

Onderzoeksprotocol melding vermoeden misstand

Hoofdgeregels procedure

Een vermoeden van een misstand kan zowel ontstaan uit informatie die verkregen is binnen de eigen organisatie als uit informatie van personen van buiten de eigen organisatie. Bij overtreding van de gedragscode door een medewerker kan de MGR besluiten tot het doen van een onderzoek conform dit protocol, zonder dat een melding is gedaan.

Het vermoeden van een misstand wordt in ieder geval door het interne meldpunt aan de directeur MGR gemeld indien:

- het vermoeden van een misstand een directielid, Teammanager of andere afdelingshoofd betreft;
- indien het vermoeden van een misstand meerdere afdelingen raakt;
- indien het vermoeden van een misstand bij uitkomst kan leiden tot veel negatieve publiciteit.

Bij een vermoeden van een misstand dienen in ieder geval de volgende vragen te worden beantwoord door het Dagelijks Bestuur, de directeur MGR of het directielid (afhankelijk van wie het bevoegd gezag is):

1. Berust het vermoeden op voldoende concrete aanwijzingen en is het van voldoende gewicht;
2. Dient het vermoeden te worden aangegeven bij de Officier van Justitie;
3. Verricht de MGR eigen onderzoek en wie gaat dat vervolgens, met behulp van welke onderzoeksmethode doen;
4. Worden externen ingeschakeld om onderzoek te verrichten en wie krijgt hiertoe de opdracht;
5. Wanneer wordt welke informatie gegeven aan mensen in de eigen organisatie en wanneer wordt welke informatie gegeven aan mensen buiten de eigen organisatie.

Voordat wordt overgegaan tot (intern) onderzoek dienen doel, procedure, strategie en methode van onderzoek te worden vastgesteld. Dit dient schriftelijk te worden vastgelegd.

De bevindingen van het onderzoek en de reactie van de betrokkene hierop worden aan het bevoegd gezag van het onderzoek gerapporteerd.

2. Onderzoek naar misstanden

Artikel 2.1 Uitgangspunten

Professionaliteit

De onderzoeker in kwestie is deskundig en moet zich vanzelfsprekend onthouden van oneerbare handelingen, zoals het uitoefenen van (fysieke of psychische) druk, of het misleiden van betrokkenen.

Waarheidsvinding

Een onderzoek moet een zo volledig mogelijk beeld geven van een incident. Zowel belastend als ontlastend materiaal moet worden verzameld en vastgelegd. Het doel van het onderzoek is niet het bewijzen van het vermoeden en hiervoor een schuldige aanwijzen; het moet gaan om waarheidsvinding. De kernvraag daarbij is: is er inderdaad sprake van een misstand? En zo ja, binnen welke context vond die plaats en wie hadden/hebben er welke rol bij?

In verhouding tot de ernst van het gedrag

Twee begrippen spelen een rol: proportionaliteit en subsidiariteit.

Elk onderzoek moet proportioneel zijn. *Proportioneel* betekent dat het onderzoek en de gebruikte methoden in verhouding moeten staan tot de norm die is geschonden. Is de onderzoeksmethode eenmaal vastgesteld, dan wordt altijd gekozen voor de minst ingrijpende optie. Dat wil zeggen: alleen die handelingen die echt nodig zijn, en tijdens een korte periode. De lasten van het onderzoek worden anders voor de betrokkene(n) te zwaar in verhouding tot het onderzoeks- of organisatiebelang. Bij iedere keuze voor een onderzoeksmethode moet ook worden afgewogen of het uiteindelijke doel ook met een lichter onderzoeksmiddel kan worden bereikt (*subsidiariteit*). Is de benodigde informatie bijvoorbeeld ook te krijgen door de betrokkene en eventuele getuigen te horen, dan is observatie niet nodig.

Zonder vooringenomenheid

Voringenomenheid houdt in dat een onderzoek niet met open vizier wordt uitgevoerd.

Als je van te voren al denkt te weten hoe het zit, dan leidt dat tot tunnelvisie en sta

je niet meer open voor andere opties. De betrokken medewerker hoeft zijn onschuld niet te bewijzen; de organisatie moet bewijzen dat het aannemelijk is dat de medewerker zich schuldig heeft gemaakt aan een misstand. En dat dat plichtsverzuim met zich meebrengt.

Artikel 2.2 De onderzoeker

Bij de keuze voor de onderzoeker is objectiviteit het uitgangspunt. Indien gewenst kan er worden besloten om het onderzoek te laten verrichten door een extern bureau, of kan de interne onderzoeker zich laten bijstaan door een extern deskundige.

Indien het bevoegd gezag een directielid is, wordt het onderzoek in beginsel verricht door de afdeling HR. Het directielid kan in overleg met het intern meldpunt besluiten tot een andere onderzoeker.

Indien het bevoegd gezag het Dagelijks Bestuur of de directeur MGR is, wordt het onderzoek verricht door een door het Dagelijks Bestuur of de directeur MGR aangewezen persoon.

3. Feitenonderzoek

Artikel 3.1 Onderzoek naar strafbare feiten

Als er sprake is van een strafbaar feit, dan komt bij de beslissing om onderzoek te doen ook de vraag aan de orde of er aangiftemoet worden gedaan. Is er een redelijk vermoeden dat het gaat om een strafbaar feit, dan meldt de onderzoeker dat bij het bevoegd gezag. Dat bepaalt vervolgens of het aangifte wil/moet doen.

