



AGENDAPUNT NO.

Voorstel tot vaststelling stappenplan onderzoek/registratie integriteitsschendingen politieke ambtsdragers.

AAN DE RAAD

Samenvatting

In het verlengde van de gedragscode wordt thans voorgesteld een procedure/ stappenplan vast te stellen voor het onderzoek en de registratie van schendingen van de integriteit door politieke ambtsdragers.

Inleiding

Op 14 december 2010 heeft de gemeenteraad een gedragscode vastgesteld in het kader van de integriteit van politieke ambtsdragers. Integriteit is een belangrijke voorwaarde voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. In het verlengde van de gedragscode wordt nu voorgesteld een procedure/ stappenplan vast te stellen voor het onderzoek en de registratie van schendingen van de integriteit door politieke ambtsdragers. Doelstelling is het bevorderen van een transparante behandeling van meldingen over integriteitsaangelegenheden over politieke ambtsdragers.

Beschrijving beleidsterrein inclusief toepasselijke regelgeving

Voor de behandeling van klachten over gedragingen van ambtenaren en bestuursorganen, is door de gemeenteraad in Aalten in 2005 een klachtenregeling vastgesteld op basis van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond daarvan behandelt de gemeente de klacht eerst intern, waarvoor de burgemeester als klachtenbehandelaar is aangewezen. Voor de externe procedure is Aalten aangesloten bij de Nationale Ombudsman, die het laatste oordeel over een klacht mag geven. Deze klachtenregeling geldt echter niet voor klachten over politieke ambtsdragers, omdat de wet daarin niet voorziet.

Op grond van de gedragscode voor de integriteit van politieke ambtsdragers, die door de gemeenteraad is vastgesteld in 2010, worden eisen gesteld aan de integriteit van het handelen van de politieke ambtsdragers. Deze eisen kunnen betrekking hebben op bijv. de dienstbaarheid, onafhankelijkheid, openheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid van het handelen. Voor de behandeling van meldingen over integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers ontbreekt momenteel echter nog een procedure.

Inhoudelijke toelichting op het voorstel

De Nationale Ombudsman heeft publicaties uitgebracht waarin wordt ingegaan op de reikwijdte van de integriteitscode. Kortweg komt dit erop neer dat politieke ambtsdragers hun ambt op integere wijze moeten vervullen. De raad moet voorkomen dat door het optreden van bijv. een enkel raadslid, het vertrouwen van de burger in de gemeenteraad als geheel wordt geschaad. Schiet een raadslid hierin tekort, dan dient dit openlijk ter discussie gesteld te worden. Een recente publicatie van de Nationale Ombudsman is volledigheidshalve bij de stukken gevoegd.

De gemeenteraad moet bij meldingen zelf een onderzoek instellen naar de integriteit van het handelen van de politieke ambtsdrager. Het voorstel is voor dit onderzoek een procedure te hanteren. Onderdeel van de procedure is dat de resultaten van het onderzoek in een openbare vergadering van de gemeenteraad worden besproken. Hiermee wordt rechtgedaan aan de democratische beginselen van de publieke taak. Immers door de openbare behandeling krijgt de burger zelf de gelegenheid om zich een oordeel te vormen over het gedrag van de betrokken volksvertegenwoordiger. Het stappenplan is als bijlage bij de stukken gevoegd.

De procedure volgens het stappenplan is als volgt.

Bij een melding (bij de burgemeester) van een integriteitsschending kan door de burgemeester worden besloten tot een vooronderzoek, waarvan de bevindingen worden voorgelegd aan het college

of het seniorenconvent. Als dit noodzakelijk wordt geoordeeld kan een feitenonderzoek plaats vinden door een interne/externe onderzoekscommissie. Dat alles geschiedt nadat de betrokken politieke ambtsdrager daarvan in kennis is gesteld. De laatste kan ook gehoord worden in het kader van de procedure. De burgemeester biedt de uiteindelijke onderzoeksrapportage aan het college en de gemeenteraad aan. De gemeenteraad kan over het handelen op basis van het rapport een motie van bedenkelijkheid indienen, waarmee zij te kennen geeft afstand te nemen van dit handelen. Bij het vermoeden van een misdrijf kan de gemeenteraad uiteraard aangifte bij de politie doen.

