

Onderwerp: Regeling Integriteitsmeldingen en Onderzoeksprotocol Integriteitsschendingen, gemeente Haarlem 2015

BBV nr: 2015242831

1. Inleiding

De gemeente Haarlem staat voor een integere organisatie voor burgers en partners in de stad en uiteraard voor de eigen medewerkers. Om het integriteitsbeleid up to date te houden zal in het najaar 2015 het huidige integriteitsbeleid worden geactualiseerd. Uitgangspunten in deze actualisering zijn de drie pijlers van integriteitsbeleid: moreel leerproces, helder normenkader en een preventieve en repressieve handhavingspraktijk. Daarbij verandert de nuance van puur normstellend naar positief en stimulerend ten aanzien van de vorming van morele verantwoordelijkheid van organisatie en medewerkers om integer te handelen. Het plan van aanpak voor deze beleidsherziening en eventuele eerste onderdelen daarvan worden najaar 2015 in besluitvorming gebracht.

Vooruitlopend op deze beleidsactualisering wordt – mede vanuit de wens van de raad- een nieuwe regeling ten aanzien van integriteitsmeldingen in besluitvorming gebracht. Op grond van de Ambtenarenwet is de werkgever verplicht om procedurevoorschriften vast te stellen voor het melden van vermoedens van integriteitsschendingen (misstanden) door ambtenaren. In Haarlem geldt tot nu toe de regeling Melding vermoeden van misstand gemeente Haarlem 2012. Deze regeling voorziet onvoldoende in faciliteiten en een duidelijk georganiseerd meldingsproces die cruciaal zijn voor een goed integriteitsbeleid. De nieuwe Regeling Integriteitsmeldingen, gemeente Haarlem 2015 (hierna: Meldingsregeling) voorziet hier wel in door het instellen van een gemeentelijk Meldpunt Integriteit, een gemeentelijke meldingsprocedure en de introductie van de vertrouwenspersoon Integriteit & Ongewenste Omgangsvormen.

De gemeente Haarlem gaat nog een stap verder door de meldingsmogelijkheid in te voeren voor alle medewerkers ongeacht de rechtspositionele basis voor hun werkzaamheden. En voorts door het Meldpunt Integriteit niet alleen voor medewerkers maar ook voor burgers open te stellen. Doel is immers het voorkomen en wegnemen van integriteitsschendingen binnen de gemeentelijke organisatie ongeacht wie daarvan melding doet.

Naast de Regeling Integriteitsmeldingen gemeente Haarlem 2015 en de toelichting daarop in de Notitie Integriteitsmeldingen gemeente Haarlem 2015 (bijlage 1) worden eveneens in besluitvorming gebracht:

- het Onderzoeksprotocol Integriteitsschendingen gemeente Haarlem 2015 (bijlage 2);
- de herziening van de in 2012 vastgestelde Werkinstructie 'Toepassing Protocol Actieve Informatieplicht en Integriteitsmeldingen (voorheen Werkinstructie 'Toepassing Protocol Actieve Informatieplicht en Meldingen van vermoeden van misstand, bijlage 3) en
- de aanwijzing van de functionarissen Meldpunt en de Vertrouwenspersonen Integriteit & Ongewenste Omgangsvormen conform de voordracht van de directie (bijlage 4).

Alle drie de regelingen en de aanwijzing krijgen pas rechtskracht als zij zijn vastgesteld door het college. Voor de Regeling Integriteitsmeldingen en het Onderzoeksprotocol is instemming van de Ondernemingsraad vereist ingevolge de WOR. Op de voordracht tot

aanwijzing van de functionarissen van het Meldpunt Integriteit en de Vertrouwenspersonen Integriteit & Ongewenste Omgangsvormen is de Ondernemingsraad gehoord.

