

Na lezing heeft ^{5.1.2.e} nog een reactie nav de klachtgronden

Validering melding over bejegening en ongelijke behandeling:

Alle meldingen en signalen die BI ontvangt, worden gevalideerd. Dat wil zeggen dat op basis van de informatie van de melder en eventueel aanvullend verkregen informatie afkomstig uit publiek toegankelijke bronnen (zie de eerder verstrekte privacyverklaring van BI), gekeken wordt of er sprake is van een concreet vermoeden van een integriteitsschending. Daarbij hanteert BI een afwegingskader (eveneens eerder verstrekt).

De validering van een melding vindt plaats langs de volgende lijnen:

- bij alle meldingen en signalen die BI binnen krijgt wordt gekeken of het gaat om een *medewerker* en of het gaat om een *integriteitsschending*. Soms gaat het namelijk niet om een medewerker van de gemeente, of gaat het om een arbeidsconflict of om een klacht;
- de meldingen/signalen worden na registratie in een alleen voor medewerkers van het team Meldpunt en Onderzoek toegankelijk systeem, besproken in het zogeheten vooroverleg. In dit overleg zitten de ^{5.1.2.e} de medewerkers van het Meldpunt en een aantal onderzoekers (in wisselende samenstelling);
- in dit overleg wordt besproken of en hoe de betreffende melding/het signaal kan worden gevalideerd. Essentieel hierbij is of de melder ook melding wil doen of slechts advies wil. In het laatste geval wordt de melding wel geregistreerd, maar niet door BI opgevolgd. Als het gaat om vermoedens van strafbare feiten is het niet altijd mogelijk om de wensen van de melder te volgen.¹ Indien de melding wel door BI opgevolgd kan worden wordt vervolgens gekeken naar welke informatie nodig is en of die informatie redelijkerwijs beschikbaar is. Daarbij wordt gekeken of het een voldoende *concrete* melding is of dat er meer informatie nodig is om te kunnen spreken van een vermoeden van een integriteitsschending. Het gaat daarbij om informatie die opgevraagd zou kunnen worden bij de melder of de betrokken leidinggevende of te raadplegen publiek toegankelijke bronnen zoals Kamer van Koophandel, internet, socials (open accounts). Uiteraard horen gesprekken met de melder hier ook bij. Bij het opvragen/ophalen van informatie wordt rekening gehouden met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit², als ook met relevante regelgeving op het gebied van privacy en verwerking van persoonsgegevens.

Nadat alle informatie is verkregen binnen de validatiefase wordt gekeken welke vervolgstappen mogelijk en noodzakelijk zijn. Toelichting:

- Bij een deel van de meldingen gaat het niet om een concreet vermoeden van een integriteitsschending. Omdat zij bijvoorbeeld een klacht opleveren over door de gemeente verleende dienstverlening of omdat

¹ In dat geval kan aangifte worden gedaan en kan BI daarover zo nodig adviseren, dan wel zelf besluiten om namens de gemeente aangifte te doen.

² Proportionaliteit houdt in dat er een redelijke verhouding moet zijn tussen het doel en het in te zetten middel. Subsidiariteit houdt in dat het minst ingrijpende middel moet worden ingezet om een bepaald doel te bereiken.

het gaat om een arbeidsconflict of een discussie over iemands functioneren. In die gevallen is het aan de lijn om het (weer) op te pakken en heeft BI (dus) geen rol meer. Regelmatig wordt daarom bijvoorbeeld geadviseerd om in de lijn gesprekken te voeren³:

- Ook komt het voor dat er wel degelijk wat aan de hand is met de sociale veiligheid, maar dat de melding te weinig concreet is of omdat de arbeidsverhouding onder druk is komen te staan door een functioneringstraject. In die gevallen geeft BI ook advies aan de lijn over welke interventies nodig/mogelijk zijn. Waar nodig wordt daarbij P&O en/of I&D en/of een arbeidsjurist betrokken (denk bijvoorbeeld aan trainingen, coachingstrajecten, mediation);
- In sommige gevallen is het nodig dat een persoonsgericht onderzoek wordt uitgevoerd. Overigens leidt slechts 10% van de meldingen tot een persoonsgericht onderzoek (zie de verstrekte jaarverslagen);
- In de gevallen waarin een schending wordt vastgesteld zonder dat daarvoor een persoonsgericht onderzoek door BI nodig is, wordt de lijn geadviseerd om advies te vragen aan de Directie Juridische Zaken over de eventuele arbeidsrechtelijke consequenties. Ook P&O wordt hier dan bij betrokken.

Wijze waarop Gedragscode is gehanteerd:

BI heeft tot doel de organisatie te ondersteunen in het worden, zijn en blijven van een integere organisatie. Daar valt onder anderen onder het bevorderen en de handhaving van de Gedragscode (reeds verstrekt).

Naast de handhaving heeft BI meer taken. Werken aan een integere organisatie betekent dat er aandacht is voor het bestrijden en voorkomen van ongewenst gedrag. BI geeft advies, training en ondersteuning bij integriteitsvragen. Dat gaat over alle vragen rond de integriteitsregels, maar ook over de morele vragen die het werk van de gemeente met zich kan brengen. BI geeft gevraagd en ongevraagd advies over bedrijfsprocessen, overeenkomsten die de gemeente voornemens is om te sluiten of signaleert een trend waarvan BI meent dat er actie moet worden ondernomen; denk daarbij aan de 'Handreiking Ambtenaren en actievoeren, hoe zit dat?' (reeds verstrekt).

BI verzorgt verschillende trainingen op het gebied van integriteit om op die manier het bewustzijn over integriteit van de gemeentelijke organisatie en de medewerkers te vergroten. Dit alles is gebaseerd op de Gedragscode en de ambtseed die medewerkers afleggen. Tot slot adviseert BI desgevraagd medewerkers en politieke ambtsdragers bij dilemma's die zij tegenkomen bij het uitoefenen van hun rol.

De regels in de Gedragscode zijn onder meer gebaseerd op de Ambtenarenwet 2017, het Burgerlijk Wetboek, het wetboek van Strafrecht en de Personeelsregelingen Gemeente Amsterdam. Het uitgangspunt hierbij is dat medewerkers zich moeten gedragen als een 'goed ambtenaar' en als een 'goed

³ Het komt regelmatig voor dat er geen concreet vermoeden van een schending kan worden vastgesteld, maar dat wel geconstateerd wordt dat er wat aan de hand is waar de betreffende leidinggevende mee aan de slag moet (bijvoorbeeld in de onderlinge verhoudingen op de werkvloer).

werknemer' (zie art. 6 van de Ambtenarenwet 2017 en art. 7:611 van het Burgerlijk Wetboek). BI bepaalt echter niet wat een 'goed ambtenaar' / 'goed werknemer' is. Dat is in de Gedragscode, maar ook in de hiervoor genoemde wetten en regelingen nader uitgewerkt. Dat krijgt verder zijn invulling in door het college vastgestelde beleidsvoorschriften en de rechtspraak. Als het nodig is, dan wordt de Gedragscode ook aangepast aan de (ontwikkelingen in de) rechtspraak en maatschappelijke ontwikkelingen.⁴

De Gedragscode is opgedeeld in zeven thema's: (i) omgaan met anderen; (ii) tegengaan van belangenverstremming; (iii) tegengaan van corruptie; (iv) omgaan met informatie; (v) gebruik van bedrijfsmiddelen; (vi) gedrag in de privésfeer; (vii) naleving van de Gedragscode. Elke thema is voorzien van een aantal regels en een toelichting daarop.