De aangifteplicht geldt voor elke medewerker die op de hoogte is van een strafbaar feit van de misdrijven die zijn genoemd in artikel 162 lid 1 van het Wetboek van Strafvordering. Er moet onverwijld aangifte worden gedaan:

- a. indien het misdrijf een ambtsmisdrijf is als bedoeld in titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Voorbeelden hier zijn: het verduisteren van geld, vervalsing van boeken of registers, aannemen van steekpenningen, (medeplichtigheid aan) schending van telefoongheim, deelneming aan leveranties of aannemingen waarover hem toezicht is opgedragen.
- b. indien het misdrijf is begaan door een medewerker die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken. Geschonden moet zijn een bijzondere ambtsplicht, dat wil zeggen een plicht die voortvloeit uit het door de medewerker beklede ambt. Het gaat dus om verplichtingen die specifiek aan het ambt kleven en waarin het ambt juist van andere onderscheidt.
- c. indien door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen. Hierbij gaat het om wettelijke regelingen, maar ook om beleidsregels en contractuele regelingen, dus om regelingen die niet de status van wet hebben.

Noch de samenloop, noch het feit dat gegevens uit het strafrechtelijk onderzoek van betekenis kunnen zijn voor en gebruikt kunnen worden in het kader van het disciplinaire onderzoek nemen weg dat het bij het disciplinaire onderzoek om een op zichzelf staand traject gaat. Bewaking van de voortgang van dat traject berust bij de MGR. Dit kan dus met zich meebrengen dat de MGR gehouden kan zijn op basis van eigen onderzoek over te gaan tot besluitvorming omdat de bevindingen uit een strafrechtelijk onderzoek bijvoorbeeld te lang op zich laten wachten.

Ook is het mogelijk dat wél de bevindingen van het strafrechtelijk onderzoek worden afgewacht, maar niet de uitkomst van het strafproces. Het besluit om over te gaan tot een bepaalde disciplinaire strafoplegging is immers gebaseerd op het tuchtrecht, op basis van geldende rechtspositieregelingen. Hierbij heeft het bevoegde bestuursorgaan de taak en bevoegdheid zich een oordeel te vormen over bepaalde vragen, waarbij het oordeel van de strafrechter niet behoeft te worden afgewacht. Evenmin zijn op de tuchtrechtelijke procedure de strafrechtelijke voorschriften inzake bewijslevering van toepassing. Een vereiste voor disciplinaire bestraffing is wél, dat men tot de overtuiging is gekomen dat de medewerker de hem verweten gedraging heeft verricht.

Artikel 3.2 Ordemaatregelen

Een ordemaatregel is een maatregel om een medewerker tijdelijk te beletten zijn werkzaamheden uit te oefenen. Of om hem te weren van zijn werkplek. Ook een schorsing (al dan niet met behoud van salaris) of een ontzegging van de toegang tot de werkplek is een ordemaatregel.

Bij een vermoeden van een misstand doet zich vaak meteen de vraag voor of de betrokken medewerker tijdens de procedure wel aan het werk kan blijven. Bijvoorbeeld als de werkgever denkt dat er kans is op herhaling van de misstand. Daarnaast kan de aanwezigheid van de betrokken medewerker storend zijn als de werkgever een onderzoek instelt. Bijvoorbeeld omdat hij dan het onderzoek kan frustreren. Denk hierbij aan de mogelijkheid van het vernietigen van bewijsmateriaal. Aan de andere kant kan het ook juist noodzakelijk zijn dat de medewerker zijn functie blijft uitoefenen. Bijvoorbeeld wanneer er aanvullend onderzoek moet worden gedaan en de medewerker (langer) geobserveerd moet worden.

In dat geval is de medewerker zelf niet op de hoogte van het vermoeden en van het feit dat er een onderzoek naar hem is ingesteld.

Het moment van het opleggen van een ordemaatregel is, zoals uit het bovenstaande blijkt, afhankelijk van de feiten en omstandigheden. In het algemeen dient er direct na het ontstaan van een vermoeden nagedacht worden over de vraag of er een ordemaatregel moet worden opgelegd. Is dat niet meteen nodig, dan kan de vraag op een later tijdstip toch weer actueel worden. Bijvoorbeeld tijdens het onderzoek, of erna.

Zorgvuldige afweging

Voor alle ordemaatregelen geldt dat het opleggen ervan veel impact heeft op de betrokken medewerker én zijn omgeving. Van het ene op het andere moment is de medewerker van de werkvloer verdwenen, moeten werkzaamheden worden overgenomen, en heerst er onzekerheid bij de collega's. De betrokken medewerker wordt door de ordemaatregel altijd geschaad. Er moet zo terughoudend mogelijk moet worden omgegaan met het opleggen van een ordemaatregel en het belang van de medewerker en het belang van de werkgever heel zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen. Aan de andere kant zorgen sommige vermoedens er nu eenmaal voor dat het opleggen van een ordemaatregel niet uit kan blijven.

Het opleggen van een ordemaatregel

Als er eenmaal besloten is om een ordemaatregel op te leggen, dan kan de medewerker tegen dat besluit bezwaar maken. Daarom wordt er een bezwaarclausule opgenomen in het schorsingsbesluit.