2. Besluitpunten college

1. Het college besluit tot vaststelling van: de Regeling Integriteitsmeldingen gemeente Haarlem 2015 en de toelichting daarop in de Notitie Integriteitsmeldingen gemeente Haarlem 2015 (bijlage 1), het Onderzoeksprotocol Integriteitsschendingen gemeente Haarlem 2015 (bijlage 2) en de gewijzigde Werkinstructie 'Toepassing Protocol Actieve informatieplicht en Integriteitsmeldingen (bijlage 3).
2. De in besluitpunt 1 opgenomen regelingen treden in werking per 1 oktober 2015.
3. Het college stelt met ingang van 1 oktober 2015 het Meldpunt Integriteit gemeente Haarlem open voor medewerkers en burgers.
4. Het college wijst per 1 oktober 2015 de functionarissen van het Meldpunt en de vertrouwenspersonen Integriteit & Ongewenste Omgangsvormen aan conform de bij dit besluit als bijlage gevoegde voordracht door de directie en gehoord de Ondernemingsraad (bijlage 4).
5. Het besluit wordt ter kennisneming gezonden naar de Commissie Bestuur.
6. Het besluit wordt genomen onder voorbehoud van instemming door de Ondernemingsraad. Het besluit gaat ter informatie naar het Georganiseerd Overleg.
7. Dit besluit heeft financiële gevolgen: De opleidingskosten van circa € 15.000,- voor de vertrouwenspersonen en functionarissen van het Meldpunt Integriteit kunnen worden gefinancierd uit het centrale opleidingsbudget. Voor kosten voor (extern) onderzoek kan geput worden uit het HRM/Arbobudget.
8. Communicatieparagraaf: de regeling wordt gepubliceerd in het digitale gemeenteblad (GVOP) op www.officiëlebekendmakingen.nl en op www.overheid.nl. De regeling wordt intern gecommuniceerd via Insite en is voor medewerkers toegankelijk op de Personeelswijzer op Insite. Extern wordt de regeling en openstelling van het Meldpunt Integriteit gecommuniceerd via Haarlem.nl. Informatie over de meldingsprocedure, het Meldpunt Integriteit en de Vertrouwenspersonen Integriteit & Ongewenste Omgangsvormen wordt opgenomen in een brochure voor medewerkers en burgers.

3. Beoogd resultaat

Formele vaststelling van de onderhavige regelingen waardoor deze rechtskracht krijgen en uitgevoerd kunnen worden. Formele openstelling van het Meldpunt Integriteit per 1 oktober 2015.

4. Argumenten

De nieuwe "Regeling Integriteitsmeldingen, gemeente Haarlem 2015" voorziet in:

- een gemeentelijke meldingsprocedure met een gemeentelijk (intern) Meldpunt Integriteit, dat openstaat voor meldingen van medewerkers én burgers;
- de introductie van één of meerdere vertrouwenspersonen Integriteit & Ongewenste Omgangsvormen ter ondersteuning van medewerkers.

Daarnaast bevat de meldingsregeling een externe meldingsprocedure bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (voorheen Commissie Klokkenluiders Decentrale Overheid van de VNG) gehandhaafd. Deze externe procedure geldt alleen voor medewerkers en in de vorm van een tweede instantie-mogelijkheid. De meldingsregeling is op het punt van de externe meldingsprocedure aangepast aan de meest recente VNG-voorbeeldregeling uit 2014.

Gebleken is dat de huidige meldingsregeling “De Regeling Melding Vermoeden Misstand gemeente Haarlem 2012” niet voorziet in een voldoende gekanaliseerd proces om meldingen binnen korte termijn neer te leggen op de plek waar zij moeten worden behandeld. Omdat de afhandeling van integriteitskwesties niet op een vaste plek is belegd, wordt de afhandeling van een vermoeden van integriteitsschending versnipperd in de organisatie opgepakt. Ook kunnen burgers met integriteitsmeldingen over de gemeentelijke organisatie nu niet op een centraal gemeentelijk punt terecht.

In de nieuwe meldingsregeling is een aantal principiële keuzes opgenomen met betrekking tot het melden van integriteitsschendingen welke hieronder nader worden belicht en zijn opgenomen in de Regeling Integriteitsmeldingen gemeente Haarlem 2015 en de toelichting daarop (Notitie Integriteitsmeldingen gemeente Haarlem 2015).

Gemeentelijke meldingsprocedure.

