

Bijlage 1 bij Raadsvoorstel Processtappen bij vermoeden van integriteitsschending door politieke ambtsdragers

Toelichting¹

1. Algemeen

Rollen: wie doet wat?

- *burgemeester:*
 - geeft advies over de vraag of een handeling een schending is;
 - besluit of iets een schending is;
 - doet vooronderzoek (c.q. laat vooronderzoek doen) naar de vraag of een verdenking grond heeft;
 - geeft indien nodig opdracht voor een integriteitsonderzoek;
 - voert de regie bij externe onderzoekers en neemt het onderzoek in ontvangst;
 - beoordeelt de resultaten van het onderzoek;
 - schorst eventueel het raadslidmaatschap;
 - legt resultaten onderzoek voor aan de gemeenteraad;
 - doet een voorstel voor een passende sanctie;
 - doet eventueel aangifte;
 - draagt zorg voor interne en externe communicatie.
- *melder:* degene die, al dan niet anoniem, een signaal afgeeft over het vermoeden van een integriteitsschending gepleegd door een politieke ambtsdrager.
- *onderzoeker/onderzoeksinstantie:* een functionaris of instantie belast met het feitenonderzoek. Dit kan een interne of externe onderzoeker zijn.
- *openbaar ministerie/officier van justitie* de officier van justitie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Zijn hoofdtaak is de vervolging van strafbare feiten. Hij geeft leiding aan het onderzoek door de rijksrecherche, politie of andere opsporingsdienst. Het OM is de instantie waar een strafbaar feit wordt aangegeven.
- *griffier:* deze uitvoerende partij, de contactpersoon voor bestuurlijke integriteit voor raads- en commissieleden, is vraagbaak voor raads- en commissieleden en geeft een advies over de vraag of een handeling een schending is, geeft advies aan de burgemeester en ondersteunt hem bij zijn rol.
- *secretaris:* vervult de rol zoals de hierboven beschreven griffier, maar dan ten behoeve van de wethouders.
- *de pers:* geen van de andere betrokkenen (melder, verdachte, fractievoorzitters, raadsleden, partijen) spreekt met de pers voordat de burgemeester de pers op de hoogte heeft gesteld. Het is ideaal als geen van de betrokkenen met de pers spreekt tot na de behandeling in de raad, omdat dat de kans op onpartijdigheid enorm vergroot. De informatie over de kwestie wordt pas openbaar nadat de burgemeester het sanctieadvies heeft gegeven aan de raad.
- *presidium:* het klankbord voor signalen voor de burgemeester op aangeven van de burgemeester (vertrouwelijke informatie).

In gevallen waarbij het gedrag van een raadslid aan de orde komt, vindt bespreking plaats in de gemeenteraad. Voor burgercommissieleden vindt bespreking plaats in het presidium en voor de leden van het college vindt bespreking plaats in het college. Voor de gemeentesecretaris en de griffier geldt het ambtelijk stappenplan.

2. Melding

In dit stappenplan wordt ervan uitgegaan dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het behandelen van de melding van integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers. De burgemeester kan door een melding, door eigen waarneming of door berichtgeving van buiten de organisatie kennis nemen van een vermeende integriteitsschending.

¹ Voor de formulering van deze toelichting is inspiratie gevonden bij het Stappenplan integriteitsschendingen politieke ambtsdragers gemeente Gouda (2010), de zogenoemde 'gentle agreements' van de gemeenten Gulpen-Wittem (2013) en Zaanstad (2014), Procedurele afspraken over de handhaving van de integriteit van de politiek van de gemeente Overbetuwe (2015) en de handreiking Onderzoek Integriteitsschendingen Politieke Ambtsdragers van het BIOS (2014).

In voorkomend geval zal hij dienen te beslissen of de bij hem bekend geworden informatie aanleiding is om:

- een vooronderzoek te (laten) verrichten;
- een feitenonderzoek te (laten) verrichten;
- aangifte te doen.

Is sprake van een melding, waarneming of berichtgeving over een vermeende integriteitsschending door de burgemeester, dan treedt de plaatsvervangend voorzitter van de gemeenteraad in de plaats van de burgemeester bij alle te zetten stappen in het stappenplan.

3. Vooronderzoek

Feiten en omstandigheden zoals die bekend worden aan de burgemeester zijn niet altijd aanleiding een feitenonderzoek in te stellen. Het starten van een feitenonderzoek heeft grote gevolgen voor zowel de betrokkene als de organisatie. Het kan aanbevelenswaardig zijn eerst een vooronderzoek te verrichten om het voorhanden zijnde feitenmateriaal te analyseren (de melder of betrokkene kan bijvoorbeeld worden gehoord) alvorens eventueel te besluiten tot een feitenonderzoek. Hiermee kan worden ondervangen, dat de melding gebaseerd blijkt te zijn op niet op waarheid gestoelde geruchten. Wanneer het vooronderzoek hiertoe aanleiding geeft, kan in aansluiting op het vooronderzoek een feitenonderzoek worden ingesteld en/of aangifte worden gedaan. Ook kan worden besloten dat geen verder onderzoek noodzakelijk is.

