Commissie en protocol Integriteit gemeente Brunssum 2024

1. Aanleiding

De gemeenteraad heeft op 10 april 2018 de notitie “Nieuwe aanpak risicoanalyse integriteit voor kandidaat-wethouders en raadsleden in Brunssum na de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018” vastgesteld. Op basis hiervan werd een nieuwe procedure ten aanzien van de risicoanalyse kandidaat-wethouders gehanteerd en is groen licht gegeven voor het nader uitwerken van een protocol permanente Commissie Integriteit. Op 3 juli heeft de gemeenteraad de “Notitie instellen Commissie Integriteit gemeente Brunssum 2018”, inclusief protocol en stappenplan vastgesteld. Daarnaast is ook het Reglement van Orde aangepast.
Gedurende de afgelopen bestuursperiode is er wat betreft het functioneren van de commissie integriteit, de samenwerking tussen de commissie en de burgemeester en het protocol de nodige ervaring opgedaan.
Dit heeft de oude commissie en de burgemeester ertoe gebracht om aan de nieuwe commissie een overzicht van aandachtspunten te laten komen. Voor de nieuwe commissie is dit aanleiding geweest om een verbeterde notitie “Commissie en protocol Integriteit gemeente Brunssum 2023” aan uw raad aan te bieden. De overwegingen die tot wijzigingen geleid hebben, kunt u terugvinden in het bijbehorende raadsvoorstel.

2. Inleiding

Integriteit van het openbaar bestuur is van wezenlijk belang voor het functioneren van onze democratie. De bijzondere kenmerken van de overheidstaken, zoals de besteding van publieke middelen en het innemen van een monopolie positie op diverse terreinen, vereisen van de overheid een hoog integriteitbesef. Een integer bestuur draagt bij aan het vertrouwen van burgers in de politiek en aan de legitimiteit van het overheidshandelen.

Het geëvalueerde protocol voorziet in een heldere procedure langs welke integriteits-meldingen kunnen worden gedaan. Deze biedt procedurele duidelijkheid maar nog geen bewustwording. Voor dit laatste is een proces van verinnerlijking noodzakelijk. Het uitgangspunt daarbij is lering te kunnen trekken en vooruit te kijken, niet af te rekenen.

Integriteit versus gedrag
Vormen van gedrag kunnen raken aan integriteit waardoor niet altijd een scherpe lijn tussen beide getrokken kan worden. Daardoor kan het onduidelijk zijn of hier een taak ligt voor de Commissie Integriteit, de Klachtencommissie of dat een “goed gesprek” afdoende is. Ook hiervoor zal aandacht zijn in het eerdergenoemde proces van verinnerlijking.

3. Commissie Integriteit

Brunssum heeft de afgelopen periode de nodige ervaring opgedaan met een commissie integriteit en de bijbehorende procedure langs welke integriteitvraagstukken werden behandeld en integriteitbeleid werd ontwikkeld.
Daarbij is gebleken dat er een duidelijkere rolbeschrijving van de commissie in relatie tot de burgemeester noodzakelijk is. Tevens is het waardevol gebleken dat zowel de commissie alsook de burgemeester ten aanzien van integriteitschendingen een puur procesmatig rol vervullen. Dat betekent het begeleiden van de procedure tot het geven van advies aan de raad op basis van een feitenonderzoek door een extern bureau.

Daarbij heeft deelname door raadsleden aan deze commissie in bijzondere situaties weliswaar tot bijzondere situaties geleid, maar uiteindelijk het werk niet onmogelijk gemaakt. Er wordt derhalve geadviseerd om deze samenstelling te continueren, omdat op die manier burgemeester en gemeenteraad dicht bij elkaar kunnen blijven. Ieder vanuit zijn eigen bevoegdheid, waarbij de burgemeester de primaire zorg heeft voor het integriteitsbeleid en de gemeenteraad de exclusieve bevoegdheid bezit om op dit vlak besluiten te nemen. Zo kan een burgemeester bijvoorbeeld veel risico's zien bij de benoeming van een wethouder, maar het is een autonome bevoegdheid van de raad om het benoemingsbesluit te nemen.
Tot slot is het eigenaarschap ten aanzien van integriteit niet alleen iets van de burgemeester, maar heeft de gemeenteraad daar zelf ook nadrukkelijk een rol in te vervullen.

De Commissie Integriteit doet geen oordeel vellen over integriteitschendingen maar draagt samen met de burgemeester zorg voor een goede procedure. Hiermee houdt de commissie een zekere mate van objectiviteit en neemt zij collega-raadsleden niet de maat. De raad oordeelt vervolgens over (de consequenties van) de integriteitschending.

4. Burgemeester

De burgemeester is verantwoordelijk voor de bevordering van de bestuurlijke integriteit. Als zodanig heeft deze ook de leiding en uiteindelijke verantwoordelijkheid waar het de behandeling/-afhandeling van mogelijke integriteitsmeldingen betreft. Burgemeester heeft als bestuursorgaan hier de wettelijke taak. Ter ondersteuning zal de burgemeester dienaangaande met de commissie integriteit klankborden, waarbij er te allen tijde naar consensus gestreefd dient te worden. Daarmee kan de burgemeester ook de commissie beschermen.

5. Commissie Integriteit

De permanente Commissie Integriteit heeft de volgende taken:
Samen met de burgemeester ontwikkelen van beleid en procedures die houvast en stabiliteit bieden indien zich kwesties van integriteit voordoen;
"Sparringpartner"/constructieve tegenkracht van de burgemeester bij kwesties van integriteit.

6. Leden Commissie Onderzoek Geloofsbrieven en Commissie Integriteit

De Commissie Onderzoek Geloofsbrieven heeft naast het onderzoek naar de geloofsbrieven van de kandidaat-wethouders en (nieuwe) raadsleden ook een nieuwe adviserende taak richting burgemeester indien een nader onderzoek (fase 3) naar een kandidaat-wethouder noodzakelijk is, zoals omschreven in de nieuwe aanpak.

Samenvoeging van beide commissies tot één nieuwe commissie is niet wenselijk gelet op deze diverse achtergrond en taken. Gelet op de samenhang van taken van beide commissies is eerder wel besloten de bemensing van beide commissies uit dezelfde personen te laten bestaan.

7. Protocol (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders

Voor een heldere afstemming over taken en bevoegdheden van de burgemeester en de Commissie Integriteit ten aanzien van de behandeling van meldingen, is in 2018 een protocol

opgesteld ten behoeve van (mogelijke) integriteitsschendingen. Het eerder aangekondigde protocol over houding en gedrag (omgangsnormen) heeft zijn weerslag gevonden in de nieuw opgestelde gedragscodes Raads- en commissieleden en college van B&W 2023.
Het protocol integriteitsschendingen moet mede worden bezien in het kader van de wijziging van art. 170 van de Gemeentewet. De wijziging betreft een uitbreiding van dit artikel met een zorgplicht van de burgemeester ten aanzien van het bevorderen van de bestuurlijke integriteit binnen de gemeente.
Indien collega-bestuurders, ambtenaren, organisaties, bedrijven of burgers een redelijk vermoeden hebben van schending van bestuurlijke integriteit door een lid van de gemeenteraad of een lid van het college van burgemeester en wethouders kunnen zij dit conform de voorgestelde procedure melden. Burger-commissieleden kunnen tijdens de commissievergadering inhoudelijk invloed uitoefenen op de aan de raad voorgestelde besluiten. Gelet op deze positie zijn ook burger-commissieleden onder de toepassing van het protocol gebracht.
Over de procedure hoe deze meldingen worden behandeld is het in bijlage 1 opgenomen protocol opgesteld. Hierin staan beschreven: de reikwijdte, definities, signalering en melding (mogelijke) integriteitschendingen, duiding en beoordeling integriteitsmeldingen, de voorbereiding en de uitvoering van een onderzoek.