De gemeentelijke meldingsprocedure staat open voor medewerkers én burgers. Medewerkers kunnen via hun leidinggevende of zelf direct melding doen bij het Meldpunt Integriteit. Zij hebben daarin de vrije keuze. Burgers kunnen direct bij het Meldpunt melden.

De melder kan in principe vertrouwelijk melden tenzij hij instemt dat zijn identiteit bekend wordt gemaakt. Anoniem melden is niet mogelijk aangezien verificatiemogelijkheid dan ontbreekt en niet met de melder kan worden gesproken om de melding op waarde te schatten. Na melding wordt de melder beschermd tegen eventueel onverhoopt voordoende nadelige gevolgen verband houdende met de melding en de verantwoordelijkheid voor de melding wordt overgenomen door het bevoegd gezag.

Meldpunt Integriteit

Het Meldpunt Integriteit is onderdeel van de gemeentelijke meldingsregeling en is een virtueel organisatieonderdeel dat organisatorisch een onafhankelijke positie heeft.

Het Meldpunt valt onder directe verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris.

Een ‘ieder’, dus zowel medewerkers en burgers, doen hun melding bij het Meldpunt Integriteit. Het doel daarbij is het voorkomen en/of oplossen van vermeende integriteitsschendingen in de gemeentelijke organisatie.

Het Meldpunt neemt meldingen in behandeling die gaan over vermoeden van integriteitsschendingen van medewerkers (breed begrip) en/of van burgemeester en wethouders. De Meldingsregeling zou zich ook kunnen uitstrekken over handelen van griffiepersoneel indien de Meldingsregeling formeel wordt vastgesteld door de werkgeverscommissie c.q. raad.

Het Meldpunt rapporteert rechtstreeks aan de gemeentesecretaris (en indien nodig aan de betrokken portefeuillehouders). Het Meldpunt adviseert de gemeentesecretaris omtrent het te voeren onderzoek en de eventueel op te leggen sancties. Het meldpunt heeft als taken:

- een door de melder gemeld vermoeden van een integriteitsschending te registreren;
- omtrent de melding, de afhandelingen en eventuele sancties te adviseren aan het bevoegd gezag;
- te zorgen voor een uniforme afhandeling van de meldingen;
- een door het bevoegd gezag opgedragen intern of extern onderzoek te coördineren en in 1 hand te houden;

- indien nodig en mogelijk, zelf een onderzoek uit te voeren;
- indien nodig, beleid of beleidsmaatregelen voor te stellen om herhalingen in de toekomst te voorkomen;
- een bijdrage leveren aan het jaarlijks integriteitsjaarverslag door een verslag te maken van aard en aantal meldingen.

Ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het Meldpunt

De gemeentesecretaris is ambtelijk eindverantwoordelijk voor het integriteitsbeleid en integriteitsschendingen van medewerkers. In geval van (mogelijke) integriteitsschendingen beslist in meeste gevallen de gemeentesecretaris als bevoegd gezag over de te volgen procedure: als dan niet onderzoek, intern of extern onderzoek, communicatie, betrokkenen en de eventueel toe te passen sancties. Daar waar in de meldingsregeling gemeentesecretaris staat genoemd is eveneens de loco-gemeentesecretaris bevoegd.

De burgemeester is bevoegd gezag voor mogelijke integriteitsschendingen door de gemeentesecretaris, loco-secretaris en collegeleden. De commissaris van de koning is bevoegd gezag indien het de burgemeester betreft nadat eerst vooronderzoek door de plaatsvervangend raadsvoorzitter, namens de raad, heeft plaats gevonden.

Op bestuurlijk niveau is de wethouder Bedrijfsvoering de portefeuillehouder voor integriteit van medewerkers. De burgemeester is portefeuillehouder voor zover het collegeleden betreft.

