



Onderzoeksraad  
*Integriteit* Overheid

# Onderzoeksprotocol

Onderzoeksraad Integriteit  
Overheid

April 2015

Onderzoeksprotocol  
Onderzoeksraad Integriteit Overheid

# INHOUDSOPGAVE

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>INLEIDING EN DEFINITIES</b>  | <b>4</b>  |
| 1.1      | Doelstelling onderzoeksprotocol   | 4         |
| 1.2      | Definities  | 4         |
| <b>2</b> | <b>WETTELIJKE BASIS EN BEVOEGDHEDEN ONDERZOEKSRaad INTEGRITEIT OVERHEID</b> | <b>6</b>  |
| 2.1      | Wettelijke basis  | 6         |
| 2.2      | Taken en doelstellingen van de Onderzoeksraad                               | 6         |
| 2.3      | Bevoegdheden  | 7         |
| <b>3</b> | <b>ONDERZOEK</b>  | <b>8</b>  |
| 3.1      | Fase voorafgaand aan een onderzoek  | 8         |
| 3.2      | Onderzoek   | 9         |
| <b>4</b> | <b>AFHANDELING ONDERZOEK</b>  | <b>16</b> |
| 4.1      | Advisering aan bevoegd gezag  | 16        |
| 4.2      | Standpunt bevoegd gezag   | 16        |
| 4.3      | Openbaarmaking advies en standpunt  | 16        |
| 4.4      | Media   | 17        |
| 4.5      | Archivering   | 17        |
| 4.6      | Privacybescherming  | 17        |
| 4.7      | Monitoring  | 17        |

# 1 INLEIDING EN DEFINITIES

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid doet onderzoek naar vermoedens van misstanden in de sectoren Rijk, Provincies, Gemeenten, Politie, Defensie, Waterschappen en ZBO's. Dit onderzoek dient zorgvuldig en transparant te verlopen. Dit protocol beschrijft de procedure van het onderzoek dat de Onderzoeksraad verricht naar aanleiding van een melding over een vermoede misstand. Eerst komen de wettelijke basis en de bevoegdheden van de Onderzoeksraad aan de orde. Daarna volgt een beschrijving van de verschillende onderzoeksfasen en -aspecten: van het binnenkomen van een melding en het onderzoek tot de afhandeling van het onderzoek. Het Besluit melden vermoeden van een misstand bij Rijk en Politie van 15 december 2009 (hierna: het Besluit) vormt de basis voor dit protocol. Het protocol wordt door de Onderzoeksraad ook toegepast wanneer een melding die niet onder het Besluit valt wordt onderzocht.

Nu volgt eerst een nadere uitwerking van de doelstelling van het protocol en van de in het protocol gehanteerde begrippen.

## 1.1 Doelstelling onderzoeksprotocol

### *Zorgvuldig onderzoek*

Dit protocol heeft als doel de kwaliteit van het onderzoek en de belangen van alle betrokkenen (melder, medewerkers bevoegd gezag, bevoegd gezag, perso(o)n(en) op wie de melding betrekking heeft) te waarborgen. Het protocol fungeert als leidraad voor het doen van onderzoek.

### *Transparantie voor betrokkenen*

Het onderzoek is vaak ingrijpend voor betrokkenen. Dit protocol verschaft duidelijkheid voor alle bij het onderzoek betrokken partijen over wat van hen wordt verwacht, wat hun rechten en plichten zijn, wat hun rol is in het onderzoek en wat van hen wordt gevraagd in het kader van geheimhouding.

## 1.2 Definities

Vermoeden van een misstand: Een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van:

- Een schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels;
- Een gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu;
- Een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst;

bij de organisatie waar de melder werkt of heeft gewerkt of bij een andere organisatie indien hij uit hoofde van zijn ambtenaarschap met die organisatie in aanraking is gekomen en kennis heeft gekregen van de misstand.