8. Klankbord bij integriteitvraagstukken

Het aankaarten van een integriteitvraagstuk over zichzelf of over een collega raadslid is geen sinecure. Het opzoeken van een klankbord, iemand waarmee men kan sparren, kan helpen om het vraagstuk helder te krijgen en al dan niet over te gaan tot het doen van een officiële melding.
Dit klankbord kan men vinden bij de burgemeester, griffier, iemand binnen de eigen partij of fractie, een externe in de privékring, Provincie, Rijksrecherche etc.
Burgemeester en wethouder kunnen dit op eenzelfde wijze doen, waarbij zij tevens gebruik kan worden gemaakt van de Vertrouwenspersoon Integriteit voor Bestuurders (VIB), actief namens de Stuurgroep Integriteit Limburg.
Omdat de commissie integriteit bij integriteitsvraagstukken een procedurele rol heeft, kan de commissie niet als klankbord dienen.

9. Proces van verinnerlijking: bijeenkomsten en trainingen

Het protocol voor de Commissie Integriteit en de aanpak risicoanalyse integriteit voorzien in een heldere procedure. Hiernaast moet gewerkt worden aan eigen bewustzijn, aan vertrouwen en verinnerlijking.
Integriteit is veel meer dan juridisch toelaatbaar gedrag en heeft ook gevolgen voor het instrumentarium om integriteit te bevorderen. Het gaat niet alleen en zelfs niet in de eerste plaats om juridische sanctionering. Effectieve bescherming van integriteit betekent het in werking hebben van een integriteitssysteem: een samenhangende configuratie van instrumenten en instituties zoals integriteitstrainingen, regelmatige agendering, toegespitst personeelsbeleid, risicoanalyses, registratieprocedures, meldpunten, integriteitscommissies, vertrouwenspersonen en ethisch leiderschap. Dit brengt ook tot uitdrukking dat integriteit permanente aandacht vergt, bijvoorbeeld om oog te houden voor wanneer het hebben van een goed netwerk overgaat in oneerlijke beïnvloeding. Sancties zijn in dit geheel het sluitstuk.

Het is belangrijk dat raadsleden hun eigen integriteitsbewustzijn door ontwikkelen. Hierdoor zijn zij nog beter in staat om te voorkomen dat het misgaat en zijn zij tevens beter in staat om

zich een oordeel te vormen over de aan hun voorgelegde integriteitskwesties. Dit hoort bij de verdere professionalisering van raadsleden en speelt niet alleen in Brunssum.
Gebleken is dat raadsleden het niet altijd makkelijk vinden om gedrag en houding (omgangsvormen) te beoordelen, er is behoefte aan houvast. Duidelijke integriteitschendingen, zoals strijd met verboden handelingen, zijn objectief van aard en daardoor beter feitelijk te beoordelen dan gedrag en houding.
Het leren omgaan met verschillende omgangsvormen vergt een proces van gedachtewisseling, onder begeleiding van deskundigen, over hoe je zelf benaderd wilt worden en over hoe men met elkaar wilt omgaan. Belangrijk hierbij is ook dat raadsleden instaat zijn om elkaar aan te spreken en er een "zelfreinigend vermogen" ontwikkeld wordt.
De recent vastgestelde gedragscodes voor zowel raads-, commissie als ook collegeleden, gaan ook uit van die zelfreflectie. Daarbij wordt o.a. concreet het gereedschap van het zeven-stappenplan voor zelfreflectie aangeboden.

10. Instrumenten bij vraagstukken rondom integriteit

Er zijn momenteel vier instrumenten die men kan inzetten bij vraagstukken rondom gedrag en/of integriteit van bestuurders.

Ten eerste is er de gemeentelijke vertrouwenspersoon. Hier kunnen ook bestuurders te allen tijde terecht. Zie bijlage 6.

Ten tweede is er de klachtenregeling. Conform artikel 1 onder a van de Klachtenverordening gemeente Brunssum is een klacht een uiting van ongenoegen over de wijze waarop een bestuursorgaan of een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, zich in een bepaalde aangelegenheid jegens een natuurlijk persoon of een rechtspersoon heeft gedragen.
Raadsleden zijn niet werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. De klachtenverordening is dan ook niet op hen van toepassing. Dat is anders voor collegeleden. Over handelingen van de gemeenteraad als zodanig kan geklaagd worden, maar niet over handelingen van individuele raadsleden. Ook op de voorzitter van de gemeenteraad is om die reden de klachtenverordening niet van toepassing.
Algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen, hebben geen betrekking op een bepaalde aangelegenheid, terwijl ook het feit dat de klacht een gedraging jegens iemand moet inhouden, meer algemene wensen over het optreden c.q. beleid van het bestuursorgaan buiten het bereik van deze regeling houdt.
De actuele klachtenverordening stamt uit 2005. Recente ervaringen hebben geleerd, dat deze niet of nauwelijks gedualiseerd is. Actualisatie is derhalve noodzakelijk en daarbij dient getracht te worden om de grenzen tussen voorgaande opties te beschrijven.

Ten derde is er de gedragscode voor raads- en commissieleden, evenals een voor collegeleden. In deze gedragscodes staat helder omschreven op welke wijze bestuurders met elkaar, burgers en/of ambtenaren om zouden moeten gaan. Bij het vermoeden van een schending geldt in eerste instantie zelfreflectie en spreekt men elkaar aan. Mocht dat geen uitkomst bieden kan het Presidium gevraagd worden een vooronderzoek in te stellen.
Dit vooronderzoek vindt plaats onder de leiding van de burgemeester en commissie integriteit.

Ten vierde is het onderhavige protocol integriteit. Op grond hiervan kan eenieder een melding doen tegen een bestuurder bij een vermoeden van een gedrags- of integriteitsschending.

Bijlage 1

PROTOCOL (MOGELIJKE) INTEGRITEITSSCHENDINGEN DOOR LEDEN VAN DE GEMEENTERAAD OF HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN BRUNSSUM 2024

Reikwijdte protocol
Dit protocol moet mede worden bezien in het kader van art. 170 van de Gemeentewet. Daarin is een uitbreiding van de zorgplicht van de burgemeester ten aanzien van het bevorderen van de bestuurlijke integriteit binnen de gemeente opgenomen.
Indien collega-bestuurders, ambtenaren, organisaties, bedrijven of burgers een redelijk vermoeden hebben van schending van bestuurlijke integriteit door een lid van de gemeenteraad[1] of een lid van het college van burgemeester en wethouders kunnen zij zich, volgens de in dit protocol beschreven procedure, melden bij de gemeente Brunssum.

Definities

- 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 gelden.[2]
- Burgemeester: De burgemeester heeft een eigenstandige zorgplicht: hij/zij bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente. De burgemeester treedt niet op als scheidsrechter bij (vermeende) integriteitschendingen en heeft de leiding bij eventuele (voor)onderzoeken.
- Commissie Integriteit: Een commissie bestaande uit drie gemeenteraadsleden die samen met de burgemeester integriteitsmeldingen in procedure neemt en feitenonderzoeken mede begeleidt, die samen met de burgemeester verantwoordelijk is voor kennisontwikkeling over integriteit binnen de gemeenteraad en het bevorderen van integriteitbewustzijn van de leden van de gemeenteraad. De commissie kan zich laten bijstaan door een externe deskundige.
- De griffier ondersteunt deze commissie, is secretaris en geeft gevraagd en ongevraagd advies;
- Voorzitter Commissie Integriteit: is een van de drie gemeenteraadsleden en wordt door de commissie zelf aangewezen.
- Betrokkene: Het betreffende lid van de gemeenteraad of van het college van burgemeester en wethouders waartegen een melding is gedaan.
- Integriteitsmelding: het afgeven van een in behandeling te nemen, als zodanig bedoeld, signaal over een (mogelijke) integriteitschending.
- Integriteitsschending: een gedraging van een lid van de gemeenteraad of een lid van het college van burgemeester en wethouders, die in strijd is met het handelen als ‘goed volksvertegenwoordiger’ of ‘goed bestuurder”. Het kan gaan om feiten die wettelijk strafbaar zijn, maar ook om handelingen in strijd met geschreven (gedragscode) of ongeschreven regels. Zie voor een niet limitatieve opsomming bijlage 5.
- Degene tegen wie een melding gedaan wordt dient op het moment van melden nog in dezelfde functie actief te zijn, als die hij/zij uitoefende op het moment dat de vermoedelijke schending zou zijn begaan.

