



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Modelinstructie Handelwijze Integriteitsschendingen binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid

Datum
Update van VenJ
naar JenV

juli 2017
november 2017

Colofon

| | |
|-----------------|---|
| Afzendgegevens | Bureau Secretaris-Generaal Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 20301 2500 EH Den Haag www.rijksoverheid.nl/venj |
| Contactpersonen | T.M. Rinkel, Centrale Coördinator Integriteit T 06 51 30 46 56 E.C. Brommet, Senior Beleidsadviseur Integriteit T 06-13 57 81 37 |
| Bijlage | 1 |

Inhoud

| | |
|---------|---|
| Colofon | 3 |
| 1 | Inleiding 6 |
| 2 | Definitie en omschrijving van een integriteitsschending 7 |
| 3 | Taken centrale eenheid / functionaris in het geval van een integriteitsschending 9 |
| 4 | Procedure 10 |
| 5 | Handelwijze na de melding van een integriteitsschending 13 |
| 5.1 | Een intern (bij het organisatieonderdeel) gemelde integriteitsschending 13 |
| 5.2 | Melden door het bevoegd gezag 13 |
| 5.3 | Eerste beoordeling van de melding en starten van een onderzoek 14 |
| 5.4 | Afhandeling van de melding 15 |
| 5.5 | Bescherming tegen benadeling 15 |
| 5.6 | Samenloop van een (disciplinair) feitenonderzoek en een strafrechtelijk onderzoek 16 |
| 5.7 | Ordemaatregelen 17 |
| 6 | Oriënterend (voor)onderzoek 21 |
| 6.1 | Doel 21 |
| 6.2 | Procedure 21 |
| 6.3 | Vervolg 22 |
| 7 | (Disciplinair) feitenonderzoek 23 |
| 7.1 | Doel 23 |
| 7.2 | Procedure 23 |
| 7.3 | Bevoegdheden 24 |
| 7.4 | Verplichte medewerking van betrokkene en cautie 24 |
| 7.5 | Vervolg 25 |
| 8 | Uitwisseling van gegevens tussen een oriënterend (voor)onderzoek en een (disciplinair) feitenonderzoek 27 |
| 9 | Juridische afhandeling integriteitsschendingen 29 |
| 9.1 | Tenlasteleggings- en verantwoordingsfase 29 |
| 9.2 | Voornemen tot strafoplegging 29 |
| 9.3 | Betrokkene mag bedenkingen inbrengen 30 |
| 9.4 | Opleggen van straf of maatregel 30 |
| 9.5 | Rechtsmiddelen voor de ambtenaar 31 |
| 10 | Rehabilitatie 33 |
| 10.1 | In welke gevallen is het bevoegd gezag gehouden tot rehabilitatie? 33 |
| 10.2 | Hoe gaat rehabilitatie in zijn werk? 33 |
| 11 | Schriftelijke vastlegging door het bevoegd gezag 35 |
| 12 | Nazorg 36 |

1 Inleiding

Deze instructie beschrijft de wijze, waarop de functionarissen binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) die optreden als bevoegd gezag moeten omgaan met een (vermoedelijke) integriteitsschending.

Kennisneming van deze instructie is daarmee van belang voor alle medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid die op enigerlei wijze betrokken zijn bij een melding van een (vermoedelijke) integriteitsschending, het onderzoek daarnaar en de afhandeling daarvan.

Het stroomschema (**zie bijlage**) moet daaraan bijdragen.

De rechten en verplichtingen van de betrokkene en de getuige in een (disciplinair) feitenonderzoek zijn geconcretiseerd in twee afzonderlijke brochures.

Hierna zullen we eerst omschrijven wat we onder een integriteitsschending verstaan.

OPTIONEEL

Veel grote organisaties hebben een speciaal centraal meldpunt ingericht, dat in het geval van integriteitsschendingen een aantal taken heeft. Deze taken worden in hoofdstuk 3 van deze instructie beschreven.

Vervolgens omschrijven we de te volgen procedure op hoofdlijnen, waarna we in de daaropvolgende hoofdstukken verschillende fases binnen deze procedure nader uitwerken:

- de handelwijze direct na een melding;
- de verschillende soorten onderzoek die kunnen worden ingesteld;
- de stappen die op grond van dit onderzoek kunnen worden genomen, zoals een disciplinair traject, rehabilitatie en/of nazorg.

2 Definitie en omschrijving van een integriteitsschending

Binnen Justitie en Veiligheid gebruiken we de volgende definitie van een integriteitsschending:

Een handeling of het nalaten daarvan, binnen of buiten diensttijd, waarbij in strijd is gehandeld met de wet, beleidsvoorschriften, circulaire, gedragsrichtlijnen of met de plichten en verantwoordelijkheden van het goed ambtenaarschap,

OPTIONEEL

dan wel een gedraging die een strafbaar feit oplevert. (Voor OM, Nationale Politie en DJI zal dit vrijwel altijd wel het geval zijn, omdat zij werkzaam zijn in de strafrechtketen, maar voor een ambtenaar die werkzaam is op het bestuursdepartement hoeft dat op basis van de huidige jurisprudentie niet altijd het geval te zijn. Als het delict zich buiten de werksfeer heeft afgespeeld, zal het afhankelijk zijn van de feiten en omstandigheden (aard en ernst delict, maat opgelegde straf, belemmering functioneren ambtenaar, welke schade ten aanzien van de dienst) of dit een integriteitsschending oplevert.

Voor alle bij JenV werkende ambtenaren geldt dat zij verplicht zijn zich te gedragen zoals het een goed ambtenaar betaamt.

Het is niet uitputtend te omschrijven in welke gevallen er wel en in welke er niet is gehandeld volgens goed ambtenaarschap. Hieronder volgt het toetsingskader om deze beoordeling te kunnen maken.

Het kader wordt gevormd door twee wetsartikelen:

- artikel 125ter Ambtenarenwet bepaalt dat een ambtenaar verplicht is om zich als een goed ambtenaar te gedragen;
- artikel 50 van het ARAR bepaalt dat "de ambtenaar gehouden is de plichten uit zijn functie voortvloeiende nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen, zoals een goed ambtenaar betaamt."

Ook de eed of belofte die door alle medewerkers van JenV is afgelegd, is van belang. Op grond van artikel 51 ARAR is de ambtenaar verplicht om een eed of belofte af te leggen. De ambtenaar legt daarmee een verklaring af over zijn functievervulling als ambtenaar en spreekt daarmee uit dat hij zich bewust is van zijn bijzondere positie in de samenleving. Handelen in strijd met de eed of belofte kan (een vermoeden van) opleveren.

Verder is de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR) van belang. Deze code geeft een nadere invulling van het hiervoor vermelde kader voor integer handelen. Het document geeft een overzicht van de belangrijkste rijksbrede afspraken op het gebied van integriteit. Daarnaast biedt de code een houvast bij het maken van afwegingen en het nemen van beslissingen. De gedragscode is van toepassing op iedereen die werkt voor het Rijk. In de eerste plaats zijn dit alle ambtenaren die zijn aangesteld in dienst van de Rijksoverheid. Daarnaast geldt de gedragscode ook voor andere mensen die werkzaam zijn voor de Rijksoverheid bijvoorbeeld als stagiair, als uitzendkracht of als extern ingehuurd opdrachtnemer. Het ministerie van Justitie en Veiligheid hanteert deze rijksbrede gedragscode. De oude JenV-gedragscode is komen te vervallen.