De gemeenteraad wordt voorgesteld om het Stappenplan onderzoek en registratie integriteits-schendingen politieke ambtsdragers gemeente Aalten, met bijbehorende toelichting, via de RTG Financiën en Bestuur vast te stellen.

Alternatieve beleidskeuzes

n.v.t.

Financiële consequenties

n.v.t.

Participatie en Communicatie

Over dit voorstel is overleg gepleegd met de portefeuillehouder en team BCOO.

Vervolgstappen inclusief tijdspad

n.v.t.

Bijlagen

- Stappenplan onderzoek en registratie integriteitsschendingen politiek ambtsdragers gemeente Aalten, met toelichting en modelformulier Registratie integriteitsschendingen.
- Integriteitscode vastgesteld door de gemeenteraad op 14 december 2010.
- Publicatie 2 januari 2012 Nationale Ombudsman "integriteit raadsleden moet open besproken worden".

Aalten, 12 juni 2012

Burgemeester en wethouders,

J. Nobel
secretaris

G. Berghoef
burgemeester



DE RAAD VAN DE GEMEENTE A A L T E N ;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 12 juni 2012;

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet;

B E S L U I T :

vast te stellen de procedure/stappenplan onderzoek en registratie van integriteitsschendingen politieke ambtsdragers.

AALTEN, 18 september 2012

De Raad,

M.A.J.B. Fiering
raadsgriffier

G. Berghoef
voorzitter

Stappenplan gedragscode politieke ambtsdragers gemeente Aalten

Onderzoek en registratie integriteitsschendingen politieke ambtsdragers

1. Algemeen

- 1.1. Onder politieke ambtsdragers wordt verstaan: de burgemeester, de leden van het college van burgemeester en wethouders, de leden van de gemeenteraad en de fractievolgers.
- 1.2. In gevallen waarin dit stappenplan niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is, vindt bespreking plaats in de gemeenteraad, het seniorenconvent of het college van burgemeester en wethouders.
- 1.3. Het stappenplan is openbaar en door derden te raadplegen.
- 1.4. De burgemeester, de leden van het college, de leden van de raad en de fractievolgers ontvangen bij hun aantreden een exemplaar van dit stappenplan.
- 1.5. Uitgangspunt bij het gebruik van dit stappenplan is de Gedragscode politieke ambtsdragers 2010 gemeente Aalten.

2. Melding

- 2.1. Meldingen van vermeende integriteitsschendingen worden gedaan bij de burgemeester, die deze in behandeling neemt.
- 2.2. Meldingen over de burgemeester worden gedaan bij de eerste loco-burgemeester.

3. Vooronderzoek

- 3.1. Bij twijfel over het wel of niet instellen van een feitenonderzoek kan de burgemeester besluiten een vooronderzoek te doen om te bepalen of er feitenonderzoek nodig is.
- 3.2. Van de bevindingen uit het vooronderzoek wordt een rapport gemaakt, dat ter vaststelling wordt voorgelegd aan het college dan wel het seniorenconvent.
- 3.3. Het college dan wel het seniorenconvent bepaalt of het vooronderzoek aanleiding geeft voor een feitenonderzoek.
- 3.4. De betrokken politieke ambtsdrager wordt over het doen van het vooronderzoek en van de uitkomst van het onderzoek op tijd geïnformeerd.
- 3.5. De melder wordt geïnformeerd als wordt besloten geen feitenonderzoek in te stellen.
- 3.6. Bij het vermoeden van een opzettelijk valse beschuldiging onderneemt de burgemeester actie tegen de melder in de vorm van een feitenonderzoek of een aangifte bij de politie.