Vertrouwenspersoon Integriteit & Ongewenste Omgangsvormen (vpi&oo)

De gemeente Haarlem kende al al de vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen. Met de nieuwe Regeling Melding Integriteitsschendingen wordt tevens de vertrouwenspersoon Integriteit & Ongewenste Omgangsvormen geïntroduceerd. Deze vertrouwenspersoon is er voor de medewerker. Medewerkers kunnen met hun vragen, dilemma's en andere zaken met betrekking tot integriteit én/of ongewenste omgangsvormen terecht bij de vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersoon is een luisterend oor, ondersteunt de medewerker bij het zoeken naar een oplossing (bijvoorbeeld organiseren gesprek, doorverwijzing hulpverlening etc. en heeft een belangrijke rol in het moreel leerproces. Bij de vertrouwenspersoon kan geen melding worden gedaan. Wel kan de vertrouwenspersoon de medewerker bijstaan indien deze een melding van een integriteitsschending wil doen bij het Meldpunt.

De vertrouwenspersoon is onafhankelijk en heeft een geheimhoudingsplicht. De gemeente Haarlem kiest ervoor om de functie van vertrouwenspersoon Integriteit samen te laten vallen met de functie vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen. Voor de melder/klager is het immers van belang dat hij zich niet druk hoeft te maken of de betreffende kwestie nu een geval van integriteit of ongewenste omgangsvormen is. Het combineren van beide functies vraagt om de benodigde specifieke kennis en capaciteiten bij de vertrouwenspersonen. De Haarlemse vertrouwenspersonen worden goed in beide disciplines getraind om vraagstukken te behandelen en medewerkers daarbij te ondersteunen.

Aanwijzing functionarissen Meldpunt en Vertrouwenspersonen vpi&oo

Het college wijst de drie vaste functionarissen van het Meldpunt en de Vertrouwenspersonen vpi&oo aan conform bijgevoegde voordracht van de directie. De Ondernemingsraad is op deze voordracht gehoord. Op ad hoc basis kan de gemeentesecretaris eventuele andere interne of externe functionarissen toevoegen afhankelijk van de aard van de melding.

Externe meldingsprocedure bij Onderzoeksraad

In de nieuwe meldingsregeling is eveneens voorzien in een externe meldingsprocedure. Voor deze meldingsprocedure is de gemeente Haarlem reeds aangesloten bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO) die is gelieerd aan de VNG. De Onderzoeksraad staat voor onpartijdig onderzoek naar vermoedens van misstanden binnen het openbaar bestuur (meldingen worden onderzocht bij het Rijk, politie, defensie, provincie, gemeenten en waterschappen).

De regeling bij de Onderzoeksraad geldt alleen voor medewerkers en is een vorm van tweede instantie. De medewerker kan alleen melden indien hij eerst de gemeentelijke meldingsprocedure heeft gevolgd. Hij kan dan een melding doen als hij het niet eens is met het door het bevoegd gezag ingenomen standpunt in de gemeentelijke meldingsprocedure of indien hij geen standpunt heeft ontvangen binnen de gestelde termijn van de meldingsprocedure. Alleen in het geval zwaarwegende belangen de toepassing van de gemeentelijke meldingsprocedure in de weg staan, kan de medewerker het vermoeden van een misstand rechtstreeks melden bij de Onderzoeksraad.

De procedures ten aanzien van de gemeentelijke melding en externe melding komen grotendeels overeen, maar er zitten wel enkele verschillen in de begrippen en in de procedure die gehanteerd worden.

- Een verschil tussen beide regelingen is dat bij de externe meldingsprocedure gemeld kan worden bij een vermoeden van een *misstand* en bij de gemeentelijke meldingsprocedure kan gemeld worden bij een vermoeden van een *integriteitschending*. Definities van beide begrippen zijn in de meldingsregeling opgenomen. De begrippen overlappen elkaar deels. Omdat het begrip integriteitschending ruimer is en Haarlem een zo laagdrempelig mogelijk beleid voorstaat wordt voor de gemeentelijke meldingsprocedure het begrip integriteitschending gebruikt en wordt voor meldingen bij het externe meldpunt de formele en smallere definitie van een vermoeden van een misstand gebruikt.
- Voor de externe meldingsprocedure is vereist dat de melder werkzaam is of is geweest bij gemeente Haarlem. Om deze reden wordt in de externe meldingsprocedure alleen gesproken over ‘medewerker’ en niet over ‘melder’ waarmee in de gemeentelijke meldingsprocedure ook burgers (en bedrijven) worden bedoeld. Burgers kunnen derhalve geen externe melding bij de Onderzoeksraad doen.