Van het vooronderzoek wordt een rapport van bevindingen opgemaakt. Wanneer er geen aanleiding is een feitenonderzoek in te stellen of aangifte te doen, moet betrokkene toch binnen een redelijke termijn op de hoogte worden gesteld van het feit dat er een vooronderzoek naar hem heeft plaatsgevonden alsmede van de uitkomst van dat onderzoek. Wanneer er wordt besloten geen feitenonderzoek te verrichten, zal dit standpunt door de burgemeester ook aan de eventuele melder moeten worden medegedeeld.

Als het vermoeden bestaat dat opzettelijk een valse beschuldiging heeft plaatsgevonden (bijvoorbeeld uit rancune), is het aangewezen dat de burgemeester hiertegen actie onderneemt. Dit kan eventueel leiden tot een feitenonderzoek jegens de melder. De uitkomst daarvan kan vervolgens leiden tot aangifte bij de politie.

4. Feitenonderzoek

Door eigen waarneming of door een signaal van binnen of buiten de organisatie kan er aanleiding zijn voor een vermoeden van een integriteitsschending. Naar aanleiding van een vermoeden van een integriteitsschending kan de burgemeester genoodzaakt zijn een feitenonderzoek in te stellen. In een feitenonderzoek 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. Betrokkene en/of getuigen kunnen gehoord worden en eventueel andere onderzoeksmethoden (bijvoorbeeld: doorzoeken werkomgeving of observatie) kunnen worden aangewend om alle relevante feiten omtrent het vermoeden van de integriteitsschending in kaart te brengen.

Interne onderzoekscommissie

De burgemeester kan besluiten naar aanleiding van de integriteitsschending een interne onderzoekscommissie in te stellen. De commissie wordt ambtelijk ondersteund met een functionaris die deskundig is op het terrein van integriteitsvraagstukken.

De commissie kan een multidisciplinair team samenstellen waarin de benodigde kennis en expertise met het doen van feitenonderzoek aanwezig is. Hierbij kan worden gedacht aan juridische, financiële of ICTexpertise van buiten de organisatie. Dit is ook zinvol in verband met de benodigde objectiviteit en onafhankelijkheid bij het doen van het feitenonderzoek.

Het instellen van een interne onderzoekscommissie zal niet altijd mogelijk of wenselijk zijn. Met name als geen voldoende en/of geschikte mensen hiervoor te vinden zijn of als de afstand tussen de interne onderzoekers en de betrokkene persoonlijk of zakelijk te klein is om een voldoende objectief onderzoek te garanderen. Dit kan immers leiden tot (politieke) spanningen en verstoorde verhoudingen in de toekomst.

Externe onderzoeksinstantie

De burgemeester kan daarom kiezen voor een het laten verrichten van het onderzoek door een externe partij 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.

5. Opdrachtverstrekking

Het besluit wie het onderzoek naar de integriteitsschending zal uitvoeren, is afhankelijk van de aard van de integriteitsschending, de benodigde onafhankelijkheid, de benodigde objectiviteit en aanwezige kennis en expertise. Afhankelijk van deze factoren kan het feitenonderzoek worden uitgevoerd door een interne commissie of een externe partij

Een onderzoek, waarbij ook een lid van de gemeenteraad wordt ingeschakeld is minder wenselijk vanwege de mogelijk optredende politieke partijbelangen.

In de opdrachtverstrekking met een externe 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 worden bijgestuurd. Aandachtspunt hierbij is dat voor veel organisaties met weinig ervaring op het gebied van feitenonderzoek het moeilijk is in te schatten hoe lang een onderzoek zal duren en hoeveel mankracht hiervoor nodig is. Dit bemoeilijkt het maken van concrete afspraken tussen opdrachtgever en de externe partij. Een externe partij heeft minder zicht op de interne verhoudingen en ontwikkelingen binnen een organisatie. Voordeel van het inhuren van een externe partij is dat wellicht minder druk kan worden uitgeoefend op de onderzoeker.

De burgemeester komt schriftelijk een onderzoeksopdracht met de gekozen onderzoekers overeen. De opdrachtverstrekking bevat ten minste de volgende punten.

- a. De aanleiding.
- b. Een duidelijk omschreven opdracht.
- c. De vermoedelijke duur van het onderzoek.
- d. De met het onderzoek gemoeide kosten (eventueel afgescheiden in een apart offertedeel).

Ad b.

De opdracht of de reikwijdte van het onderzoek kan wanneer noodzakelijk worden uitgebreid. Gedurende het onderzoek kan het voorkomen dat de integriteitsschending omvangrijker of complexer is dan vooraf kon worden ingeschat. In voorkomend geval zal steeds in overleg met de opdrachtgever moeten worden besloten over een eventuele uitbreiding van het onderzoek (bijvoorbeeld capaciteit, gebruikmaking bevoegdheden, meer mensen horen enz.). Een eventuele uitbreiding van het onderzoek wordt schriftelijk vastgelegd.

Ad c.

De burgemeester dient op adequate wijze te reageren op een vermoeden van een integriteitsschending. Dit betekent, dat hij de verantwoordelijkheid heeft daadkrachtig een feitenonderzoek op te pakken. Zonder afbreuk te doen aan de zorgvuldigheid van het onderzoek dient het feitenonderzoek dan ook binnen afzienbare tijd te zijn gedaan.

Wanneer het onderzoek wordt verricht door een externe partij zijn er enkele aanvullende aandachtspunten. Vastgesteld zal moeten worden van welke bevoegdheden de externe partij gebruik kan maken. Ook moet worden overeengekomen dat binnen de grenzen van het door de gemeente Voerendaal opgestelde stappenplan zal worden gewerkt. Het is tevens verstandig vast te stellen hoe lang het onderzoek mag duren en hoeveel onderzoekscapaciteit passend is om in te zetten.

6. Kennisgeving aan betrokkene

Voordat het feitenonderzoek kan worden gestart, zal de betrokken politieke ambtsdrager schriftelijk in kennis moeten worden gesteld over het feit dat er een feitenonderzoek naar zijn gedragingen wordt ingesteld. Daarnaast kan het wenselijk zijn dat deze mededeling hem tevens mondeling wordt gedaan. Dit kan op het

moment dat de burgemeester de schriftelijke kennisgeving in persoon uitreikt. Niet in alle gevallen zal het wenselijk zijn dat betrokkene onmiddellijk wordt geïnformeerd. Wanneer het onderzoeksbelang dit meebrengt, kan de schriftelijke kennisgeving worden opgeschort.

De kennisgeving aan betrokkene dat een feitenonderzoek naar hem wordt ingesteld, bevat de volgende onderwerpen:

- a. Een omschrijving van het handelen of nalaten dat aanleiding is tot het instellen van een onderzoek.
- b. Een mededeling dat betrokkene en eventuele getuige(n) kunnen worden gehoord. Gedacht kan worden aan de situatie dat betrokkene, doordat hij in kennis wordt gesteld van het feitenonderzoek, mogelijk bewijsmateriaal kan/zal vernietigen.
- c. De mededeling dat wanneer andere feiten en omstandigheden bekend worden die van belang kunnen zijn voor de vaststelling van de omvang, aard en ernst van de integriteitbreuk, het onderzoek zich kan uitstrekken tot die feiten en omstandigheden.

Het onderzoek dient zorgvuldig plaats te vinden. Dit houdt in dat alle belangen (de belangen van betrokkene, het belang van het onderzoek, het belang van de organisatie en de belangen van getuigen) worden gewogen. Zorgvuldig onderzoek heeft dan betrekking op de vraag hoe belangen dienen te worden afgewogen.

Er dient zodanig rekening te worden gehouden met de persoonlijke belangen van betrokkene dat zo min mogelijk inbreuk wordt gemaakt op zijn persoonlijke levenssfeer.

Zorgvuldigheid heeft evenzeer betrekking op het feit dat achteraf verantwoording moet kunnen worden afgelegd over alle beslissingen en (onderzoeks)handelingen voorafgaand aan en gedurende het onderzoek. Teneinde dit mogelijk te maken, dienen de burgemeester en de onderzoekers hun beslissingen en handelingen behoorlijk te documenteren.

Sterk samenhangend met zorgvuldigheid is het uitgangspunt dat onderzoekers zich dienen te onthouden van onoorbare handelingen. Op verschillende plaatsen wordt dit punt in dit stappenplan nader uitgewerkt. Zo komt in de paragraaf over 'het horen van betrokkene' aan de orde dat onderzoekers zich dienen te onthouden van fysieke druk en het misleiden van betrokkene.

7. Horen van betrokkene en getuigen

Gedurende het feitenonderzoek kan betrokkene worden gehoord. Het horen dient op zorgvuldige wijze te geschieden. Dit houdt in dat de betrokkene voor het gesprek dient te worden geïnformeerd over de aard en mogelijke duur van het gesprek. Betrokkene kan zich tijdens het gesprek laten bijstaan door een raadsman. Ook dienen onderzoekers zich voor, tijdens en na het gesprek te onthouden van het doen van misleidende mededelingen of gedragingen en het toepassen van psychische en/of fysieke druk of dwang. Dit houdt verband met het feit dat betrokkene in vrijheid zijn verklaring moet kunnen afleggen. Dat betrokkene door middel van het afleggen van verklaringen medewerking moet verlenen aan het feitenonderzoek is niet in enig voorschrift neergelegd. Wel mag van een politieke ambtsdrager, aan wiens integriteit extra hoge eisen mogen worden gesteld, worden verwacht dat hij openheid van zaken geeft in een situatie waarin gerechtvaardigde twijfel is gerezen aan zijn integriteit.

Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te bevorderen en te zorgen dat het gesprek als bewijs kan worden geaccepteerd, is het noodzakelijk gesprekken in koppels van twee onderzoekers te voeren. Van het gesprek wordt door de onderzoekers verslag gemaakt.

Onderzoekers kunnen zowel mensen van binnen de organisatie als van buiten de organisatie als getuige horen. De getuigen werkzaam binnen de organisatie, zijn verplicht mee te werken aan het feitenonderzoek. De medewerking houdt in dat de getuige verplicht is informatie te verschaffen ten behoeve van het onderzoek. De informatie die de getuige verstrekt, dient op waarheid te berusten.

Voor het gesprek plaatsvindt, dienen de politieke ambtsdrager en de getuigen op de hoogte te worden gesteld van de aard en de mogelijke duur van het gesprek. Daarnaast dient hen te worden meegedeeld dat zij zich kunnen laten bijstaan door een raadsman. Het collectief horen van getuigen is geen betrouwbare methode voor het verkrijgen van objectieve informatie.

Door de onderzoekers wordt van het gesprek een verslag gemaakt. Duidelijk moet zijn wie wat heeft verklaard, hetgeen impliceert dat verklaringen moeten zijn voorzien van de naam van de getuige en diens handtekening respectievelijk een datum.

Het anoniem afleggen van een verklaring is niet ten principale verboden, doch een dergelijke verklaring is alleen toelaatbaar in combinatie met ander, verifieerbaar bewijsmateriaal, en alleen indien het handhaven van de anonimiteit op zeer zwaarwegende gronden noodzakelijk is. Aan anonieme verklaringen wordt over het algemeen slechts aanvullende bewijskracht toegekend. Het feitencomplex mag niet enkel bestaan uit een anoniem afgelegde verklaring.

Tijdens het feitenonderzoek zal van de verschillende onderzoekshandelingen verslag moeten worden opgemaakt. Een goede verslaglegging is een solide schriftelijke basis, waarmee de burgemeester en de onderzoekers zich een oordeel kunnen vormen over de vermoedelijke integriteitsschending.

Het onderzoek dient voor alle partijen inzichtelijk te zijn en de rechtmatigheid en de kwaliteit van het onderzoek moet kunnen worden getoetst. Een adequate verslaglegging maakt inzichtelijk in hoeverre overeenstemming of verschil van mening bestaat tussen de verschillende partijen omtrent de toedracht, feiten en omstandigheden met betrekking tot het vermoeden van de integriteitsschending.

Aandachtspunten verslaglegging

Van de gesprekken met de betrokkene(n) en de getuigen dient door de onderzoekers verslag te worden opgemaakt. Het interview dient met twee personen te worden afgenomen. Het verslag dient een zo getrouw mogelijke weergave te zijn van hetgeen tijdens het gesprek aan de orde is geweest. Hierna kan het verslag worden voorgelegd aan de betrokkene/de getuige(n).

Willen de verslagen voldoende bewijskracht hebben, dienen deze door degene die aan het gesprek hebben deelgenomen te worden ondertekend. Dit betekent dat het verslag moet worden ondertekend door zowel onderzoekers als degenen die zijn geïnterviewd (betrokkene en getuige(n)). De ondertekening houdt in dat op elke pagina van het gespreksverslag een paraaf gezet wordt. Hierbij dient de mogelijkheid aan betrokkene(n) of getuige(n) te worden geboden commentaar te geven op de gespreksverslag. Weigert een betrokkene het gespreksverslag te ondertekenen, dan wordt daarvan door de onderzoekers in het verslag, zo mogelijk met vermelding van de redenen, melding gemaakt. Het verslag wordt aan het dossier toegevoegd.

Er kan worden gekozen om aanstonds een verslag op te maken en dit onmiddellijk na het beëindigen van het gesprek te laten ondertekenen. Groot voordeel van een dergelijke werkwijze is dat het praktisch is, in die zin dat het wellicht minder aanleiding zal geven tot discussies over de tekst van het verslag.

Er kan ook worden gekozen het verslag op een later moment (doch wel zo spoedig mogelijk, dat wil zeggen binnen enkele werkdagen) op te maken en ter ondertekening aan betrokkene/getuige(n) op te sturen. Betrokkene/getuige(n) worden hiermee in de gelegenheid gesteld te reageren op het verslag. Er dient hierbij een termijn (5 werkdagen) te worden gesteld om het verslag terug te sturen met schriftelijke opmerkingen. In het geval dat onderzoekers en de betrokkene/getuige(n) het niet eens kunnen worden over de tekst van het verslag kan een rapport aan het verslag worden toegevoegd, waarin de afwijkende opinie van betrokkene/getuige(n) wordt opgenomen.