In het schorsingsbesluit wordt de reden van de ordemaatregel altijd zo duidelijk mogelijk beschreven. In uitzonderlijke gevallen kan dat niet, bijvoorbeeld omdat er in het onderzoeksbelang terughoudend mee moet worden omgegaan. In het schorsingsbesluit wordt ook de duur van de ordemaatregel genoemd. In dat geval geldt ook een omschrijving als "de schorsing geldt totdat het onderzoek is afgerond" als een bepaling van tijd.

Het kan zijn dat het onderzoek noodzakelijk maakt dat een medewerker direct wordt geschorst. Dan is er geen tijd voor een schriftelijk besluit. De schorsing wordt dan mondeling aangezegd en de schriftelijke bevestiging wordt vervolgens zo snel mogelijk overhandigd of verzonden.

Artikel 3.3 Onderzoeksopdracht

Een eventuele onderzoeksopdracht wordt schriftelijk verstrekt. Dat geldt zowel voor intern als voor extern uitgevoerde onderzoeken. De onderzoeksopdracht bevat een heldere afbakening en geeft aan wanneer de onderzoeksfase start.

De onderzoeksopdracht bevat in ieder geval de volgende onderdelen:

- *De aanleiding van het onderzoek.*
- *Een duidelijk omschreven opdracht.* De opdracht moet in eerste instantie zo smal mogelijk worden omschreven. Een te ruime opdracht kan namelijk later door een rechter worden opgevat als 'disproportioneel'.
- *De onderzoeksvragen.* Waar moet het onderzoek antwoord op geven?

Voert een externe partij het onderzoek uit? Dan moet in de opdracht ook staan:

- van welke bevoegdheden de externe partij gebruik mag maken;
- de vermoedelijke duur van het onderzoek;
- de verplichting om de opdrachtgever regelmatig op de hoogte te houden over de voortgang van het onderzoek;
- dat de externe partij werkt volgens dit onderzoeksprotocol.

Tijdens het onderzoek kan de misstand omvangrijker of ingewikkelder blijken dan gedacht. In dat geval kan in overleg met het bevoegd gezag worden besloten om het onderzoek uit te breiden. Denk daarbij aan capaciteit, bevoegdheden, of aantal mensen dat gehoord wordt. Iedere uitbreiding van het onderzoek moet altijd schriftelijk worden vastgelegd.

Artikel 3.4 Kennisgeving onderzoek

Voordat het feitenonderzoek kan beginnen, moet de betrokkene schriftelijk worden geïnformeerd over het feit dat er een feitenonderzoek naar hem wordt ingesteld. Daarnaast kan het ook mondeling worden verteld, bijvoorbeeld op het moment dat de schriftelijke kennisgeving persoonlijk wordt uitgereikt.

Soms is het niet mogelijk om de betrokkene onmiddellijk te informeren. Zo kan de kennisgeving worden uitgesteld als het onderzoeksbelang zich hier tegen verzet, bijvoorbeeld als de betrokkene mogelijk bewijsmateriaal kan vernietigen. Soms is er ook eerst nog verdere observatie nodig en is het daarom beter om de betrokkene niet direct te informeren.

De vermoedelijke schending en het onderzoeksbelang zijn uiteindelijk bepalend voor de mate van openheid in de kennisgeving.

Artikel 3.5 Onderzoeksmethoden

Tijdens het onderzoek kunnen verschillende onderzoeksmethoden worden gebruikt. De belangrijkste zijn:

Het interviewen van de betrokken medewerker en eventuele getuigen.
Onderzoek van de (digitale) werkomgeving.
Het onderzoek van telecommunicatie.
Observatie.

Ad a. Het interviewen van de betrokken medewerker en eventuele getuigen

Tijdens het feitenonderzoek worden zowel de betrokkene als eventuele getuigen geïnterviewd. Daarnaast wordt meestal een gesprek gehouden met de leidinggevende en met collega's – die op zich niets met de kwestie van doen hoeven te hebben. Deze personen kunnen onder andere informatie geven over de gang van zaken op de afdeling, over de werkwijze, of over wat besproken is tijdens werkoverleggen. Het afnemen van interviews is het meest gebruikte en soms zelfs enige mogelijke onderzoeksmiddel. Daarom is het erg belangrijk dat dit zo goed mogelijk gebeurt. Dat betekent in ieder geval dat:

- De betrokkene vooraf is geïnformeerd over de aard van het gesprek.
- De betrokkene weet dat hij zich tijdens het gesprek door een raadsman kan laten bijstaan (artikel 3:1 Awb).

Het spreekt voor zich dat de onderzoekers zich voor, tijdens en na het gesprek niet misleidend mogen uitlaten of gedragen. Ook mogen ze geen psychische of fysieke druk of dwang gebruiken: de betrokken medewerker moet zijn verklaring vrij kunnen afleggen. Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te bevorderen en er voor te zorgen dat de rechter het gesprek als bewijs kan accepteren, moeten de gesprekken worden gevoerd in koppels van twee onderzoekers. Dit is ook ter bescherming van de onderzoekers zelf.

Wil de betrokkene zich niet verantwoorden? Dan kan hem dat wel *plichtsverzuim* opleveren¹.

