



Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek na een integriteits- of beveiligingsincident (BIPO)

Versie 1.0

Leden werkgroep BIPO

Marcel Hoogendonk (BZK, Rijks BVA)
Jenna Hulzebos (BZK, secretaris)
Roel Klein (Belastingdienst)
Johri Maat (BZK/VWS)
Marie Louise Poppelaars (ECO&P)
Dirk Rinkel (J&V)
Leo Schurink (BZK, voorzitter)
Joyce Tang (SZW)
Marijntje Zweegers (HvK, agendalid)

Leden klankbordgroep BIPO

Martin van Middelaar (DJI) en Bas Nieuwenhof als vervanging (DJI)
Nick Posthumus (RWS, lid GOR-Rijk)
Erwin Schaaf (Belastingdienst)
Joyce Tang (SZW, voorzitter vanuit de werkgroep)
Marie-Jose Vogels-Pennings (RWS)

Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek na een integriteits- of beveiligingsincident (BIPO)

Versie 1.0

Inhoudsopgave

Inleiding en leeswijzer	5
Fase I: Melden van integriteitsschendingen	8
1 Meldingen	9
Fase II: Onderzoek naar integriteitsschendingen	12
2 Vooronderzoek	13
3 Uitgangspunten feitenonderzoek	15
4 Feitenonderzoek	17
5 Verslaglegging en rapportage	24
6 Communicatie	26

Inleiding en leeswijzer

Doel, inhoud en status van de baseline

Een veiligheidsincident, een datalek of een ander informatiebeveiligingsincident, een gemeld vermoeden van een specifieke integriteitsschending of een misstand kan voor het bevoegd gezag¹ binnen een onderdeel van de Rijksoverheid aanleiding zijn om een onderzoek te laten starten dat zich richt op het handelen of nalaten van één of meer personen. In dit op de persoon gerichte onderzoek worden alle relevante feiten en omstandigheden verzameld die het bevoegd gezag nodig heeft om te kunnen beoordelen of het handelen of nalaten van deze persoon of personen in overeenstemming is geweest met wat een goed ambtenaar betaamt (artikel 6, eerste lid van de Ambtenarenwet 2017). Zo'n intern onderzoek kan ingrijpend zijn voor iedereen die er mee te maken krijgt, daarom heeft de werkgever een bijzondere zorgplicht in dit proces en is deze baseline ontwikkeld.

Het onderliggende doel van deze baseline is driedelig:

1. het bevoegd gezag handvatten bieden hoe te handelen bij vermoedens van een schending of incident;
2. helderheid verschaffen aan iedereen die is betrokken bij een onderzoek over wat hun te wachten staat;
3. voor alle persoonsgerichte onderzoeken eenzelfde set aan minimumeisen stellen.

Aldus bevat deze baseline basisnormen voor het melden en persoonsgericht onderzoeken van integriteits- en beveiligingsincidenten.² Hij is van toepassing op de gehele Rijksoverheid (met uitzondering van Defensie en Politie) en alle personen die daarbinnen werkzaam zijn.^{3,4} Deze baseline is ook van toepassing op onderzoeken waarbij op voorhand niet direct personen als betrokkene kunnen worden geduid of aangewezen.⁵

Op organisatieniveau is nadere specificatie en invulling mogelijk daar waar de context van de organisatie dat vraagt. Departementen mogen daarbij echter niet naar beneden afwijken van de in deze baseline gestelde normen.

In het eerste hoofdstuk wordt de meldingsfase behandeld. Goed kunnen melden van incidenten en erop kunnen vertrouwen dat deze goed worden behandeld is van cruciaal belang voor het verdere verloop van het onderzoek. Het volgende hoofdstuk gaat in op het vooronderzoek en feitenonderzoek. Per hoofdstuk en fase worden de gestelde normen overzichtelijk weergegeven en toegelicht.

¹ Zie voor de toelichting 'Belangrijke begrippen en functies'.

² Deze baseline zal als minimumkader worden opgenomen in het Kaderboek Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk en worden vastgesteld door de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR).

³ Volgens de CAO Rijk 2020, bijlage 1 Definities, wordt onder de Sector Rijk verstaan: de ambtelijke diensten van: de ministeries, met uitzondering van het ministerie van Defensie, de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Eerste Kamer der Staten-Generaal, de Hoge Raad van Adel, het kabinet van de Koning, de Kanselarij der Nederlandse Orden, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, het secretariaat van de commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het secretariaat van de toetsingscommissie inzet bevoegdheden, de Raad voor de rechtspraak, de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van beroep voor het bedrijfsleven, inclusief de niet rechterlijke leden van de Raad voor de rechtspraak en van de besturen van de gerechten, en de gemeenschappelijke diensten die twee of meer van de organisaties in dit onderdeel van de opsomming van ambtelijke diensten in stand houden, waarvan de werknemers een arbeidsovereenkomst met de Staat der Nederlanden hebben en op wie deze cao van toepassing is.

⁴ Analoog aan de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR): paragraaf 1.2.2 geldt deze baseline behalve voor rijksambtenaren ook voor andere personen die werkzaam zijn voor de Rijksoverheid, bijvoorbeeld als stagiair, als uitzendkracht of als extern ingehuurd opdrachtnemer die binnen een ambtelijke context werkzaamheden verricht.

⁵ Bijvoorbeeld bij interne diefstal kan – zonder dat op voorhand duidelijk is wie de dader is – opdracht worden gegeven een verborgen camera te plaatsen. Gelet op de mogelijke inbreuk op de privacy is een formele opdrachtverstrekking noodzakelijk.

Belangrijke begrippen en functies

Bij een vermoeden van een integriteitsschending komen we een aantal belangrijke termen tegen. Deze worden hieronder kort toegelicht.

Integriteitsschending

Er is sprake van een integriteitsschending als een medewerker (incidenteel of structureel) niet handelt overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende regels.⁶ Ook gedrag buiten werktijd en buiten de plaats waar de functie normaal wordt uitgeoefend kan een integriteitsschending opleveren, zeker wanneer er een relatie is tussen gedrag en functie. De Gedragscode Integriteit Rijk (GIR) geeft de ambtenaar een kader voor integer handelen. Het document geeft een overzicht van de belangrijkste Rijksbrede afspraken op het gebied van integriteit.

Vermoeden van een misstand

Voor de definitie van vermoeden van een misstand wordt verwezen naar artikel 1, onder aanhef d, van de Wet Huis voor klokkenluiders. Belangrijke elementen in deze definitie zijn: vermoeden op redelijke gronden gebaseerd, een werkrelatie, maatschappelijk belang, overtreding van de wet of gevaar voor de volksgezondheid, veiligheid van personen of aantasting van het milieu of het goed functioneren van de organisatie als gevolg van onbehoorlijk handelen of nalaten.⁷

Deze baseline is van toepassing op intern onderzoek naar aanleiding van het vermoeden van een misstand voor zover het gaat om persoonsgericht onderzoek.

Ambtsmisdrijf

Een ambtsmisdrijf is een misdrijf dat (verzaamd) strafbaar is voor medewerkers op basis van titel XXVIII Wetboek van Strafrecht. Hierbij geldt een aangifteplicht op grond van artikel 162 Wetboek van Strafvordering.

Betrokkene

Onder betrokkene wordt in deze baseline verstaan het subject van onderzoek. Alle andere personen en functionarissen die bij een onderzoek zijn betrokken worden bij hun functie of rol benoemd (melder, getuige, raadsman et cetera).

Bevoegd gezag

Werkgever dan wel leidinggevende in de zin van de CAO Rijk. Er is voor gekozen om de term 'bevoegd gezag' te handhaven, omdat de omschrijving 'werkgever dan wel leidinggevende in de zin van de CAO' onduidelijker zijn dan 'bevoegd gezag'. In veel gevallen komt het 'bevoegd gezag' overeen met het diensthoofd.

Onderzoeker

Onder onderzoeker wordt in deze baseline verstaan de onpartijdige functionaris die als taak heeft onderzoek te doen naar integriteitsschendingen. Waar de term onderzoeker wordt gebruikt, kan gelezen worden: interne of externe onderzoeker.

Huis voor klokkenluiders

Het Huis voor klokkenluiders is het zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat melders met een vermoeden van misstanden ten aanzien van zowel een publieke of private organisatie adviseert over en begeleidt bij het melden van een vermoeden van misstanden.⁸ Het Huis onderzoekt op basis van een verzoekschrift zelf misstanden of de bejegening van de melder onder bepaalde voorwaarden.

⁶ Naar: L.W.J.C. Huberts, *Mag het ietsje meer zijn? Integriteitsonderzoek in het mijnenveld van de moraal*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2003.

⁷ Opgemerkt wordt dat het Huis voor klokkenluiders zelfstandig beoordeelt of er sprake is van een vermoeden van een misstand. Voor meer informatie zie www.huisvoorklokkenluiders.nl.

⁸ Voor meer informatie zie www.huisvoorklokkenluiders.nl.

Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Alle handelingen en verwerkingen rondom een melding en onderzoek dienen (vanzelfsprekend) te voldoen aan de voorschriften uit de AVG. Hiermee wordt in elke fase rekening gehouden.

Het afhandelen van integriteitsschendingen staat niet op zichzelf. Daarvoor is een goede samenwerking nodig door diverse functionarissen. Is het onderzoek onzorgvuldig uitgevoerd, dan heeft dat zijn weerslag op de latere mogelijkheden om maatregelen te treffen. Bij verschillende departementen beschikken SG en DG's over een centrale respectievelijk decentrale integriteitscoördinator die hen bij meldingen adviseert over de te volgen procedure en daarbij overzicht heeft van wat er allemaal gebeurt. Een dergelijke (de) centrale functionaris heeft, samen met de arbeidsjurist⁹ en betrokken HRM-adviseur, kennis van alle gemelde integriteitsschendingen die zich in de organisatie voordoen, van welke maatregelen er zijn opgelegd en of die tijdens een rechtszaak overeind zijn gebleven. Zo ontstaat er zicht op de interne jurisprudentie. Daarnaast levert alle opgedane kennis weer inspiratie op voor preventieve maatregelen op het gebied van integriteit, waaronder risicobeperkende beheersmaatregelen en bewustwordingsactiviteiten zoals het met elkaar bespreken van morele dilemma's die medewerkers tegenkomen in hun werk.¹⁰ Daardoor kan er 'moresprudentie' ontstaan, wordt het lerend vermogen van de organisatie vergroot, ontstaat er samenhang binnen het integriteitsbeleid en neemt de effectiviteit van het beleid toe.