De Gedragscode is leidend voor de wijze waarop een ambtenaar zich binnen de gemeente heeft te gedragen en ook leidend voor de toets die BI aanlegt. Het vormt de basis van het werk van BI.⁵ De wijze waarop BI de Gedragscode toepast, moet navolgbaar zijn voor betrokkenen, maar moet ook ruimte laten voor maatwerk, bijvoorbeeld vanwege de specifieke omstandigheden waarin het handelen plaatsvindt of de specifieke rol of persoonlijke omstandigheden van de medewerker. Zo veel mogelijk uniformiteit in deze toepassing wordt geborgd door het feit dat BI een uitgebreid validatieproces hanteert, waarbij beslissingen door meerdere personen in een (voortdurend) multidisciplinair overleg worden genomen. Verder maakt BI gebruik van een afwegingskader. In dat document staan standaard vragen/overwegingen die BI kunnen helpen bij de weging van een melding (reeds verstrekt).

BI probeert recht te doen aan alle betrokkenen die bij BI komen. Dit betekent niet dat het tot de taken van BI behoort dat alle betrokkenen zich kunnen vinden in de adviezen/conclusies/vaststelling van de feiten, van of door BI. Uiteindelijk moet die vraag - in het ultieme geval - door de rechter worden beantwoord.

(gehanteerde) Onderzoeksmethode:

Indien er na validatie van de melding sprake is van een concreet vermoeden van een integriteitsschending ontstaan door het handelen of nalaten van een medewerker, zijn er drie mogelijkheden. De eerste is - indien er verder geen onderzoek nodig is, omdat de feiten helder zijn - dat de melding direct wordt voorgelegd aan DJZ. Er wordt vervolgens door DJZ geadviseerd over eventuele arbeidsrechtelijke consequenties.

De tweede mogelijkheid is dat sprake is van een betrekkelijk eenvoudige kwestie die door de directie zelf kan worden onderzocht.

De derde mogelijkheid is dat er weliswaar een concreet vermoeden is, maar er nog zaken onduidelijk zijn die nodig zijn om de vermoedelijke schending te kunnen uitsluiten of vaststellen. In het geval van een persoonsgericht

⁴ Omdat de Gedragscode onderdeel uitmaakt van de Personeelsregelingen Gemeente Amsterdam en daarmee van de COA, kan de Gedragscode alleen worden aangepast in overleg met de bonden.

⁵ Waarbij BI een afwegingskader hanteert om daar meer handen en voeten aan te geven (reeds verstrekt).

onderzoek kan BI namens de werkgever gebruikmaken van diverse bevoegdheden om deze vermoedelijke gedraging(en) nader te onderzoeken. Na ontvangst van de opdracht tot een persoonsgericht onderzoek van het directeurenteam kan BI gebruikmaken van werkgeversbevoegdheden en daarbij diverse methoden van onderzoek inzetten. Het door BI uitgevoerde onderzoek heeft in hoofdlijnen twee doelen:

- het verrichten van deugdelijk en zorgvuldig onderzoek door objectieve waarheidsvinding en de vastlegging van feiten en omstandigheden van het handelen alsook de context van dat handelen, op basis waarvan de verantwoordelijk directeur, al dan niet in samenspraak met het Directeurenteam, en nadat er juridisch advies is verkregen, kan besluiten tot het al dan niet vaststellen van een integriteitsschending c.q. misdraging en tot het nemen van (arbeidsrechtelijke) maatregelen of het afzien daarvan;
- contextonderzoek naar de omstandigheden die hebben geleid tot het ontstaan (van het vermoeden) van de integriteitsschending waarna, op basis van de verkregen inzichten, de organisatie kan worden geadviseerd en soortgelijke gevallen in de toekomst zoveel als mogelijk kunnen worden voorkomen.

Bij alle stappen die tijdens een onderzoek worden gezet en onderzoeksmethoden die daarbij worden gehanteerd vindt een afweging plaats op grond van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit: de inzet van een methode van onderzoek dient noodzakelijk te zijn en in verhouding te staan tot het doel van het onderzoek (evenredigheid) en bij de afweging tot het toepassen van een methode van onderzoek wordt gekozen voor die methode die het minst ingrijpend is.

De gebruikte onderzoeksmethoden en de overweging tot het inzetten daarvan worden altijd weergegeven in de eindrapportage.