Melder: De ambtenaar of voormalig ambtenaar van de sector Rijk, Provincies, Gemeenten, Politie, Defensie, Waterschappen of een ZBO<sup>1</sup>, die een vermoeden van een misstand meldt. De voormalig ambtenaar doet de melding binnen 2 jaar na zijn vertrek bij die organisatie. Een ruime opvatting van goed werkgeverschap rechtvaardigt dat personen die anders dan als ambtenaar bij de hiervoor genoemde sectoren werkzaam zijn, eveneens als melder kunnen optreden (bijvoorbeeld personen werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst, uitzendkrachten en ingehuurde externen). De

---

<sup>1</sup> Een actueel overzicht van de ZBO's is opgenomen op de website van de Onderzoeksraad

ambtenaar kan daarnaast ook melding doen over een andere overheidsorganisatie voor zover deze onderdeel uitmaakt van de hiervoor genoemde sectoren. Dit geldt ook als een ambtenaar van een van deze sectoren gedetacheerd is (geweest) bij een andere hiervoor genoemde overheidsorganisatie. Zo kan een defensieambtenaar bijvoorbeeld een melding doen over een vermoeden van een misstand bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De ambtenaar dient in zo'n geval wel uit hoofde van zijn taakuitoefening zicht te hebben of hebben gehad op de vermoede misstand doordat hij met de bewuste organisatie samenwerkt of heeft samengewerkt. De Onderzoeksraad kan ook ingaan op een verzoek van of namens het bevoegd gezag zelf om onderzoek te verrichten naar vermoede misstanden.

Voor de leesbaarheid wordt de melder in dit protocol aangeduid in de hij-vorm. Steeds wordt hier ook bedoeld op de mogelijkheid dat meerdere melders een melding doen. Vanzelfsprekend worden hiermee zowel mannelijke als vrouwelijke melders bedoeld.

Bevoegd gezag: Het tot aanstellen bevoegde gezag van de organisatie.<sup>2</sup>

Betrokkene(n): De melder, het bevoegd gezag en de persoon of de personen op wie de melding betrekking heeft.

Onderzoeksraad: Onderzoeksraad Integriteit Overheid. De Onderzoeksraad heeft per 1 oktober 2012 de taken van de Commissie Integriteit Overheid overgenomen.

CAOP: Centrum Arbeidsverhoudingen Den Haag. Voert het secretariaat van de Onderzoeksraad.

---

<sup>2</sup> De Minister van Defensie heeft zich bij besluit van 30 augustus 2010, Staatsblad 2010, 706 aangesloten bij de Commissie Integriteit Overheid. De taken van deze commissie zijn per 1 oktober 2012 overgenomen door de Onderzoeksraad.

## 2 WETTELIJKE BASIS EN BEVOEGDHEDEN ONDERZOEKSRaad INTEGRITEIT OVERHEID

### 2.1 Wettelijke basis

De Onderzoeksraad functioneert op basis van het Besluit dat per 1 januari 2010 in werking is getreden. Bij Besluit van 24 september 2012 zijn de eerste leden van de Onderzoeksraad met ingang van 1 oktober 2012 voor de duur van vier jaar benoemd.

In het Besluit is de meldingsprocedure vastgelegd en de wijze waarop de melding moet worden onderzocht. Het Besluit is hiermee deels een uitwerking van artikel 125quinquies, eerste lid, onder f, van de Ambtenarenwet. Ook is in het Besluit de bescherming van een melder tegen een eventuele rechtspositionele benadeling als gevolg van een melding verder uitgewerkt. Daarmee is het Besluit deels ook een uitwerking van artikel 125quinquies, derde lid, van de Ambtenarenwet en artikel 50, derde lid, van de Politiewet 1993. In deze artikelen is bepaald dat de ambtenaar die een misstand meldt niet mag worden benadeeld in zijn rechtspositie. Laatstgenoemd artikel is inmiddels vervangen door artikel 47, derde lid, van de Politiewet 2012.