Indien de melding van de integriteitsschending raakt aan (informatie)beveiliging worden de volgende functionarissen betrokken: de Beveiligingsambtenaar (BVA) en de Chief Information (Security) Officer (CIO/CISO). De FG kan ook bij het onderzoek worden betrokken als de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen¹¹ wordt geraakt.

⁹ De arbeidsjurist kan adviseren over de wenselijkheid/noodzakelijkheid om een ordemaatregel (zoals schorsing) op te leggen en in een later stadium over de afdoening; de proportionaliteit en subsidiariteit van het onderzoeken; en de vraag of de vermoedens, indien deze voldoende aannemelijk zijn geworden na een onderzoek een integriteitsschending opleveren.

¹⁰ Preventieve maatregelen kunnen bijvoorbeeld zijn gelegen in aanpassing van werkomgeving en werkproces. Dus op die manier vermijdbare risico's voor organisatie en werknemers wegnemen, beperken en beheersen.

¹¹ Hiermee wordt dus niet alleen bedoeld op de betrokkene als 'subject van onderzoek', maar op alle betrokkenen in het proces (melder, getuige, raadsman et cetera) van wie persoonsgegevens worden verwerkt.

Fase I:

Melden van integriteits- schendingen

1 Meldingen

De vraag of een onderzoek moet worden ingesteld naar een vermoeden van een integriteitsschending start met een melding. Dat kan een interne melding zijn, maar er kunnen ook signalen komen van een bron buiten de organisatie zoals een inspectie, een zakelijke relatie, de media of een burger. Het intern melden van vermoedens van integriteitsschendingen valt onder goed ambtenaarschap.¹² Het doel van de (interne) meldprocedure is het bij het *management* onder de aandacht brengen en beëindigen van schendingen die afbreuk doen aan het goede functioneren van de openbare dienst opdat dit voor de toekomst wordt voorkomen. Wordt een melding over een eventuele schending adequaat opgepakt, dan kan de noodzaak om extern de klok te luiden worden voorkomen. De meldprocedure levert zo een belangrijke bijdrage aan het juist en vertrouwelijk omgaan met vermoedens van integriteitsschendingen.

- 1.1 Vermoedens van integriteitsschendingen worden eerst intern gemeld.
- 1.2 Vermoedens van ambtsmisdrijven worden gemeld aan het bevoegd gezag; door het bevoegd gezag wordt overgegaan tot het doen van aangifte¹³ en wordt de melder hierover geïnformeerd.
- 1.3 Het bevoegd gezag beslist of een onderzoek wordt gestart en zo ja, door wie dit wordt uitgevoerd; het bevoegd gezag is te allen tijde eindverantwoordelijk.
- 1.4 Betrek en informeer in een zo vroeg mogelijk stadium alle relevante partijen.
- 1.5 Elke melding van een redelijk vermoeden van een integriteitsschending wordt beoordeeld op onderzoekswaardigheid.
- 1.6 De melder ontvangt een ontvangstbevestiging van zijn melding. Waar mogelijk wordt de melder nader geïnformeerd over de opvolging van zijn melding.
- 1.7 Melders te goeder trouw genieten bescherming tegen nadelige besluiten en gevolgen naar aanleiding van de melding (benadeling).
- 1.8 Betrokkene ontvangt tijdens en na afloop van het onderzoeksproces de zorg die hem toekomt vanuit goed werkgeverschap.

Vermoedens van integriteitsschendingen worden eerst intern gemeld

Het uitgangspunt van de meldprocedure is dat (vermoedens van) integriteitsschendingen eerst intern aan de orde worden gesteld. De melder brengt het vermoeden bij voorkeur aan bij zijn direct leidinggevende. Als dit bezwaarlijk is kan de melder ook terecht bij een naast hogere manager, de leidinggevende van betrokkene of bij een vertrouwenspersoon binnen de organisatie.¹⁴ De vertrouwenspersoon kan de melder bijstaan met advies voor, tijdens en na het onderzoek. Ook kan de vertrouwenspersoon het bevoegd gezag informeren over (dreigende) benadeling van de melder. Dit verlaagt de drempel om te melden. Indien het bevoegd gezag tegen het advies (uit het vooronderzoek) besluit geen opdracht tot een feitenonderzoek te geven, heeft de melder de mogelijkheid te escaleren naar het naast hogere bevoegd gezag. Dit kan bijvoorbeeld in overleg met een vertrouwenspersoon of (de)centrale integriteitscoördinator in de organisatie, dan wel met een eigen raadsman. Daarnaast is melden ook mogelijk bij een centraal meldpunt wanneer dit zo is ingericht binnen een organisatie.^{15,16} Van personen die melden, wordt de identiteit in beginsel beschermd: de identiteit wordt alleen waar nodig gedeeld met direct bij het onderzoek betrokken functionarissen.¹⁷

¹² Hieronder vallen alle binnen de organisatie werkzame personen met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde of bepaalde tijd, stagiaires, trainees en gedetacheerden alsmede inhuurkrachten. Maar ook van voornoemde personen na afloop van deze werkrelatie. Signalen en meldingen van burgers en media kunnen wel tot onderzoek leiden (zie fase 1 - 1), maar die melding kan niet worden gedaan via de interne klokkenluidersregeling. Die is niet toegankelijk voor burgers (en media), er moet een werkrelatie tussen de melder en de betrokken organisatie (hebben) bestaan.

¹³ Waar in deze baseline staat "door het bevoegd gezag" kan worden gelezen door of namens het bevoegd gezag afhankelijk van de geldende volmachtregeling.

¹⁴ Een aantal organisaties maakt onderscheid tussen vertrouwenspersonen integriteit en vertrouwenspersonen voor ongewenste omgangsvormen. In de praktijk wordt dit steeds meer samengevoegd tot een VPIO. In deze baseline worden beide vertrouwenspersonen bedoeld. Een vertrouwenspersoon is altijd toegankelijk voor medewerkers die een luisterend oor of advies willen.

¹⁵ Denk bijvoorbeeld aan een bureau of directie Integriteit en Veiligheid.

¹⁶ Er bestaat een verschil tussen een centraal administratief meldpunt en een centraal meldpunt als laatste escalatiemiddel.

¹⁷ Dit is anders wanneer sprake blijkt te zijn van een valse melding te kwader trouw.

Melders kunnen desgewenst ook vertrouwelijk melding doen via de vertrouwenspersoon. Alleen die kent dan de identiteit van de melder. Eventueel noodzakelijke aanvullende informatie wordt dan via de vertrouwenspersoon bij de melder opgevraagd.

Klokkenluiden

Voor het melden van misstanden geldt in aanvulling op de interne meldprocedure dat de melder een beroep kan doen op bescherming tegen benadeling zoals omschreven in hoofdstuk 13. 'Regels en voorzieningen bij melden vermoeden misstand' van de CAO Rijk. Deze regeling voorziet in een procedure voor medewerkers om misstanden bij overheidsorganisaties – gebaseerd op redelijke gronden – aan te kaarten.

Ambtsmisdrijven worden gemeld aan bevoegd gezag

Indien er sprake lijkt van een ambtsmisdrijf met een aangifteverplichting zoals genoemd in artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering,¹⁸ dan is het meest logisch dat de medewerker het misdrijf bij het bevoegd gezag van zijn organisatie meldt. In de praktijk doet het bevoegd gezag vervolgens aangifte. Gebeurt dit in de ogen van de medewerker ten onrechte niet, dan kan de melder, na uitleg van het bevoegd gezag, alsnog zelf aangifte doen.¹⁹ Deze medewerker kan dit overigens niet namens de organisatie doen, maar doet dit dan op persoonlijke titel. Meer informatie over samenloop van een bestuursrechtelijk en een strafrechtelijk onderzoek staat in de paragrafen 4 en 7.

Anonieme meldingen

Bij het beoordelen van een melding nemen anonieme meldingen een aparte plek in. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom een medewerker een melding wil doen zonder zijn identiteit bekend te maken. Anoniem melden kan direct bij de organisatie maar ook bij Meld Misdaad Anoniem.²⁰

Het feit dat de identiteit van de melder in het geval van een anonieme melding niet bekend is, maakt het beoordelen van een melding complexer. Aanvullende vragen kunnen immers niet worden gesteld. Dat wil niet zeggen dat een anonieme melding zomaar opzij wordt gelegd. Bij de afweging of een anonieme melding in behandeling wordt genomen spelen de aard, ernst en concreetheid van de melding een belangrijke rol. Een anonieme melding die door vooronderzoek kan worden geverifieerd, kan wel degelijk tot een feitenonderzoek leiden. Daarbij vereist beoordeling en opvolging van de melding extra zorgvuldigheid om te voorkomen dat een vermeende betrokkene ten onrechte wordt beschuldigd.

Zorgvuldig omgaan met melders en betrokkenen

De melder ontvangt een ontvangstbevestiging van zijn melding. Gedurende het onderzoek wordt de melder nader geïnformeerd over de procedure en na afloop van het onderzoek ook over de uitkomst ervan.²¹

De meldingsbereidheid van medewerkers staat of valt met de manier waarop de werkgever in de praktijk met meldingen en melders omgaat. Hoe veiliger de werkomgeving, des te eerder zal men bereid zijn elkaar aan te spreken en te melden. Het doen van een melding valt onder *goed ambtienaarschap*; van een loyale medewerker mag worden verwacht dat deze gesignaleerde integriteitsschendingen meldt. In de praktijk blijkt dat medewerkers melden toch vaak moeilijk vinden. Daarom is *goed werkgeverschap* in de opvolging van de melding en de communicatie daarover van wezenlijk belang.

¹⁸ "Openbare colleges en medewerkers die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, zijn verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen, met afgifte van de tot de zaak betreffende stukken, aan de officier van justitie of aan een van zijn hulpofficieren,

- indien het misdrijf is een ambtsmisdrijf als bedoeld in titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, dan wel
- indien het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, dan wel
- 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. Artikel 162 Wetboek van Strafvordering."