Cautie

Het is zorgvuldig om al aan het begin van het interview te bespreken wat de mogelijke consequenties zijn van niet meewerken of niet de waarheid vertellen. Daarnaast dient de medewerker erop gewezen te worden dat een eventuele verklaring over een strafbaar feit risico's met zich mee kan brengen. Het kan dan zijn dat de medewerker in bestuurlijke context een belastende verklaring heeft afgelegd, die later in een strafzaak wordt gebruikt.

Raadsman

De betrokkene moet de mogelijkheid worden gegeven om zich te laten bijstaan door een raadsman. Zijn er ernstige bezwaren tegen de raadsman, bijvoorbeeld omdat hij zelf betrokken is bij het plichtsverzuim of omdat tegen hem vergelijkbare verdenkingen bestaan? Dan kan zijn aanwezigheid worden geweigerd.

Het interviewen van getuigen

De onderzoekers kunnen – behalve de betrokken ambtena(a)r(en) – ook getuigen interviewen. Die kunnen binnen of buiten de organisatie vandaan komen. Voor de getuigen die binnen de organisatie werken, geldt hetzelfde als voor de betrokken medewerker: in principe zijn ze verplicht om aan het feitenonderzoek mee te werken. Niet meewerken, kan ook voor hen plichtsverzuim opleveren. De getuigen die worden uitgenodigd om een verklaring af te leggen worden gewezen op hun rechten en plichten. Die laatste zijn gelijk aan die van de betrokken medewerker. Het is netjes om de getuige(n) erop te wijzen dat hun verklaring later kan worden ingezien door de betrokken medewerker.

Verslag

De onderzoekers maken altijd van alle gesprekken een verslag. Omdat duidelijk moet zijn wie wat heeft verklaard, moeten alle verklaringen voorzien zijn van de naam van de geïnterviewde persoon, zijn handtekening en de datum van het interview. Een anonieme verklaring is alleen toelaatbaar in combinatie met ander verifieerbaar bewijsmateriaal en als handhaving van de anonimiteit op zeer zwaarwegende gronden nodig is.

Ad b. Onderzoek van de (digitale) werkomgeving

De werkomgeving valt onder de verantwoordelijkheid van de MGR. Als het vermoeden bestaat dat de werkomgeving informatie bevat die belangrijk is voor het onderzoek, dan kunnen de onderzoekers deze doorzoeken. Onder de werkomgeving wordt verstaan: dienstruimten, (archief)kasten, automatisering en dienstvoertuigen. Het doorzoeken van de werkplek zal zoveel mogelijk plaatsvinden in aanwezigheid van de betrokkene en gebeurt door minimaal twee onderzoekers. Hij wordt uitgenodigd om bij het doorzoeken aanwezig te zijn. Indien de persoon echter aangeeft niet aanwezig te willen zijn, of zonder opgaaf van gegronde redenen wegblijft op het overeengekomen tijdstip, kan toch tot het doorzoeken worden overgegaan. Van de resultaten maken de onderzoekers een rapport van bevindingen op.

Ad c. Onderzoek van telecommunicatie

1) De Centrale Raad van Beroep heeft in twee zaken uitgesproken dat een ambtenaar waaraan met betrekking tot integriteit extra hoge eisen mogen worden gesteld (zoals een politieambtenaar of gerechtssecretaris), openheid van zaken moet geven in een situatie waarin gerechtvaardigde twijfel is gerezen over zijn integriteit. Doet hij dat niet, dan riskeert hij plichtsverzuim. Hetzij omdat het nalaten om opheldering te verschaffen als plichtsverzuim wordt opgevat, hetzij omdat de ambtenaar de twijfel niet heeft kunnen of willen wegnemen. (LJN:AK4552, CRvB, 01/5857 AW en LJN: AK4558, CRvB, 02/3131 AW).

Onderzoek naar het gebruik van telecommunicatiemiddelen houdt in dat het gebruik van e-mail, internetcommunicatie, telefoon en/of fax wordt onderzocht. Aan dit onderzoek is een aantal voorwaarden verbonden.

Het aanwenden van deze onderzoeksmethode kan alleen geschieden om oneigenlijk gebruik van telecommunicatiemiddelen te onderzoeken en niet voor enig ander doel.

De bescherming van de privacy op de werkplek is in verschillende wet- en regelgeving vastgelegd. Zo heeft een werknemer op basis van artikel 8 Europees verdrag voor de rechten van de mens (ERVM) recht op een zekere mate van vertrouwelijke communicatie op zijn werkplek. Dus zonder inmenging van de werkgever. Uit jurisprudentie blijkt dat de zorg van een goed werkgever met zich meebrengt dat de vertrouwelijkheid van berichten met een meer persoonlijke, niet zakelijke inhoud, moet worden gerespecteerd. Dit betekent echter niet dat bij een duidelijk vermoeden van oneigenlijk gebruik, er geen inbreuk op deze privacy mag plaatsvinden. Ook hier moeten de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit echter goed in acht te worden genomen.

Bij controle van e-mail en internetverkeer zijn verschillende onderzoeksstadia mogelijk (controle van volume van e-mailverkeer, controle naar de extensie van attachments indien het onderzoek naar het volume onregelmatigheden heeft opgeleverd, onderzoek naar de tekst die bij het onderwerp van het bericht is ingevoerd, scanning van plaatjes/taal, onderzoek van inhoud van e-mailberichten al dan niet met toestemming). Het besluit om bepaald onderzoek te verrichten dient te geschieden na een zorgvuldige belangenafweging omtrent het recht op privacy van de persoon in kwestie en het belang van het onderzoek.