Onderzoeksprotocol Integriteitschendingen

Indien na melding bij het Meldpunt Integriteit opdracht tot integriteitsonderzoek wordt gegeven, zal dit onderzoek naar oordeel van het bevoegd gezag worden verricht door een intern of extern onderzoeker. Indien nodig kan het Meldpunt Integriteit ook zelf onderzoek uitvoeren. In het Onderzoeksprotocol staat beschreven wat de melder kan verwachten wanneer de melding uitmondt in onderzoek. Het betreft bevoegdheden, verantwoordelijkheden, proces en wijze van onderzoek.

Werkinstructie ‘Toepassing Protocol Actieve Informatieplicht en Integriteitsmeldingen

Deze regeling is een herziening van de in 2012 vastgestelde Werkinstructie ‘Toepassing Protocol Actieve Informatieplicht en Meldingen van vermoeden van misstand. De herziening

ziet op een technische wijziging van terminologie en artikelverwijzingen als gevolg van de nieuwe meldingsregeling.

Financiële consequenties

In het eerste jaar zullen in ieder geval kosten moeten worden gemaakt voor training op het terrein van integriteit van de vier vertrouwenspersonen en de drie functionarissen van het Meldpunt. Deze kosten bedragen circa € 15.000,-. Ook in daaropvolgende jaren kan sprake zijn van (vervolg-)opleidingskosten in dezelfde grootte.

Daarnaast zullen eventueel kosten voor (extern) onderzoek kunnen worden gemaakt. Het is onduidelijk of er op jaarbasis veel of weinig meldingen binnenkomen die extern onderzoek vergen. Maar uitgaande van 2 gemiddeld tot zware externe onderzoeken zou het geschatte totaalbedrag voor extern onderzoek circa € 20.000,- per jaar bedragen.

5. Risico's en kanttekeningen

In verband met de bescherming van de identiteit van de melder wordt deze in beginsel vertrouwelijk behandeld en niet bekend gemaakt bij derden of de betrokkene ten aanzien van wie de melding is gedaan. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt indien het onderzoek/melding dit vereist. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als de melding enkel gebaseerd kan worden op de getuigenverklaring van de melder. In het kader van wederhoor van betrokkene kan de identiteit van de melder in dat geval van belang zijn om zich in voldoende mate te kunnen verdedigen. Deze spanning tussen vertrouwelijkheid van de identiteit van de melder en rechtmatige eerlijke wederhoor van de betrokkene moet van geval tot geval worden afgewogen. Enerzijds kan dan de keuze worden gemaakt om de identiteit niet meer geheim te houden dan wel de melding aan te merken als niet-onderzoekswaardig. Het is belangrijk dat het Meldpunt de melder vooraf erop wijst dat dit scenario zich zou kunnen voordoen en in voorkomende gevallen de te maken keuze met de melder bespreekt.

Omdat het aantal te verwachten meldingen op jaarbasis niet duidelijk is, valt de druk op de capaciteit en benodigd budget nog niet goed in te schatten. Het is van belang de capaciteitsbehoefte na de eerste 6 en 12 maanden te evalueren en zo nodig de capaciteit hierop aan te passen aangezien de meldpunttaak naast de reguliere functie wordt vervuld.

6. Uitvoering

Afdeling M&S/HRM draagt zorg voor de uitvoering van de meldingsregeling en ondersteunt de inrichting van het Meldpunt Integriteit. Interne en externe communicatie in samenwerking met M&S/Communicatie.

7. Bijlagen

Bijlage 1. Regeling Integriteitsmeldingen gemeente Haarlem 2015 Haarlem 2015 en de toelichting daarop in de Notitie Integriteitsmeldingen gemeente Haarlem 2015 (bijlage 1);
Bijlage 2. Onderzoeksprotocol gemeente Haarlem 2015;
Bijlage 3; Gewijzigde Werkinstructie 'Toepassing Protocol Actieve Informatieplicht en Integriteitsmeldingen';
Bijlage 4: Voordracht directie tot aanwijzing van de drie vaste functionarissen van het Meldpunt Integriteit en de Vertrouwenspersonen vpi&oo.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester