

Regeling integriteitsmeldingen ambtenaren Bloemendaal en Heemstede 2019

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Definities

In deze regeling wordt verstaan onder:

- Integriteit: integriteit staat voor onkreukbaarheid, eerlijkheid en oprechtheid. Een integer persoon in relatie tot het openbaar bestuur is iemand die zich houdt aan de waarden en regels die daarvoor geleden.
- Integriteitsschending: een gedraging van een werknemer die in strijd is met goed ambtenaarschap. Het kan gaan om feiten die wettelijk strafbaar zijn, maar ook om handelingen in strijd met geschreven en ongeschreven regels.
- Melding: het afgeven van een in behandeling te nemen, als zodanig bedoeld, signaal over een (mogelijke) integriteitsschending.
- Melder: elke persoon (waaronder begrepen een bedrijf), met uitzondering van werknemers, die een vermoeden van een integriteitsschending meldt.
- Steunpunt: het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (onderdeel van het CAOP).
- Werknemer: degene die krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid verricht of heeft verricht dan wel degene die anders dan uit dienstbetrekking arbeid heeft verricht of heeft verricht voor de gemeente Bloemendaal of de gemeente Heemstede.
- Integriteitscoördinator: de Integriteitscoördinator overeenkomstig het Beleid ambtelijke integriteit Bloemendaal en Heemstede 2019.

Artikel 2 Toepassingsbereik

1. Deze regeling richt zich op de procedure, werkwijze en taakverdeling voor de behandeling van meldingen van (vermoedens van) integriteitsschendingen die gepleegd zijn door werknemers.
2. Deze regeling is niet bedoeld voor meldingen van werknemers over (vermoedens van) integriteitsschendingen. Werknemers kunnen vermoedens van misstanden (w.o. integriteitsschendingen) melden overeenkomstig de "Regeling melden vermoeden misstand Bloemendaal en Heemstede 2019.

Artikel 3 Melding

1. Meldingen van vermeende integriteitsschendingen worden schriftelijk gedaan bij de gemeentesecretaris, die deze als strikt vertrouwelijk in behandeling neemt.
2. Meldingen over de gemeentesecretaris worden schriftelijk gedaan bij de burgemeester, die deze in behandeling neemt en de taken uitvoert die in deze regeling zijn opgedragen aan de gemeentesecretaris.
3. De gemeentesecretaris kan ook door eigen waarneming of door berichtgeving van buitenaf kennis nemen van een vermeende integriteitsschending. In die gevallen kan hij op eigen initiatief een melding opstellen, gebaseerd op zijn waarneming of op de berichtgeving van buitenaf. In de melding beschrijft de gemeentesecretaris wat de aanleiding is om een eerste screening uit te voeren.
4. Bij het vermoeden van een opzettelijk valse beschuldiging onderneemt de gemeentesecretaris actie tegen de melder in de vorm van een feitenonderzoek of een aangifte of melding bij de politie.

Artikel 4 Rol Integriteitscoördinator

1. De Integriteitscoördinator adviseert en ondersteunt de gemeentesecretaris bij de behandeling van integriteitsmeldingen.

Artikel 5 Aangifte of melding

1. Als er in enige fase van de behandeling van de melding een vermoeden is van een ambtsmisdrif, als genoemd in Artikel 162 Wetboek van Strafvordering, doet de gemeentesecretaris aangifte of melding bij de politie.
2. Vanaf dat moment wordt alle informatie voorgelegd aan de politie, eventueel na overleg met de officier van justitie.
3. Bij aangifte, als gevolg van verdenking van een ambtsmisdrif, wordt het horen van de betrokkene overgelaten aan het Openbaar Ministerie.