OPTIONEEL

Voorts geldt voor medewerkers van (organisatieonderdeel) aanvullend een specifieke gedragscode, die is opgesteld vanwege de specifieke publiekrechtelijke taak en/of de specifieke kenmerken en risico's van (organisatieonderdeel). Dit is de (naam Code) van (datum).

Aan de hand van het hierboven weergegeven toetsingskader zal per geval de beoordeling gemaakt moeten worden of er sprake is van een vermoedelijke integriteitsschending.

Voorbeelden van integriteitsschendingen kunnen zijn:

- belangenverstrengeling;
- onzorgvuldig omgaan met informatiebronnen;
- manipulatie of misbruik van (de toegang tot) informatie;
- misbruik van bevoegdheden of positie;
- onverenigbare functies/bindingen/activiteiten;
- ongewenst gedrag, seksuele intimidatie, discriminatie, agressie en geweld;
- strafbare feiten binnen en buiten werktijd ¹;
- misdragingen binnen en buiten werktijd ²;
- verspilling en misbruik van rijkseigendommen;
- handelen in strijd met de afgelegde eed of belofte.

Waar in dit stuk wordt gesproken over integriteitsschending wordt ook bedoeld: een *vermoeden* daarvan.

Waar in dit stuk wordt gesproken over 'betrokkene' wordt bedoeld: de persoon op wie het onderzoek zich richt.

Waar in dit stuk wordt gesproken over bevoegd gezag wordt bedoeld: de persoon die bevoegd is rechtspositionele beslissingen en besluiten te nemen ten aanzien van de betrokkene.

¹ Zie optionele aanvulling op pagina 9.

² Te denken valt aan misdragingen die het imago van het ministerie van Justitie en Veiligheid of daarbij betrokken personen kunnen schaden of onheuse bejegeningen aan medewerkers van of betrokkenen bij het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Optioneel en, indien van toepassing, nader te specificeren per organisatieonderdeel

3 Taken centrale eenheid / functionaris in het geval van een integriteitsschending

Organisatieonderdelen kunnen een centrale eenheid hebben ingericht dan wel een functionaris hebben aangewezen met als kerntaak het op structurele wijze aandacht geven aan en versterken van integriteitszorg binnen het organisatieonderdeel. Deze eenheid of functionaris heeft dan een adviserende, stimulerende en ondersteunende rol. Specifieke taken kunnen onder andere zijn:

- fungeren als meldpunt waar het bevoegd gezag melding dient te maken van elke (vermoedelijke) integriteitsschending en de afhandeling daarvan;
- het registreren van deze meldingen, de afdoeningen daarvan en het bevorderen van de uniformiteit daarvan;
- het op verzoek van het bevoegd gezag uitvoeren van onderzoek naar de integriteitsschending of het vermoeden daarvan, met behulp van eigen opgeleide onderzoekers die behoren tot deze centrale eenheid;
- het op verzoek van het bevoegd gezag geven van ondersteuning en advies in de handelwijze na constatering van een integriteitsschending of een vermoeden daarvan en/of over de afdoening van een geconstateerde schending;
- het in elk stadium van een (vermoedelijke) integriteitsschending fungeren als 'sparring partner' voor het bevoegd gezag.

Daarbij is het niet de bedoeling dat deze centrale eenheid of functionaris verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag overneemt. Het bevoegd gezag blijft zelf verantwoordelijk voor de afweging of een incident gemeld dient te worden als (vermoedelijke) integriteitsschending, voor het geven van de opdracht tot het instellen van een onderzoek, voor de keuze door wie dit onderzoek wordt verricht, voor de wijze van afhandeling van het onderzoek, etc. Iedere stap in dit proces vraagt steeds om een grondige afweging en expliciete beslissing van het bevoegd gezag.

4 Procedure

In dit hoofdstuk wordt de volledige procedure van een onderzoek naar een integriteitsschending op hoofdlijnen beschreven. De verschillende fases zijn:

1. Melding / eerste signaal

Elke behandeling van een integriteitsschending kent een startpunt. Dit is het moment, waarop de informatie over een integriteitsschending voor de eerste maal binnenkomt of als zodanig wordt onderkend. De melding / het eerste signaal kan bijvoorbeeld afkomstig zijn uit:

- een interne melding in de lijn;
- een vertrouwelijke melding aan de Vertrouwenspersoon;
- informatie uit een lopend onderzoek of restinformatie uit een afgesloten strafrechtelijk onderzoek;
- een brief van een burger;
- een melding via de Vertrouwenslijn.

Op basis van de melding / het eerste signaal wordt bepaald of de melding ontvankelijk is. En zo ja, of een onderzoek ingesteld moet worden. Zie hiervoor hoofdstuk 5 van deze instructie.

2. Oriënterend (voor)onderzoek

Dit is een kort onderzoek, waarin de melding wordt geduid. Als direct duidelijk is dat er een onderzoek moet komen, kan het oriënterend (voor)onderzoek achterwege blijven. Het oriënterend (voor)onderzoek beschrijven we in hoofdstuk 6 nader.

3. (Disciplinair) feitenonderzoek

Als besloten wordt tot een inhoudelijk onderzoek, volgt een (disciplinair) feitenonderzoek. In het (disciplinair) feitenonderzoek leggen de onderzoekers alle feiten objectief vast, zonder daarbij een persoonlijke mening of oordeel te geven. Het is namelijk de taak van het bevoegd gezag om te oordelen of de vastgestelde verweten gedragingen te kwalificeren zijn als plichtsverzuim. Het (disciplinair) feitenonderzoek komt in hoofdstuk 7 nader aan de orde.

4. Juridische afhandeling

Dit is het formele disciplinaire traject dat voorgeschreven is als het bevoegd gezag besluit de in het onderzoek vastgestelde verweten gedragingen te kwalificeren als vermoedelijk plichtsverzuim en voornemens is om een disciplinaire straf op te leggen. Dit traject kent de volgende vier fases:

a. Tenlasteleggings- en verantwoordingsfase

Als het bevoegd gezag oordeelt dat er sprake is van vermoedelijk plichtsverzuim, moet de betrokkene daarvan formeel op de hoogte worden gesteld. Dit gebeurt schriftelijk en wordt aangeduid als de tenlastelegging. Betrokkene krijgt de gelegenheid zijn visie te geven op de hem/haar ten laste gelegde gedragingen. Dit kan schriftelijk en/of mondeling gebeuren;

b. Voornemen tot strafoplegging

Nadat de betrokken ambtenaar in staat is gesteld zich te verantwoorden, volgt een definitief standpunt ten aanzien van de ten laste gelegde feiten en omstandigheden. Vastgesteld moet worden of de betrokken ambtenaar zich al dan niet schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim. Het opleggen van straf bij geconstateerd plichtsverzuim is geen verplichting. Het is uit het oogpunt van gelijkheid en precedentwerking wel zinvol dat

binnen het organisatieonderdeel in beginsel eenvormig wordt gehandeld. Als besloten wordt de ambtenaar disciplinair te straffen, moet het bevoegd gezag dit voornemen schriftelijk aan de betrokken ambtenaar meedelen;

c. Deze mag bedenkingen inbrengen

Tegen het voornemen tot disciplinaire strafoplegging, mag de betrokken ambtenaar bedenkingen inbrengen. Dat kan schriftelijk en/of mondeling plaatsvinden;

d. Besluit tot strafoplegging.

De juridische afhandeling binnen het disciplinaire traject wordt in hoofdstuk 9 nader beschreven.