¹⁹ Onder medewerker wordt in deze ook verstaan externe inhuurkrachten en stagiaires.

²⁰ Zie www.meldmisdaadanoniem.nl, bereikbaar via 0800-7000.

²¹ Voor zover het een misstand betreft: zie CAO Rijk 2020 Hoofdstuk 13 Regels en voorzieningen bij melden vermoeden misstand en Bijlage 12 Procedure na de ontvangst melding vermoeden misstand.

De melder – maar ook betrokkene – heeft er recht op dat zorgvuldig met hem en zijn gegevens wordt omgegaan en zorg en nazorg wordt geboden tijdens het proces.

Als een ambtenaar te goeder trouw een melding doet, dan geniet hij de bescherming dat tegen hem geen nadelig besluit mag worden genomen als gevolg van die melding.²² Daarnaast draagt het bevoegd gezag de zorgplicht om te voorkomen dat de melder op een of andere manier nadelige gevolgen ondervindt bij de uitoefening van zijn functie, bijvoorbeeld dat collega's hem buitensluiten. Benadeling kan ook plaatsvinden nadat het onderzoek is afgerond. De direct leidinggevende heeft een belangrijke rol in het signaleren van (dreigende) benadeling. Ook de vertrouwenspersoon kan (in overleg met de melder) het bevoegd gezag informeren over (dreigende) benadeling.

²² CAO Rijk 2020 Hoofdstuk 13 Regels en voorzieningen bij melden vermoeden misstand. Het Huis voor klokkenluiders kan een zogenaamd bejegeningsonderzoek doen naar (vermeende) benadeling van de melder in geval van melding van een vermoeden van een misstand.

Fase II:

Onderzoek naar integriteits- schendingen

Een goede voorbereiding is een essentiële bouwsteen in een zorgvuldig onderzoeksproces opdat de uitkomst standhoudt bij de rechter. Daarom geldt deze baseline voor persoonsgericht onderzoek als minimumkader voor de gehele Rijksoverheid (exclusief Defensie en Politie) en ieder die daarbinnen in een werkrelatie staat of heeft gestaan. Departementen mogen dit kader organisatiespecifiek uitwerken maar daarbij niet naar beneden afwijken van de gestelde normen. Het is van belang dat er een actueel en operationeel onderzoeksprotocol is dat in overeenstemming is met deze baseline en dat ook zodanig is ingeregeld (en ingeoeft) in de organisatie dat managers en adviseurs weten wat hen te doen staat als zich een melding aandient die moet worden onderzocht.

2 Vooronderzoek

- 2.1 In een vooronderzoek wordt verkend of de melding onderzoekswaardig is teneinde een besluit te kunnen nemen of een feitenonderzoek moet worden ingesteld. Bij de beoordeling daarvan zijn de relevante functionarissen betrokken.
- 2.2 Meldingen die een redelijk vermoeden van een integriteitsschending opleveren, worden geregistreerd conform het formulier Uniforme Registratie Integriteitsinbreuken (URI).
- 2.3 Tijdens het (voor)onderzoek worden onderzoeksmethoden die inbreuk kunnen maken op de persoonlijke levenssfeer alleen ingezet na toetsing op proportionaliteit en subsidiariteit en, indien nodig, afstemming met de Functionaris voor gegevensbescherming
- 2.4 De uitkomst van elk vooronderzoek wordt vastgelegd.
- 2.5 In geval geen feitenonderzoek zal plaatsvinden, informeert het bevoegd gezag betrokkene binnen een redelijke termijn van het feit dat er vooronderzoek naar hem is gedaan en van de uitkomst daarvan.
- 2.6 Ook de melder wordt door het bevoegd gezag geïnformeerd en krijgt uitgelegd waarom geen feitenonderzoek wordt ingesteld.
- 2.7 Het vooronderzoek wordt altijd afgesloten met een door het bevoegd gezag genomen beslissing tot het al dan niet instellen van een feitenonderzoek en/of het doen van aangifte.
- 2.8 Richtlijn voor de duur van een vooronderzoek is vier weken.

Analyse en beoordeling van de melding

Het is aan het bevoegd gezag om al dan niet een feitenonderzoek in te stellen en te bepalen door wie dat onderzoek wordt uitgevoerd. Om dit besluit te kunnen nemen, moet de melding eerst worden geanalyseerd en beoordeeld. Degene bij wie is gemeld draagt zorg voor registratie van de melding (bij het centraal registratiepunt) en informeert in geval van een misstand meteen de hoogste ambtelijke leiding. Over integriteitsschendingen wordt het bevoegd gezag geïnformeerd conform de voor de organisatie relevante volmachtregeling.

In een vooronderzoek wordt verkend of de melding onderzoekswaardig is teneinde een besluit te kunnen nemen of een feitenonderzoek moet worden ingesteld. Bij onderzoeksmethoden die de persoonlijke levenssfeer van betrokkene raken wordt vooraf getoetst aan proportionaliteit en subsidiariteit.

De melding wordt beoordeeld aan de hand van de volgende criteria om tot een feitenonderzoek te kunnen overgaan:²³

- a. Aard van het gemelde feit
- b. Ontvankelijkheid
- c. Ernst van de zaak
- d. Valideerbaarheid
- e. Positie of persoon van de melder
- f. Positie of persoon van de betrokkene
- g. Geloofwaardigheid/waarschijnlijkheid

²³ Conform de AVG.

Meldingen die op grond van deze criteria een redelijk vermoeden van een integriteitsschending opleveren, worden geregistreerd conform het formulier Uniforme Registratie Integriteitsinbreuken (URI). In deze Rijksbreed gehanteerde registratie worden alle (vermoedelijke) integriteitsinbreuken anoniem geregistreerd en op basis hiervan jaarlijks geanonimiseerd gerapporteerd in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk en de eventuele departementale jaarrapportage.

Rondom de eerste analyse vindt, indien nodig, een gesprek met de melder plaats. In dit gesprek wordt ook verkend wat de melder met de melding beoogt, en hoe de melder beschermd kan worden tegen benadeling.²⁴ Tevens wordt bepaald of aangifte moet worden gedaan als sprake is van een strafbaar feit.

Bij de beoordeling van een melding zijn alle relevante functionarissen betrokken

Het bevoegd gezag laat zich bij de beslissing om wel of niet tot onderzoek over te gaan adviseren vanuit verschillende invalshoeken. Afhankelijk van de aard en complexiteit van de melding kunnen als deskundig adviseur betrokken worden: de (decentrale) integriteitscoördinator, HRM-adviseur, de arbeidsjurist, de onderzoeker, het hoofd van het betrokken onderdeel en/of een eindverantwoordelijke leidinggevende, en in geval van raakvlakken met integrale beveiliging de Chief Information (Security) Officer (CIO/CISO), de Beveiligingsambtenaar en/of de Functionaris voor gegevensbescherming. De identiteit van de melder wordt hierbij zo veel mogelijk beschermd en enkel met de adviseurs gedeeld voor zover dat nodig is. Hiernaast kan ook de (potentiële) onderzoeker adviseren over de onderzoekbaarheid van de melding.²⁵

Richtlijn voor de duur van een vooronderzoek is vier weken. Dit ter invulling van het begrip 'redelijke termijn'. Wanneer deze termijn niet wordt gehaald wordt dit tijdig aan betrokkene, melder en eventuele andere bij het onderzoek betrokken personen gemeld, uiteraard indien en voor zover zij over de start ervan waren geïnformeerd.

De uitkomst van ieder vooronderzoek wordt vastgelegd

Een vooronderzoek wordt altijd afgesloten met een (vormvrije) vastlegging van de uitkomsten met een advies van betrokken deskundigen over de vervolgstappen. Daarop besluit het bevoegd gezag tot eventuele vervolgacties zoals aangifte bij de politie, een andere opsporingsdienst of het Openbaar Ministerie en/of een feitenonderzoek alsmede eventuele ordemaatregelen en/of het veilig stellen van gegevens die nodig zijn voor een feitenonderzoek.

Als blijkt dat er geen aanleiding is om een feitenonderzoek in te stellen of om aangifte te doen informeert het bevoegd gezag betrokkene binnen een redelijke termijn van het feit dat er vooronderzoek naar hem is gedaan en van de uitkomst daarvan (notificatie). Ook de melder wordt door het bevoegd gezag hierover geïnformeerd en krijgt uitgelegd waarom geen feitenonderzoek wordt ingesteld. Ook als geen feitenonderzoek wordt ingesteld kan wel een advies worden uitgebracht, bijvoorbeeld om een bepaalde situatie of kwetsbaarheid in de toekomst te voorkomen.

²⁴ Hierbij kan worden ingegaan op de vraag of de melder wel wil melden of dat een klachtprocedure wellicht beter past bij de aard van de melding. In veel gevallen kan de melder namelijk kiezen. Er is sprake van een belangrijk verschil in de mate van regie. Een klager heeft een andere positie dan bij een melding. Bij een melding geeft de melder de regie uit handen. Het verloop is in beide procedures eveneens afwijkend. Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen om, naar aanleiding van een klacht alsnog een onderzoek in te stellen in het kader van het vermoeden van een integriteitsschending.

²⁵ De onderzoeker adviseert niet na een feitenonderzoek of er sprake is van een integriteitsschending en of er een straf moet worden opgelegd; de onderzoeker kan wel na een vooronderzoek adviseren of er een feitenonderzoek moet plaatsvinden.