Artikel 6 Screening van de melding

1. De gemeentesecretaris verzamelt alle benodigde informatie voor de screening van de melding.

2. Op basis van de melding kan de gemeentesecretaris de melder en/of de werknemer, tegen wie de melding is gericht, horen. Bij de uitnodiging aan de werknemer verstrekt de gemeentesecretaris in ieder geval een korte omschrijving van de aard van de melding. Van het hoorgesprek wordt een verslag gemaakt.
3. De gemeentesecretaris kan de melder en/of de werknemer tegen wie de melding is gericht schriftelijk verzoeken om nadere informatie te verstrekken.
4. De gemeentesecretaris kan de melding voor advisering voorleggen aan het Steunpunt.
5. Bij de screening van de melding vindt een toetsing plaats aan de wet- en regelgeving en de gedragscode op:
 - de aard van het feit;
 - de ontvankelijkheid van de melding;
 - de ernst van de zaak;
 - de valideerbaarheid van feiten en omstandigheden;
 - de positie of persoon van de bron en de werknemer;
 - de geloofwaardigheid/waarschijnlijkheid van signalen;
 - de spoedeisendheid/actualiteit van de melding
6. Het resultaat van een screening wordt schriftelijk vastgelegd.

Artikel 7 Standpunt gemeentesecretaris

1. De gemeentesecretaris beoordeelt de melding, met inachtneming van het advies van de Integriteitscoördinator en, indien van toepassing, het advies van het Steunpunt. Er zijn vier uitkomsten mogelijk:
 - a) de integriteit is niet geschonden en verder onderzoek is niet noodzakelijk;
 - b) de integriteit is geschonden maar verder onderzoek is niet noodzakelijk;
 - c) aangifte of melding bij de officier van justitie in verband met een vermoedelijk strafbaar feit; of
 - d) een nader onderzoek door een extern bureau is noodzakelijk.
2. Als de gemeentesecretaris concludeert dat geen nader onderzoek nodig is, doet hij schriftelijk en gemotiveerd bericht van zijn standpunt aan de melder en aan de betrokken werknemer.
3. De melder en de betrokken werknemer kunnen binnen twee weken na ontvangst van het bericht overeenkomstig lid 2 van dit artikel het college verzoeken te besluiten dat wel een nader onderzoek noodzakelijk is. Het college besluit binnen vier weken na ontvangst van het verzoek over het verzoek en kan het besluit eenmaal met twee weken verdagen.
4. Als de gemeentesecretaris na de screening beoordeelt dat een nader onderzoek nodig is, formuleert hij de onderzoeksopdracht en voert het onderzoek uit.
5. De gemeentesecretaris informeert de betrokken werknemer dat een nader onderzoek wordt ingesteld, tenzij het onderzoeksbelang zich hiertegen verzet.

Artikel 8 Nader onderzoek

1. De gemeentesecretaris geeft een extern onderzoeksbureau schriftelijk opdracht voor het uitvoeren van een feitenonderzoek.
2. Het resultaat van het nader onderzoek wordt vastgelegd in een onderzoeksrapport. Het onderzoeksrapport bevat een verslag van alle onderzoekshandelingen en een weergave van alle feiten en omstandigheden die betrekking hebben op de vermoedelijke integriteitsschending.
3. Het extern onderzoeksbureau stelt de betrokken werknemer in de gelegenheid kennis te nemen van het onderzoeksrapport. Eventuele op- en/of aanmerkingen van de werknemer worden schriftelijk vastgelegd en opgenomen in het rapport.
4. Het extern onderzoeksbureau stuurt het onderzoeksrapport aan de gemeentesecretaris.

Artikel 9 Besluitvorming

1. De gemeentesecretaris adviseert het college, met in achtneming van het eventuele onderzoeksrapport, over de afdoening van de melding.
2. Het college beslist over de afdoening van de melding.

Artikel 10 Geheimhouding

1. De melding wordt vertrouwelijk behandeld.
2. De gemeentesecretaris 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.
3. De identiteit van de melder wordt niet bekend gemaakt aan de werknemer tegen wie de melding is gericht, zonder uitdrukkelijke schriftelijke instemming van de melder.
4. De identiteit van de betrokken werknemer wordt vertrouwelijk behandeld.

