij de onderzoeksstijl en de informatie aan alle betrokkenen terdege rekening wordt gehouden. In het gehele proces dienen besluiten te worden genomen na zorgvuldige afwegingen. In de eerste plaats omdat juridische bepalingen en normale fatsoensnormen dit eisen. Bovendien omdat de bereidheid in de organisatie om vermoedens te melden mede afhankelijk is van het vertrouwen dat in deze kwesties zorgvuldig met wensen, belangen en rechten wordt omgegaan.

Voor de communicatie naar collega's in de organisatie gelden aparte voorschriften.

Na het onderzoek wordt aan de persoon in kwestie en betrokkenen gevraagd of behoefte is aan nazorg. Als dit zo is, dan wordt dit door de werkgever geboden.

Gesprekken met bovenstaande personen kunnen individueel of groepsgewijs plaats vinden, met de opdrachtgever of (hogere) leidinggevende.

Een afgerond onderzoek naar een vermoeden van integriteitschending kan aanleiding zijn om in (een) bijeenkomst(en) met medewerkers van de betreffende afdeling lering te trekken uit wat is voorgevallen.

10 Rectificatie en eerherstel

Een uitkomst van het (voor)onderzoek kan ook zijn dat de persoon in kwestie geen schending heeft gepleegd. Soms kan dat pas worden aangetoond na een zwaar onderzoek waarbij de persoon in kwestie in het belang van het onderzoek is geschorst. In dergelijke gevallen is het belangrijk om de persoon in kwestie in ere te herstellen zodat deze opnieuw volwaardig kan functioneren in de organisatie. De opdrachtgever voor het onderzoek neemt aan de hand van de bevindingen van de rapportage indien noodzakelijk een besluit tot het geven van eerherstel aan de persoon in kwestie en ook de manier waarop dit plaats moet vinden. Mogelijkheden hiervoor zijn mondelinge of schriftelijke kennisgevingen die alleen aan persoon in kwestie worden gedaan of in aanwezigheid van collega's of kennisgeving via interne communicatie. De betreffende kennisgeving kan worden gedaan door de direct leidinggevenden, hogere leidinggevenden of op andere wijze.

11 Communicatie

De opdrachtgever is na het ontvangst van de resultaten van het onderzoek en de begeleidende stukken als eigenaar van de onderzoeksinformatie verantwoordelijk voor eventuele informatieverstrekking aan derden.

Op het communiceren over de vermoedens, het onderzoek en het vervolg is een communicatieprotocol van toepassing. Hierin is o.a. geregeld wie betrokken zijn bij het opstellen van een bericht, wanneer kan worden gecommuniceerd en wie besluit.

12 Klachten

Voor klachten over de manier waarop personen tijdens het onderzoek zijn behandeld is de algemene klachtenregeling op grond van de Awb van toepassing.

13 Contact

Voor vragen of opmerkingen over dit protocol kan contact worden opgenomen met de coördinator integriteit van de gemeente Zaanstad.