3 Uitgangspunten feitenonderzoek

- 3.1 Onderzoekers werken niet solitair maar altijd volgens het vier ogen principe.²⁶
- 3.2 Een onderzoek is gericht op waarheidsvinding.
- 3.3 Het feitenonderzoek wordt afgesloten met een schriftelijk 'onderzoeksrapport' aan het bevoegd gezag, opgesteld door degenen die het onderzoek uitvoerden.
- 3.4 Een onderzoek voldoet met de gebruikte methoden aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.
- 3.5 In het onderzoek is de privacy van betrokkenen gewaarborgd conform de AVG.
- 3.6 Een onderzoek wordt bij voorkeur uitgevoerd door gekwalificeerde interne onderzoekers.
- 3.7 Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onpartijdige functionaris zonder functionele en/of persoonlijke band met betrokkene. Dus niet door de leidinggevende van betrokkene zelf.
- 3.8 Ook in geval van een onderzoek door een externe partij, blijft het bevoegd gezag verantwoordelijk voor dat onderzoek (regierol). Deze rol wordt in de regel vervuld door de functionaris die het bevoegd gezag in de staande organisatie terzijde staat.
- 3.9 De regievoerder houdt toezicht op de inzet van onderzoeksmiddelen met het oog op de latere beoordeling van het onderzoek in termen van proportionaliteit en subsidiariteit.
- 3.10 De regievoerder heeft voldoende toegang tot het bevoegd gezag om regelmatig overleg te kunnen voeren.
- 3.11 De externe onderzoeker voert de opdracht uit volgens het onderzoeksprotocol van opdrachtgever.
- 3.12 Opdrachtgever is eigenaar van het rapport en verwerkingsverantwoordelijke en de externe onderzoeker is ook verwerkingsverantwoordelijke van onderzoeksgegevens in de zin van de AVG. De relatie tussen opdrachtgever en externe onderzoekers is vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst.²⁷ Bij uitvoering door interne onderzoekers zijn goede afspraken gewenst.

Het onderzoek wordt op een professionele manier uitgevoerd

Dit betekent in de eerste plaats dat de onderzoeker in kwestie deskundig is. Hij moet weten hoe hij een onderzoek uitvoert en welke methoden hij hiervoor (mag) inzet(ten). Voorts moet hij iedereen die bij het onderzoek betrokken is op de juiste manier bejegenen en met respect behandelen. Ook onthoudt de onderzoeker zich van onbehoorlijke handelingen, zoals het uitoefenen van (fysieke of psychische) druk op het misleiden van betrokkenen. Onderzoekers werken altijd volgens het vier ogen principe. De namen van de onderzoekers met functie en rol zijn vermeld in het rapport.

Een feitenonderzoek is gericht op waarheidsvinding

Een onderzoek moet altijd een zo volledig mogelijk beeld geven van hetgeen is voorgevallen. Daarom wordt alle relevante informatie verzameld en vastgelegd, zowel belastend als ontlastend. Een zorgvuldig onderzoek betekent dat alle omstandigheden van het geval op een onafhankelijke manier worden gewogen en gerespecteerd: het gaat om waarheidsvinding. Daarbij is de kernvraag: Is er sprake van een integriteitsschending? En zo ja, binnen welke context vond die plaats en wie hadden/hebben er welke rol bij? Het feitenonderzoek wordt afgesloten met een schriftelijk 'rapport van bevindingen' aan het bevoegd gezag, opgesteld door degenen die het onderzoek uitvoerden.

Consistentie

Consistentie betekent onder andere dat organisaties altijd op alle meldingen over integriteitsschendingen reageren. Dat betekent niet dat op elke melding een onderzoek volgt. De reden waarom in het ene geval wel en in het andere geen onderzoek wordt gedaan, moet wel altijd (kunnen) worden uitgelegd. Consistentie betekent ook dat alle onderzoeken naar soortgelijke meldingen op een soortgelijke wijze worden uitgevoerd.

²⁶ Dit betekent bijvoorbeeld dat het interview door twee personen wordt verricht en een analyse die door één persoon is uitgevoerd, door een tweede persoon wordt gecontroleerd.

²⁷ Particuliere onderzoeksbureaus hebben een Privacygedragscode waarin zij hun verhouding regelen tot de verwerkingsverantwoordelijke opdrachtgever.

Een onderzoek voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit

Na het vooronderzoek moet ook het feitenonderzoek in zijn methoden proportioneel en subsidiair zijn. Dat wordt ook door de rechter getoetst. Proportioneel betekent dat het onderzoek en de gebruikte methoden in verhouding moeten staan tot de norm die zou zijn geschonden. Subsidiair wil zeggen dat bij iedere keuze voor een onderzoeksmethode moet worden afgewogen of het uiteindelijke doel ook met een lichter onderzoeksmiddel kan worden bereikt.

Het kiezen van een onderzoeker

Voordat het echte onderzoekswerk kan beginnen, moet worden besloten wie het onderzoek gaat uitvoeren. Het bevoegd gezag bepaalt welke partij wordt ingeschakeld en neemt in de keuze voor onderzoekers de volgende overwegingen mee:

- de aard van de integriteitsschending;
- de aard van de organisatie;
- de noodzakelijke onafhankelijkheid/onpartijdigheid;
- de noodzakelijke objectiviteit;
- de benodigde en aanwezige kennis en expertise.

Op basis hiervan besluit het bevoegd gezag om het feitenonderzoek te laten uitvoeren door een interne onderzoeker of commissie, dan wel een externe commissie of onderzoeksbureau (bijvoorbeeld een forensisch accountant of een particulier recherchebureau).

Het onderzoek wordt in geen geval uitgevoerd door de leidinggevende van de betrokkene zelf. De objectiviteit van het onderzoek zou daardoor in het gedrang komen. Temeer daar in het onderzoek ook met de leidinggevende wordt gesproken. Bovendien kan de leidinggevende een rol spelen bij het gesignaleerde incident en de wijze waarop met de melding is omgegaan.

Ook al zou het uitgangspunt zijn dat feitenonderzoek door interne onderzoekers wordt uitgevoerd, toch kan het voorkomen dat externe expertise nodig is. Bij de inzet van een extern onderzoeksbureau hangt de kwaliteit en het resultaat van een onderzoek sterk af van de externe onderzoekers en van de regievoering door de opdrachtgever. De integriteitscoördinator of Beveiligingsambtenaar (BVA) is de aangewezen functionaris om de regierol op zich te nemen. Vooraf dienen goede afspraken met de externe onderzoeker te worden gemaakt over de voorwaarden waaronder het onderzoek wordt verricht, hoe er wordt gerapporteerd, et cetera. Het is belangrijk dat de regievoerder een kritische instelling heeft en tegenwicht kan bieden aan (het commerciële belang van) het externe onderzoeksbureau. Hij houdt toezicht op de inzet van de onderzoeksmethode en de mate waarin dit gebeurt.²⁸ Dat is ook belangrijk met het oog op de latere beoordeling van het onderzoek in termen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De regievoerder moet regelmatig overleg kunnen voeren met het bevoegd gezag.

De vraag wie verwerkingsverantwoordelijke is en wie verwerker is, in de relatie tussen bevoegd gezag en externe onderzoeker, hangt af van de omstandigheden. Deze is ook afhankelijk van welke partij het doel en de middelen vaststelt op grond van feitelijke invloed. Hierbij vormt het afgesloten contract een relevant aanknopingspunt voor het bepalen van de verantwoordelijkheid voor de verwerking, maar deze is niet van doorslaggevende aard. Het gaat erom wie daadwerkelijk de beslissingen neemt en feitelijk bepaalt wat er met de gegevens gebeurt.

²⁸ Indien nodig stemt hij/zij af met de Functionaris voor gegevensbescherming.

Bijvoorbeeld:

- Het doel van het onderzoek en de onderzoeksmethode en -middelen worden door het bevoegd gezag (opdrachtgever) vastgesteld. Met andere woorden, de opdrachtgever huurt in deze situatie onderzoekscapaciteit in. In dit geval is opdrachtgever verwerkingsverantwoordelijke en de externe onderzoeker (opdrachtnemer) is verwerker. In een dergelijke situatie dient een verwerkersovereenkomst met de verwerker te worden afgesloten.
- Het onderzoek wordt volledig uitbesteed. Het doel van het onderzoek wordt wel vastgesteld door het bevoegd gezag (opdrachtgever), maar de opdrachtnemer bepaalt zelf de onderzoeksmethode en -middelen. In dit geval is de externe onderzoeker (opdrachtnemer) verwerkingsverantwoordelijke. De partij dient in het bezit te zijn van een vergunning voor een recherchebureau of beveiligingsorganisatie verleend door Justis namens de Minister van Justitie en Veiligheid. Daarmee is de partij gebonden aan de Privacygedragscode van de Nederlandse Veiligheidsbranche.

4 Feitenonderzoek

Op grond van de uitkomsten van het vooronderzoek beslist het bevoegd gezag of er voldoende aanleiding is een feitenonderzoek in te stellen naar de vermeende integriteitsschending alsmede de context waarbinnen deze heeft kunnen plaatsvinden. Daaraan ligt altijd een opdracht ten grondslag. Op basis van het rapport van het feitenonderzoek wordt het waarheidsgehalte van de signalen en/of vermoedens beoordeeld.

- 4.1 De opdracht wordt door het bevoegd gezag schriftelijk opgesteld en aan de onderzoekers verstrekt. Het opdrachtgeverschap is niet lager gemandateerd dan directeursniveau.
- 4.2 Opdrachtverstrekking door de direct leidinggevende van betrokkene is niet gewenst.
- 4.3 Elke uitbreiding, verzwaaring of wijziging van het onderzoek wordt steeds in overleg met de opdrachtgever afgestemd en schriftelijk vastgelegd.
- 4.4 De onderzoekers melden aan het bevoegd gezag elk redelijk vermoeden van een strafbaar feit.
- 4.5 In andere gevallen dan ambtsmisdrijven beslist het bevoegd gezag of wordt overgegaan tot het doen van aangifte (zie 1.2).
- 4.6 Bij aangifte worden – eventueel na overleg met de officier van justitie – alle voor de aangifte relevante gegevens en informatie ter beschikking gesteld aan de opsporingsinstantie.
- 4.7 Het bevoegd gezag blijft in geval van samenloop verantwoordelijk voor het arbeidsrechtelijk traject.
- 4.8 Het bevoegd gezag wijst betrokkene als subject van onderzoek uitdrukkelijk op zijn rechten en plichten op het gebied van het meewerken aan het onderzoek en informeert deze op de mogelijke consequenties daarvan voor het strafrechtelijke onderzoek.
- 4.9 In de ordemaatregel wordt de reden en de duur van de ordemaatregel zo duidelijk mogelijk beschreven.
- 4.10 Het bevoegd gezag beslist over de inzet van methoden conform actuele wet- en regelgeving, en bewaakt de proportionaliteit en subsidiariteit ervan.
- 4.11 Het bevoegd gezag geeft expliciet toestemming voor de inzet van bepaalde onderzoeksmethoden en laat zich hierover adviseren, bijvoorbeeld door de Beveiligingsambtenaar (BVA), dan wel een andere daartoe bevoegde functionaris.²⁹
- 4.12 Binnen de organisatie zijn medewerkers ermee bekend dat en hoe er binnen de organisatie onderzoek naar communicatiemiddelen kan worden gedaan (kenbaarheidsvereiste).
- 4.13 Het gehele onderzoeksproces en de daarbij ingezette methoden voldoen aan de AVG.