Artikel 11 Communicatie

1. De gemeentesecretaris informeert de melder schriftelijk over het besluit van het college over de afdoening van de melding.
2. In beginsel wordt tijdens de eerste screening en het nader onderzoek geen melding gedaan over de melding en het onderzoek,
3. Als de pers in een bepaalde kwestie op de hoogte gesteld zal (of moet) worden, zal de burgemeester als eerste de pers te woord staan.

Hoofdstuk 2 Slotbepalingen

Artikel 12 Inwerkingtreding

1. Deze regeling treedt in werking op 1 oktober 2019.
2. Deze regeling is verder van toepassing op alle meldingen die vóór 1 oktober 2019 zijn ingediend en nog in behandeling zijn.

Artikel 13 Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling integriteitsmeldingen ambtenaren Bloemendaal en Heemstede 2019.

Vastgesteld door het college van de gemeente Bloemendaal op 3 september 2019.

Vastgesteld door het college van de gemeente Heemstede op 3 september 2019.

Toelichting op de Regeling integriteitsmeldingen ambtenaren Bloemendaal en Heemstede

Algemeen

Als iemand een vermoeden heeft, dat een medewerker van de gemeente zich mogelijk schuldig maakt aan een integriteitsschending, dan kan de burger als eerste overwegen om zelf contact op te nemen met de betreffende medewerker. Er zou immers wellicht sprake kunnen zijn van een misverstand of onwetendheid. Mocht de gedraging zich daarvoor niet lenen, of als er om andere redenen niet voor wordt gekozen om het gesprek met de medewerker aan te gaan, dan kan conform de regeling een melding worden gedaan.

Wat is een integriteitsschending?

Het is belangrijk om eerst stil te staan bij de vraag wat wordt verstaan onder een integriteitsschending. Klachten hebben namelijk een eigen proces en wettelijk kader voor afdoening via artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht. De klachtenprocedure is echter van algemene aard en niet toegeschreven op de behandeling van vermoedens van integriteitsschendingen.

Artikel 9:1 Awb (Klachten)

- 1. Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.*
- 2. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan.*

Bij elke melding moet dus worden beoordeeld of de melding als een klacht moet worden gezien of als een integriteitsschending. De wijze waarop de melding binnenkomt bij de gemeente is niet bepalend of dit een klacht of een integriteitsschending is. M.a.w. als een burger via het webformulier 'klacht' een melding doet, zou dit niet automatisch moeten leiden tot een klachtafhandeling. De aard en inhoud van de melding is leidend of dit als een klacht of als een integriteitsschending moet worden gezien.

Wat is dan het verschil tussen een klacht en een integriteitsschending? Het is niet altijd eenvoudig om het onderscheid goed te maken. Er is hier ook in sommige gevallen sprake van een grijs gebied. Het volgende kan wel behulpzaam zijn om het onderscheid te maken. Bij een klacht is er sprake van disfunctioneren, het overschrijden van een norm, waarbij geen opzet in het spel is. Denk bijvoorbeeld aan een burger die klaagt over een ambtenaar die bot en/of te laat zou hebben gereageerd op een verzoek. Als de gedupeerde burger daarbij geen opzet vermoed is dit een klacht en wordt deze afgehandeld overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht. Stel dat in het onderzoek bij deze klacht aan het licht komt dat de betrokken ambtenaar wel een persoonlijk belang had, en niet het algemeen belang diende. Dan zou deze situatie als een integriteitsmelding moeten worden gezien. En vervolgens wordt deze melding overeenkomstig deze regeling behandeld.

Integriteit: een definitie

De meest voorkomende betekenis is dat integriteit gezien wordt als onkreukbaarheid of rechtschapenheid. Centraal staat dat betrokkene zich niet laat leiden door oneigenlijke belangen. Hij of zij handelt in het belang van de organisatie of de samenleving en laat zich daarvan niet afleiden door eigen belang of door specifieke groepsbelangen. De functionaris is onomkoopbaar en onbaatzuchtig.