8. Aangifte

Als de inschatting is dat er vermoedelijk een strafbaar feit heeft plaatsgevonden, dient aangifte te worden gedaan. De onderzoekers plegen hiertoe overleg met de burgemeester, die vervolgens de beschikbare gegevens aan de politie voorlegt, eventueel na overleg met de Officier van Justitie. Alle op dat moment bekende informatie wordt aan de politie ter beschikking gesteld. Let op, de aangifte kan al plaatsvinden na de vooronderzoekfase.

9. Communicatie

In dit stappenplan zijn verschillende momenten genoemd, wanneer communicatie plaatsvindt tussen de burgemeester (of onderzoekers) en de betrokkene. Deze momenten zijn onder meer:

- de schriftelijke kennisgeving aan de betrokkene dat een feitenonderzoek naar hem is gestart;
- het horen van betrokkene zelf;
- het eventueel ter inzage geven van bepaalde onderzoeksresultaten;
- de mededeling dat het onderzoek naar hem is afgesloten.

Naast bovengenoemde contactmomenten kan er behoefte zijn aan verdere informatie-uitwisseling. Betrokkene zal informatie willen hebben omtrent de gang van zaken tijdens het onderzoek en de voortgang van het onderzoek. Dit kan conflicteren met het onderzoeksbelang. Voorstelbaar is dat het voor de bewijsvergaring niet bevorderlijk is om alle informatie lopende het onderzoek aan betrokkene te verstrekken. De burgemeester en de onderzoekers zullen zorgvuldig moeten omgaan met het verstrekken van informatie. Daarom wordt de communicatie vanuit één kanaal verstrekt, te weten de burgemeester.

Communicatie intern

Informatieverschaffing aan college en raad is belangrijk. In de eerste plaats om ongewenste geruchtenvorming tegen te gaan en in de tweede plaats om als organisatie te laten zien dat wordt opgetreden tegen (vermeende) integriteitsschendingen. Het spreekt vanzelf dat de communicatie zorgvuldig dient te geschieden. Er zal rekening moeten worden gehouden met de verschillende belangen. Belangen die moeten worden afgewogen, zijn onder meer de persoonlijke levenssfeer van betrokkene, het onderzoeksbelang, het voorkomen van onrust binnen de organisatie en het openbaar of besloten behandelen van de uitkomsten van het onderzoek. Deze informatie wordt vanuit één kanaal verstrekt, te weten de burgemeester.

Communicatie extern

De burgemeester zal zich bewust moeten zijn van de rol die de media kunnen spelen tijdens een feitenonderzoek. Hij dient met ondersteuning van de afdeling communicatie in overleg met het presidium, het college, de griffier of de secretaris op een verantwoorde manier informatie te verstrekken.

De aard van de integriteitsschending en het onderzoeksbelang spelen hierbij een rol. De burgemeester staat voor de taak een balans te vinden tussen enerzijds het belang van het onderzoek en het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene en anderzijds het belang van transparantie en het voorkomen dat het idee ontstaat dat de zaak 'in de doofpot' verdwijnt.

Er kan en mag niet te krampachtig worden omgegaan met het verstrekken van informatie. Wel moet er voor worden gewaakt het onderzoek te frustreren door het voorbarig naar buiten brengen van informatie. Onnodige beschadiging van personen moet worden voorkomen. Informatieverstrekking aan de media dient plaats te vinden via één kanaal. Kortom, komt er een vraag van de media, dan gelden de volgende gedragsregels:

- de persvraag wordt gemeld bij de burgemeester;
- de burgemeester bereidt in overleg met de afdeling communicatie de beantwoording voor;
- de vraag wordt gepast, transparant en zakelijk beantwoord;
- voor de inhoudelijke check van het antwoord kan de burgemeester advies inwinnen bij deskundigen;
- de burgemeester draagt zorg voor de mondelinge en schriftelijke beantwoording van de vraag.

10. Onderzoeksrapportage

De onderzoeksfase eindigt met het aanbieden van het onderzoeksrapport aan de burgemeester. Dit rapport behoort alle informatie te bevatten die voor de burgemeester nodig is om zich een oordeel te kunnen vormen over het vermoeden van integriteitsschending. Ook betrokkene zal zich een oordeel moeten kunnen vormen over het onderzoek en eventueel het onderzoek op zijn rechtmatigheid moeten kunnen (laten) toetsen. Hiervoor is een deugdelijke rapportage nodig.

Inhoud rapportage

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

- De onderzoeksoopdracht met eventuele uitbreidingen, mocht dit tijdens het onderzoek naar de integriteitsschending noodzakelijk zijn gebleken. Betrokkene kan zijn eventuele bedenkingen bijvoorbeeld naar voren brengen tijdens de verantwoordings c.q. de zienswijzeprocedure.
- Een beschrijving van de casus, waarin helder naar voren wordt gebracht wat de uitgangspunten voor het onderzoek geweest zijn en welke feiten en omstandigheden hierbij een rol hebben gespeeld.
- De relevante regelgeving.
- Onderzoeksresultaten.