### 2.2 Taken en doelstellingen van de Onderzoeksraad

De Onderzoeksraad heeft op grond van het Besluit de taak meldingen van een vermoeden van een misstand door ambtenaren uit de sectoren Rijk, Provincies, Gemeenten, Politie, Defensie en Waterschappen te onderzoeken en het bevoegd gezag daarover te adviseren. Ook medewerkers van een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) op wie een rechtspositieregeling voor rijksambtenaren van toepassing is, kunnen een melding doen. Op grond van artikel 20 lid 4 van het besluit dient het bevoegd gezag aan het onderzoek mee te werken

Het Besluit verzet zich er niet tegen dat een onderzoek van de Onderzoeksraad zich (mede) richt tot of betrekking heeft op bestuurlijk handelen. Bestuurders kunnen echter geen meldingen bij de Onderzoeksraad doen op grond van het Besluit.

Dit laat onverlet dat de Onderzoeksraad op verzoek van het bevoegd gezag buiten het Besluit om, en dus op vrijwillige basis, onderzoek kan uitvoeren naar vermoede misstanden en op basis hiervan kan adviseren.

Onder een verzoek van het **bevoegd gezag** wordt verstaan:

- een besluit van een Minister of het Kabinet;
- een meerderheidsbesluit van de 2e of 1e Kamer;
- een meerderheidsbesluit van een gemeenteraad, provinciale staten of een Algemeen Bestuur van een Waterschap;
- een besluit van een college van B&W, GS of DB van een Waterschap;
- een besluit van het Bestuur/ een Raad van Toezicht van een andere overheidsorganisatie.

Een uitbreiding van het werkkterrein van de Onderzoeksraad van integriteitonderzoek en -advies op basis van het Besluit naar vergelijkbare werkzaamheden voor andere al dan niet publieke organisaties is in overeenstemming met de Wet Markt & Overheid (neergelegd in hoofdstuk 4b van de Mededingingswet), mits de integrale kosten worden doorberekend aan deze afnemers binnen/buiten het publieke domein. Voor het CAOP geldt dat zij op grond van de staatssteunregels een marktconforme vergoeding in rekening moet brengen bij afnemers voor de secretariële en

administratieve ondersteuning die verband houdt met de werkzaamheden van de Onderzoeksraad voor deze organisaties binnen/buiten het publieke domein.

## **2.3 Bevoegdheden**

De bevoegdheden van de Onderzoeksraad zijn omschreven in artikel 20, tweede en vierde lid, van het Besluit. Deze kunnen als volgt worden samengevat:

- Bevoegdheid om een onderzoek achterwege te laten in de gevallen waarin niet is voldaan aan de voorwaarden om een melding te kunnen doen;
- Bevoegdheid om een onderzoek naar anonieme meldingen achterwege te laten;
- Bevoegdheid om alle voor het onderzoek van belang zijnde inlichtingen op te vragen bij het bevoegd gezag van een organisatie; en
- Bevoegdheid om getuigen te horen.

## 3 ONDERZOEK

### 3.1 Fase voorafgaand aan een onderzoek

#### *Uitgangspunten*

- Onderzoeken worden uitgevoerd door de Onderzoeksraad als geheel of een of meer leden van de Onderzoeksraad namens hem. De bevoegdheden worden alleen toegepast in het kader van de uitoefening van de taak van Onderzoeksraad en in de situaties dat er sprake is van een vermoeden van een misstand en alleen door de commissieleden die betrokken zijn bij het onderzoek.
- De Onderzoeksraad voert onderzoek uit op een zorgvuldige wijze. De Onderzoeksraad weegt bij de uitvoering van een onderzoek alle in aanmerking komende belangen van betrokkenen af. Ook vergaart de Onderzoeksraad de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen. De Onderzoeksraad neemt bij zijn onderzoek de geldende wettelijke regels in acht.
- De Onderzoeksraad behandelt meldingen consistent. Er wordt eenduidig op meldingen van vermoede misstanden gereageerd. De Onderzoeksraad streeft in zijn onderzoek naar uniformiteit zowel wat betreft wijze van onderzoek als in het Adviesrapport.
- Toepassing van bevoegdheden en onderzoeksmethoden is proportioneel en subsidiair. Proportioneel betekent dat de zwaarte van de gehanteerde onderzoeksmethoden in een redelijke verhouding staat tot de ernst van het vermoeden van een misstand dat wordt onderzocht. De zwaarte van een onderzoeksmethode is mede afhankelijk van de omvang van de inbreuk die deze methode maakt op de persoonlijke levenssfeer van de natuurlijke personen en rechtspersonen op wie het onderzoek betrekking heeft. Met subsidiair wordt bedoeld dat steeds wordt gekozen voor de voor de betrokkenen minst ingrijpende methode.
- Een onderzoek wordt zonder vooringenomenheid uitgevoerd. Leden van de Onderzoeksraad die bij het onderzoek een persoonlijk belang hebben dan wel van wie de schijn van vooringenomenheid of onvoldoende onafhankelijkheid bestaat of redelijkerwijs kan rijzen, nemen niet aan het onderzoek deel. De Onderzoeksraad onderzoekt zonder partijdigheid voor of tegen iets of iemand. Voorafgaand en gedurende de uitvoering van het onderzoek wordt geen verschil gemaakt tussen betrokkenen op grond van hun achtergrond of functie.