[1] Dit protocol is ook van toepassing op de burger-commissieleden.
[2] Definitie Elzinga-Korsten.

- De melding dient een actueel en reëel belang te kennen, maar hoeft niet noodzakelijkerwijs in dezelfde bestuursperiode te liggen.

Signalering en melding (mogelijke) integriteitsschendingen

Melding na signaal

Een (mogelijke) integriteitsschending door een lid van de gemeenteraad of een lid van het college van burgemeester en wethouders kan gesignaleerd worden door collega-bestuurders, ambtenaren, organisaties, bedrijven of burgers, die hier melding van kunnen doen bij de burgemeester, via de griffier.
Een melding hoeft niet noodzakelijkerwijs te gaan over een vaststaand feit. Er kan ook sprake zijn van een vermoeden. Indien de persoon in kwestie een melding doet, moet het echter wel om een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden gaan, gebaseerd op eigen kennis of eigen waarneming. Alleen dan worden de meldingen in behandeling genomen.
Een melder kan niet aangeven anoniem te willen blijven. Dit kan in eerste instantie wel (fase vooronderzoek), maar op het moment dat er echt een onderzoek plaatsvindt, moet melder ook bekend zijn. Hiermee worden de zuiverheid van het proces extra gewaarborgd en mogelijke politieke meldingen of meldingen om redenen van afrekenen voorkomen.
Leden van de gemeenteraad en leden van het college van burgemeester en wethouders zijn niet wettelijk verplicht om een integriteitsschending door een lid van de gemeenteraad of een lid van het college van burgemeester en wethouders te melden.
Op grond van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering zijn leden van de gemeenteraad, leden van het college van burgemeester en wethouders en ambtenaren alleen verplicht om aangifte te doen van (ambts-)misdrijven. Bij twijfel of sprake is van een (ambts-) misdrijf, kunnen zij in een vertrouwelijk gesprek advies inwinnen bij de Rijksrecherche.

Meldpunt

De ontvangst van integriteitsmeldingen loopt via de griffier en wordt gericht aan de burgemeester. Hij/zij is het (vertrouwelijke) meldpunt voor alle signalen van (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van de gemeenteraad of leden van het college van burgemeester en wethouders. De griffier bevestigt (schriftelijk/per e-mail) de ontvangst van het signaal aan de melder. Daarnaast stuurt hij de melder een meldingsformulier toe. Zie bijlage 4 van dit voorstel. Op het moment dat dit formulier retour gezonden wordt, wordt de melding in behandeling genomen.
De griffier houdt na een melding strakke regie op het administratieve proces en zorgt in alle fases voor verslaglegging.

Beoordeling integriteitsmeldingen

De griffier legt het meldingsformulier voor aan de Commissie Integriteit die de melding weegt en in eerste instantie marginaal beoordeelt. Indien het een melding betreft met betrekking tot een wethouder wordt deze ook met de gemeentesecretaris besproken.
De melder wordt na beoordeling door de griffier geïnformeerd over het resultaat van de marginale beoordeling.
Een integriteitsmelding wordt getoetst aan de wet- en regelgeving, de gedragscode en andere geschreven of ongeschreven regels 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 persoon van het lid van de gemeenteraad of van het college van burgemeester en wethouders in kwestie;
- De geloofwaardigheid/waarschijnlijkheid van signalen;
- De actualiteit en het reële belang van de melding.

De beoordeling kan leiden tot de volgende conclusies:

a. Het betreft geen integriteitkwestie maar heeft bijvoorbeeld wel betrekking op omgangsnormen.
   De griffier neemt contact op met de melder en deelt mede dat de melding geen betrekking heeft op integriteit. Afhankelijk van de casus kan de griffier een (Mediation)gesprek tussen betrokkenen organiseren.
b. Er is aanvullende informatie nodig.
   De griffier neemt contact op met de melder en geeft aan dat de verstrekte informatie onvoldoende is om de melding te kunnen wegen en verzoekt om nader informatie; Eventuele aanvullende gegevens dienen uiterlijk binnen twee weken aangeleverd te worden. Zo niet, wordt de melding buiten beschouwing gelaten.
   De burgemeester en commissie kunnen zich ook wat betreft de beoordeling van een melding laten bijstaan door een externe.
c. Er zijn onvoldoende aanwijzingen voor een integriteitschending.
   Als er onvoldoende aanwijzingen zijn om te constateren dat er sprake is van een integriteitschending, neemt de griffier na beoordeling van de melding (vertrouwelijk) hierover contact op met de melder;
d. Er dreigt een schending.
   Wanneer er geen sprake is van schending, maar een schending door een lid van de gemeenteraad of lid van het college van burgemeester en wethouders dreigt, dan wordt geen onderzoek naar de melding verricht, maar zal de burgemeester na beoordeling van de melding contact opnemen met het betreffende lid van de gemeenteraad of van het college van burgemeester en wethouders (vertrouwelijk) en de melder hierover informeren;
e. Er is een redelijk vermoeden is van een integriteitsschending.
   Indien mogelijk vindt er eerst een gesprek plaats met zowel de melder alsook degene tegen wie er een melding gedaan is. Het doel hiervan is eventuele onduidelijkheden vroegtijdig te signaleren, waardoor escalatie/opschaling eventueel niet aan de orde is. Dit heeft enkel zin wanneer het een gedraging en derhalve een schending van de gedragscode betreft.
   Nadien zal er een feitenonderzoek naar (mogelijke) integriteitsschendingen plaatsvinden. Dit onderzoek is nodig om te beoordelen of meldingen op waarheden en derhalve op redelijke gronden berusten. De noodzaak voor een feitenonderzoek wordt besproken door de burgemeester en de Commissie Integriteit, waarbij de proportionaliteit en subsidiariteit in acht genomen worden. Indien tot een feitenonderzoek wordt besloten, geeft de burgemeester vervolgens een extern bureau opdracht tot het instellen van een feitenonderzoek. De burgemeester informeert de melder en het betrokken lid van de gemeenteraad of lid van het college van burgemeester en wethouders over het instellen van dit onderzoek.

f. Er is een redelijk vermoeden van een strafbaar feit.
Indien er (tevens) een redelijk vermoeden van een strafbaar feit bestaat, wordt na beoordeling van de melding (nader onderzoek art 162 wetboek van strafvordering) aangifte gedaan bij het OM. Dit kan door de melder zelf geschieden dan wel door of namens de burgemeester. Na overleg met de Officier van Justitie worden alle beschikbare gegevens door of namens de burgemeester ter beschikking gesteld aan Justitie. Na aangifte bepaalt de Officier van Justitie of nader onderzoek nodig is.
Overheden mogen de resultaten van het onderzoek na verkrijging van de Officier van Justitie, gebruiken om het eigen onderzoek af te ronden. Een bestuursrechtelijk en strafrechtelijk onderzoek sluiten elkaar niet uit.

Indien het onderzoek zich richt op een gedraging van de burgemeester dan ligt de coördinatie van het onderzoeksproces bij de voorzitter van de Commissie Integriteit.
Wanneer bij een mogelijke integriteitsmelding een partijgenoot van een van de leden van de commissie betrokken is, als melder dan wel betrokkene, legt het betreffende commissielid tijdelijk zijn/haar werkzaamheden neer. Dit om de schijn van belangenverstrengeling of eventuele partijdigheid te voorkomen.
Indien gewenst c.q. daar behoefte aan bestaat, kan de commissie in dat geval aangevuld worden met een of meerdere externe/leden. Dit extern lid wordt in overleg tussen de burgemeester en de overige leden van de commissie integriteit aangesteld.