Bij een klacht wil de klager een afdoening van zijn klachten en wil ook vaak worden gehoord. Een klager wil een oplossing. Een melder van een integriteitsschending wil iets agenderen. Een melder van een integriteitschending geeft aan welke norm is geschonden en wie daarvoor verantwoordelijk is.

De integriteitsmelding wijkt af van gewoon disfunctioneren. Er is een vermoeden van opzet en een persoonlijk belang dat niet overeenkomt met het algemeen belang.

Een beperkte kring

Als er een integriteitsmelding wordt gedaan dan heeft dat de nodige gevolgen. Ten eerste is van belang dat een dergelijke melding al schadelijke gevolgen kan hebben voor de werknemer nog voordat vastgesteld is dat er daadwerkelijk een schending heeft plaatsgevonden. Om de persoonlijke levenssfeer van de melder én werknemer zo veel mogelijk te beschermen, en de kans op onnodige beschadiging daarvan te beperken, is het van belang de kring van ingelichte personen zo klein mogelijk te houden. Een tweede relevant gevolg is dat er een (vorm van) onderzoek moet gaan plaatsvinden waarbij de onderzoeker(s) er belang bij hebben om in relatieve stilte hun werk te kunnen doen om mogelijk verlies aan bewijs te voorkomen.

De opbouw van de regeling sluit hierbij aan. In eerste instantie is er een screening door de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris wordt hierbij ondersteunt door de integriteitscoördinator. Dit kan bij de screening maar ook bij de andere processtappen. De kring van betrokkenen is bij de screening dus heel klein. Pas na deze eerste screening komt, als naar het oordeel van de

gemeentesecretaris verder onderzoek nodig is, of als de melder niet tevreden is met de conclusie dat een nader onderzoek niet nodig is, het college in beeld. Na het nader onderzoek wordt de melding en de resultaten van het onderzoek besproken in het college.

Toelichting per onderwerp in de regeling

Melding

In de regeling wordt ervan uitgegaan dat de gemeentesecretaris verantwoordelijk is voor het behandelen van de melding van integriteitsschendingen door werknemers, tenzij de gemeentesecretaris zelf onderwerp is van de integriteitsmelding. In dat geval ligt de verantwoordelijkheid bij de burgemeester. De gemeentesecretaris kan door een melding, door eigen waarneming of door berichtgeving van buiten de organisatie kennis nemen van een vermeende integriteitsschending. Hij doet altijd een eerste screening van de melding. In voorkomende geval zal hij verder dienen te beslissen of de bij hem bekend geworden informatie aanleiding is om:

- een nader onderzoek te (laten) verrichten;
- aangifte of melding te doen bij de politie;
- of af te zien van een nader onderzoek of aangifte/melding

Aangifte/melding

In dit artikel wordt nadrukkelijk de mogelijkheid benoemd om als gemeente aangifte (of een melding) te doen bij de politie. Nadrukkelijk gaat het hierbij om een zogenaamde "kan-bepaling" waarbij er ruimte is voor de gemeentesecretaris om al dan niet tot het doen van aangifte over te gaan. Het doen van aangifte tijdens het onderzoek kan er toe leiden dat er twee onderzoeken tegelijk lopen.

Eerste screening

Feiten en omstandigheden zoals die bekend worden aan de gemeentesecretaris, zijn niet altijd zonder meer aanleiding een nader onderzoek in te stellen. Daarom doet de gemeentesecretaris een eerste screening om het op dat moment voorhanden zijnde feitenmateriaal te analyseren.