Tijdens het onderzoekstraject en de juridische afhandeling kan de betrokken ambtenaar zich desgewenst van juridische bijstand voorzien. De kosten hiervan zijn voor eigen rekening.

Een stroomschema van de behandeling van een (vermoedelijke) integriteitsschending is **als bijlage** ingevoegd.

5 Handelwijze na de melding van een integriteitsschending ³

5.1 Een intern (bij het organisatieonderdeel) gemelde integriteitsschending

De leidinggevende of de Vertrouwenspersoon bij wie een vermoeden van een integriteitsschending wordt gemeld, draagt er zorg voor dat het bevoegd gezag onmiddellijk op de hoogte wordt gesteld van het gemelde vermoeden en van de datum, waarop de melding is ontvangen. De Vertrouwenspersoon maakt de identiteit van de melder niet bekend zonder dat deze daar schriftelijk mee instemt.

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor een adequate afhandeling van de melding. Zo moet er een ontvangstbevestiging uitgaan naar de ambtenaar die een vermoeden van een integriteitsschending heeft gemeld. In de ontvangstbevestiging staat om welk vermoeden het gaat en het moment, waarop de medewerker het vermoeden aan zijn leidinggevende of de Vertrouwenspersoon heeft gemeld. Als de ambtenaar vertrouwelijk heeft gemeld aan de Vertrouwenspersoon, stuurt het bevoegd gezag een ontvangstbevestiging aan de Vertrouwenspersoon. De Vertrouwenspersoon stuurt of geeft deze door aan de melder.

Is de identiteit van de melder bekend, dan moeten degenen die betrokken zijn bij de behandeling van een melding vertrouwelijk omgaan met de identiteit van de melder. Deze mag niet verder bekend worden gemaakt dan noodzakelijk is voor de procedure rondom de melding.

In de meeste gevallen zal de melding gaan over handelingen van een of meer individuele medewerkers. De identiteit van de betrokken medewerker(s) kan in de melding zijn opgenomen of eenvoudig zijn op te maken uit het relaas. Om ongewenste beschadiging van de betrokken medewerker(s) te voorkomen, krijgt de melding van meet af aan een strikt vertrouwelijke status. Hiermee bedoelen we dat alleen de verantwoordelijke en de met de directe behandeling belaste functionaris(sen) beschikt(ken) over de melding en de daarmee samenhangende informatie.

Het bevoegd gezag informeert de persoon of de personen op wie de melding betrekking heeft, tenzij het onderzoeksbelang zich daartegen verzet of een belang van de melder onnodig of onevenredig kan worden geschaad.

5.2 Melden door het bevoegd gezag

OPTIONEEL en, indien van toepassing, nader te specificeren per organisatieonderdeel

Organisatieonderdelen kunnen een centrale eenheid hebben ingericht dan wel een functionaris hebben aangewezen die zicht houdt op het totaalbeeld van (vermoedelijke) integriteitsschendingen en de wijze van afdoening daarvan. Het bevoegd gezag van een organisatieonderdeel maakt de afweging of een incident gemeld dient te worden aan deze eenheid of functionaris als (vermoedelijke) integriteitsschending. In het verlengde daarvan meldt het bevoegd gezag ook alle

³ Dit hoofdstuk gaat over de (verplichte) handelingen door organisatieonderdelen of medewerkers daarvan na een gemelde integriteitsschending. Zie voor het melden van integriteitsschendingen door individuele medewerkers het 'Model Handreiking Melding Integriteitsschendingen en misstanden binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid'.

genomen beslissingen en maatregelen naar aanleiding van een onderzoek naar een (vermoedelijke) integriteitsschending aan deze eenheid of functionaris.

Het bevoegd gezag beoordeelt of de ambtelijke en/of politieke top over de melding moet worden geïnformeerd.

5.3 Eerste beoordeling van de melding en starten van een onderzoek

Naar aanleiding van de melding, wordt in de eerste plaats beoordeeld of de melding ontvankelijk is.

De melding is niet-ontvankelijk, als het gemelde vermoeden geen betrekking heeft op een medewerker van JenV en/of de gedraging niet valt onder de verantwoordelijkheid van de organisatie.

Het bevoegd gezag stelt onmiddellijk een onderzoek in naar het vermoeden van een integriteitsschending, tenzij:

- het vermoeden kennelijk ongegrond is;
- de melding kennelijk onredelijk laat is gedaan.

Het vermoeden van een integriteitsschending is kennelijk ongegrond als er overduidelijk geen sprake is van een integriteitsschending, maar bijvoorbeeld van een rechtspositioneel conflict. Hiervan is ook sprake als op voorhand duidelijk is dat er onvoldoende concrete aanwijzingen van relevante feiten en omstandigheden zijn.

Als het gaat om meldingen die kennelijk onredelijk laat zijn gedaan, dan betreft het in geval van een misstand, zo blijkt uit de toelichting bij de Klokkenluidersregeling, feiten die in het verre verleden hebben plaatsgevonden. In het algemeen zal de organisatie niet te snel moeten oordelen dat een melding te laat is gedaan.

Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen op welk niveau en door wie het onderzoek wordt uitgevoerd. Zie hiervoor hoofdstukken 6 en 7 van deze instructie.

Als het onderzoek achterwege blijft, moet de melder daarover zo spoedig mogelijk schriftelijk worden geïnformeerd door het hoofd van dienst. Ook de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft, krijgen als zij op de hoogte zijn gebracht van de melding, hierover bericht. Is de identiteit van de melder vertrouwelijk, dan wordt alleen de Vertrouwenspersoon geïnformeerd. De Vertrouwenspersoon stuurt de kennisgeving dan door aan de melder. Bij de kennisgeving wordt de melder gewezen op de mogelijkheid om zich te wenden tot de afdeling Onderzoek van het Huis voor klokkenluiders.

5.4 Afhandeling van de melding

De melder van een integriteitsschending moet binnen twaalf weken na ontvangst van de melding schriftelijk en gemotiveerd worden geïnformeerd over:

- de bevindingen van het onderzoek;
- het oordeel van het bevoegd gezag daarover en de eventuele consequenties die daaraan worden verbonden.

Een Vertrouwenspersoon die betrokken is bij een melding krijgt dezelfde informatie. Is de identiteit van de melder vertrouwelijk, dan wordt alleen de Vertrouwenspersoon geïnformeerd. De Vertrouwenspersoon stuurt de kennisgeving dan door aan de melder.

Ook de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft, moeten schriftelijk en gemotiveerd worden geïnformeerd over:

- de bevindingen van het onderzoek;
- het oordeel van de organisatie daarover; en
- de eventuele consequenties die daaraan worden verbonden.

Een uitzondering geldt als hierdoor een onderzoeksbelang zou kunnen worden geschaad. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de meldprocedure leidt tot aangifte en opsporing en moet worden voorkomen dat bewijsmateriaal wordt vernietigd.

Als de termijn van twaalf weken niet haalbaar is, bijvoorbeeld vanwege de omvang van het onderzoek, krijgen alle betrokkenen een verdagingsbericht. Hierin staat binnen welke (redelijke) termijn de informatie zal worden verstrekt.

Bij de kennisgeving moet – als er sprake is van een vermoeden van een misstand als bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders – de melder er op worden gewezen dat hij het desbetreffende vermoeden kan melden bij de afdeling Onderzoek van het Huis voor klokkenluiders.