²⁹ Zodra bij een integriteitsschending de integrale beveiliging van het departement en de daarin werkzame personen in het geding zijn, is de departementale Beveiligingsambtenaar bevoegd alle nodige aanwijzingen te geven conform zijn ambtsinstructie en het Beveiligingsvoorschrift Rijksdienst 2013. Wanneer de onderzoeksmethode de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen (subject van onderzoek, getuigen of andere natuurlijke personen) raakt, wordt indien nodig de Functionaris voor gegevensbescherming betrokken om conform de AVG toe te zien dat volgens privacywetgeving wordt gehandeld. Bij datalekken ziet de Functionaris voor gegevensbescherming conform de AVG toe op het adequaat onderzoeken van de oorzaak en dichten van het datalek en het informeren van daardoor benadeelde personen en instanties. Bij samenloop van een integriteitsschending en een datalek wordt de Functionaris voor gegevensbescherming derhalve betrokken.

Opdrachtverstrekking

De opdrachtverstrekking vormt het startpunt van elk feitenonderzoek naar een vermoedelijke schending. De opdracht wordt door het bevoegd gezag schriftelijk opgesteld en aan de onderzoekers verstrekt. Voor het daadwerkelijke opdrachtgeverschap is het belangrijk te kijken naar de voor de organisatie geldende volmachtregeling. Opdrachtverstrekking door de direct leidinggevende van betrokkene is niet gewenst, om zelfs maar de schijn van vooringenomenheid/belangenverstrengeling in belang van alle partijen te voorkomen.

De onderzoeksoopdracht gaat uit van het bevoegd gezag en bevat in ieder geval de volgende onderdelen:

- *De aanleiding en doel van het onderzoek.*
- *Een duidelijk omschreven opdracht.* Deze opdracht bevat een heldere afbakening van het onderzoek zodat helder is niet alleen wat binnen maar ook wat buiten de scope valt.
- *De onderzoeksvragen.*
- *De onderzoeksmethode(n).* Welke middelen en methoden worden er ingezet, in welke mate en in welke volgorde.
- *De ter beschikking gestelde onderzoekscapaciteit.*
- *De ingeschatte duur van het onderzoek.*

Tijdens het onderzoek kan de integriteitsschending omvangrijker of ingewikkelder blijken dan gedacht. In dat geval treden onderzoekers in overleg met de opdrachtgever over aanvulling of wijziging van de onderzoeksoopdracht. Elke uitbreiding, verzwarend of wijziging van het onderzoek wordt schriftelijk vastgelegd.

Samenloop met onderzoek naar strafbare feiten

Aangifte en strafrechtelijk onderzoek

Wanneer tijdens het feitenonderzoek het vermoeden ontstaat dat er sprake is van een strafbaar feit, komt de vraag aan de orde of er aangifte moet worden gedaan bij de politie, een bijzondere opsporingsdienst of het Openbaar Ministerie (OM). Iedere ambtenaar is verplicht aangifte te doen van een zeer ernstig misdrijf of een ambtsmisdrijf (op grond van de artikelen 160 en 162 van het Wetboek van Strafvordering). In zo'n geval moet de medewerker met het bevoegd gezag afspreken hoe aan deze wettelijke verplichting wordt voldaan. Is er een redelijk vermoeden van een strafbaar feit, dan meldt de onderzoeker dat bij het bevoegd gezag. Dat bepaalt vervolgens of het aangifte wil/moet doen, door wie en informeert de meldende onderzoeker hierover.³⁰

Na de aangifte bepaalt de officier van justitie of een strafrechtelijk onderzoek verricht moet worden en door welke opsporingsinstantie. In bepaalde gevallen kan de Rijksrecherche hiermee worden belast. Het belangrijkste criterium daarvoor is het vermoeden van een misdrijf door een (semi)overheidsfunctionaris,³¹ waardoor de integriteit van de overheid ernstig wordt geschaad.³² De Rijksrecherche heeft geen extra of andere bevoegdheden dan de reguliere politie. Net zoals bij het politieonderzoek mogen de resultaten van het onderzoek, na toestemming van de officier van justitie, worden gebruikt voor de beoordeling door de werkgever of hij de werknemer een straf oplegt en zo ja, welke.³³

Samenloop en verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag

Een strafrechtelijk onderzoek naar een medewerker kan voorafgaand aan, aansluitend op, maar ook gelijktijdig met een intern onderzoek plaatsvinden. Indien beide onderzoeken (nagenoeg) gelijktijdig plaatsvinden spreekt men van samenloop. Bij samenloop moet rekening worden gehouden met het opsporingsbelang. Om verstoring van het strafrechtelijk onderzoek te voorkomen kan het soms

³⁰ Zie ook norm 1.2.

³¹ Hieronder wordt voor deze baseline verstaan naast werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd ook inhuurkrachten en stagiaires.

³² Artikel 162 Wetboek van Strafvordering.

³³ Grondslag hiervoor is artikel 39f Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

noodzakelijk zijn te wachten met (een bepaalde fase van) het interne onderzoek. Hiertoe dient overleg plaats te vinden met de opsporingsinstantie.

Aangifteplicht

De aangifteplicht geldt voor elke medewerker die op de hoogte is van misdrijven die zijn genoemd in artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering.³⁴ Kort gezegd: de (ambts)misdrijven, waaronder omkoping en corruptie. Daarnaast geldt de aangifteplicht voor een misdrijf waarbij een bijzondere ambtsplicht is geschonden, of waarbij de medewerker gebruik heeft gemaakt van “macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken”. Dat is ook als bij het misdrijf inbreuk op (of onrechtmatig gebruik van) een regeling is gemaakt waarvan de uitvoering of de zorg voor naleving aan de betreffende medewerker is opgedragen. Voor alle andere strafbare feiten bestaat er dus geen aangifteplicht.

Het kan zijn dat al bij de beoordeling van de melding (het vooronderzoek) vaststaat dat er een redelijk vermoeden is van een strafbaar feit. Dat kan echter ook pas tijdens het feitenonderzoek blijken. Het moment waarop het bevoegd gezag (of een ondergeschikte met een machtiging namens deze) aangifte doet, kan dus per situatie verschillen.

Het bevoegd gezag blijft in geval van samenloop verantwoordelijk voor het arbeidsrechtelijk traject en het vaststellen of er sprake is van een vermoeden van een integriteitsschending.

De feiten die aanleiding geven voor het intern onderzoek kunnen dus ook leiden tot een strafrechtelijk onderzoek. Andersom kan een (afgerond) strafrechtelijk onderzoek leiden tot een intern onderzoek. Het enkele feit dat een strafrechtelijk onderzoek loopt, is op zich onvoldoende basis en bewijs om de medewerker meteen een integriteitsschending te verwijten. Het bevoegd gezag hoort zelf te (laten) onderzoeken of ook sprake is van een integriteitsschending. Dit kan aanzienlijk meer omvatten dan de delictomschrijving van een strafbaar feit. Als een medewerker niet strafrechtelijk wordt veroordeeld, hoeft dat niet te betekenen dat er geen sprake is van een integriteitsschending. Het bevoegd gezag heeft als werkgever een eigen verantwoordelijkheid voor de voortvarende afhandeling van vermoedens van een integriteitsschending. Het instellen van een intern onderzoek staat daarmee los van een eventueel strafrechtelijk onderzoek. Voorafgaand of tijdens een strafrechtelijk onderzoek kan het interne onderzoek al plaatsvinden. Daarmee hoeft niet te worden gewacht.

Bij uitwisselen van informatie en samenwerking met het OM

Er mag bij een intern onderzoek gebruik worden gemaakt van documenten/processtukken uit het opsporings- en strafrechtelijk onderzoek. Er kan informatie over en weer worden overgedragen. Hiervoor moet dan wel een wettelijke grondslag en een belang aanwezig zijn op grond van artikel 39f Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, artikel 19 Wet politiegegevens of artikel 126nd Wetboek van Strafvordering.³⁵ De politie kan bijvoorbeeld onderzoeksmethoden inzetten die het bevoegd gezag niet heeft. Het kan zinvol zijn om het proces-verbaal dat is opgemaakt in het kader van het strafrechtelijk onderzoek op te vragen bij de officier van justitie. Op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens mag het OM namelijk aan derden strafvorderlijke gegevens verstrekken. Deze worden verstrekt voor andere doelen dan de strafrechtspleging (zoals het beoordelen van de noodzaak tot het nemen van rechtspositionele maatregelen).

Het OM kan ook informatie opvragen of vorderen bij de werkgever.³⁶ Uitwisselen van informatie tussen OM en bevoegd gezag en samenwerken op grond van bijvoorbeeld onderzoeksmethoden kan bijdragen aan de kwaliteit van het onderzoek aan beide zijden. De formele vordering van het OM fungeert als verantwoording voor de werkgever zelf, maar dwingt het OM ook om na te denken over die vordering en bijbehorende privacyaspecten. Voor het overige zijn het strafrechtelijke traject en de interne beoordeling door de werkgever of een straf wordt opgelegd en zo ja, welke straf, van elkaar gescheiden *en* gelden er afwijkende regels, bijvoorbeeld voor procedure en bewijsvoering.

³⁴ Artikel 162 Wetboek van Strafvordering.

³⁵ Zie: Aanwijzing verstrekking strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden (aanwijzing wet justitiële en strafvorderlijke gegevens) (2018A003) <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041090/2018-07-01>.

³⁶ Indien aangifte is gedaan kan zonder vordering informatie worden verstrekt, in alle andere gevallen is een vordering noodzakelijk.

Het bevoegd gezag wijst betrokkene uitdrukkelijk op zijn rechten en plichten als hem wordt verzocht mee te werken aan het onderzoek en informeert hem over mogelijke consequenties daarvan voor strafrechtelijk onderzoek.