Voorbereiding feitenonderzoek

Opdrachtformulering
Nadat besloten is dat een feitenonderzoek noodzakelijk is, stelt de burgemeester in samenwerking met de griffier vervolgens een opdracht op voor een externe onderzoeker of onderzoeksbureau tot het instellen van een feitenonderzoek.
De burgemeester kan de beoogde externe onderzoeker, gelet op zijn/haar specifieke deskundigheid, om advies vragen bij de formulering van de opdracht.

Bij de opdrachtverstrekking wordt rekening gehouden met de volgende aspecten:
- Wat te onderzoeken?
- Wie verricht het onderzoek?
- Welke onderzoeksmethoden worden ingezet?
- Wie te interviewen en wie betrokkene wenst dat geïnterviewd worden?
- Welk normatief kader wordt gehanteerd?
- Wat te rapporteren?
- Wat te doen met de uitkomsten, toelichting door bureau?
- Eventuele duiding van het feitenonderzoek, zonder afbreuk te doen aan het feit dat het eindoordeel bij de gemeenteraad ligt.

Opdrachtverstrekking
Nadat met de Commissie Integriteit afstemming over de onderzoeksopdracht heeft plaatsgevonden, verleent de burgemeester schriftelijke opdracht aan de externe onderzoeker(s) en laat hiervoor een financiële verplichting vastleggen.

Kennisgeving
Uit zorgvuldigheid dragen de griffier, de burgemeester en de Commissie Integriteit er zorg voor dat de kring van behandelaars van de melding zo klein mogelijk blijft.
De burgemeester stelt, voor zover de feiten dit toelaten, de melder en het betrokken lid van de gemeenteraad en of betrokken lid van het college van burgemeester en wethouders na kennisneming door de Commissie Integriteit van het onderzoeksvoorstel vertrouwelijk op de hoogte van de aanvang van het onderzoek.
Betrokkene heeft gedurende het verdere verloop van de procedure op kosten van de gemeente recht op (juridische) bijstand.

Uitvoering onderzoek

Waarborgen voortgang onderzoek
Na de beslissing over het verrichten van onderzoeken, bewaakt de burgemeester samen met de griffier de voortgang van het onderzoeksproces. De burgemeester is eindverantwoordelijk voor de wijze waarop (tijd, kwaliteit en budget) het onderzoek plaatsvindt.
Tot het moment van openbaarmaking van het onderzoeksrapport wordt door de burgemeester geheimhouding opgelegd op alles wat te maken heeft met het onderzoek.
De burgemeester kan, na overleg met de Commissie Integriteit, in (wettelijk) bepaalde gevallen (art. X8 Kieswet juncto art. 15 Gemeentewet (de verboden handelingen) de gemeenteraad voorstellen een raadslid gedurende het onderzoek te schorsen.

Rapportage
In de rapportage wordt door de onderzoekers verantwoord op welke wijze zij stapsgewijs hun onderzoek hebben verricht.
Voordat de onderzoekers de rapportage aanbieden aan de burgemeester, geven zij binnen een week na afronding van het onderzoeksrapport het lid van de gemeenteraad of het lid van het college van burgemeester en wethouders, waar onderzoek naar is verricht, in het kader van hoor en wederhoor de gelegenheid kennis te nemen van het rapport inclusief de bijlagen. Dit gebeurt door hem/haar uit te nodigen om het rapport te komen inzien. Er wordt geen kopie van het onderzoeksrapport verstrekt. Het toepassen van hoor en wederhoor is een wezenlijk onderdeel van de afronding van het onderzoek. De betrokkene kan op dat moment ook zelf zijn positie bepalen.
Indien dit lid van de gemeenteraad of van het college op- en aanmerkingen heeft, dienen deze schriftelijk te worden vastgelegd en als een addendum opgenomen te worden in het definitieve onderzoeksrapport.
De onderzoekers onthouden zich (in het rapport en daarbuiten) van eigen opvattingen inzake (de consequenties van) de beoordeling van de al dan niet aan de orde zijnde integriteitschending maar plaatsen de feiten wel in een toetsingskader van wet- en regelgeving.
Er kan door de burgemeester en commissie integriteit ten behoeve van de behandeling in de gemeenteraad, om nadere duiding van het rapport gevraagd worden. Deze nadere duiding vindt niet plaats door degene die het feitenonderzoek hebben opgesteld.
Het is de taak van de gemeenteraad om vervolgens op basis van de onderzoeksgegevens zich een oordeel te vormen over (de consequenties van) de feiten.

Communicatie
Communicatie over de voortgang van het onderzoek geschiedt, in overleg met de Commissie Integriteit, onder verantwoordelijkheid van de burgemeester.
Melder en betrokkene worden beide op de hoogte gesteld van de uitnodiging voor een Mediation gesprek. Wanneer er geen onderzoek gedaan wordt zal enkel de melder geïnformeerd worden. Bij alle andere processtappen enkel betrokkene.

Afronding onderzoek

Bespreking rapportage
De externe onderzoekers bieden nadat het eventuele verslag voor hoor en wederhoor evenals de eventuele duiding aan het onderzoeksrapport zijn toegevoegd, het dossier en eindrapport aan de burgemeester aan. Deze agendeert het voor een vergadering van de Commissie Integriteit. Op basis daarvan wordt door de griffier een raadsvoorstel gemaakt. Daarna biedt de burgemeester het raadsvoorstel en rapport ter agendering aan voor de eerstvolgende openbare raadsvergadering.

Sanctiemogelijkheden
Voor (benoemde of gekozen) politieke ambtsdragers zijn er verschillende sancties die aan de orde kunnen zijn. Deze laten zich in drie categorieën verdelen:
1) politieke sancties opgelegd door de gemeenteraad;
2) sancties opgelegd door de eigen fractie/partij;
3) strafrechtelijke sancties.

Voorbeelden van mogelijke sancties:
• binnenskamers corrigerend toespreken;
• publieke excuses;
• motie van treurnis/ afkeuring/ wantrouwen;
• schorsing/ ontslag (alleen voor wethouders);
• royement door de eigen politieke partij;
• ontslag uit een bijkomende functie die men als raadslid vervult en waarin men door de raad is benoemd;

Nazorg
De burgemeester plant na deze raadsvergadering een evaluatiegesprek in met het betreffende raadslid of wethouder, waarnaar onderzoek is verricht. Om te leren van elk vraagstuk zal hiertoe op een nader te bepalen moment gereflecteerd worden op de betreffende casuïstiek.

Inwerkingtreding en citeertitel
1. Dit protocol treedt in werking op de dag na de bekendmaking in het Gemeenteblad
2. Dit protocol wordt aangehaald als “Protocol (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van de gemeenteraad of van het college van burgemeester en wethouders van Brunssum 2024”.

Bijlage 2

Stappenplan (mogelijke) integriteitsschendingen door leden gemeenteraad of college van burgemeester en wethouders

Situatie	Stap	Toelichting
Een raadslid dat geconfronteerd wordt met een eigen integriteitsvraagstuk.	Het betreffende raadslid zoekt een klankbord op.	- Het betreft een dilemma over eigen handelen. - Klankbord in de privékring, fractie, partij, griffier, Provincie, Rijksrecherche, etc.
Een raadslid dat geconfronteerd wordt met een integriteitsvraagstuk over een ander raadslid of collegelid.	De betreffende persoon verzamelt zoveel mogelijk informatie over de casus en zoekt een klankbord op.	- Klankbord in de privékring, fractie, partij, griffier, Provincie, Rijksrecherche etc.
Er is (mogelijk) sprake van een schending van de gedragscode	- Toetsen of iets een melding feitelijk een klacht (klachtenprocedure Awb) of daadwerkelijk een integriteitsmelding - Indien betrokkene een raadslid dan wel de voorzitter van de gemeenteraad is, zal een klacht altijd doorgezet worden op grond van het protocol integriteit. - Optie van een Mediationgesprek onderzoeken - Het Presidium kan verzocht worden tot het instellen van een vooronderzoek	- Afwegingskader klacht versus integriteitsmelding. Zie bijlage 7 - Eventueel onder begeleiding van gediplomeerd mediator - Een vooronderzoek vindt plaats onder de leiding van de burgemeester en commissie integriteit.
Er is (mogelijk) sprake van een (ambts)misdrijf.	Iedereen kan advies inwinnen bij de Rijksrecherche. Indien er sprake is. Van een (ambts)misdrijf zijn ambtenaren, college- en raadleden verplicht aangifte te doen bij de politie.	- Iedereen (raadslid, B&W, ambtenaren, organisaties, bedrijven, burgers) kan signaleren dat er (mogelijk) sprake is van een (ambts)misdrijf.
Er is sprake van (een vermoeden van) een integriteitschending.	De betreffende persoon kan melding doen bij de Commissie Integriteit via de griffier bij de burgemeester.	- Iedereen (raadslid, B&W, ambtenaren, organisaties, bedrijven, burgers) kan melding doen. - Het vermoeden dient op redelijke gronden en op eigen kennis of waarneming gebaseerd te zijn.