5.5 Bescherming tegen benadeling

In artikel 125quinquies, derde lid, van de **Ambtenarenwet** staat de bescherming verankerd voor melders van een vermoeden van een **misstand**, te weten:

“De ambtenaar die te goeder trouw en naar behoren een vermoeden van een misstand als bedoeld in [artikel 1, onderdeel d, van de Wet Huis voor klokkenluiders](#) meldt, zal als gevolg daarvan geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na de behandeling van deze melding bij het bevoegd gezag of de daartoe bevoegde instantie.”

Iedere medewerker van JenV die te goeder trouw en naar behoren een bij hem/haar levend vermoeden van een integriteitsschending meldt, geniet naar analogie van deze wettelijke bepaling een vergelijkbare bescherming. Daarom draagt het bevoegd gezag er zorg voor dat een melder als gevolg van het te goeder trouw en naar behoren melden van een vermoeden van een integriteitsschending geen nadelige gevolgen ondervindt in zijn rechtspositie en/of bij de uitoefening van zijn functie tijdens en na de behandeling van de melding. Ditzelfde geldt ook voor de (gewezen) Vertrouwenspersoon vanwege zijn/haar betrokkenheid bij een melding.

5.6 Samenloop van een (disciplinair) feitenonderzoek en een strafrechtelijk onderzoek

Een gemelde integriteitsschending kan tevens een strafbaar feit opleveren. Die verdenking kan ook pas ontstaan tijdens het oriënterend (voor)onderzoek of het (disciplinair) feitenonderzoek. Dat kan tot gevolg hebben dat naast de beslissing om onderzoek te verrichten ook de vraag opkomt of er aangifte gedaan moet worden. Bij ambtsmisdriven die vallen onder artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering, bestaat de verplichting om hiervan onmiddellijk aangifte te doen. Deze aangifteplicht is specifiek op ambtenaren gericht.

Daarnaast is er een algemene aangifteplicht op grond van artikel 160 van het Wetboek van Strafvordering. Deze aangifteplicht geldt voor eenieder die op de hoogte is van bepaalde zeer ernstige misdrijven, zoals misdrijven tegen de veiligheid van de staat, misdrijven tegen het leven gericht, mensenroof of verkrachting. Het niet naleven van de aangifteplicht van artikel 160 van het Wetboek van Strafvordering kan leiden tot strafvervolgning op grond van artikel 136 van het Wetboek van Strafrecht.

De aangifte kan leiden tot een strafrechtelijk onderzoek en strafrechtelijke vervolging. Een (disciplinair) feitenonderzoek en strafrechtelijk onderzoek kunnen naast elkaar plaatsvinden. Het ambtelijk tuchtrecht en het strafrecht vormen namelijk gescheiden kaders, elk met een eigen invalshoek. Dit heeft als gevolg dat dezelfde feiten anders beoordeeld kunnen worden. Het feit dat een ambtenaar niet wordt veroordeeld of dat een zaak wordt geseponneerd doet niets af aan het feit dat de relevante gedraging *wel* een grond voor een disciplinaire maatregel kan opleveren.

Voor zover mogelijk, is het zinvol om goed af te stemmen tussen beide onderzoeken. Om te voorkomen dat het onderzoeksbelang wordt geschaad, kan bijvoorbeeld in onderling overleg worden besloten de betrokkene(n) niet te informeren. Dit om te voorkomen dat betrokkene(n) bewijsmateriaal vernietigt(en).

Op grond van het artikel 39 f lid 1 sub e van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens kan het openbaar ministerie, onder bepaalde voorwaarden en als er sprake is van een zwaarwegend algemeen belang, strafvorderlijke gegevens verstrekken aan een (overheids)-werkgever ten behoeve van het beoordelen van de noodzaak tot het treffen van een rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregel tegen een werknemer die wordt verdacht van of is veroordeeld voor een strafbaar feit, waarvan duidelijk is dat hierdoor twijfels kunnen bestaan over diens behoorlijk (beroepsmatig) functioneren dan wel de integriteit van de overheid wordt aangetast. Per geval wordt een daartoe strekkend verzoek beoordeeld en al dan niet gehonoreerd. Het kan daarbij voorkomen dat vooralsnog geen gegevens kunnen worden verstrekt, omdat nog geen vervolgingsbeslissing is genomen. Dan zal geprobeerd moeten worden om zelf deugdelijk feiten vast te stellen, dan wel te wachten op het moment dat de strafvorderlijke gegevens eventueel alsnog kunnen worden verstrekt.

De Wet en het Besluit politiegegevens bieden geen expliciete algemene grondslag voor verstrekking van politiegegevens aan een (overheids)werkgever. Alleen voor het specifieke geval van een gevangenisdirecteur die gegevens wenst te ontvangen ten behoeve van het nemen van een beslissing over de aanstelling of het ontslag van personeel, is deze grondslag wel in deze regelgeving gecreëerd. Daarnaast kan afhankelijk van de omstandigheden van het geval soms wel een incidentele verstrekking plaatsvinden.

5.7 Ordemaatregelen

Als er sprake is van een melding van een integriteitsschending, dan moet het bevoegd gezag ook nog beslissen of de hierbij betrokken ambtenaar gedurende het onderzoek zijn werkzaamheden kan voortzetten. De aard en ernst van de vermoedelijke integriteitsschending kunnen het vertrouwen in de betrokken ambtenaar zodanig schaden dat voortzetting van zijn werkzaamheden op dat moment niet wenselijk is. De aanwezigheid van de betrokken ambtenaar op het werk kan ook het onderzoek frustreren, bijvoorbeeld doordat hij/zij bewijsmateriaal gaat vernietigen. Verder kan ook het risico bestaan van herhaling van de integriteitsschending. Tot slot kan afwezigheid van de ambtenaar ook nodig worden geacht om de rust op de werkvloer terug te laten keren.

Er kan echter ook bewust voor worden gekozen om de ambtenaar nog even aan het werk te laten. Bijvoorbeeld om hem te observeren in het kader van een lopend onderzoek. Afhankelijk van de concrete feiten en omstandigheden zal steeds de keuze moeten worden gemaakt of er een tijdelijke maatregel jegens de medewerker moet worden getroffen, een ordemaatregel.

Ordemaatregelen kunnen worden omschreven als alle door de werkgever getroffen maatregelen om de rust en orde in de werksituatie te bevorderen, te realiseren of te handhaven. Er zijn meerdere ordemaatregelen die het bevoegd gezag kan treffen, zoals:

- schorsing op grond van artikel 91 ARAR. In dit artikel wordt een algemene schorsingsgrond genoemd, te weten een schorsing in het belang van de dienst. Daarnaast worden twee specifieke schorsingsgronden genoemd, te weten als de betrokken ambtenaar strafrechtelijk vervolgd wordt wegens een misdrijf of als aan hem een voornemen tot strafontslag te kennen is gegeven. In deze twee specifieke gevallen is het ook mogelijk om (een gedeelte van) de bezoldiging in te houden;
- daarnaast is op grond van artikel 90 ARAR een ambtenaar van rechtswege geschorst als hij krachtens een wettelijke maatregel van zijn vrijheid beroofd is (tenzij de maatregel is genomen in het kader van de volksgezondheid en anders dan op grond van de Krankzinnigenwet). Voorbeelden van deze situatie zijn politiebewaring, voorlopige hechtenis of het ondergaan van gevangenisstraf. Er hoeft in deze gevallen dus geen besluit te worden genomen. Er staat dan ook geen bezwaar en/of beroep open tegen deze schorsingsgrond;
- een ontzegging van de toegang tot de dienstlokalen, dienstgebouwen of het werk op grond van artikel 77 ARAR. Deze ordemaatregel is minder ingrijpend dan een schorsing en ziet enkel op de toegang tot de werkplek. Als een medewerker vanuit huis zijn functie kan uitoefenen, kan niet altijd worden volstaan met een ontzegging van de toegang. De ambtenaar moet dan ook geschorst worden, zodat hij zijn functie niet mag uitoefenen.