4. Feitenonderzoek

- 4.1. De burgemeester geeft opdracht tot feitenonderzoek aan een interne of externe onderzoekscommissie.
- 4.2. Een interne onderzoekscommissie bestaat uit de burgemeester en een vertegenwoordiger namens het seniorenconvent. De commissie wordt ambtelijk ondersteund door een door het college van burgemeester en wethouders aan te wijzen ambtenaar. Aan deze commissie kunnen deskundigen worden toegevoegd.
- 4.3. Als de afstand tussen de interne onderzoekers en de betrokken politieke ambtsdrager te klein is om voldoende objectief onderzoek te garanderen, dan wordt een externe onderzoekscommissie ingesteld.
- 4.4. Een externe onderzoekscommissie bestaat uit personen buiten de organisatie.
- 4.5. De externe commissie stelt een multidisciplinair team samen, opdat de juiste kennis voor het doen van het feitenonderzoek aanwezig is.

5. Opdrachtverstrekking

- 5.1. De burgemeester komt een schriftelijke onderzoeksopdracht met de onderzoeker(s) overeen.
- 5.2. In de opdracht staan in ieder geval vermeld de aanleiding, de onderzoeksopdracht en de verwachte duur en kosten van het onderzoek.

6. Kennisgeving aan betrokkene

- 6.1. De betrokken politieke ambtsdrager wordt over instellen van een feitenonderzoek op tijd per brief geïnformeerd.
- 6.2. In de brief is in ieder geval opgenomen:
 - een omschrijving van het handelen of nalaten dat aanleiding is tot instellen onderzoek;
 - de melding dat betrokkene en getuigen kunnen worden gehoord;
 - de melding dat als andere feiten en omstandigheden bekend worden die van belang kunnen zijn voor het bepalen van de omvang, aard en ernst van de integriteitsbreuk, het onderzoek zich kan uitstrekken tot die feiten en omstandigheden.

7. Horen van betrokkene en getuigen

- 7.1. De betrokken politieke ambtsdrager en getuigen kunnen worden gehoord.
- 7.2. De gesprekken worden gehouden door minimaal twee personen.
- 7.3. Er wordt een gespreksverslag opgemaakt en ondertekend door de onderzoekers en de getuige/betrokkene.
- 7.4. De gehoorde krijgt de mogelijkheid om binnen vijf werkdagen schriftelijk te reageren op het verslag.
- 7.5. Als de gehoorde weigert te tekenen wordt daarvan melding gemaakt in het verslag. Als de gehoorde dat wil, wordt er een schriftelijk weergave van de afwijkende mening van de gehoorde bij het verslag gedaan.

8. Aangifte

- 8.1. Als er vermoeden is van een misdrijf doet de burgemeester na overleg met het college of het seniorenconvent aangifte bij de politie.
- 8.2. Vanaf dat moment wordt alle informatie voorgelegd aan de [olitie eventueel na overleg met de officier van justitie.

9. Communicatie

- 9.1. De burgemeester zorgt voor de interne en externe communicatie.

10. Onderzoeksrapportage

- 10.1. De burgemeester biedt de onderzoeksrapportage aan het college en de raad aan. De rapportage bevat alle informatie die nodig is om een oordeel te kunnen vormen over het vermoeden van integriteitsschending.
- 10.2. De raad beoordeelt of het rapport aanleiding geeft om aangifte te doen of een motie van bedenkelijkheid in te dienen.

11. Besluitvorming

- 11.1. Bij de vastgestelde schending van de integriteit kan tegen de betreffende politieke ambtsdrager een motie van bedenkelijkheid worden aangenomen dan wel aangifte bij de politie worden gedaan.