De burgemeester beoordeelt en duidt de melding samen met de Commissie Integriteit.	Er zijn 6 mogelijke situaties:	
1. Het betreft geen integriteitskwestie. 2. Er is aanvullende informatie nodig. 3. Er zijn onvoldoende aanwijzingen voor een integriteitschending	- De griffier neemt contact op met de melder. - De griffier neemt contact op met de melder. Binnen twee weken moet aanvullende informatie verstrekt worden. - De griffier neemt contact op met de melder.	
4. Er dreigt een schending.	De burgemeester neemt contact op met betrokkene (vertrouwelijk) en informeert de melder hierover.	
5. Er is een redelijk vermoeden van een integriteitschending waardoor een feitenonderzoek noodzakelijk is.	- Melder en betrokkene wordt beiden in kennis gesteld van het voornemen tot het instellen van een feitenonderzoek. - Eerst gesprek met melder en betrokkene om onnodige escalatie te voorkomen. - Van de volgende stappen wordt enkel betrokkene in kennis gesteld - De burgemeester geeft na bespreking van de onderzoeksopdracht met de Commissie Integriteit opdracht voor het feitenonderzoek. - De burgemeester informeert het betreffende raadslid of wethouder dat opdracht is gegeven voor een onderzoek naar hem of haar en informeert de melder. - De burgemeester bewaakt de voortgang van het proces. - De burgemeester bespreekt het onderzoekrapport met de Commissie Integriteit en biedt het rapport middels een raadsvoorstel aan de raad ter agendering voor een openbare raadsvergadering aan. Betrokkene wordt hierover door de burgemeester ingelicht. - De burgemeester plant na deze raadsvergadering een evaluatiegesprek in met het betreffende raadslid of wethouder, waarnaar onderzoek is verricht. - De burgemeester legt namens zichzelf en de commissie integriteit t.a.v. het doorlopen proces verantwoordelijkheid af aan de gemeenteraad.	Het feitenonderzoek wordt uitgevoerd door een extern adviesbureau/ externe adviseurs. Zie bijlage 8 Voorbeeldprotocol feitenonderzoek
6. Er is een redelijk vermoeden van een strafbaar feit.	- De melder zelf kan melding doen bij, of namens of door de burgemeester wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie.	

Bijlage 3

Stroomschema aanpak risicoanalyse integriteit kandidaat-wethouders

Stap	Wat	Wie	Wanneer	Grondslag
1	Onderhandelingen coalitie.	Raadsleden/ partijen		
2	Instellen tijdelijke Commissie Onderzoek Geloofsbrieven	Raad	De leden worden benoemd in de eerste vergadering van de nieuwe bestuursperiode	art 6 RvO
3	Aantal wethouders bepalen en kandidaten voordragen.	Coalitie		Art. 36 Gemeentewet + Art. 6 RvO
4	Risicoanalyse Integriteit door extern bureau, toetsing aan de benoemingsvereisten.	Extern bureau	Minimaal 3 weken voor benoeming	Art. 6 RvO, conform procedure nieuwe aanpak
4.1	Het onderzoeksbureau verstrekt de kandidaat-bestuurder vragenformulieren.			
4.2	De burgemeester heeft geen toetsende rol en draagt in deze beide fasen geen informatie over de kandidaat aan.			
4.3	De onderzoeker controleert de aangeleverde gegevens, zoals de VOG en registratie BKR, stelt een open bronnenonderzoek in en bespreekt de bevindingen met de betrokkene. Daarna maakt de onderzoeker een risicoanalyse ten behoeve van de betrokkene.			
4.4	In het kader van een adviserend en reflecterend gesprek bespreekt de onderzoeker de analyse en de eventuele risico beheersende maatregelen met de kandidaat-wethouders. De risicoanalyse wordt daarbij uitsluitend aan de betrokkene verstrekt. Betrokken kandidaat-wethouders kunnen deze met derden delen. De kandidaat-bestuurder is verantwoordelijk voor het toepassen van de eventueel risico beheersende maatregelen.			
4.5	Na dit gesprek verstrekt de onderzoeker, met instemming of anders met vermelding van de reactie van de kandidaat-wethouder, de eindconclusie van het onderzoek aan de burgemeester. De eindconclusie heeft de vorm van een rapportage met uitsluitend voor de benoembaarheid relevante bevindingen.			

	Vervolgens heeft de kandidaat-wethouder een gesprek met de burgemeester over de eindconclusie en de eventueel te nemen risico beheersende maatregelen. De burgemeester bewaakt de uitvoering van deze risico beheersende maatregelen. De burgemeester deelt deze eindconclusie met de kandidaat-bestuurder en de Commissie Onderzoek Geloofsbrieven.			
5	**Benoemingsvergadering gemeenteraad** De voorzitter van de Commissie Onderzoek Geloofsbrieven brengt, na onderzoek van de geloofsbrieven, aan de raad verslag uit van de bevindingen over fase 1 (vereisten voor benoeming). De burgemeester deelt aansluitend de eindconclusie van de risicoanalyse (fase 2) mee aan de raad. De raad oordeelt over de benoembaarheid van de kandidaat-wethouders in een vrije en geheime stemming.	Vz. Commissie Onderzoek Geloofsbrieven, burgemeester en raad		Art. 35 Gemeentewet
6	**Nader onderzoek, fase 3** Deze derde fase komt pas in beeld indien in de tweede fase geconstateerd is dat er sprake is van enig risico dat niet op een afdoende wijze wordt weggenomen. Op het moment dat er wel risico's gesignaleerd worden, zal er – tenzij de kandidaat-wethouder zich op basis van deze inzichten uit de benoemingsprocedure terugtrekt - een inhoudelijk verslag worden opgesteld door de extern deskundige die het risicoprofielgesprek heeft gevoerd. Bij voorkeur heeft het verslag de instemming van de burgemeester en kandidaat-wethouder.			Conform procedure nieuwe aanpak
6.1	De burgemeester legt de bevindingen uit de risicoanalyse over de risico's voor aan de Commissie Onderzoek Geloofsbrieven.			
6.2	Indien de Commissie Onderzoek Geloofsbrieven op aangeven van de burgemeester tot de slotsom komt dat er mogelijk een substantiële integriteitsbelemmering is dat niet is weggenomen of kan worden opgeruimd ('toekomstig ernstig risico'), dan kan de commissie de raad het advies geven om de benoeming aan te houden totdat nader onderzoek is verricht.			
6.3	Wanneer er in deze fase sprake is van een kandidaat namens de lijst van een van de leden van de commissie, zal het betreffende commissielid tijdelijk zijn/haar werkzaamheden moeten staken.			

6.4	Voordat de beslissing genomen wordt tot een nader onderzoek, uit te voeren door een onafhankelijke derde niet zijnde de externe deskundige die betrokken was in fase 2, wordt een kandidaat-wethouder gehoord door de commissie en de burgemeester. Vervolgens wordt bepaald of en zo ja, in welke vorm het nader onderzoek wordt gedaan. Bij een nader onderzoek kan niet worden volstaan met een onderzoek op basis van openbare bronnen en zullen ook gesloten bronnen worden geraadpleegd.			
6.5	De burgemeester informeert de commissaris van de Koning dat een nader onderzoek naar een kandidaat wethouder plaatsvindt. De commissaris van de Koning heeft geen inhoudelijke bemoeienis met het nader onderzoek.			
6.6	De kandidaat-wethouder, burgemeester en de commissie kunnen schriftelijke informatie verstrekken aan het bureau dat het nader onderzoek uitvoert. De kandidaat-wethouder krijgt de conceptnotitie of het conceptrapport, met alle relevante bijlagen ter inzage om de juistheid van de feiten, normen en de bewijsvoering en andere kwaliteitsaspecten te bezien en kan daarop binnen een bepaalde termijn schriftelijk commentaar geven. Dat commentaar moet serieus bekeken worden en kan aanleiding zijn voor aanpassing van het conceptrapport. Hierna rapporteert het bureau aan de burgemeester en de commissie voor de geloofsbrieven. De kandidaat-wethouder krijgt hiervan een afschrift. Evenals de eerste twee fasen kan ook het nader onderzoek voor de kandidaat-wethouder reden zijn om zich terug te trekken uit de procedure. Hier dient expliciet aandacht voor te zijn. Ook kan – zoal dat niet naar aanleiding van fase twee is geschied - het nader onderzoek aanleiding zijn voor de partij of fractie om hun kandidaat-wethouder terug te trekken.			
6.7	De burgemeester brengt in een bij voorkeur besloten vergadering van de raad verslag uit van het nader onderzoek. Wanneer de betrokkene zijn of haar kandidatuur handhaaft is het aan de raad om in een openbare vergadering te oordelen over de benoembaarheid.			
6.8	Gelet op de bescherming van de privacy van de kandidaat-wethouder geldt ook voor deze fase 3 geheimhouding en is het belangrijk om de naam van de kandidaat geheim te houden tot de openbare benoeming in de gemeenteraad.			
7	Stemmen over kandidaat en benoemen.	Raad		Art 35 Gemeentewet

8	Aanvaarden benoeming en afleggen eed of belofte.		Uiterlijk 10 dagen na kennisgeving benoeming	Art 40, e.v. Gemeentewet

Bijlage 4

Formulier Registratie integriteitsschendingen

Let op: in het geval van meerdere betrokkenen dient u per betrokkene een apart formulier in te vullen

A) Administratieve informatie

1. Wat is de datum van de melding?	…	
2. Wat is de datum van afronding?	…	
3. Zijn er meerdere betrokkenen?	□ Ja, aantal…..	□ Nee

B) Informatie over de melding

4. Is de melding afkomstig uit de eigen organisatie?	□ Ja: interne melding	□ Nee: externe melding
5. Betreft het melding klokkenluidersregeling?	□ Ja	□ Nee

C) Informatie over de betrokkene (de - vermoedelijke - pleger van de schending)

7. Is bekend wie de – vermoedelijke – pleger van de schending is?	□ Ja	□ Nee	□ Onbekend
8. Is de betrokkene in dienst van de organisatie?	□ Ja	□ Nee	□ Onbekend
9. Heeft betrokkene een leidinggevende functie?	□ Ja	□ Nee	□ Onbekend
10. Is betrokkene bestuurder of volksvertegenwoordiger?	□ Ja	□ Nee	□ Onbekend

D) Type schending en conclusie onderzoek (u kunt meerdere typen -vermoedelijke– schendingen aanvinken)

11a. Financiële schendingen	□ Diefstal/verduistering □ Fraude □ Overig, namelijk ……
11b. Misbruik positie en belangenverstrengeling	□ Nevenactiviteiten, financiële belangen □ Omkoping (corruptie) □ Geschenken, uitnodigingen □ Overig, namelijk …….
11c. Lekken en misbruik van informatie	□ Lekken, misbruik van informatie □ Verlies/diefstal informatiedragers (usb-sticks e.d.) □ Overig, namelijk ……..
11d. Misbruik bevoegdheden	□ Opsporingsmethoden, dwangmiddelen □ Meineed, valsheid in geschrifte □ Afgifte vergunningen, identiteitsbewijzen □ Overig, namelijk ……
11e. Misbruik geweldsbevoegdheid	□ Fysiek geweld □ Vuurwapengebruik □ Overig, namelijk …….
11f . Ongewenste omgangsvormen *(met specificatie naar benadeelde)*	□ Interne benadeelde (organisatie) □ Externe benadeelde (burger, bedrijf)

11g. Misbruik bedrijfsmiddelen en overschrijding interne regels	□ Misbruik/ongewenst gebruik van e-mail/internet □ Misbruik van bedrijfsmiddelen (telefoon, auto e.d.) □ Overig, namelijk ……
11h. Misdraging in privésfeer	□ Namelijk ……

12 Conclusie onderzoek per type schending	□ Geen onderzoek □ Conclusie onbekend

Vul het type schending in:	Aangetoond	Weerlegd	Niet aangetoond	Overig , nl..
1e ….	□	□	□	…
2e ….	□	□	□	…
3e ….	□	□	□	…
4e ….	□	□	□	…

E) Bestuurlijke en ambtelijke afdoening

13. Is er onderzoek gedaan?	□ Ja, volledig feitenonderzoek □ Ja, alleen vooronderzoek □ Nee, geen onderzoek, omdat …… □ Onbekend
14. Welke afdoening heeft er plaatsgevonden? (meerdere antwoorden mogelijk)	□ Geen □ Onbekend **Disciplinair:** □ Strafontslag onvoorwaardelijk □ Strafontslag voorwaardelijk □ Schriftelijke berisping onvoorwaardelijk □ Overige disciplinaire afdoening **Overige afdoeningen:** □ Overig ontslag (ongeschiktheidsontslag, zelf ontslag) □ Ambtelijke afdoening (waarschuwingsbrief, coaching e.d

F) Strafrechtelijk traject

15. Is de politie, OM of Rijksrecherche ingeschakeld?
- □ Ja, er is aangifte gedaan
- □ Ja, er is alleen een melding gedaan
- □ Nee, er is geen aangifte of melding gedaan
- □ Onbekend

16. Strafrechtelijke afdoening (indien van toepassing)
- □ Niet bekend
- □ Seponering door OM
- □ Transactie / boete
- □ Veroordeling
- □ Overige, namelijk ……

17. Eventueel aanvullende opmerkingen:

Bijlage 5

Overzicht van mogelijke integriteitsschendingen

Financiële schendingen
• diefstal
• verduistering
• fraude
• onrechtmatige declaraties

Misbruik van positie en belangenverstrengeling
• ongeoorloofde nevenactiviteiten
• ongeoorloofde financiële belangen
• omkoping
• aannemen of vragen van giften, geschenken, uitnodigingen, e.d.
• ongewenste contacten
• meestemmen over een onderwerp uit persoonlijk belang
• cliëntelisme

Lekken en misbruik van informatie
• politieke of bestuurlijke informatie lekken
• persoonsgebonden gegevens lekken
• informatie over aanbestedingen, offertes, e.d.
• diefstal of verduistering van informatiedragers
• verlies van informatiedragers
• bewust niet volledig informeren van de volksvertegenwoordiging

Misbruik van bevoegdheden
• misbruik van dwangmiddelen
• meineed
• valsheid in geschrifte
• vergunningen, subsidies, e.d.

Misbruik van bedrijfsmiddelen
• ongewenst gebruik e-mail of internet
• misbruik van (mobiele) telefoon
• privégebruik van bedrijfsmiddelen

Ongewenste omgangsvormen
• discriminatie
• seksuele intimidatie
• pesten, treiteren
• andere vormen van intimidatie, zoals grof taalgebruik of bedreiging
• fysieke bedreiging/geweld
• Smaad en laster

Bijlage 6

Externe vertrouwenspersoon

De nieuwe externe vertrouwenspersoon van de gemeente Brunssum is Yvette Swinckels.