Geen aanbevelingen omtrent het beoordelen van het feitencomplex in het rapport

Het is de taak van de burgemeester om op basis van de onderzoeksgegevens een oordeel te vormen over de feiten en omstandigheden met betrekking tot de integriteitsschending.

De onderzoekers dienen zich te onthouden van het geven van een opvatting over welke consequenties zouden moeten worden verbonden aan de door hen onderzochte feiten. Het is de taak van de onderzoekers om het feitencomplex objectief vast te stellen. Door het spanningsveld tussen objectief (descriptief) onderzoek en het vormen van een (normatief) oordeel moeten deze taken gescheiden worden gehouden.

Aanbieding rapport aan de burgemeester

Nadat de inhoud van het rapport is vastgesteld door de onderzoekers, kan het worden aangeboden aan de burgemeester. Hij zal primair moeten bezien of de vastgestelde feiten in het rapport al dan niet aanleiding geven tot het kwalificeren van de feiten als ongewenst handelen. Hij zal vervolgens aan het college, de raad of het presidium ter overweging moeten voorleggen of het onderzoeksrapport aanleiding geeft maatregelen te formuleren.

11. Besluitvorming

Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kan worden besloten:

- a. het dossier te sluiten omdat er geen integriteitsschending heeft plaatsgevonden
- b. aangifte te doen bij de politie
- c. een motie
- d. een ander middel in te zetten.

Met een ander middel wordt onder andere bedoeld het aannemen van een motie van afkeuring, wantrouwen of dringend verzoek, zulks ter beoordeling van de raad.

Het raadslid dat in strijd met artikel 15, eerste lid, van de Gemeentewet handelt, kan door de burgemeester worden geschorst. Het is vervolgens aan de raad om te beoordelen of het raadslidmaatschap vervallen verklaard wordt. Als de raad vindt dat er geen aanleiding is om het lidmaatschap vervallen te verklaren, heft de raad de schorsing op.

12. Formulier registratie integriteitsschendingen

Binnen de gemeente Voerendaal kunnen zich situaties voordoen waarin sprake is van een (vermoedelijke) integriteitsschending. Het is belangrijk om vermoedens van schendingen, de aard van het daaropvolgend onderzoek en de afdoening gelijkluidend te registreren. Hierdoor wordt inzicht verkregen in de aard en de omvang van integriteitsschendingen en kan het gerichte maatregelen nemen om schendingen in de toekomst te voorkomen. Het in bijlage 1 bij deze toelichting opgenomen formulier biedt daartoe een goede ondersteuning. Het is bruikbaar voor zowel de bestuurders, de volksvertegenwoordigers en het ambtenarenkorps.

Betrouwbare gegevens

Met het formulier wordt bereikt, dat de transparantie rondom integriteitsschendingen bij de overheid wordt verhoogd. Overheidsorganisaties kunnen zo vergelijkbare en betrouwbare cijfers presenteren over de aard, omvang en afhandeling van meldingen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen. Met een eerlijke en

uniforme manier van registreren wordt ervoor gezorgd, dat discussies over de aard en omvang van integriteitsschendingen bij de overheid zich in de toekomst baseren op feiten in plaats van percepties.

Verantwoording afleggen

Eén van de onderdelen van goed integriteitsbeleid is het verantwoording afleggen over integriteit en integriteitsbeleid. Afgesproken is, dat het vertegenwoordigende orgaan éénmaal per jaar (in het eerste kwartaal) schriftelijk wordt geïnformeerd over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode. Dit maakt het nodig, dat het bevoegd gezag zicht heeft op de afhandeling van de (vermoedens van) integriteitsschendingen binnen de organisatie. De jaarrapportage wordt ter behandeling aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders en het presidium.

Definities en uitgangspunten

Het registratieformulier kent een aantal algemene uitgangspunten die hieronder kort zijn weergegeven:

- a. Beleidsrelevante informatie
Het formulier richt zich op een beperkt aantal beleidsmatig relevante gegevens die elke organisatie moet registreren. Zo wordt informatie over de melder van een (vermoedelijke) schending, de betrokkene, de (vermoedelijke) schending, het onderzoek en de afdoening in onderlinge samenhang vastgelegd. Bij de afdoening gaat het niet alleen over het bestuurlijke traject, maar ook over het doen van aangifte bij het OM. Het formulier betreft alleen gegevens die relevant zijn voor analyse. Het betreft dus geen bedrijfsmatige informatie en het heeft ook geen betrekking op het opbouwen van een volledig dossier met alle gegevens uit het onderzoek.
- b. Bestuurlijk/disciplinair traject
Het formulier gaat uit van het bestuurlijke/disciplinaire traject met mogelijke bestuurlijke afdoening. Daarom is het traject gericht op de betrokkene. Het strafrechtelijke traject heeft een eigen procesgang van aangifte tot OM-beslissing.
- c. Melder, betrokkene en casus
De melder is de persoon of functionaris (van binnen of buiten de organisatie) die een signaal over een (vermoedelijke) integriteitsschending geeft. De melder geeft het signaal aan de relevante verantwoordelijke voor de afhandeling van dat vermoeden. Een melder hoeft geen klokkenluider te zijn. Onder betrokkene wordt verstaan de (vermoedelijke) pleger van de (vermoedelijke) schending. De casus betreft de gegevens in het registratieformulier zoals die per betrokkene zijn vastgelegd.