Een verdachte in een strafrechtelijk proces kan zich beroepen op zijn zwijgrecht. Een betrokkene in een intern onderzoek heeft de verplichting om daaraan mee te werken en de waarheid te verklaren. Werkt betrokkene niet mee of is aannemelijk dat hij niet de waarheid spreekt, dan kan dit leiden tot een integriteitsschending. Daarom informeert het bevoegd gezag betrokkene hierover. Betrokkene, en de eventuele raadsman, maken hun eigen afweging hierin.

Ordemaatregelen

Wanneer een ordemaatregel?

Bij een vermoeden van een integriteitsschending doet zich veelal meteen de vraag voor of de betrokken medewerker tijdens het onderzoek aan het werk kan blijven en in de eigen functie. Bijvoorbeeld als de werkgever denkt dat er kans bestaat op herhaling van de integriteitsschending, op verstoring van de orde in de organisatie of van het onderzoek.

Het moment van het opleggen van een ordemaatregel is afhankelijk van feiten en omstandigheden in het concrete geval. In het algemeen dient het bevoegd gezag al direct na het ontstaan van een vermoeden na te denken over de vraag of er een ordemaatregel moet worden opgelegd. Is dat niet meteen nodig, dan kan die vraag op een later tijdstip toch weer actueel worden. Bijvoorbeeld tijdens het onderzoek of erna. Het is dus verstandig om een arbeidsjurist tijdens het onderzoek 'mee te laten kijken', om een vinger aan de pols te houden wanneer het tijdstip van het opleggen van een ordemaatregel wel aan de orde is.

Het opleggen van een ordemaatregel

Het bevoegd gezag kan een ordemaatregel opleggen. In de beslissing tot het opleggen van een ordemaatregel 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 de beslissing wordt ook de duur van de ordemaatregel genoemd. In het geval van schorsing geldt een omschrijving als "de schorsing is van kracht totdat het onderzoek is afgerond" als een bepaling van tijd.

Kennisgeving onderzoek en intakegesprek

Bij aanvang van het feitenonderzoek of zo spoedig mogelijk als het onderzoeksbelang dit toelaat, moet de betrokkene door het bevoegd gezag schriftelijk worden geïnformeerd over het feit dat er een persoonsgericht onderzoek naar hem wordt ingesteld.

In de kennisgeving staan in ieder geval de volgende zaken:

- een beschrijving van het vermoedelijke handelen of het nalaten dat aanleiding is voor het onderzoek (of: welke vermoedens er richting de betrokkene zijn);
- dat de betrokkene en eventuele getuige(n) kunnen worden gehoord;
- dat de betrokkene zich tijdens de interviews kan laten bijstaan door een raadsman (op eigen kosten);
- dat betrokkene personen/documenten kan benoemen die voor het verzamelen van de feiten van belang zijn;
- dat van betrokkene wordt verwacht dat hij zijn medewerking zal verlenen en volledig en naar waarheid zal verklaren;
- en wordt uitgelegd welke rechten en plichten betrokkene heeft bij samenloop tussen een intern onderzoek en een strafrechtelijk onderzoek;
- dat in het departementaal onderzoekprotocol de privacy is geborgd conform de AVG;
- dat het onderzoek plaatsvindt volgens het eventuele binnen het departement geldende en kenbaar gemaakte onderzoeksprotocol dat in overeenstemming is met deze baseline;
- de contactgegevens van de onderzoekers;
- een uitnodiging voor een gesprek waarin de schriftelijke kennisgeving wordt uitgelegd.

Indien ordemaatregelen worden opgelegd, wordt betrokkene hierover in een aparte brief geïnformeerd.

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

Er is een onderscheid tussen het procedurele deel (intake) en het inhoudelijke deel van het interview. Afhankelijk van de aard van het onderzoek en de gekozen aanpak vinden deze delen gescheiden of achter elkaar plaats. Tijdens de intake kan de betrokken medewerker kennismaken met de onderzoeker(s) en al zijn vragen over het verloop van het onderzoek stellen. Rechten en plichten van zowel de betrokkene als de onderzoekers komen aan de orde. In de intake wordt alleen ingegaan op de procedure en uitdrukkelijk niet op de inhoud van het onderzoek.

Onderzoeksmethoden

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

- het interviewen van de betrokkene;
- het interviewen van anderen, zoals getuigen en deskundigen;
- onderzoek van de (digitale en/of fysieke) werkomgeving;
- onderzoek van administraties waaronder tijd- en toegangsregistraties, rittenadministraties en declaraties;
- observatie;³⁷
- het onderzoek van telecommunicatie.

Interviews

Tijdens het feitenonderzoek worden – indien nodig – niet alleen de betrokkene maar ook eventuele getuigen/deskundigen geïnterviewd. 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 geïnterviewde vooraf is geïnformeerd over de aard en mogelijke duur van het gesprek;
- de betrokkene weet dat hij zich tijdens het gesprek door een raadsman kan laten bijstaan;
- de geïnterviewde weet wat zijn rechten en plichten zijn;
- bij elk gesprek de identiteit van de geïnterviewden wordt vastgesteld (ID) en vastgelegd.

Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te bevorderen en ervoor te zorgen dat de rechter het verslag kan accepteren als een getrouwe weergave van het gesprek, worden de gesprekken gevoerd in koppels van twee onderzoekers.³⁸ Dit is ook ter bescherming van de onderzoekers zelf.

Meewerken aan het onderzoek

Als er gerede twijfel is aan de integriteit van een medewerker, dan mag de werkgever – anders dan in het strafrecht – van hem verwachten dat hij meewerkt aan het onderzoek.³⁹ De werkgever kan hem – desnoods door een dienstopdracht – verzoeken om op een gesprek te verschijnen om te worden gehoord of om informatie te geven. Wil de betrokkene niet meewerken aan het onderzoek, dan kan hem onder omstandigheden worden verweten dat hij zich hiermee niet gedraagt als een goed ambtenaar betaamt. Wil de betrokkene zich niet verantwoorden, dan kan hem dat wel een integriteitsschending opleveren.

Raadsman

Hoewel niet wettelijk verplicht, is het goed betrokkene de mogelijkheid te geven zich te laten bijstaan door een raadsman (op eigen kosten). De raadsman is wel bij het gesprek aanwezig, maar neemt hier niet inhoudelijk aan deel. Wel mag hij vragen om te schorsen voor overleg en opmerkingen maken aan het eind van het gesprek (dit wordt dan ook in het verslag vastgelegd). Soms is de raadsman advocaat, maar dat hoeft niet. Hij kan bijvoorbeeld ook een (kader)lid van een vakbond, een familielid of vriend zijn. De raadsman mag niet zelf op enigerlei andere wijze betrokken zijn in het onderzoek.

³⁷ Zie verder hierna onder het kopje: 'Observatie'.

³⁸ Wanneer geen twee onderzoekers beschikbaar zijn, is het raadzaam om in elk geval te zorgen voor een (getuige) notulist.

³⁹ Dit geldt overigens ook in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer bij externe inhuur en stagiaires.

Getuigen

De onderzoekers kunnen – behalve de betrokkene – ook getuigen interviewen. Die kunnen van binnen of van buiten de organisatie komen. Voor getuigen die binnen de organisatie werken, geldt hetzelfde als voor de betrokken medewerker: zij zijn in beginsel verplicht aan het feitenonderzoek mee te werken. Niet meewerken kan ook voor hen een integriteitsschending opleveren. Getuigen die worden uitgenodigd een verklaring af te leggen, worden gewezen op hun rechten en plichten. Het is zorgvuldig om de getuige(n) erop te wijzen dat hun verklaring later kan worden ingezien door de betrokkene. Een getuige kan vragen om een dienstopdracht om als getuige op te treden. Dit kan van belang zijn voor de relatie tussen betrokkene en de getuige.

Verslag

De onderzoekers maken van alle gesprekken een verslag. Dit is een getrouwe zakelijke weergave van hetgeen is besproken. Omdat duidelijk moet zijn wie wat heeft verklaard, moeten alle verklaringen zijn voorzien van de naam van de interviewer en plaats en de datum van het interview. De aanwezigen bij het gesprek ondertekenen het gespreksverslag voor akkoord. Wil de geïnterviewde niet tekenen voor akkoord, dan tekent hij voor gezien. Het niet ondertekenen van een gespreksverslag door de geïnterviewde betekent niet dat het niet gebruikt kan worden in het vervolg van het onderzoek. Een anonieme verklaring is alleen bruikbaar in combinatie met ander verifieerbaar bewijsmateriaal.

Onderzoek werkomgeving

De werkomgeving (fysieke werkplek vanuit de werkgever) valt onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Als het vermoeden bestaat dat deze werkomgeving informatie bevat die belangrijk is voor het onderzoek dan kunnen de onderzoekers deze doorzoeken. Dit geldt ook voor de digitale werkomgeving (account) van betrokkene, daarom is het belangrijk zo snel mogelijk een image (exacte digitale kopie) te maken als basis voor het onderzoek. Van de resultaten maken de onderzoekers een rapport op. Indien zaken voor nader onderzoek worden meegenomen wordt dit genoteerd in het rapport en indien mogelijk worden deze zaken verzegeld.

Onderzoek telecommunicatie

Onderzoek naar het gebruik van telecommunicatiemiddelen houdt in dat het gebruik van e-mail, internetcommunicatie en telefonie wordt onderzocht. Aan dit onderzoek is een aantal voorwaarden verbonden. Zo moet het vooraf (bijvoorbeeld via een richtlijn, protocol of gedragscode) duidelijk zijn dat er binnen de organisatie onderzoek naar communicatiemiddelen kan worden gedaan en hoe dat gebeurt (kenbaarheidsvereiste).⁴⁰

Bescherming privacy

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 (EVRM) recht op een zekere mate van vertrouwelijke communicatie op zijn werkplek. Dus zonder inmenging van de werkgever. Daarnaast volgt uit het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet 2017 (op basis van de begrippen goed werkgeverschap en goed werknemerschap/ambtenaarschap), de Gedragsregeling voor de digitale werkomgeving en eventueel voor de desbetreffende organisatie in een personeelsreglement opgenomen aanvullende regels dat zowel werkgever als werknemer zich moeten houden aan het verantwoord gebruik van e-mail en internet en aan een zorgvuldig controlebeleid. Daarbij geeft de Wet op de ondernemingsraden de ondernemingsraad instemmingsrecht voor het invoeren van een dergelijk beleid.⁴¹

⁴⁰ Zie de Gedragsregeling digitale werkomgeving. Voor onderzoek van de digitale werkomgeving van betrokkene zal het vaak nodig zijn verwerkingen te onderzoeken. In dat geval is het van belang dat raadplegen van verwerkingen (bestanden met persoonsgegevens) ten behoeve van intern persoonsgericht onderzoek ook in het doel van de verwerking is opgenomen (eis van doelbinding). Dat draagt bij aan het kenbaarheidsvereiste.