Waar mensen samenwerken, kan grensoverschrijdend gedrag ontstaan. Pesten, (seksuele) intimidatie, discriminatie, agressie en geweld kunnen leiden tot beïnvloeding van de werksfeer met verregaande gevolgen.

In de Arbowet is geregeld dat een werkgever verplicht is beleid te voeren ter voorkoming van de PSA (Psychosociale Arbeidsbelasting). Het aanstellen van een vertrouwenspersoon is daarbij noodzakelijk.

De vertrouwenspersoon zorgt voor een sociaal veilige en aangename werksfeer binnen de organisatie.

Je kunt bij de vertrouwenspersoon ook terecht met integriteitskwesties. Bij een integriteitskwestie is sprake van een misstand binnen de organisatie. Denk aan machtsmisbruik, fraude/diefstal of misdragingen. Dergelijke kwesties veroorzaken veel schade voor de organisatie en medewerkers. Een externe vertrouwenspersoon kan helpen dit te voorkomen.



Contact

Mocht je op je werkplek te maken krijgen met een situatie die jij graag wilt bespreken met een vertrouwenspersoon, dan mag je contact opnemen met Yvette Swinckels. Dat kan via mail: yvette@pitenco.com of per telefoon/WhatsApp: 06 1180 0110. Zij reageert binnen 24 uur op je bericht.

Vertrouwelijk

Je gesprek met de vertrouwenspersoon is 100% vertrouwelijk en kan op een externe locatie plaatsvinden zodat anonimiteit gewaarborgd is.

Twijfel je of je situatie wel bestemd is voor een vertrouwenspersoon? Neem gerust contact op met Yvette Swinckels, zij kan je altijd verder helpen. Als vertrouwenspersoon hoeft zij niet te rapporteren naar de organisatie indien dit niet gewenst of noodzakelijk is.

Bijlage 7 Afwegingskader klacht versus integriteitsmelding

Er is geprobeerd om op basis van bestaande bronnen beter te omschrijven wanneer iets een integriteitsschending is en wanneer er sprake is van een klacht. Dit heeft samengevat het volgende opgeleverd.

Klacht: er is sprake van disfunctioneren, het overschrijden van een norm, waarbij geen opzet in het spel is. Bij een klacht wil de klager een afdoening van zijn klachten en wil ook vaak worden gehoord. Een klager wil een oplossing. De klager is in het geval van ongewenste omgangsvormen in bijna alle gevallen zelf slachtoffer van ongewenste omgangsvormen. De persoon die komt klagen is persoonlijk onrecht aangedaan.

Integriteitsschending: Een melder van een integriteitsschending wil iets agenderen en geeft aan welke norm is geschonden en wie daarvoor verantwoordelijk is. Er is een vermoeden van opzet en een persoonlijk belang dat niet overeenkomt met het algemeen belang. Het gaat om het feit dat door de gedragingen het organisatiebelang(ernstig) wordt aangetast en/of schadelijk is voor het imago van de gemeente of een gemeentelijke dienst.

Klachten hebben 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)
Eenieder 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. 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.

Wat ook meespeelt is dat in tegenstelling tot de melder van een integriteitsschending de klager in het geval van ongewenste omgangsvormen in bijna alle gevallen zelf slachtoffer is van ongewenste omgangsvormen. De persoon die komt klagen is persoonlijk onrecht aangedaan; betrokkene is geïntimideerd, gepest of slachtoffer van geweld en vraag hiervoor vaak een vorm van genoegdoening. De klager bepaalt in beginsel dan ook zelf of er al dan niet wat met de klacht gebeurt. Behandeling van een klacht over ongewenste omgangsvormen vraagt een andere benadering dan de behandeling van een vermoeden van integriteitsschending omdat het niet alleen om feitenanalyse gaat maar met name om het gevoel en hoe iets wordt ervaren bij de klager zoals gevoelens van onrecht/aantasting/emotionele schade.
Bij een melding van een vermoeden van integriteitschending gaat het niet om het gegeven dat de melder persoonlijk onrecht is aangedaan maar het feit dat door de gedragingen het organisatiebelang(ernstig) wordt aangetast en/of schadelijk is voor het imago van de gemeente of een gemeentelijke dienst.

Door burgers kan in deze gevallen gebruik worden gemaakt van het klachtrecht uit hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. De meldingsregeling doet niet af aan het wettelijk recht van eenieder om een klacht bij een overheidsinstantie in te dienen over de wijze waarop deze instantie zich in een bepaalde aangelegenheid ten aanzien van hem of een ander heeft gedragen (hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht). Die klachtenprocedure is echter van algemene aard en niet toegeschreven op de behandeling van vermoedens van integriteitsschendingen.
Evenmin treedt deze regeling in de plaats van de wettelijke verplichting van iedere burger om aangifte bij de politie/openbaar ministerie te doen van een misstand die een misdrijf is. Ambtenaren en politieke ambtsdragers die in de uitoefening van hun functie kennis krijgen van een misdrijf zijn op grond van artikel 162 Wetboek van Strafvordering verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen, met afgifte van de tot de zaak betrekkelijke stukken, aan de officier van justitie.

Bijlage 8 Protocol feitenonderzoek

Als werkgever hebt u de verplichting zorg te dragen voor de veiligheid en gezondheid van uw medewerkers. Daarnaast bent u verplicht u ten opzichte van uw personeel te gedragen als een goed werkgever. De wet stelt daarnaast specifieke eisen als het gaat om het waarborgen van de integriteit van organisatie en bestuur bij de overheid, niet alleen in de rol van werkgever maar ook in de rol van met openbaar gezag bekleed orgaan. Daaruit volgt dat u concrete aanwijzingen dat een ambtenaar of politiek ambtsdrager zich ten opzichte van collega's, de organisatie of anderen onbehoorlijk gedraagt niet kunt negeren, maar op juistheid moet onderzoeken, zodat u waar nodig de geëigende maatregelen kunt nemen.

Dergelijke onderzoeken moeten volgens de jurisprudentie voldoen aan een aantal zorgvuldigheidseisen. Een extern bureau heeft de expertise om dergelijke onderzoeken uit te voeren, aan de hand van een protocol waarin de zorgvuldigheidsnormen zijn vastgelegd die moeten worden toegepast.

Bij situaties die vragen om zo'n onderzoek kunt u met name denken aan het ontvangen van signalen die wijzen op een misstand of een integriteitsschending, het bestaan van een verstoorde werkverhouding en problemen met het functioneren van een of meer medewerkers. Een bijzondere categorie betreft het onderzoek naar de grond voor vermeende seksuele intimidatie en ander ongewenst gedrag door leidinggevenden of bestuurders. Als het onderzoek gericht is op de beantwoording van de vraag of er nog voldoende basis is voor een vruchtbare samenwerking met een bepaalde collega wordt het ook wel aangeduid als draagvlakonderzoek. Een andere term die in dit verband wel wordt gebruikt is een compliance-onderzoek of 'intern onderzoek 2.0', soms mede ter voorbereiding van mogelijke opsporing en vervolging van strafbare feiten. In enkele gevallen valt op voorhand geen specifieke 'beklaagde' aan te wijzen; daarbij gaat het dan vaak om onderzoek naar een bepaalde situatie die ongewenst wordt geacht of naar de vraag of bepaalde regels in acht zijn genomen door medewerkers of bestuurders/politiek ambtsdragers.

Het gaat bij deze onderzoeken om waarheidsvinding. Dat betekent dat op objectieve wijze, met de nodige afstand tot de personen die bij de zaak zijn betrokken, wordt onderzocht wat feitelijk kan worden vastgesteld. Hoor-wederhoor is daarbij een leidend beginsel. Als een extern bureau zo'n onderzoek uitvoert treedt zij voor eenieder kenbaar op ten behoeve van de partij die haar inschakelt. In voorkomend geval wordt samengewerkt met andere professionals, zoals particulier rechercheurs en opsporingsambtenaren. Persoonsgegevens worden verwerkt in overeenstemming met de AVG (zie onze privacyverklaring).

a. Ten aanzien van degene op wie het onderzoek zich richt

- Degene op wie het onderzoek zich richt wordt tevoren door de opdrachtgever of de onderzoeker van het onderzoek in kennis gesteld, tenzij er gegronde redenen zijn om dat niet te doen. Hem wordt gemeld wat het doel van het onderzoek is, wie er gehoord zullen worden, wat er in het kader van het onderzoek van hem wordt verwacht en welke partij(en) over de door hem af te leggen verklaring wordt of worden geïnformeerd. Als er gevolgen (kunnen) zijn verbonden aan een weigering mee te werken, stelt de onderzoeker degene op wie het onderzoek zich richt daarvan op de hoogte. De opdrachtgever vermeldt de naam en de hoedanigheid van de onderzoeker, de onderzoeker in wiens opdracht hij handelt.
- Hij krijgt gelegenheid om alle informatie aan te leveren en zo nodig zelf ook mensen te noemen die zijns inziens gehoord moeten worden om een evenwichtig beeld te krijgen. Uitgangspunt dient te zijn dat aan zijn redelijke wensen op dit punt wordt voldaan.
- Tijdens het onderzoek mag hij zich door een gemachtigde laten bijstaan, ook als hij wordt gehoord.
- Het horen vindt plaats op faire wijze. De onderzoeker vermijdt alles wat kan leiden tot ongeoorloofde beïnvloeding van de geïnterviewde.

- Het horen vindt plaats zo mogelijk door twee personen. Als door één persoon wordt gehoord wordt zo mogelijk voorzien in een geluidsopname, die desgewenst aan de persoon die wordt gehoord ter beschikking wordt gesteld.
- De onderzoeker deelt mede dat het gespreksverslag weliswaar vertrouwelijk maar niet geheim is. Dat betekent dat de kring waarbinnen het bekend wordt gemaakt beperkt is tot degenen die daarvan kennis moeten en mogen nemen. Als er rekening moet worden gehouden met verstrekking aan een andere partij, waaronder een dienst die belast is met opsporing en vervolging van strafbare feiten, wordt dat zo mogelijk tevoren kenbaar gemaakt. Dat is ook het geval als de opdrachtgever op voorhand aangeeft een (gedeeltelijke) openbaarmaking van het rapport aangewezen te vinden.
- Hij krijgt de gelegenheid om op alle gespreksverslagen te reageren, waaronder dat van het gesprek met hemzelf, al dan niet als onderdeel van het onderzoeksrapport.
- Hem wordt gelegenheid geboden om op het feitelijk deel van de concept rapportage te reageren, voordat een definitieve versie wordt opgemaakt en uitgebracht.

b. Ten aanzien van degenen die worden gehoord

- Medewerking aan het onderzoek vindt plaats op basis van vrijwilligheid, tenzij een norm als het goed werknemerschap maakt dat medewerking kan of moet worden gevorderd. Als er gevolgen (kunnen) zijn verbonden aan een weigering mee te werken, stelt de onderzoeker wie het aangaat daarvan op de hoogte.
- De onderzoeker deelt mede dat het gespreksverslag weliswaar vertrouwelijk maar niet geheim is. Dat betekent dat de kring waarbinnen het bekend wordt gemaakt beperkt is tot degenen die daarvan kennis moeten en mogen nemen. Als er rekening moet worden gehouden met verstrekking aan een andere partij, waaronder een dienst die belast is met opsporing en vervolging van strafbare feiten, wordt dat zo mogelijk tevoren kenbaar gemaakt. Dat is ook het geval als de opdrachtgever op voorhand aangeeft een (gedeeltelijke) openbaarmaking aangewezen te vinden. De onderzoeker kan in afwijking van deze regel vertrouwelijkheid toezeggen, in welk geval hij die ook ten aanzien van de opdrachtgever en anderen in acht neemt.
- Het horen vindt plaats op faire wijze. De onderzoeker vermijdt alles wat kan leiden tot ongeoorloofde beïnvloeding van de geïnterviewde.
- De onderzoeker zorgt ervoor dat van elk gesprek een getrouw verslag wordt gemaakt, ook van de vragen.
- Elke gehoorde krijgt zijn verslag ter eventuele correctie en ter ondertekening voorgelegd voordat er verder gebruik van kan worden gemaakt.

c. Ten aanzien van de opdrachtgever

De opdrachtgever heeft voorafgaand aan het onderzoek de keuze tussen een onderzoeksrapportage met (indien daarvoor aanleiding is) aanbevelingen voor rechtspositionele en/of andere juridische maatregelen of een rapportage zonder zulke aanbevelingen. De opdrachtgever ontvangt de uit te brengen rapportage eerst in concept. Hij kan dan indien nodig feitelijke onjuistheden (als de benaming van een functie of het jaar van indiensttreding van een medewerker) laten corrigeren. De uitkomst van het onderzoek kan hij niet laten wijzigen.

d. Ten aanzien van de onderzoeker

De onderzoeker is in beginsel een andere dan degene die in een eventuele procedure namens de opdrachtgever/het bestuursorgaan optreedt als gemachtigde. Hij benadert de zaak in alle gevallen met voldoende distantie, onbevangen en onbevooroordeeld. Hij draagt er zorg voor dat over zijn hoedanigheid en namens wie hij optreedt geen enkel misverstand kan ontstaan, jegens ieder die bij het onderzoek is betrokken, en dat diegene op de hoogte is van het doel en de reikwijdte van het onderzoek. Voor het handelen van de onderzoeker is steeds het belang van de opdrachtgever bepalend, met inachtneming van de vrijheid die hij geniet om dat belang te behartigen op een wijze als hem in overleg met de opdrachtgever goeddunkt. De onderzoeker is vrij in de uitvoering van de opdracht. Hij richt het onderzoek naar eigen inzicht in. Bij de keuze voor de inzet van bijzondere onderzoeksmethoden, zoals cameratoezicht, dynamische observatie en het uitlezen van gegevensdragers als smartphone en computer neemt de onderzoeker de beginselen van

proportionaliteit en subsidiariteit in acht. Inzet van andere partijen – personeel van de opdrachtgever daaronder begrepen- geschiedt onder regie van de onderzoeker.

e. Ten aanzien van de onderzoeksrapportage
De onderzoeksrapportage is vormvrij. Zij dient voldoende inzicht te verschaffen in de onderzochte materie en de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Doorgaans bevat de onderzoeksrapportage:

- een beschrijving van de opdracht;
- een beschrijving van de werkwijze;
- een opgave van geraadpleegde bronnen;
- een beschrijving van de (feitelijke) bevindingen, en
- (afhankelijk van de opdracht (zie sub c)) aanbevelingen op basis van de feiten voorzien van een redengeving.

Aan de onderzoeksrapportage kunnen bijlagen worden toegevoegd, zoals gespreksverslagen, schriftelijke stukken waaraan wezenlijke bevindingen ontleend zijn en de reactie van degene op wie het onderzoek zich richt. De onderzoeker maakt in voorkomend geval in het verslag kenbaar op welke wijze hij commentaar op de conceptrapportage, althans op de relevante delen daarvan, van de opdrachtgever en/of degene op wie het onderzoek zich richt, heeft verwerkt.

De onderzoeksrapportage wordt uitgebracht aan de opdrachtgever en mag alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor zij is opgesteld. Openbaarmaking en verstrekking aan derden van gegevens uit het onderzoek is in beginsel niet toegestaan, tenzij en behoudens voorzover de onderzoeker daar tevoren toestemming voor heeft gegeven (onverminderd verplichtingen bij en krachtens de wet). Hij weigert die in elk geval indien hij strijd aanwezig acht met de op hem rustende plicht geheim te houden wat hem vertrouwelijk ter kennis is gebracht.

f. Voor het overige
In bijzondere gevallen kan in overleg met de opdrachtgever (op onderdelen) van dit protocol worden afgeweken. De reden van die afwijking wordt in de onderzoeksrapportage verantwoord.