Soms kan het nodig zijn verschillende ordemaatregelen te combineren.

Voor het opleggen van de ordemaatregel is volgens vaste rechtspraak een concrete verdenking van ernstig plichtsverzuim voldoende grond. De feiten die ten grondslag liggen aan de schorsing hoeven dus nog niet vast te staan. Het bevoegd gezag moet bij het opleggen van de ordemaatregel steeds zorgvuldig tegen elkaar afwegen:

- het belang van de werkgever om de maatregel op te leggen;
- het belang van de medewerker om zijn/haar werkzaamheden onverminderd voort te zetten.

Ook moet de op te leggen maatregel of combinatie van maatregelen altijd voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. In dat verband geldt dat een schorsing als een zwaardere maatregel wordt gezien dan een ontzegging van de toegang. Een dergelijk besluit wordt dan ook zwaarder getoetst.

In beginsel moet de ambtenaar gehoord worden, voordat een ordemaatregel wordt opgelegd, tenzij de vereiste spoed zich hiertegen verzet.

Behalve deze ordemaatregelen kan het bevoegd gezag een aantal minder ingrijpende maatregelen treffen om een vergelijkbaar resultaat te bereiken, zoals:

- het opleggen van (kortdurend) buitengewoon verlof ex artikel 33^e ARAR;
- het tijdelijk opdragen van andere werkzaamheden op grond van artikel 58 ARAR, al dan niet op een andere werkplek.

Verder kan het bevoegd gezag overgaan tot het innemen van bedrijfsmiddelen, zoals een diensttelefoon of het intrekken van autorisaties voor de duur van het onderzoek en een eventueel daaropvolgend disciplinair traject.

Het besluit om een ordemaatregel op te leggen moet in elk geval informatie bevatten over:

- het startpunt van deze maatregel;
- de duur van de maatregel; en
- de reden voor het treffen ervan.

De betrokken ambtenaar kan tegen dit besluit bezwaar maken.

Het is zinvol om een ordemaatregel te overwegen, nadat de melding van de integriteitsschending is ontvangen. Als er op dat moment geen aanleiding bestaat tot het treffen van een maatregel, kan dit op een later moment alsnog opnieuw aan de orde komen, afhankelijk van de resultaten van verricht onderzoek.

Het uitblijven of te laat treffen van een ordemaatregel kan nadelige gevolgen hebben. Bijvoorbeeld als er een reëel gevaar bestaat dat de integriteitsschending zich opnieuw zal voordoen. Of dat het noodzakelijke vertrouwen in de ambtenaar is aangetast door de aard en ernst van de vermoedelijke integriteitsschending. Dit kan een reëel veiligheidsrisico opleveren.

Als er dan geen ordemaatregel is getroffen, kan dat tot gevolg hebben dat een strafontslag – de zwaarste disciplinaire straf – geen stand houdt bij de rechter. Het feit dat een medewerker in de tussenliggende periode onveranderd zijn/haar werk heeft kunnen blijven doen, valt immers niet te verenigen met het gestelde veiligheidsrisico.

Een ordemaatregel is geen sanctie, maar het achterwege laten daarvan, kan dus wel van invloed zijn op de sanctiemogelijkheden van het bevoegd gezag.

6 Oriënterend (voor)onderzoek

6.1 Doel

Naar aanleiding van een eerste melding of een eerste bericht kan het wenselijk zijn hiernaar een onderzoek in te stellen.

Het oriënterend (voor)onderzoek vindt plaats om de melding te verkennen en te duiden en het reeds beschikbare feitenmateriaal te analyseren. Daarna wordt eventueel besloten tot een (disciplinair) feitenonderzoek en/of aangifte van een strafbaar feit. Een oriënterend (voor)onderzoek kan de mogelijkheid uitsluiten dat de melding op niet meer dan een gerucht gebaseerd blijkt te zijn.

Niet altijd is direct duidelijk of er sprake is van een integriteitsschending en/of van een verdenking van een strafbaar feit. Ook zal niet altijd duidelijk zijn of de melding een ambtenaar van het ministerie van Justitie en Veiligheid betreft. Het oriënterend (voor)onderzoek behelst niet meer, maar ook niet minder dan het op een rij zetten van de feiten. Het onderzoek kan zich richten op een gegeven, bijvoorbeeld een misstand of een vermoeden daarvan en kan zich ook richten op de rol van daarbij mogelijk betrokken personen.

Het doel van een oriënterend (voor)onderzoek is inzicht krijgen in een situatie en op grond daarvan een vervolgbeslissing nemen.

6.2 Procedure

Een oriënterend (voor)onderzoek wordt ingesteld in opdracht van het bevoegd gezag. De opdracht wordt schriftelijk verstrekt en vermeldt het doel van het onderzoek.

Het oriënterend (voor)onderzoek kan worden uitgevoerd door daartoe aangewezen personen uit de eigen organisatie, door interne onderzoekers verbonden aan een centrale eenheid / integriteitsbureau of door een externe partij.

OPTIONEEL en, indien van toepassing, nader te specificeren per organisatieonderdeel

Bepaalde organisatieonderdelen van JenV hebben een bureau dat exclusief bevoegd is om onderzoek te verrichten, terwijl andere organisatieonderdelen meer vrijheid hebben om – afhankelijk van de aard van het onderzoek – hetzij interne onderzoekers in te schakelen, hetzij het onderzoek te laten verrichten door daartoe aangewezen ambtenaren van het eigen organisatieonderdeel, hetzij om externe partijen in te schakelen.

Het onderzoek mag niet worden verricht door iemand die mogelijk betrokken is - of is geweest - bij de vermoedelijke integriteitsschending. Of door iemand die te weinig afstand heeft tot de onderzochte personen of kwestie. Dit om mogelijke vooringenomenheid en ongewenste beïnvloeding te voorkomen.

Als een externe partij het onderzoek gaat uitvoeren, moet er bijzondere aandacht zijn voor de inhoud van de informatie die wordt gedeeld met deze externe partij. Er kan sprake zijn van afbreukrisico of van imagoschade zowel van individuele medewerkers als van het ministerie van Justitie en Veiligheid in zijn geheel. Met die externe partij moeten daarom goede afspraken worden gemaakt over geheimhoudingsplicht en de vertrouwelijkheid van de informatie.

De bevindingen van het onderzoek worden schriftelijk vastgelegd in een rapport.

Het is denkbaar dat de onderzoekers te maken krijgen met vertrouwelijke of afgeschermd informatie of gesloten ruimtes. In deze gevallen beslist het bevoegd gezag hoe het hiermee omgaat.

Ontstaat in de loop van dit onderzoek het vermoeden dat er sprake is van een strafbaar feit, dan wordt dit direct gemeld aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag beslist vervolgens hoe er wordt gehandeld.

Een oriënterend (voor)onderzoek heeft tot doel een melding te duiden of in een context te plaatsen. Het onderzoek is hiermee beperkt in de toepassing van onderzoeksmiddelen en onderzoeksbevoegdheden. De ruimte voor de toepassing van onderzoeksmiddelen en onderzoeksbevoegdheden is groter, zolang het onderzoek zich niet richt op een persoon, maar bijvoorbeeld op een (vermoedelijke) situatie of fenomeen.

Zodra zicht is op (een gedraging van) een persoon, komt de grens van het oriënterend (voor)onderzoek in beeld.

Vervolgonderzoek naar de gedraging van een persoon zal slechts plaatsvinden in het kader van een (disciplinair) feitenonderzoek.

6.3 Vervolg

De vervolgbeslissing kan zijn: het instellen van een (disciplinair) feitenonderzoek, maar ook de beslissing dat geen verder onderzoek nodig is. Bijvoorbeeld omdat de melding niet (voldoende) ondersteund wordt door het oriënterend (voor)onderzoek.

De vervolgbeslissing wordt genomen door het bevoegd gezag.

Als het onderzoek zich richt, of gericht heeft, op één of meer individuele medewerker(s), dan krijgen zij, in ieder geval na het onderzoek, schriftelijk bericht over het onderzoek en de resultaten daarvan. Dit kan achterwege blijven, indien en voor zover het belang van een vervolgonderzoek zich daartegen verzet. Indien de medewerker wordt geïnformeerd over het onderzoek, krijgt hij/zij de gelegenheid daarop te reageren. Hiervan wordt – zo nodig – een schriftelijk verslag gemaakt.

7 (Disciplinair) feitenonderzoek

7.1 Doel

Het doel van een (disciplinair) feitenonderzoek is het vaststellen en vastleggen van het feitencomplex rond een mogelijke integriteitsschending. Het onderzoek richt zich op het handelen of nalaten van een persoon.

7.2 Procedure

Een (disciplinair) feitenonderzoek wordt ingesteld in opdracht van het bevoegd gezag. De opdracht wordt schriftelijk verstrekt en vermeldt het doel van het (disciplinair) feitenonderzoek.

Het onderzoek kan worden uitgevoerd door daartoe aangewezen personen uit de eigen organisatie, door interne onderzoekers verbonden aan een centrale eenheid / integriteitsbureau of door een externe partij.

OPTIONEEL en, indien van toepassing, nader te specificeren per organisatieonderdeel

Bepaalde organisatieonderdelen van JenV hebben een bureau dat exclusief bevoegd is om onderzoek te verrichten, terwijl andere organisatieonderdelen meer vrijheid hebben om – afhankelijk van de aard van het onderzoek – hetzij interne onderzoekers in te schakelen, hetzij het onderzoek te laten verrichten door daartoe aangewezen ambtenaren van het eigen organisatieonderdeel, hetzij om externe partijen in te schakelen.

Het onderzoek mag niet worden verricht door een persoon die mogelijk betrokken is - of is geweest - bij de vermoedelijke integriteitsschending. Of door iemand die te weinig afstand heeft tot de onderzochte personen of kwestie. Dit om mogelijke vooringenomenheid en ongewenste beïnvloeding te voorkomen.

Als een externe partij het onderzoek gaat uitvoeren, moet er bijzondere aandacht zijn voor de inhoud van de informatie die wordt gedeeld met deze externe partij. Er kan sprake zijn van afbreukrisico of van imagoschade zowel van individuele medewerkers als van het ministerie van Justitie en Veiligheid in zijn geheel. Met die externe partij moeten daarom goede afspraken worden gemaakt over geheimhoudingsplicht en de vertrouwelijkheid van de informatie.

De bevindingen van het onderzoek worden schriftelijk vastgelegd in een rapport.

Het is denkbaar dat de onderzoekers te maken krijgen met vertrouwelijke of afgeschermd informatie of gesloten ruimtes. In deze gevallen beslist het bevoegd gezag hoe het hiermee omgaat.

Ontstaat in de loop van dit onderzoek het vermoeden dat er sprake is van een strafbaar feit, dan wordt dit direct gemeld aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag beslist vervolgens hoe er wordt gehandeld.

Het (disciplinair) feitenonderzoek wordt de betrokken ambtenaar bij voorkeur schriftelijk aangezegd. Dit kan achterwege blijven als het belang van het onderzoek dat vereist. Voorafgaand aan een gesprek met de onderzoekers krijgt betrokkene in ieder geval altijd schriftelijk bericht van het bevoegd gezag over het feit dat hij als betrokkene wordt aangemerkt in een (disciplinair) feitenonderzoek en over de feiten en gedragingen, die het onderwerp van onderzoek zijn.

7.3 Bevoegdheden

In het kader van een (disciplinair) feitenonderzoek kunnen onderzoeksmiddelen en onderzoeksbevoegdheden worden ingezet. Bijvoorbeeld onderzoek naar email-, internet- en telefoongebruik en het plaatsen van camera's.

Een (disciplinair) feitenonderzoek wordt beheerst door regels van het bestuursrecht en meer in het bijzonder het ambtenarenrecht.

Daarbij zijn de volgende toetsingskaders van belang:

- het handelen van het bevoegd gezag moet voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder begrepen de plicht om niet vooringenomen te handelen en om op zorgvuldige wijze feiten te vergaren;
- het bevoegd gezag neemt bij het onderzoek en de daarvoor te kiezen onderzoeksmethoden(n) de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht;
- de onderzoeksmethode(n) moeten voldoen aan interne en externe (privacy)regels en –reglementen;
- de onderzoekers moeten zich onthouden van onoirbare handelingen, zoals fysieke druk en misleiding;
- de ambtenaar heeft het recht om een toelichting op de situatie te geven.

7.4 Verplichte medewerking van betrokkene en cautie

Degene op wie het (disciplinair) feitenonderzoek is gericht, kan in voorkomend geval verplicht worden hieraan mee te werken. Dit geldt ook voor getuigen. Niet meewerken, kan plichtsverzuim opleveren. Als er gerechtvaardigde twijfel bestaat aan de integriteit en/of betrouwbaarheid van de ambtenaar, mag volgens vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van de ambtenaar worden verlangd dat hij die twijfel wegneemt ⁴.

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft in zijn jurisprudentie ook bepaald dat een disciplinaire strafoplegging niet kan worden beschouwd als een strafvervolgung in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dit betekent dat in het kader van een disciplinaire procedure geen cautie gegeven hoeft te worden. Het geven van een cautie houdt in beginsel in dat een medewerker een waarschuwing krijgt dat als hij iets zegt, dit voor hem/haar consequenties kan hebben. De cautie komt voort uit het strafrechtelijke

⁴ Zie hiervoor CRvB 25 april 2013, TAR 2013/157.

beginsel dat niemand verplicht is om tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen.

Dat ligt gecompliceerder in het geval er sprake is van samenloop van een disciplinair- en strafrechtelijk onderzoek. In dat geval hoeft de betrokken ambtenaar in de disciplinaire procedure geen antwoorden te geven op vragen, waarmee hij zich in een parallel lopende strafrechtelijke procedure zou kunnen benadelen of belasten. Niet meewerken, kan in die specifieke situatie dus geen plichtsverzuim opleveren.

De twee afzonderlijke brochures *'U bent betrokkene | U bent getuige in een (disciplinair) feitenonderzoek'* geven meer duidelijkheid over de rechten en verplichtingen van medewerkers en bevoegd gezag.