BI kan ten behoeve van het onderzoek onder andere gebruikmaken van de navolgende niet-limitatieve bronnen en methoden van onderzoek:

- informatievergaring publiek toegankelijke bronnen;
- informatievergaring gesloten bronnen;
- digitaal onderzoek;
- onderzoek op de werkplek;
- interviews.

De inzet van sommige onderzoeksmethoden kan leiden tot een verdergaande aantasting van de privacy van de bij het onderzoek betrokken medewerkers. Er wordt derhalve onderscheid gemaakt tussen voornoemde reguliere onderzoeksmethoden en bijzondere onderzoeksmethoden. Zo zal, bijvoorbeeld, administratief onderzoek naar het gebruik van de Basisregistratie Personen (BRP) een mindere aantasting van de privacy opleveren dan het plaatsen van verborgen camera's op de werkplek. Bijzondere onderzoeksmethoden betreffen onder meer:

- werkplekonderzoek;
- het onderzoeken van zakelijk ter beschikking gestelde digitale gegevensdragers zoals een mobiele telefoon en/of een laptop;
- het statisch dan wel dynamisch volgen van personen;
- de inzet van heimelijke observatie door middel van camera's;

- het volgen van digitaal verkeer (e-mail of overige geautomatiseerde communicatiesystemen).

De inzet van bijzondere onderzoeksmethoden vereist extra zorgvuldigheid en een extra toets op de zwaarte en ernst van de onderzochte casus, de mogelijke inbreuk op de belangen van de persoon in onderzoek ten opzichte van de belangen van de gemeente Amsterdam als werkgever en overheidsorganisatie op grond van genoemde beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Indien bij het opstellen van de concept onderzoeksopdracht al bekend is dat de inzet van deze bijzondere onderzoeksmethodiek nodig zal zijn zal dit expliciet onderdeel uitmaken van de onderzoeksopdracht. De inzet van heimelijke observaties door middel van camera's moet bovendien ook worden voorgelegd aan de medezeggenschap.

De overwegingen die tot de inzet van de bijzondere onderzoeksmethode leiden, worden op schrift gesteld en toegevoegd aan de uiteindelijke onderzoeksrapportage.

Positie t.o.v. lijnmanagement:

BI maakt onderdeel uit van de afdeling Bestuur en Organisatie (B&O). B&O is verantwoordelijk voor een goed functionerende beheersing van de organisatie en (het doen uitvoeren van) onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid (checks and balances). Verder voert B&O regie op organisatiebrede, stadsbrede en strategische onderwerpen en bewaakt zij de integriteit van de organisatie. BI valt onder de directe verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris en legt aan hem verantwoording af. Daarnaast is er regulier overleg met de burgemeester als portefeuillehouder Integriteit. BI heeft geen betrokkenheid bij de aansturing van het lijnmanagement en is dan ook onafhankelijk van het lijnmanagement. Wel kan het noodzakelijk zijn dat naar aanleiding van een melding contact ontstaat tussen BI en het lijnmanagement. Dat contact vindt in beginsel pas plaats nadat daarvoor toestemming is verkregen van de melder. Contact met het lijnmanagement kan plaatsvinden op bijvoorbeeld de volgende momenten:

- In het kader van de validering van een melding. Tijdens het vooroverleg wordt besproken of en welke informatie nodig is om de melding/het signaal te kunnen valideren. Daarbij kan het gaan om informatie die zou kunnen worden opgevraagd bij het lijnmanagement;
- Het lijnmanagement kan zowel in de validatiefase, als in de onderzoeksfase worden gehoord in het kader van een melding;
- In het kader van de validatiefase wordt ook gekeken welke vervolgstappen noodzakelijk zijn. Een deel van de meldingen ziet niet op een concreet vermoeden van een integriteitsschending, omdat het bijvoorbeeld gaat over een klacht over door de gemeente verleende dienstverlening of omdat het gaat om een arbeidsconflict of een discussie over iemands functioneren. In die gevallen is het aan de lijn om het (weer) op te pakken en heeft BI (dus) geen rol meer. Regelmatig wordt daarom bijvoorbeeld geadviseerd om in de lijn gesprekken te voeren⁶;