In deze fase wordt gezien of de melding bijvoorbeeld voldoende duidelijk is, of al eerder eenzelfde melding is gedaan en of het feit waarvan melding wordt gedaan al dan niet valt onder de reikwijdte van de gedragscodes (of een privéaangelegenheid betreft). De gemeentesecretaris bepaalt zelf de reikwijdte van de eerste screening en de wijze waarop de informatie wordt verkregen. Wel vindt tenminste een toetsing plaats van de wet- en regelgeving en gedragscode op:

- de aard van het feit;
- de ontvankelijkheid van de melding;
- de ernst van de zaak;
- de valideerbaarheid van feiten en omstandigheden;
- de positie of persoon van de bron en de werknemer;
- de geloofwaardigheid/waarschijnlijkheid van signalen;
- de spoedeisendheid/actualiteit van de melding.

Bij de eerste screening is het mogelijk om de melder te horen of schriftelijk informatie op te vragen bij de melder. Verder is het mogelijk om het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (onderdeel van het CAOP) om een advies te vragen. De gemeentesecretaris heeft de ruimte om zelf te beslissen op welke wijze de informatie wordt verzameld voor de eerste screening. Om die reden zijn de genoemde opties van 'horen', 'informatie opvragen' en het 'Steunpunt CAOP' als 'kan-bepalingen' opgenomen in de regeling. En de gemeentesecretaris kan dus naast deze drie methodes ook op andere manieren informatie verzamelen.

Van de eerste screening wordt altijd een screeningsrapport opgesteld, dat in sommige gevallen heel kort van inhoud zal kunnen zijn (bijvoorbeeld als de melding een gedraging betreft die niet valt onder de gedragscodes en overige regelgeving).

Afhankelijk van de uitkomsten van de screening zijn er vier mogelijkheden:

- a) *de integriteit is niet geschonden en verder onderzoek is niet noodzakelijk;*
Dit kan onder andere als het vermoeden niet gebaseerd is op redelijke gronden, of op voorhand duidelijk is dat het gemelde geen betrekking heeft op een vermoeden van een integriteitsschending.
- b) *de integriteit is geschonden maar verder onderzoek is niet noodzakelijk;*
In deze situatie kan het om een integriteitsschending gaan waarbij de eerste screening al voldoende duidelijkheid heeft opgeleverd. Ook kan de integriteitsschending een te gering feit zijn voor een nader onderzoek, maar wel serieus genoeg voor een besluit door het college.
Als de gemeentesecretaris vindt dat geen nader onderzoek nodig is, meldt hij dat aan de melder en de werknemer. Deze zijn dan in de gelegenheid om een second opinion te vragen bij het college. Als het college van mening is dat een nader onderzoek wel op zijn plaats is, dan stelt de gemeentesecretaris vervolgens een nader onderzoek in.
- c) aangifte of melding bij de officier van justitie in verband met een vermoedelijk strafbaar feit;
- d) een nader onderzoek door een extern bureau is noodzakelijk.

Nader onderzoek

Het screeningsverslag kan aanleiding geven om een nader onderzoek in te stellen. De basis is dat de gemeentesecretaris, of het college bij een second opinion, hiertoe besluit op basis van de bevindingen. De gemeentesecretaris zorgt dat er een onderzoeksopdracht wordt geformuleerd.

Hierbij kan de gemeentesecretaris ervoor kiezen zelf een onderzoeksopdracht op te (laten) stellen of hij vraagt op basis van zijn screeningsverslag aan een externe onderzoeksbureau om een offerte waarin de onderzoeksopdracht is vervat.

De ernst van integriteitsschendingen vraagt om een onafhankelijk onderzoek. Zo wordt voorkomen dat ambtenaren de feiten onderzoeken van een collega-ambtenaar. Om die reden wordt bij een nader onderzoek altijd een extern bureau ingeschakeld voor het onderzoek.

In een nader onderzoek wordt het waarheidsgehalte van signalen en/of vermoedens beoordeeld door na te gaan of deze op redelijke grond zijn gebaseerd. Concreet betekent dit dat een onderzoek wordt ingesteld naar de handelwijze van betrokkene. Betrokkenen en/of getuigen kunnen gehoord worden en eventueel andere onderzoeksmethoden kunnen worden aangewend om alle relevante feiten omtrent het vermoeden van de integriteitsschending in kaart te brengen.