7.5 Vervolg

Op basis van het (disciplinair) feitenonderzoek besluit het bevoegd gezag of er wel of geen sprake is van een vermoeden van plichtsverzuim. Niet elke integriteitsschending hoeft als plichtsverzuim te worden gekwalificeerd. In artikel 80, tweede lid van het ARAR staat een definitie van plichtsverzuim.

Is er geen sprake van een vermoeden van plichtsverzuim, dan krijgt de betrokkene schriftelijk bericht van het tegen hem ingestelde (disciplinair) feitenonderzoek en de genomen beslissing.

Is er wél sprake van een vermoeden van plichtsverzuim, dan volgt de juridische afhandeling binnen het disciplinair traject.

8 Uitwisseling van gegevens tussen een oriënterend (voor)onderzoek en een (disciplinair) feitenonderzoek

Tijdens het oriënterend (voor)onderzoek en het (disciplinair) feitenonderzoek worden persoonsgegevens verwerkt. Het clusterhoofd of diensthoofd onder wiens verantwoordelijkheid opdracht is gegeven tot het onderzoek ziet er op toe dat de persoonsgegevens van de JenV-ambtenaren in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze worden verwerkt. Afhankelijk van het type persoonsgegeven en het soort onderzoek geldt een bepaald wettelijk kader voor gegevensverwerking. In het algemeen zal deze gegevensverwerking worden beheerst door de bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens.

9 Juridische afhandeling integriteitsschendingen

Dit is de formele fase die kan eindigen met het besluit dat er sprake is van plichtsverzuim en vervolgens eventueel tot oplegging van een straf. Dit formele disciplinaire traject kent achtereenvolgens de tenlasteleggingsfase, de verantwoordingsfase, het voornemen tot strafoplegging en het besluit tot oplegging van een disciplinaire straf of maatregel.

Tijdens het disciplinaire traject zal het bevoegd gezag de volgende vragen moeten beantwoorden:

- 1 Heeft betrokkene de hem verweten gedraging begaan?
- 2 Zo ja, kan die gedraging worden gekwalificeerd als plichtsverzuim?
- 3 Zo ja, kan dit plichtsverzuim betrokkene worden toegerekend?
- 4 Welke straf is evenredig aan de aard en de ernst van dit plichtsverzuim en zijn er omstandigheden die nopen tot het afzien, dan wel het opleggen van een lagere disciplinaire straf?

9.1 Tenlasteleggings- en verantwoordingsfase

Als het vermoeden bestaat dat er sprake is van plichtsverzuim, dan moet de betrokken ambtenaar formeel op de hoogte worden gesteld van dit vermoeden. Dit gebeurt door middel van een schriftelijke tenlastelegging die persoonlijk aan de betrokkene wordt uitgereikt of aangetekend per post wordt gestuurd.

Vervolgens krijgt de betrokkene de gelegenheid om te reageren op het hem ten laste gelegde vermoeden. Vaak zal de medewerker al gehoord zijn in het (disciplinair) feitenonderzoek. Dit neemt de verplichting niet weg om hem/haar in de gelegenheid te stellen zich te verantwoorden. De verantwoording kan schriftelijk en/of mondeling plaatsvinden. Vindt de verantwoording mondeling plaats, dan moet van dit gesprek een verslag worden gemaakt, dat door het bevoegd gezag en de betrokken ambtenaar wordt ondertekend.

Het kan zijn dat de reactie van de betrokkene aanleiding geeft tot nieuwe onderzoeksvragen. Deze vragen moeten dan beantwoord worden in het verband van een (aanvullend) (disciplinair) feitenonderzoek.

Komt het bevoegd gezag na de verantwoording tot het oordeel dat er geen sprake is van plichtsverzuim, dan krijgt de betrokkene hiervan schriftelijk bericht. Hij/zij heeft dan recht op rehabilitatie. Zie hiervoor hoofdstuk 10 van deze instructie.

9.2 Voornemen tot strafoplegging

Op basis van het (disciplinair) feitenonderzoek en de daarop volgende tenlasteleggings- en verantwoordingsfase neemt het bevoegd gezag een beslissing over twee vragen:

- is er sprake van plichtsverzuim? en
- zo ja, bestaat er een voornemen tot strafoplegging?

Het bevoegd gezag kan ook besluiten dat er wél sprake is van plichtsverzuim, maar dat geen straf wordt opgelegd. De enkele vaststelling dat er sprake is van plichtsverzuim *zonder* dat er een disciplinaire straf of maatregel wordt opgelegd, is aan te merken als een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit. Tegen de enkele vaststelling van plichtsverzuim, kan de betrokken ambtenaar dan ook rechtsmiddelen aanwenden.

Als het bevoegd gezag voornemens is een straf op te leggen, krijgt de betrokkene hiervan schriftelijk bericht.

9.3 Betrokkene mag bedenkingen inbrengen

Tegen het voornemen van strafoplegging mag de betrokkene bedenkingen indienen. Dat kan schriftelijk en/of mondeling plaatsvinden. Als deze bedenkingen mondeling worden toegelicht tijdens een bedenkingengesprek, wordt daarvan verslag opgemaakt.

Het bevoegd gezag kan in voorkomende gevallen (bijvoorbeeld wanneer van meet af aan duidelijk is dat er sprake is van plichtsverzuim) besluiten de verantwoordings- en bedenkingenfase te laten samenvallen. Het laten samenlopen van deze fases kan het proces versnellen.

9.4 Opleggen van straf of maatregel

Na het voornemen tot strafoplegging en de eventuele bedenkingen die daartegen worden ingebracht, moet het bevoegd gezag beslissen óf daadwerkelijk tot het opleggen van een disciplinaire straf wordt overgegaan.

Het besluit tot vaststelling van plichtsverzuim en strafoplegging wordt betrokkene schriftelijk meegedeeld. De grondslag voor het opleggen van een disciplinaire straf staat vermeld in artikel 80, eerste lid van het ARAR; het tweede lid geeft een definitie van plichtsverzuim. In artikel 81 van het ARAR staan de verschillende disciplinaire straffen beschreven die kunnen worden opgelegd. Andere dan de beschreven straffen kunnen niet worden opgelegd. Het is mogelijk om een combinatie van straffen op te leggen of een straf voorwaardelijk op te leggen met een proeftijd.

Volgens artikel 84 van het ARAR is het niet mogelijk een disciplinaire straf of maatregel - anders dan die van een schriftelijke berisping - ten uitvoer te leggen, zolang deze niet onherroepelijk is geworden, tenzij bij strafoplegging onmiddellijke tenuitvoerlegging is bevolen. Dit betekent dat er bij het besluit tot oplegging van een disciplinaire maatregel, anders dan die van een schriftelijke berisping, zo nodig tevens een beslissing moet worden genomen over de tenuitvoerlegging van de straf. Gebeurt dat niet, dan moet het bevoegd gezag wachten tot de straf onherroepelijk is geworden, voordat de straf ten uitvoer kan worden gelegd.

De beslissing om een straf of maatregel op te leggen, wordt genomen door het bevoegd gezag.

OPTIONEEL en gemeld aan de in hoofdstuk 3 genoemde centrale eenheid of functionaris. Deze wordt eveneens op de hoogte gesteld in geval het bevoegd gezag heeft besloten dat er wel sprake is van plichtsverzuim, maar geen straf of maatregel wordt opgelegd.

9.5 Rechtsmiddelen voor de ambtenaar

Zowel tegen vaststelling en schriftelijke bekendmaking dat er sprake is van plichtsverzuim als tegen een disciplinair besluit kan de betrokken ambtenaar de gebruikelijke rechtsmiddelen aanwenden:

- een bezwaarschrift indienen;
- beroep instellen bij de rechtbank;
- verzoeken om een voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter;
- het indienen van hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep.