⁶ Het komt regelmatig voor dat er geen concreet vermoeden van een schending kan worden vastgesteld, maar dat wel geconstateerd wordt dat er wat aan de hand is waar de betreffende leidinggevende mee

- Is sprake van een concreet vermoeden van een integriteitsschending, dan kan dat leiden tot een voorstel voor een persoonsgericht onderzoek.⁷
 - o een opdracht tot een persoonsgericht onderzoek wordt verstrekt door de gemeentesecretaris c.q. het Directeurenteam aan BI (dit gebeurt sinds september 2023). In het Directeurenteam zit een aantal vaste deelnemers (de gemeentesecretaris, directeur P&O, de voor de medewerker verantwoordelijk directeur) en een tweetal directeuren uit een flexibele schil. Deze flexibele schil bestaat uit een groep van zes directeuren die wisselend zitting hebben in het Directeurenteam. In gezamenlijkheid wordt de voorgestelde onderzoeksopdracht besproken en besloten tot het wel of niet verstrekken van een onderzoeksopdracht aan BI. BI heeft een adviserende rol in dat overleg;
 - o vanwege de impact van een persoonsgericht onderzoek op betrokken medewerkers worden in dit overleg ook altijd afspraken gemaakt over de personele zorg voor de betreffende medewerkers gedurende het onderzoek. Dat wil zeggen dat regelmatig wordt gevraagd hoe het gaat, wat ze nodig hebben en om ze te ondersteunen waar mogelijk. Deze taak wordt meestal neergelegd bij de voor de betreffende medewerker(s) verantwoordelijk directeur of leidinggevende;
 - o gedurende het onderzoek wordt de pio (persoon in onderzoek) altijd gehoord en worden de bevindingen aan de pio voorgelegd;
 - o de resultaten van het onderzoek worden neergelegd in een rapport. Dit rapport bevat de vaststelling van de feiten. De reactie van de pio op de voorgelegde bevindingen maakt integraal onderdeel uit van het rapport. Ook wordt de verklaring van de pio altijd als bijlage aangehecht aan het rapport;
 - o De bevindingen/feiten worden in het onderzoeksrapport niet genormeerd en er worden door BI ook geen adviezen gegeven ten aanzien van de mogelijke arbeidsrechtelijke consequenties. Het is aan DJZ om daarover te adviseren. Op basis van het onderzoeksrapport van BI en het advies van DJZ is het vervolgens aan de directeur van de desbetreffende directie om een besluit te nemen over het nemen van arbeidsrechtelijke maatregelen. Wel kunnen er aanbevelingen worden gedaan over de processen die relevant zijn geweest voor het niet integer handelen;
 - o Voordat het rapport wordt opgeleverd aan de verantwoordelijk directeur, wordt het rapport voorgelegd aan de pio voor een reactie. Deze reactie wordt ook aangehecht/opgenomen in het eindrapport;
 - o Vast onderdeel in het proces is dat de voor de medewerker verantwoordelijk directeur het rapport voorlegt aan Directie Juridische zaken (DJZ) voor arbeidsjuridisch advies. In de praktijk wordt het rapport (op verzoek van de directeur) omwille van de tijd meestal gelijktijdig aan de directeur en DJZ gestuurd. Op basis

aan de slag moet (bijvoorbeeld in de onderlinge verhoudingen op de werkvloer).

⁷ Slechts 10% van de meldingen leidt tot een persoonsgericht onderzoek (zie de verstrekte jaarverslagen).

van het rapport en het advies van DJZ neemt de directeur vervolgens een besluit ten aanzien van de arbeidsrechtelijke consequenties;

- o In het geval besloten wordt tot ontslag, wordt dit altijd voorgelegd aan de gemeentesecretaris. Bovendien is alleen de gemeentesecretaris bevoegd te beslissen over een ontslag op staande voet.