Onderzoek naar een vermoeden van een integriteitschending door middel van oneigenlijk gebruik van het internet kan bestaan uit het onderzoeken hoe vaak, hoe lang, welke websites bezocht zijn, hoe vaak, welke bestanden zijn gedownload (bijv. muziek, spelletjes, upgrades, drivers) en hoe lang dat heeft geduurd.

Bij het vermoeden van oneigenlijk telefoon- en/of kopieergedrag (bijvoorbeeld onverklaarbaar hoge telefoonkosten) kan onderzoek worden gedaan naar geregistreerde gespreksgegevens (datum, tijd, gekozen nummer, duur van het gesprek en de daaraan verbonden kosten).

Ad d. Observatie

Om de handelingen of de gedragingen die tot een vermoeden van een misstand hebben geleid te kunnen bevestigen, is het soms nodig om de betrokkene te observeren. Er zijn grofweg twee vormen van observatie mogelijk:

Dynamische observatie. In dit geval worden de betrokkene of een bepaald goed fysiek gevolgd. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van een foto- en/of videocamera. Een voorwaarde is dan wel dat de camera wordt ingezet vanaf de openbare weg of in openbaar toegankelijke ruimtes. Dat wil zeggen: de camera moet zichtbaar zijn voor iedereen. De aantasting van de persoonlijke levenssfeer moet zo beperkt mogelijk worden gehouden (bijvoorbeeld observatie beperken tot enkele dagen en tot hetgeen vanaf de openbare weg zonder meer voor een ieder waarneembaar is). Dynamische observatie kan ook buiten werktijd plaatsvinden. Bijvoorbeeld bij een vermoeden van oneigenlijk ziekteverzuim of van onverniegbare nevenactiviteiten. Observatie is een zwaar middel, zeker als het buiten werktijd plaatsvindt. Het vermoeden van plichtsverzuim moet daarom de aantasting van de privacy die er bij hoort kunnen rechtvaardigen. Ook moet goed gekeken worden of er niet een minder zwaar middel kan worden ingezet.

Statische observatie. Dit wil zeggen: het observeren met een (verborgen) camera op (een deel van) de werkplek. Van belang is hierbij wel dat de aantasting van de persoonlijke levenssfeer zo beperkt mogelijk wordt gehouden. Indien bijvoorbeeld op grond van geconstateerde feiten (diefstal uit een kassa) besloten wordt een verborgen videocamera te plaatsen, dient de camera zich enkel te richten op de directe werkomgeving van de kassa. Indien bekend is dat de diefstal heeft plaatsgevonden buiten werktijd, dienen opnames plaats te vinden buiten werktijd.

Het doel van de observatie is bepalend voor de keuze of medewerkers vooraf moet worden medegedeeld dat er een videocamera wordt geplaatst. Mededeling vindt plaats indien de werkgever het doel heeft om diefstallen in de toekomst te voorkomen. Indien het doel primair is gericht op het vaststellen van de identiteit en integriteit van een potentiële dader, is een geheime observatie de meest geschikte onderzoeksmethode. Een mededeling vooraf omtrent de plaatsing van een camera zou genoemd oogmerk immers volledig frustreren.

Net als aan de controle op e-mail en internetgebruik is aan het gebruik van observatiecamera's een aantal voorwaarden verbonden.

Er moet een concrete aanwijzing zijn dat er een misstand heeft plaatsgevonden.

Er moet een gerechtvaardigd belang zijn om een dergelijk zwaar onderzoeksmiddel in te zetten.

De aantasting van de persoonlijke levenssfeer moet zo beperkt mogelijk worden gehouden.

Het is niet toegestaan om zomaar op elke plek een camera op te hangen. Waar mensen zich vrij moeten kunnen voelen – zoals in kleedruimten of in toiletten – mag het *niet*.

Het gebruik van camera's moet beperkt blijven wat betreft tijd en plaats (proportionaliteitsvereiste).

De gegevens moeten worden opgeslagen in overeenstemming met de WBP en mogen alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor ze zijn opgeslagen (*doelprincipe*).

Het gebruik van heimelijke camera's mag dus alleen in uitzonderingsgevallen, als zwaarwegende belangen dat eisen en wanneer er geen alternatieven zijn om het onderzoeksdoel op een andere, minder ingrijpende manier, te bereiken.

Andere onderzoeksmethoden

De onderzoeksmiddelen die in de voorgaande paragrafen zijn beschreven, zijn niet uitputtend. Het zijn wel de belangrijkste en meest gebruikte. Soms wordt echter ook gebruik gemaakt van *statistisch onderzoek* of *handschriftanalyse*. Statistisch onderzoek kan helpen om een relatie te vinden tussen de aanwezigheid van een betrokkene op een bepaald(e) plaats of tijdstip en de vermeende misstand. Zo kan met behulp van een toegangspasje voor gebouwen van de MGR en gemeenten informatie worden verkregen over de eventuele aanwezigheid van de persoon in kwestie in een gebouw. Ook een pieper kan, indien de persoon in kwestie hierover beschikt, de nodige informatie geven. Uit de rechtspraak blijkt echter dat statistisch bewijs op zich – dus zonder enig andere vorm van bewijs – niet voldoende is. Bij handschriftanalyse wordt geschreven tekst voorgelegd aan een handschriftdeskundige die onderzoekt of een tekst naar alle waarschijnlijkheid aan een bepaalde persoon is toe te schrijven. In het algemeen wordt in juridische procedures aan een handschriftanalyse slechts aanvullende bewijskracht toegekend. In het kader van disciplinair onderzoek zal in beginsel aan een handschriftanalyse als enig middel van bewijs slechts dan doorslaggevende betekenis toekomen, als de uitkomst van die analyse geen redelijke twijfel open laat over de rol van betrokkene.