⁴¹ Op grond van de WOR (artikel 27, lid 1 onder k en l) is instemming nodig van de ondernemingsraad bij:

- een regeling omtrent het verwerken van alsmede de bescherming van de persoonsgegevens van de in de onderneming werkzame personen
- een regeling inzake voorzieningen die gericht zijn op of geschikt zijn voor waarneming van of controle op aanwezigheid, gedrag of prestaties van de in de onderneming werkzame personen
- Een en ander voor zover betrekking hebbende op alle of een groep van de in de onderneming werkzame personen.

Vuistregels

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft op basis van het privacyrecht vuistregels geformuleerd voor het gebruik en de controle van e-mail en internet op de werkplek. Voor een inbreuk op die privacy is dus een duidelijke rechtvaardiging nodig. Ook hierbij spelen de begrippen proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol. Het bevoegd gezag geeft hier vooraf toestemming voor.

Observatie

Om zekerheid te verkrijgen over de persoon die de (vermoedelijke) integriteitsschending heeft gepleegd, is het soms noodzakelijk over te gaan tot het observeren van personen, ook als nog niet duidelijk is om wie dit gaat. Bij observatie gaat het om het (direct) heimelijk waarnemen van de gedragingen. Voor observatie is toestemming nodig van het bevoegd gezag. De AP heeft een aantal voorwaarden geformuleerd voor inzet van (verborgen) camera's in de werkomgeving.

Observatie kan verschillende vormen hebben:

- Statische observatie met behulp van een verborgen camera. Hiervoor gelden bepaalde voorwaarden, zoals het kenbaarheidsvereiste (het moet binnen de organisatie bekend zijn dat deze methode kan worden gebruikt, instemming van de ondernemingsraad is nodig).
- Dynamische observatie door het daadwerkelijk volgen van een betrokkene en het eventueel vastleggen van zijn gedragingen op bijvoorbeeld foto- of videobeelden.

Het opvragen en terugkijken van beelden van beveiligingscamera's, die in en om gebouwen van het Rijk zijn geplaatst, is ook mogelijk. Hiervoor is eveneens toestemming nodig van het bevoegd gezag.

Een arbeidsjurist kan adviseren over de inzet van bijvoorbeeld een verborgen camera. De kans dat de (kanton)rechter in een eventuele ontslagprocedure bepaald bewijsmateriaal niet accepteert, moet zo klein mogelijk worden gehouden.

Documentanalyse, tekst- en handschriftanalyse

Bij documentanalyse worden de fysieke documenten onderzocht, bijvoorbeeld op authenticiteit en herkomst. Bij tekstanalyse wordt de inhoud van de tekst onderzocht en bij handschriftanalyse (grafologie) wordt geschreven tekst voorgelegd aan een handschriftdeskundige die onderzoekt of een tekst naar alle waarschijnlijkheid aan een bepaalde persoon is toe te schrijven.⁴²

Openbare bronnen

Tijdens het onderzoek bestaat vaak behoefte aan het inwinnen van informatie. Een manier daarvoor is het raadplegen van openbare bronnen, al dan niet via internet. Hoewel het gebruik van informatie uit dit soort bronnen in principe is toegestaan, is het wel belangrijk om te bepalen in hoeverre waarde kan worden gehecht aan de gevonden informatie. Verificatie is ook bij betrokkene van belang omdat de informatie van de openbare bron niet per definitie juist en betrouwbaar is.

⁴² Zie: M.H.G. Scharenborg, *Fraude en onderzoek*, Den Haag: Sdu 2006.

5 Verslaglegging en rapportage

- 5.1 Het feitenonderzoek en het gemotiveerd wel of niet gebruiken van onderzoeksmethoden daarbij wordt vastgelegd in een onderzoeksrapport en na afronding van het onderzoek aangeboden aan het bevoegd gezag.
- 5.2 De manier waarop het onderzoek is uitgevoerd en de uiteindelijke bevindingen zijn in het onderzoeksrapport inzichtelijk gemaakt.
- 5.3 De onderzoekers maken van alle interviews een verslag.
- 5.4 Het verslag wordt zo snel mogelijk na het gesprek ter lezing, parafering en ondertekening voorgelegd aan de geïnterviewde.
- 5.5 Worden de onderzoekers en de geïnterviewde het niet eens over de tekst van het verslag, dan wordt de afwijkende mening van de geïnterviewde opgenomen onder aan het verslag.
- 5.6 Aan de geïnterviewde wordt een kopie van het verslag verstrekt, behalve in het geval dat met deze verstrekking het onderzoeksbelang wordt geschaad.
- 5.7 Het onderzoeksrapport bevat alle informatie die het bevoegd gezag nodig heeft om zich een oordeel te kunnen vormen over het vermoeden van de integriteitsschending.
- 5.8 Het objectief onderzoeken door de onderzoekers en het geven van een (normatief) oordeel daarover door bevoegd gezag blijft strikt gescheiden.

Een goede verslaglegging van alle onderzoekshandelingen vormt een solide basis om een oordeel te kunnen vormen over de vermoedelijke integriteitsschending en om vast te kunnen stellen of er sprake is van een integriteitsschending. De manier waarop het onderzoek is uitgevoerd en de uiteindelijke bevindingen moeten aan het eind van het traject in het onderzoeksrapport inzichtelijk zijn gemaakt. Daarnaast moeten de rechtmatigheid en de kwaliteit van het onderzoek en de bevindingen toetsbaar zijn.

Verslaglegging interviews

Afgenomen verklaringen worden schriftelijk vastgelegd. Dit verslag geeft een zo getrouw mogelijke, zakelijke weergave van hetgeen tijdens het gesprek aan de orde is gekomen.⁴³ Het verslag wordt zo snel mogelijk na het interview ter lezing en ondertekening voorgelegd aan de geïnterviewde. Na ontvangst stuurt de geïnterviewde het verslag en de eventuele schriftelijke opmerkingen terug binnen de gestelde termijn. Uitgangspunt daarbij is meteen na afloop van het interview, doch bij voorkeur binnen twee werkdagen.

Elke pagina wordt door de geïnterviewde geparafeerd. Daarmee en door ondertekening van het gehele verslag bevestigt de geïnterviewde dat zijn verklaring juist is weergegeven en alle pagina's origineel zijn. Ook de interviewers tekenen het verslag.

Als een geïnterviewde weigert het gespreksverslag te ondertekenen, dan vermelden de onderzoekers dat in het verslag, zo mogelijk met opgaaf van reden(en). Worden de onderzoekers en de geïnterviewden het niet eens over de tekst van het verslag, dan wordt de afwijkende mening van de geïnterviewde(n) opgenomen onder aan het verslag.

Aan de geïnterviewde wordt een kopie van het verslag verstrekt, behalve in het geval dat met deze verstrekking het onderzoeksbelang wordt geschaad.

Alle interviewverslagen maken deel uit van het uiteindelijke onderzoeks dossier.

Verslaglegging andere onderzoeksmethoden

Het gebruik van onderzoeksmethoden 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) wordt goed vastgelegd.

Om te voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat over het hoe en waarom van de inzet van onderzoeksmethoden, en om te voorkomen dat de discussie zich vooral daarop richt, wordt zo volledig mogelijk vastgelegd waarom bepaalde keuzes wel of niet zijn gemaakt.

⁴³ De weergave is bij voorkeur via het vraag-antwoord model en niet als een integrale verklaring. Reden hiervoor is dat bij een integrale verklaring het verloop van het gesprek niet goed inzichtelijk is voor degene die op basis van het rapport een oordeel moet vormen en beslissing moet nemen.

De verslaglegging is zo opgesteld dat het voor alle partijen - ook voor een leek - duidelijk is waarom bepaalde stappen en methoden wel of niet zijn gekozen. Dit alles draagt bij aan een deugdelijke motivering van de afdoening, gebaseerd op het feitenonderzoek.

Onderzoeksrapport

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 de integriteitsschending. Daaronder wordt ook informatie verstaan die *ontlastend* is voor betrokkene. Dit zijn namelijk relevante feiten en omstandigheden die ook meegewogen moeten worden.

Nadat het bevoegd gezag tot een besluit is gekomen, zal betrokkene zich op basis van het onderzoeksrapport een oordeel willen vormen over het onderzoek en het onderzoek willen (laten) toetsen op rechtmatigheid. Hij kan het bevoegd gezag daarom verzoeken.

Het onderzoeksrapport bevat in elk geval de volgende informatie:

- de onderzoeksopdracht en eventuele latere wijzigingen;
- 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 integriteitsschending en van de context waarbinnen deze heeft kunnen plaatsvinden;
- een overzicht van alle relevante wet- en regelgeving (van toepassing zijnde wettelijke voorschriften, procedures, beleidstukken et cetera);
- schriftelijke (achterliggende) stukken;
- de bevindingen op grond van het onderzoek.

Besluitvorming naar aanleiding van het onderzoeksrapport

De onderzoekers leggen alle feiten objectief vast. Daarbij mogen ze geen persoonlijke mening of oordeel geven, zoals het trekken van eventuele consequenties 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.

Het onderzoeksrapport maakt geen deel uit van het personeelsdossier van de betrokken medewerker. Het onderzoeksrapport wordt – met de onderliggende stukken – opgenomen in een afzonderlijk vertrouwelijk dossier en separaat bewaard, bijvoorbeeld bij de integriteitscoördinator of BVA.⁴⁴ Hierbij moet ten eerste worden voorkomen dat er verschillende versies in omloop zijn en ten tweede dat er elders nog een versie bestaat als het officiële dossier is vernietigd. Het Basisselectiedocument P-dossier Mens en Werk⁴⁵ is niet van toepassing op het onderzoeksdossier, maar wel op het afdoeningsbesluit.⁴⁶ en de onderliggende motivering.