Integriteitsschendingen breed registreren

Over de definitie en de reikwijdte van het begrip integriteit kan lang worden gesproken. Het formulier hanteert geen abstracte definitie, maar geeft een overzicht van type schendingen. Deze is gebaseerd op wet- en regelgeving en de gedragscode van de gemeente Voerendaal. Meegewogen is welke type schendingen vaker voorkomen en welke maatschappelijke onrust oproepen.

Maar het gaat niet alleen om ernstige schendingen. Ernstige integriteitsschendingen staan namelijk vaak niet op zichzelf. Zij kunnen bijvoorbeeld gepaard gaan met andere integriteitsschendingen, of de pleger heeft al eerder kleinere type schendingen gepleegd. Het is daarom vanuit preventief oogpunt belangrijk dat ook minder ernstige incidenten worden gesignaleerd en opgepakt.

Verder is preventie vooral effectief als zij zich kan richten op specifieke typen schendingen. Het formulier bevat daarom gedetailleerde informatie over de aard van de schending.

Afhandeling van vermoedens

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

Registreren van adviezen?

Vertrouwenspersonen ontvangen niet alleen meldingen, maar geven ook advies bij persoonlijke integriteitsvraagstukken. Daarnaast kan een vertrouwenspersoon meldingen krijgen die geen (directe) relatie hebben met de integriteit van de organisatie. Dergelijke adviezen en meldingen maken geen onderdeel uit van het formulier. Deze kunnen natuurlijk desgewenst wel worden geregistreerd voor de interne verantwoording.

Eén betrokkene per registratieformulier

Bij de rapportage over de geregistreerde casussen moeten de belangrijkste gegevens direct te herleiden zijn tot het aantal betrokkenen. De volgende mogelijkheden zijn hierbij vooral relevant:

- a. Eén signaal, meerdere personen betrokken
Eén signaal kan betrekking hebben op meerdere betrokkenen. Daarbij kunnen het onderzoek, afdoening en/of sanctie al snel uit elkaar lopen. Per betrokkene moet dan ook een apart registratieformulier worden ingevuld. Dat neemt niet weg dat er wel sprake kan zijn van een gezamenlijk onderzoeksdossier.
- b. Meerdere signalen
Over een incident, of over een betrokkene, kunnen meerdere melders signalen doorgeven. Voor het formulier is alleen de eerste melder relevant. Maar voor de opbouw van een (onderzoeks)dossier is dit wel relevante informatie.
- d. Eén betrokkene, meerdere soorten schendingen
Een betrokkene kan meerdere soorten schendingen plegen. Bijvoorbeeld fraude en een ongewenste nevenfunctie. In de registratie kan dit in dezelfde casus worden geregistreerd. Bij de uiteindelijke afdoening worden, indien van toepassing, de conclusie over elk van deze schendingen meegewogen.
- e. Vaker de fout in
Sommige betrokkenen gaan meer dan eens de fout in. Er moet dan opnieuw een registratieformulier worden ingevuld. Het eerdere signaal heeft tenslotte al geleid tot een bepaalde afdoening en is daarmee afgerond.

Wet bescherming persoonsgegevens

De registratie van integriteitschendingen moet voldoen aan relevante wet- en regelgeving. Omdat de registratie gevoelige gegevens kan bevatten, moet het goed worden beveiligd zodat ongeautoriseerde derden geen toegang kunnen krijgen. Zelfs als de informatie zich beperkt tot managementinformatie en deze niet is te herleiden tot personen. Als de registratie zodanig wordt ingericht en gebruikt dat de ingevoerde gegevens direct of indirect herleidbaar zijn tot personen, dan is de organisatie verantwoordelijk voor het melden van de verwerking van persoonsgegevens bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Bij gebruik van dit formulier met alleen de basisvragen, is melding bij het CBP niet nodig.

Verantwoordelijkheid overheidsorganisaties

Moet een fraude ter waarde van twintig euro worden geregistreerd? Of een discriminerende opmerking van een ambtenaar tegen een burger waarover een klacht is ingediend? Hiervoor zijn geen algemene regels te stellen. Alleen het bevoegd orgaan van een overheidsorganisatie bepaalt op grond van wet- en regelgeving en haar integriteitsbeleid wanneer een signaal betrekking heeft op mogelijk plichtsverzuim en daarmee relevant om te registreren.

De normen van de gemeente Voerendaal zijn helder vastgelegd in de Gedragscode. Deze sluiten aan bij de landelijke modelcode. Het formulier is daar op ingericht. Het biedt ook ruimte voor maatwerk.

Beheer registratieformulieren

Het registratieformulier wordt bewaard in het archief van de griffie als het gaat om de gemeenteraad en in het archief van het team personeel & organisatie, als het gaat om het college en het ambtelijk apparaat (inclusief de griffie). De beheerders van de registratieformulieren verzorgen jaarlijks in de maand maart de jaarrapportage van het achterliggende jaar. De jaarrapportage geeft een verslag van de integriteitsschendingen die zich hebben voorgedaan en bevat zo nodig aanbevelingen voor het aanpassen van het te voeren integriteitsbeleid.



Bijlage bij Toelichting bij

Raadsvoorstel Processtappen bij vermoeden van integriteitsschending door politieke ambtsdragers:

Formulier Registratie integriteitsschendingen gemeente Voerendaal

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? _____

B) Informatie over de melding

3. Zijn er meerdere betrokkenen? Ja, aantal _____ ☐ Nee
(vul totaal aantal in)
4. Is de melding afkomstig uit de eigen organisatie? ☐ Ja ☐ Nee
5. Betreft het een melding in het kader van de klokkenluidersregeling? ☐ Ja ☐ Nee

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

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

D) Type schending en conclusie onderzoek (U kunt meerdere type – vermoedelijke – schendingen aanvinken).

10.a Financiële schendingen:

- ☐ Diefstal / verduistering
- ☐ Fraude
- ☐ Overig, namelijk _____

10.b Misbruik positie en belangenverstrengeling

- ☐ Nevenactiviteiten, financiële belangen
- ☐ Omkoping (corruptie)
- ☐ Geschenken, uitnodigingen
- ☐ Overig, namelijk _____

10.c Lekken en misbruik van informatie

- ☐ Lekken, misbruik van informatie
- ☐ Verlies/diefstal informatiedragers (usb-sticks ed.)
- ☐ Overig, namelijk _____

10.d Misbruik bevoegdheden

- ☐ Opsporingsmethoden, dwangmiddelen
- ☐ Meineed, valsheid in geschrifte
- ☐ Afgifte vergunning
- ☐ Overig, namelijk _____

10.e Misbruik geweldsbevoegdheid

- ☐ Fysiek geweld
☐ Vuurwapengebruik
☐ Overig, namelijk _____

10.f Ongewenste omgangsvormen (met specificatie naar interne en externe benadeelde)

- | | Intern (organisatie) | Extern (burger, bedrijf) |
|---|-----------------------------|---------------------------------|
| ☐ Discriminatie | ☐ | ☐ |
| ☐ Seksuele intimidatie | ☐ | ☐ |
| ☐ Verbale agressie en geweld | ☐ | ☐ |
| ☐ Fysieke agressie en geweld | ☐ | ☐ |
| ☐ Overig, namelijk _____ | ☐ | ☐ |

10.g Misbruik bedrijfsmiddelen en overschrijding interne regels

- ☐ Misbruik en ongewenst gebruik van e-mail / internet
☐ Misbruik van bedrijfsmiddelen (telefoon, auto ed.)
☐ Overig, namelijk _____

10.h Misdraging in privé-sfeer

- ☐ Namelijk _____

10.i Misstanden volgens de klokkenluidersregeling

- ☐ Een schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels
☐ Een gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu
☐ Een onbehoorlijke wijze van functioneren die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst

11. Conclusie onderzoek per type schending

- ☐ Geen onderzoek
☐ Conclusie onbekend

Vul het type schending in:

	Aangetoond	Weerlegd	Niet aangetoond	Overig
1e type _____	☐	☐	☐	_____
2e type _____	☐	☐	☐	_____
3e type _____	☐	☐	☐	_____
4e type _____	☐	☐	☐	_____

E) Bestuurlijke en ambtelijke afdoening**12. Is er onderzoek gedaan?**

- ☐ Ja. Volledig feitenonderzoek
☐ Ja. Alleen vooronderzoek
☐ Nee. Geen onderzoek (vul motivatie in)
☐ Onbekend

13. 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)

F) Strafrechtelijk traject

14. Is de politie ingeschakeld?

- | | |
|---|-----------------------------------|
| ☐ Ja, aangifte | ☐ Nee |
| ☐ Ja, alleen melding | ☐ Onbekend |

15. Strafrechtelijke afdoening

- ☐ Niet bekend
- ☐ Seponering door OM
- ☐ Transactie/boete
- ☐ Veroordeling
- ☐ Overige, namelijk _____