Openbare bronnen

Tijdens het onderzoek bestaat er vaak behoefte aan het inwinnen van informatie. Eén manier daarvoor is het raadplegen van openbare bronnen. Dankzij internet is de beschikbaarheid van dit soort bronnen flink toegenomen. Hoewel het gebruik van informatie uit dit soort bronnen in principe is toegestaan, is het wel belangrijk om te bepalen in hoeverre je waarde kan hechten aan de gevonden informatie. Is de informatie van de openbare bron bijvoorbeeld wel juist en betrouwbaar? Wordt er een beslissing genomen op basis van de gevonden informatie? Dan is het belangrijk om aan te geven wat de specifieke vindplaats is (URL) en wanneer de informatie is geraadpleegd. Zo kan achteraf de juistheid en betrouwbaarheid van de informatie worden gecontroleerd. Tip: maak een schermafbeelding en bewaar deze bij het digitale onderzoeksdossier.

Er bestaat ook verschil tussen de openbare bronnen zelf. Aan informatie van bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel of het bevolkingsregister, mag uiteraard meer waarde worden gehecht dan aan informatie via Facebook. Het aanvoeren van ondersteunend bewijsmateriaal is daarom in sommige gevallen noodzakelijk.

4. Verslaglegging en rapportage

Tijdens het feitenonderzoek worden alle uitgevoerde onderzoekshandelingen vastgelegd in een onderzoeksrapportage. Deze wordt na afronding van het onderzoek aangeboden aan het bevoegd gezag. Een goede verslaglegging vormt een solide (schriftelijke) basis om een oordeel te kunnen vormen over de vermoedelijke misstand. Of om vast te kunnen stellen dat er sprake is van plichtsverzuim. De manier waarop het onderzoek is uitgevoerd en de uiteindelijke bevindingen moeten aan het eind van het traject voor alle partijen inzichtelijk zijn. Daarnaast moeten de rechtmatigheid en de kwaliteit van het onderzoek en de bevindingen toetsbaar zijn².

4.1 Verslaglegging interviews en andere onderzoeksmethoden

Het is belangrijk om interviews altijd met twee personen af te nemen. Eén van beide legt tijdens het gesprek de verklaring schriftelijk vast. Dit verslag geeft een zo getrouw mogelijke weergave (in het kort en niet letterlijk) van wat er tijdens het gesprek aan de orde is gekomen. Er kan worden besloten om het gesprek vast te leggen met opnameapparatuur. Dat laatste mag alleen als alle aanwezigen daarmee instemmen.

Het verslag wordt in beginsel binnen enkele werkdagen toegestuurd. Na ontvangst stuurt de betrokkene het verslag en zijn eventuele schriftelijke opmerkingen binnen vijf werkdagen terug.

Het verslag wordt door alle gespreksdeelnemers, dus zowel de onderzoekers als de geïnterviewde, ondertekend. Als het verslag uit meerdere pagina's bestaat, dan wordt iedere pagina door de geïnterviewde geparafereerd.

Weigert een betrokkene het gespreksverslag te ondertekenen? Dan vermelden de onderzoekers dat in het verslag, als dat kan met opgaaf van de reden(en). Kunnen de onderzoekers en de betrokkene het niet eens worden over de tekst van het verslag, dan wordt de afwijkende mening van de betrokkene

2) In verschillende uitspraken heeft de CRvB het volgende bepaald: "In het ambtenarentuchtrecht gelden niet de strikte bewijsregels van het strafrecht, maar voor de constatering van plichtsverzuim dat tot disciplinaire bestraffingaanleiding kan geven, is het noodzakelijk dat op basis van beschikbare, deugdelijk vastgestelde gegevens, de overtuiging is verkregen dat de betrokken ambtenaar zich aan de hem verweten gedraging heeft schuldig gemaakt"

opgenomen in een apart verslag. Dat wordt vervolgens aan het gespreksverslag vastgehecht. Het verslag maakt deel uit van het uiteindelijke onderzoeksrapport.

Ook het gebruik van andere bevoegdheden en de manier waarop dat is gebeurd (bijvoorbeeld het doorzoeken van de werkomgeving, statische en/of dynamische observatie en het monitoren van e-mail/internet) moet goed worden vastgelegd.

4.2 Onderzoeksrapportage

De onderzoeksfase eindigt met het aanbieden van het onderzoeksrapport aan het bevoegd gezag. Dit rapport bevat alle informatie die het bevoegd gezag nodig heeft om zich een oordeel te kunnen vormen over het vermoeden van misstand. Daaronder wordt uiteraard ook informatie verstaan die *ontlastend* is voor de betrokken medewerker. Bijvoorbeeld informatie die niet positief is voor de opdrachtgever. In de eerste plaats omdat het relevante feiten en omstandigheden zijn die meegewogen moeten kunnen worden. In de tweede plaats omdat de betrokken medewerker de ontlastende feiten en omstandigheden waarschijnlijk later ook zelf zal aanvoeren. En dat kan er dan toe leiden dat een eerder besluit moet worden teruggedraaid.