Er is een verschil in de onderzoeksmethoden die door de gemeente en door justitie kunnen worden gehanteerd. De gemeente heeft alleen bevoegdheden die voortvloeien uit de juridische verhouding tussen de gemeente en de betrokken werknemer. Justitie kan bij een redelijk vermoeden van schuld (o.a. op basis van een aangifte) meer bevoegdheden hanteren, afhankelijk van de ernst van de verdenking.

Extern onderzoeksbureau

Het laten verrichten van het onderzoek door een extern onderzoeksbureau (zoals een forensisch accountant of een particulier recherchebureau) is een manier om voldoende onderzoekscapaciteit, kennis en expertise te verkrijgen. Wel moet rekening worden gehouden met de consequenties die de commerciële achtergrond van een externe partij met zich meebrengt. Procedures omtrent de wijze van onderzoek door een externe partij kunnen op sommige punten afwijken van relevante regelgeving binnen de overheid. Een forensisch accountant doet bijvoorbeeld geen onderzoek, wanneer de betrokkene niet mee wenst te werken. In de opdrachtverstrekking aan het extern onderzoeksbureau partij dient aandacht te worden besteed aan de lengte en intensiteit van het onderzoek. Gedurende het proces dient dit te worden gecontroleerd en zo nodig te worden bijgestuurd.

Besluitvorming

Het college besluit over de afdoening van de melding. De melder ontvangt vervolgens een bericht over de afdoening. Belangrijk is om hierbij in het oog te houden dat bij sommige meldingen, behalve de lokale regeling "Regeling integriteitsmeldingen ambtenaren Bloemendaal en Heemstede", óók het wettelijk kader voor klachten (Awb) van toepassing zou kunnen zijn. In die gevallen dient de melder te worden geïnformeerd dat bij ontevredenheid over de afdoening, de melding kan worden voorgelegd aan de Nationale Ombudsman.

Disciplinair traject

Eén van de mogelijke uitkomsten is dat college van oordeel is dat de werknemer zich niet integer en als een 'goed ambtenaar' heeft gedragen. In die gevallen wordt gekeken naar de wettelijke mogelijkheden voor een passend disciplinair traject, waarbij een ontslag in het uiterste geval niet zal worden uitgesloten.

Valse beschuldiging

Als het vermoeden bestaat dat opzettelijk een valse beschuldiging heeft plaatsgevonden (bijvoorbeeld uit rancune), kan de werknemer die het betreft daarvan aangifte doen (laster/smaad). De werkgever biedt ondersteuning bij de aangifte en staat zo nodig volledig garant voor de eventuele financiële kosten van een juridische procedure. De gemeente zal overwegen om indien mogelijk zelf aangifte te doen. De gemeente doet dit niet eerder dan na overleg en instemming van de betrokken werknemer. De werkgever draagt ervoor zorg dat de werknemer in het vervolg van zijn dienstverband op geen enkele manier schade ondervindt van de valse beschuldiging. De werkgever treedt hiervoor actief op en beschermt de werknemer bijvoorbeeld als geruchten de kop opsteken binnen de organisatie.

Vertrouwelijkheid

De melding wordt vertrouwelijk behandeld. De werknemer ontvangt géén informatie over de identiteit van de melder. Tenzij de melder zelf schriftelijk toestemming geeft om zijn identiteit bekend te maken aan de betrokken werknemer. Op het moment dat de melding in behandeling wordt genomen, wordt de melder hierover geïnformeerd. De werknemer wordt pas geïnformeerd over de melding nadat de gemeentesecretaris een standpunt heeft ingenomen over de melding na de eerste screening. Alleen in die gevallen waarin het noodzakelijk is om bij de eerste screening de medewerker te horen, wordt de medewerker geïnformeerd. En ook dan wordt de identiteit van de melder niet gemeld aan de werknemer, tenzij de melder hiermee instemt.

Schema

Het schema op de volgende pagina geeft de belangrijkste stappen in het proces weer.