Bij de totstandkoming van deze baseline bestaat voor het bewaren van het onderzoeksdossier nog geen geformaliseerde termijn. Voorgenomen is een bewaartermijn van zeven jaar, die aanvangt vanaf het moment van de afdoeningsbeslissing. De vernietiging mag niet plaatsvinden zolang de afdoening nog niet definitief is of als er nieuwe feiten en omstandigheden zijn, zoals een nieuw onderzoek naar betrokkene of een vordering naar gegevens van betrokkenen door politie of OM.⁴⁷

⁴⁴ Onderzoeksdossiers vallen onder het bereik van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Op grond van artikel 10 Wob kan worden besloten deze dossiers niet of slechts deels openbaar te maken.

⁴⁵ Zie 'Basisselectiedocument P-dossier Mens en Werk, 1945-' (BSD), Stcrt 18-11-2016: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0022849/2007-11-22>

⁴⁶ De beslissing van de werkgever om (mede) op basis van het onderzoeksrapport aan de werknemer (g)een straf op te leggen.

⁴⁷ Let op: de bewaartermijn van zeven jaar is een voorlopige termijn! Deze bewaartermijn moet nog worden vastgesteld en deze moet nog officieel een plek krijgen in een basisselectielijst. Tot die tijd mogen onderzoeksdossiers nog niet worden vernietigd.

6 Communicatie

- 6.1 Voorafgaand aan de start van een feitenonderzoek bepaalt het bevoegd gezag de interne en externe communicatielijnen.
- 6.2 Het bevoegd gezag bewaakt de zorgvuldige afweging tussen een discrete en transparante communicatie.
- 6.3 Uitgangspunt is dat aan betrokkene gedurende het onderzoek geen informatie wordt verstrekt over het verloop ervan.
- 6.4 Uitgangspunt is dat het bevoegd gezag gelegenheid biedt voor een nazorggesprek.
- 6.5 Het bevoegd gezag stelt jaarlijks een gecategoriseerd overzicht op van alle vermoedelijke en geconstateerde integriteitsschendingen. Deze worden in een geaggregeerd overzicht opgenomen in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk en aan de Tweede Kamer aangeboden door de minister van BZK.
- 6.6 De SG bespreekt het eigen overzicht jaarlijks met de DG's in de Bestuursraad.

Woordvoeringslijn

Open en transparant communiceren over (vermoedelijke) integriteitsschendingen is belangrijk voor het bespreekbaar maken van ongewenst gedrag. Maar ook voor het leren van incidenten die zich hebben voorgedaan. Daarnaast maakt het (in- en extern) zichtbaar welk belang de organisatie aan integriteit hecht (imagomanagement).

Bij een open en transparante communicatie moet steeds een balans worden gezocht tussen de gewenste openheid en de discretie jegens de betrokkenen: gesloten waar het moet, open waar het kan, ook voor wat betreft de kring van geïnformeerden, inclusief de melder. Daarom is het van belang dat, net als voor het onderzoek zelf, vooraf een goede woordvoering wordt afgesproken, met daarin opgenomen wie op welk moment communiceert met wie, en wie inhoudelijk verantwoordelijk is voor welke communicatie, in- en ook extern. De media kan immers tijdens het feitenonderzoek een grote rol spelen. Het verdient aanbeveling om te bekijken in hoeverre betrokkene zelf een rol kan spelen in de interne communicatie (op de langere termijn).

Communicatie met de betrokkene

In deze baseline is een aantal momenten genoemd waarop en hoe het bevoegd gezag en de onderzoekers met betrokkene communiceren:

- de kennisgeving dat er een feitenonderzoek naar de betrokkene wordt ingesteld;
- een ordemaatregel;
- de mededeling dat betrokkene zich kan laten bijstaan door een raadsman;
- het interviewen van betrokkene;
- hoor- en wederhoor;
- de eventuele besluitvorming naar aanleiding van het onderzoek.

Betrokkene zal 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. Uitgangspunt is dat aan betrokkene geen inhoudelijke informatie wordt verstrekt over het verloop van het onderzoek.

Tijdens het onderzoek heeft betrokkene over het onderzoek zelf vooral contact met de onderzoekers of met een door het bevoegd gezag aangewezen vertegenwoordiger. Blijft hij zijn werk in de tussentijd uitoefenen, dan heeft hij daarnaast ook contact met zijn leidinggevende. Ook als de medewerker is geschorst, moet de leidinggevende contact met hem blijven houden. Daarbij zal de rol van de leidinggevende vooral zijn dat hij informeert hoe het met de medewerker gaat en dat 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 (bijvoorbeeld omdat hij zelf ook onderwerp is van onderzoek), dan kan een plaatsvervangend leidinggevende of medewerker van HRM deze rol vervullen.

Communicatie met de melder

De melder krijgt een ontvangstbevestiging van de melding (norm 1.6). Daarna wordt de melder in elk geval geïnformeerd over het besluit van bevoegd gezag om al dan niet aangifte te doen (norm 1.2). Waar mogelijk wordt de melder verder procedureel geïnformeerd over de melding, ook in het geval er geen onderzoek wordt gedaan (norm 2.6). Een en ander met inachtneming van de voorschriften uit de AVG. Het is van belang dat het bevoegd gezag goed verifieert of de melder is geïnformeerd over de afloop en afdoening van het onderzoek. De melder kan daar zelf ook naar informeren.

Nazorg op de afdeling

In de praktijk blijkt dat er soms blijvende onrust ontstaat na een intern onderzoek en dat er veel vragen zijn, vooral vanuit de afdeling waar de betrokken medewerker werkzaam was (of is). In dat geval is een nazorggesprek van groot belang: een nabespreking op de afdeling waar een intern onderzoek naar (een) vermeende integriteitsschending(en) heeft plaatsgevonden.

Redenen om een dergelijk gesprek te houden, zijn:

- het wegnemen van spanning en onduidelijkheid;
- het herbevestigen van bestaande normen;
- lessen trekken (herkennen signalen, aanspreken);
- het vergroten van vertrouwen in de organisatie;
- het voorkomen of corrigeren van onjuiste verhalen over het voorval/onderzoek.

Tijdens een nazorggesprek komt vaak een aantal standaard onderwerpen naar voren:

- uitleg over de integriteitsschending(en);
- de zorgvuldigheid van het onderzoek, namelijk:
 - de (on)bevooroordeeldheid van het onderzoek;
 - de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd (uitleg van de gekozen onderzoeksmethode);
 - de aanwezigheid van een strafgrond (juistheid) en een toelichting op de opgelegde straf/maatregel;
 - de rechtvaardigheid van de eventuele sanctie;
- het beantwoorden van vragen;
- het trekken van lering.

Het is belangrijk dat er duidelijke uitleg wordt gegeven over keuzes die zijn gemaakt. Dat houdt in voorkomende gevallen ook in het erkennen waar het mis is gegaan of beter had gekund. Ook voor het nazorggesprek geldt dat het van belang is open te zijn waar het kan, maar ook dat de privacy van betrokkene(n) wordt gerespecteerd.

Bij een nazorggesprek moet er voldoende tijd zijn om het gesprek in alle rust te kunnen voeren. Ook de locatie is daarvoor belangrijk. Het is verstandig om het gesprek te laten leiden door verschillende, goed voorbereide, personen. Bijvoorbeeld iemand die betrokken is geweest bij het onderzoek, de direct leidinggevende en/of het hoofd van het betreffende organisatieonderdeel.

Uiteindelijk gaat het in het nazorggesprek om de vraag wat er met elkaar kan worden geleerd van wat is voorgevallen en welke verandering zal worden ingezet nadien om herhaling te voorkomen. De leidinggevende heeft hierin een belangrijke voorbeeldrol te vervullen. Preventieve acties die naar aanleiding van het onderzoek zullen worden opgepakt vormen zo een vast onderdeel van het onderzoeksproces en belangrijke input voor de verbetercyclus in het integriteitsbeleid van de organisatie.

Proactieve openbaarmaking

Op elk departement wordt jaarlijks een geanonimiseerd overzicht samengesteld van alle meldingen van integriteitsschendingen en hoe deze zijn opgevolgd en afgedaan. Deze worden in een geaggregeerd overzicht opgenomen in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk door de minister van BZK aan de Tweede Kamer aangeboden.

Aanvullend zullen vanaf rapportagejaar 2019 alle organisaties binnen het Rijk (geanonimiseerde) informatie over vermoedelijke en vastgestelde integriteitsschendingen actief openbaar maken door middel van een daarvoor vastgesteld formulier, telkens over het voorafgaande jaar. Deze openbaarmaking vindt plaats rondom de publicatie van de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (Verantwoordingsdag, derde woensdag in mei). Bij afronding van een onderzoek dient dit formulier te worden ingevuld en aangeleverd bij de (centrale) integriteitscoördinator of de hiertoe aangewezen functionaris.

Met deze openbaarmaking kan de departementsleiding proactief laten zien hoe integriteit daadwerkelijk onderdeel is geworden van professioneel vakmanschap waarbij van fouten wordt geleerd en elkaar aanspreken wordt gestimuleerd. Hiermee wordt de noodzaak voor Wob-verzoeken en het plichtmatig afhandelen daarvan teruggedrongen. Dit kan bijdragen aan het vertrouwen van de burger in een overheid die de integriteit van de eigen organisatie en zijn medewerkers serieus neemt.

Voor het lerend vermogen van een organisatie bespreekt de SG het eigen overzicht jaarlijks met de DG's in de Bestuursraad om te zien welke integriteitsrisico's zich voordoen, hoe deze van een remedie kunnen worden voorzien en hoe het gesprek daarover met de medewerkers het best kan worden aangegaan. De bestuurder in de zin van de WOR bespreekt het jaaroverzicht ook met de departementale ondernemingsraad (DOR) van zijn ministerie.⁴⁸

⁴⁸ De bestuurder is verplicht de ondernemingsraad jaarlijks schriftelijk te informeren over het functioneren van de interne procedure voor het melden van misstanden op basis van WOR 31b, lid 1.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Interdepartementaal Platform Integriteitsmanagement (IPIM) /
Interdepartementaal Beveiligingsoverleg Rijk (IBR)

Postbus 20011 | 2511 DP Den Haag
www.rijksoverheid.nl

18 mei 2020 | 20402555