Ook de betrokken medewerker moet zich op basis van het onderzoeksrapport een oordeel kunnen vormen over het onderzoek. Daarnaast moet hij dat eventueel kunnen (laten) toetsen op rechtmatigheid. Ook dat vraagt om een goede rapportage, die tijdig in het bezit moet komen van de betrokken medewerker.

Een onderzoeksrapportage bevat in ieder geval de volgende stukken:

- De onderzoeksopdracht, en eventuele latere uitbreidingen;
- Een beschrijving van de gebruikte onderzoeksmiddelen en de manier waarop deze zijn ingezet;
- Een weergave van alle feiten en omstandigheden die betrekking hebben op de vermoedelijke misstand;
- Een overzicht van alle relevante wet- en regelgeving (van toepassing zijnde wettelijke voorschriften, procedures, beleidstukken et cetera);
- Schriftelijke (achterliggende) stukken (zoals gespreksverslagen, verslagen van relevante werkoverleggen et cetera);
- De bevindingen op grond van het onderzoek.

Inzien en reactie op onderzoeksrapportage

De onderzoekscommissie stuurt het onderzoeksrapport, minus de bevindingen en conclusies, aan de betrokkene toe. Deze krijgt gelegenheid om binnen twee weken te reageren. Na deze termijn worden de bevindingen en conclusies vastgesteld.

Voorts wordt het integrale onderzoeksrapport aangeboden aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag zendt het integrale onderzoeksrapport aan betrokkene, die binnen twee weken zijn reactie daarop kan geven. Tevens kan hij mondeling gehoord worden door het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag oordeelt vervolgens of het onderzoek zorgvuldig is verricht en of de conclusies worden gedragen door de bevindingen van het onderzoek.

Besluitvorming naar aanleiding van de onderzoeksrapportage

De onderzoekers leggen alle feiten objectief vast. Daarbij mogen ze geen persoonlijke mening of oordeel geven. Zoals het trekken van eventuele consequenties (zoals het opleggen van een disciplinaire maatregel) naar aanleiding van de onderzochte feiten. Dat is de taak van het bevoegd gezag. Het objectief (descriptief) onderzoeken en het geven van een (normatief) oordeel moeten strikt gescheiden blijven. Als het gaat om een lijvig rapport met veel bijlagen worden de belangrijkste onderzoeksbevindingen in een apart(e) brief of een aparte tekst gezet.

Het bevoegd gezag beslist uiteindelijk of de vastgestelde feiten in het rapport aanleiding zijn om de feiten te kwalificeren als plichtsverzuim, of als een andere vorm van ongewenst ambtelijk handelen. Is dat zo, dan moet het vervolgens bepalen of het rapport aanleiding geeft tot een disciplinaire straf of een andere (rechtspositionele) maatregel. Het bevoegd gezag verwijst daarbij niet alleen naar de bevindingen van het onderzoek, maar onderbouwt hoe het zelfstandig *op basis van de onderzoeksresultaten* tot een besluit is gekomen. De conclusie kan natuurlijk ook zijn dat de betrokken medewerker niets te verwijten valt. In dat geval moet het bevoegd gezag besluiten hoe hier zorgvuldig over wordt gecommuniceerd.

Het onderzoeksrapport maakt geen deel uit van het personeelsdossier van de betrokken medewerker, maar wordt opgenomen in een afzonderlijk vertrouwelijk dossier. Per dossier wordt bepaald wie er wel of niet toegang toe krijgt, en onder welke voorwaarden.

5. COMMUNICATIE

Open en transparant communiceren over (vermoedelijke) misstanden is erg belangrijk voor het bespreekbaar maken van ongewenst gedrag. Maar ook voor het leren van kwesties die zich hebben voorgedaan. Daarnaast maakt het zichtbaar (en onderstreept het) welk belang de organisatie aan integriteit hecht. Daarbij moet steeds het juiste midden worden opgezocht tussen de gewenste openheid

en de privacy van de betrokkenen (“gesloten waar het moet, open waar het kan”). Net als het onderzoek zelf, is het ook bij communicatie belangrijk is om vooraf een plan te hebben; in dit geval een goede, vastgelegde communicatiestrategie. Daarin staat onder andere wie er op welk moment communiceert met wie, en wie inhoudelijk verantwoordelijk is voor welke communicatie. Daarnaast bevat de strategie afspraken over de externe communicatie. De media kan immers tijdens het feitenonderzoek een grote rol spelen.

Communicatie met de betrokkene

In deze handreiking zijn al een aantal manieren genoemd waarop het bevoegd gezag (of de onderzoekers) met de betrokkene communiceren:

De schriftelijke kennisgeving dat er een feitenonderzoek naar de betrokkene wordt ingesteld.

Een ordemaatregel.

De mededeling dat de betrokkene zich kan laten bijstaan door een raadsman.

Het interviewen van de betrokkene.

Hoor- en wederhoor.

De eventuele besluitvorming naar aanleiding van het onderzoek.

De betrokkene zal echter ook graag informatie willen hebben over de gang van zaken tijdens het onderzoek en over de voortgang ervan. Die wens kan conflicteren met het onderzoeksbelang. Normaal gesproken gebeurt dat dan ook niet.