10 Rehabilitatie

10.1 In welke gevallen is het bevoegd gezag gehouden tot rehabilitatie?

Als uit onderzoek is komen vast te staan dat er sprake was van een *onterechte* beschuldiging heeft de betrokkene recht op openbaar herstel in eer en goede naam.

Dit kan het geval zijn na een (disciplinair) feitenonderzoek, waarin de betrokken ambtenaar formeel een tenlastelegging van zijn vermoedelijk plichtsverzuim heeft gekregen, dan wel na een bezwaar- of beroepsprocedure. Rehabilitatie kan ook aan de orde zijn na een onterechte melding of beschuldiging die slechts oriënterend is onderzocht, maar waarbij de melding of beschuldiging wel bekend is geworden.

Het kan ook voorkomen dat de melder van een (vermoedelijke) integriteitsschending ongewenst in opspraak komt door het onderzoek. Bijvoorbeeld doordat het bevoegd gezag de melder niet serieus neemt. Als uit het onderzoek vervolgens blijkt dat de melding *wel* terecht is gedaan, heeft de melder recht op rehabilitatie.

10.2 Hoe gaat rehabilitatie in zijn werk?

Wanneer is vastgesteld dat er sprake was van een onterechte beschuldiging, besluit het bevoegd gezag tot rehabilitatie van de medewerker.

In welke vorm en op welke wijze invulling zal worden gegeven aan (de communicatie over) deze rehabilitatie wordt in goed overleg met betrokkene afgesproken. Bezwarende documenten worden uit het personeelsdossier van betrokkene verwijderd. De rehabilitatieverklaring wordt daaraan toegevoegd.

11 Schriftelijke vastlegging door het bevoegd gezag

Het bevoegd gezag draagt zorg voor een schriftelijke vastlegging van de gevolgde procedure als er enige vorm van onderzoek is gedaan naar aanleiding van een (vermoedelijke) integriteitsschending van een persoon.

Deze schriftelijke vastlegging omvat in ieder geval de in deze instructie genoemde verplichte meldingen, een afschrift van het onderzoek, de genomen beslissingen en de reactie van de betrokken medewerker.

12 Nazorg

Een integriteitsschending en het onderzoek en de afwikkeling daarvan kunnen onrust veroorzaken binnen het desbetreffende organisatie-onderdeel. De leidinggevende moet zich ervan bewust zijn dat nazorg altijd noodzakelijk is.

Zorgvuldige communicatie moet daarbij voorop staan. Gedacht kan dan worden aan een bespreking in teamverband. Daarbij kunnen eventueel ook andere collega's worden betrokken.

In individuele gevallen kan het inschakelen van de bedrijfsarts of bedrijfsmaatschappelijk werk noodzakelijk zijn.

Ook kunnen uit eerdere (afgeronde) onderzoeken belangrijke lessen voor de toekomst worden getrokken.



Afhandeling integriteitsschendingen

Onderzoek & juridische afhandeling

1 Eerste beoordeling en onderzoek

- **Melding wel/niet in behandeling:**
Een melding wordt niet in behandeling genomen als deze:
 - geen betrekking heeft op een medewerker van het dienstonderdeel
 - niet onder de verantwoordelijkheid van het dienstonderdeel valt
 - kennelijk ongegrond is
 - onredelijk laat wordt gedaan

Niet in behandeling:

- Geen onderzoek
- Bevoegd gezag informeert melder en betrokkenen

Wel in behandeling:

- Bevoegd gezag bepaalt het niveau van het onderzoek
- Bevoegd gezag wijst onderzoeker(s) aan (niet betrokken bij de onderzochte kwestie of personen)

2 Oriënterend (voor)onderzoek

- **Doel:**
De melding verkennen, duiden en beschikbaar feitenmateriaal analyseren.
- **Besluit bevoegd gezag:**
 - Stelt onderzoek in en/of doet aangifte van een strafbaar feit
 - Geen verder onderzoek nodig (onvoldoende gronden)

3 (Disciplinair) feitenonderzoek

- **Doel:**
Dit richt zich op het handelen of nalaten van een persoon. De onderzoekers leggen alle feiten objectief vast.
- **Besluit bevoegd gezag:**
Beoordeelt of de vastgestelde verweten gedragingen te kwalificeren zijn als vermoedelijk plichtsverzuim en tot een juridische afhandeling moeten leiden.

4 Juridische afhandeling

- **Tenlastelegging en verantwoording:**
Bevoegd gezag stelt betrokkene formeel en schriftelijk op de hoogte dat er sprake is van vermoedelijk plichtsverzuim. Betrokkene kan hierop schriftelijk en/of mondeling reageren.
- **Voornemen tot strafoplegging:**
Bevoegd gezag neemt een definitief standpunt in ten aanzien van het al dan niet schuldig maken aan plichtsverzuim (NB: opleggen van straf is geen verplichting).
- **Betrokkene mag schriftelijk en/of mondeling bedenkingen inbrengen**
- **Besluit tot strafoplegging**

Bevoegd gezag kan er voor kiezen om de tenlastelegging en het voornemen tot strafoplegging tegelijk kenbaar te maken en daarmee ook de verantwoordingsfase en de bedenkingenfase samen te laten vallen.

Terugkoppeling

De melder van een integriteitsschending en de daarbij betrokkenen worden binnen twaalf weken na ontvangst van de melding schriftelijk en gemotiveerd geïnformeerd over de bevindingen van het onderzoek, en de eventuele consequenties die daaraan worden verbonden.

Vanwege de omvang en/of complexiteit van het onderzoek kan dit mogelijk ook langer duren. In dat geval krijgt de melder een verdagingsbericht met een (nieuwe) redelijke termijn.

Ordemaatregelen & rehabilitatie



Ordemaatregelen

Op te leggen nadat de melding is ontvangen en mogelijk op een later moment in de afhandeling op basis van nieuwe feiten of verschenen onderzoeksresultaten.

Mogelijkheden:

- schorsing in het belang van de dienst
- schorsing van rechtswege als betrokkene van zijn vrijheid is beroofd
- ontzegging van de toegang tot de werkplek

Redenen:

- het vertrouwen in de ambtenaar is ernstig geschaad
- risico van frustratie van het onderzoek
- risico van herhaling
- de rust op de werkvloer moet terug keren

Voorwaarden:

- concrete verdenking van een ernstig plichtsverzuim
- belang van de werkgever om de maatregel op te leggen prevaleert boven het belang van de medewerker om zijn werkzaamheden onverminderd voort te zetten
- maatregel staat in verhouding tot de vermoedelijke schending (proportioneel)
- maatregel is het minst ingrijpend om het beoogde doel te bereiken (subsidiar)



Rehabilitatie

- bij onterechte beschuldiging heeft betrokkene recht op herstel in eer en goede naam
- het bevoegd gezag neemt het besluit tot rehabilitatie
- in welke vorm en op welke wijze invulling wordt gegeven aan (de communicatie over) deze rehabilitatie wordt in goed overleg met de betrokkene afgesproken
- bezwarende documenten worden verwijderd uit het personeelsdossier van betrokkene

Nazorg:

- altijd noodzakelijk
- zorgvuldig communiceren
- lessen voor de toekomst trekken

Colofon

Dit is een uitgave van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Den Haag | april 2017 | november 2017 update van VenJ naar JenV