12. Formulier registratie integriteitsschendingen

- 12.1. De vermoedens van schendingen, de aard van de daarop volgende onderzoeken en de afdoeningen worden vastgelegd in het formulier 'registratie integriteitsschendingen'.
- 12.2. Jaarlijks worden het college en de raad schriftelijk geïnformeerd over het gevoerde integriteitsbeleid.

Toelichting stappenplan onderzoek en registratie integriteitsschendingen politieke ambtsdragers.

1. Algemeen

In gevallen waarbij het gedrag van een raadslid aan de orde komt, vindt bespreking plaats in de gemeenteraad. Voor fractievolgers vindt bespreking plaats in het seniorenconvent 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. 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.

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), onderneemt de burgemeester hiertegen actie. 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. Een interne commissie bestaat uit minstens twee personen. Dat zijn de burgemeester en een vertegenwoordiger namens het seniorenconvent als het gaat om collegeleden en raadsleden. De commissie wordt ambtelijk ondersteund met een door het college van burgemeester en wethouders aan te wijzen 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 ICT-expertise 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 te klein is om een voldoende objectief onderzoek te garanderen. Dit kan immers leiden tot (politieke) spanningen en verstoorde verhoudingen in de toekomst.

Externe onderzoekscommissie.

De burgemeester kan daarom in overleg met het seniorenconvent kiezen voor een externe onderzoekscommissie. Het laten verrichten van het onderzoek door een externe partij (zoals een forensisch accountant of een particulier recherchebureau) is een manier om voldoende onderzoekscapaciteit, kennis en expertise te verkrijgen. Wel moet rekening worden gehouden met de consequenties die de commerciële achtergrond van een externe partij met zich meebrengt. Procedures omtrent de wijze van onderzoek door een externe partij kunnen op sommige punten afwijken van relevante regelgeving binnen de overheid. Een forensische accountant doet bijvoorbeeld geen onderzoek, wanneer de betrokkene niet mee wenst te werken.

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, een externe commissie of een externe partij (bijvoorbeeld: een forensisch accountant of een particulier recherchebureau).

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 (evt. afgescheiden in een apart offertedeel).

De opdracht.

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.

Duur van het onderzoek.

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 Aalten 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, dient de getuige op de hoogte te worden gesteld van de aard en de mogelijke duur van het gesprek. Daarnaast dient te worden meegedeeld dat de getuige zich kan laten bijstaan door een raadsman. Het collectief horen van getuigen is geen betrouwbare methode voor het verkrijgen van objectieve informatie.

Door 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), waarbij de mogelijkheid wordt geboden commentaar te geven op de gespreksverslag. Het verslag wordt aan het dossier toegevoegd. 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 misdrijf heeft plaatsgevonden, dient aangifte te worden gedaan. De onderzoekers plegen hiertoe overleg met de burgemeester, die vervolgens na overleg met het seniorenconvent of het college 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 geruchtevorming 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 het team communicatie in overleg met het seniorenconvent, het college, de griffier of de directie 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, te weten het team communicatie. 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 het team 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 zorgt voor de mondelinge of 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 onderzoeksopdracht 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 seniorenconvent ter overweging moeten voorleggen of het onderzoeksrapport aanleiding geeft maatregelen te formuleren.

11. Besluitvorming

Op basis van de Gedragscode politiek ambtsdragers van 2010 kan alles wat strafrechtelijk niet aan de kaak kan worden gesteld, in de openbaarheid als hoogst bedenkelijk worden aangemerkt. Men kan elkaar daarop aanspreken en er een oordeel over hebben.

Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kan worden besloten:

- het dossier te sluiten omdat er geen integriteitsschending heeft plaatsgevonden
- aangifte te doen bij de politie
- een motie van bedenkelijkheid aan te nemen.

12. Formulier Registratie integriteitsschendingen

Binnen de gemeente Aalten kunnen situaties voorkomen 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 de 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 half jaar) 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 seniorenconvent.

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 Aalten. 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, de 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.
- c. 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.
- d. 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 integriteitsschendingen 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 Aalten 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.