Tijdens het onderzoek heeft de betrokkene over het onderzoek zelf vooral contact met de onderzoekers. Blijft hij zijn werk in de tussentijd uitoefenen, dan heeft hij daarnaast ook contact met zijn leidinggevende. Als de medewerker is geschorst, kan de leidinggevende contact met hem blijven houden, waarbij de leidinggevende vooral vraagt hoe het met de medewerker gaat en waarbij hij alert is op signalen. Zoals op de vraag of de bedrijfsarts of bedrijfsmaatschappelijk werk moet worden ingeschakeld. Als het onwenselijk is dat de leidinggevende zelf contact met de medewerker onderhoudt, dan kan een medewerker van de HR afdeling deze rol vervullen.

Nazorg

In de praktijk blijkt dat er soms blijvende onrust ontstaat na een intern onderzoek. En ook dat er veel vragen zijn – vooral vanuit de afdeling waar de betrokken medewerker werkzaam was (of is). In zo’n geval kan een nazorggesprek zinvol zijn. Een nazorggesprek is een nabespreking op de afdeling waar een intern onderzoek naar een vermeende misstand heeft plaatsgevonden.

Soms is een nazorggesprek niet nodig. Redenen om het wel te houden, zijn:

Het wegnemen van spanning en onduidelijkheid.

Het herbevestigen van de bestaande normen.

Lessen trekken (herkennen signalen, aanspreken).

Het vergroten van het vertrouwen in de organisatie.

Het voorkomen of corrigeren van onjuiste verhalen over het voorval/onderzoek.

Extern onderzoek

Als er wordt besloten om een onderzoek extern uit te laten voeren, is en blijft het bevoegd gezag zelf verantwoordelijk voor dat onderzoek. Elk extern onderzoek wordt dus in opdracht van en onder regie en verantwoordelijkheid van de organisatie uitgevoerd.

Wie voert de regie?

Het interne meldpunt neemt de regierol op zich.

Aandachtspunten voor regievoerder

Hieronder staat een aantal belangrijke aandachtspunten voor de regievoerder op een rij:

Bekijk aan de hand van de onderzoeksopdracht welke expertise er precies voor het voorgenomen onderzoek nodig is. Een eerste reactie is vaak om te kiezen voor een bedrijfsrecherchebureau, terwijl bij financiële onderzoeken een accountant vaak een veel betere keuze is.

Ga alleen in zee met een deskundige en professionele partij. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Er zijn immers veel grote bekende bureaus die integriteitsonderzoeken uitvoeren en nog meer eenmanszaken. Die laatste vindt u onder zoektermen als ‘integriteitsonderzoeksbureau’, ‘bedrijfsrecherche’, ‘recherchebureau’ of ‘detectivebureau’. De prijzen en de mogelijkheden van al deze bureaus verschillen behoorlijk. Ook in deze branche geldt dat er veel kaf tussen het koren zit. Het is dus verstandig dat de regievoerder zich breed oriënteert. Navraag bij andere organisaties uit de sector is daarbij verstandig. Van belang is onder andere de prijs-kwaliteitverhouding en dat het bureau aansluit bij de waarden van onze organisatie. Werkt het bureau volgens een eigen onderzoeksprotocol? Heeft het oog voor het organisatiebelang? Geeft het bureau gevraagd of ongevraagd advies over gesignaleerde proces- of systeemfouten of beperkt het zich tot het feitenonderzoek?

De onderzoeksopdracht moet smal gedefinieerd worden. Dat betekent dat de opdracht beperkt moet worden tot de waarheidsvinding voor het vermoeden waarvan melding is gedaan. Is het later eventueel nodig of wenselijk om de opdracht te verruimen, dan kan dat alsnog (uiteraard alleen in overleg met de opdrachtgever; leg dit laatste ook schriftelijk vast!). Zo wordt voorkomen dat de té enthousiaste onderzoekers de gelegenheid krijgen om onbeperkt onderzoek te doen, met alle kosten en gevolgen

van dien. De onderzoekers worden zo niet alleen in tijd begrensd, ze worden ook gedwongen om alleen die onderzoekshandelingen te verrichten die echt nodig zijn.

Het is raadzaam om meerdere offertes aan te vragen bij verschillende bureaus en kritisch te zijn bij de beoordeling ervan. Als er technische hulpmiddelen worden ingezet, zoals camera's, gelden er vaak andere voorwaarden en kunnen daar vervolgcosten aan verbonden zijn. Zo moet iemand, als er (urenlang) beelden worden opgenomen, deze achteraf bekijken en verslag doen. De kosten hiervan kunnen flink oplopen.

Bij de opdrachtverlening dient vastgelegd te worden dat opdrachtgever en opdrachtnemer regelmatig de voortgang en de vervolgstappen van het onderzoek bespreken. En ook hoe dat gebeurt.

Het is raadzaam om met het bureau afspraken te maken over hoe en wanneer het onderzoeksresultaat wordt opgeleverd, wie de eigenaar is van de onderzoekgegevens en wat er gebeurt met kopieën of bewijsstukken in handen van de onderzoekers.

*Aldus vastgesteld door het dagelijks bestuur van de MGR in haar vergadering van 5 juli 2017,
De voorzitter,*

De secretaris,

I. Hol

De voorzitter,

Drs. H.M.F. Bruls