#### *Rechtsbescherming van de melder*

Tijdens het beoordelen van de ontvankelijkheid van de melding, maakt de Onderzoeksraad de identiteit van de melder niet bekend zonder instemming van de melder. De Onderzoeksraad kan de geheimhouding van de identiteit van de melder echter niet in absolute zin garanderen. Dit is namelijk niet het geval als de Onderzoeksraad tijdens het onderzoek naar de ontvankelijkheid stuit op strafbare feiten (zie 'Melding van strafbare feiten' op pagina 6). Als meldingen ontvankelijk zijn en daarom verder onderzocht worden, zal de Onderzoeksraad de naam van de melder alleen aan het bevoegd gezag melden wanneer de melder daarmee instemt. Dat betekent niet dat de naam van de



melder nooit bekend kan worden. Om het onderzoek goed uit te kunnen voeren is het vragen van inlichtingen aan het bevoegd gezag en/of de persoon op wie de melding betrekking heeft vaak noodzakelijk. Het is niet uitgesloten dat door het vragen van inlichtingen kan worden afgeleid wie de melder is. De Onderzoeksraad verzoekt het bevoegd gezag zich tot het uiterste in te spannen om de anonimiteit van de melder te waarborgen,

Gelet op het bepaalde in artikel 2:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan een melder zich tijdens het onderzoek laten bijstaan door een raadsman van zijn keuze. De melder heeft geen aanspraak op een vergoeding van de kosten van rechtsbijstand die rechtstreeks zijn verbonden aan een melding van een vermoeden van een misstand bij de Onderzoeksraad.

### *Rechtsbescherming van persoon of personen op wie een melding betrekking heeft*

Het bepaalde in artikel 2:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op 'een ieder', dus ook op de persoon of personen op wie een melding betrekking heeft. Deze kan zich dus in al zijn contacten met de Onderzoeksraad laten bijstaan door een raadsman van zijn keuze.

### *Melding van strafbare feiten*

De Raad heeft op basis van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering aangifteplicht van de in het eerste lid van dit artikel genoemde (ambts)misdrijven en de verplichting om desgevraagd aan de officier van justitie informatie te verschaffen over strafbare feiten die tijdens de taakuitoefening ter kennis zijn gekomen. Voorbeelden van strafbare feiten zijn het verduisteren van parkeergelden, het vervalsen van vergunningen en het aannemen van steekpenningen. Wanneer de Onderzoeksraad tijdens het onderzoek stuit op strafbare feiten, dan adviseert de Raad zowel de melder als het bevoegd gezag om aangifte te doen. De Onderzoeksraad kan ook besluiten om zelf aangifte te doen. In overleg met politie en justitie maakt de Raad vervolgens afspraken over eventuele verdere onderzoeksactiviteiten van de Onderzoeksraad.

### *Ontvangst van een melding*

De melder kan zijn melding schriftelijk of digitaal indienen bij de Onderzoeksraad. Volgens artikel 17, tweede lid, van het Besluit bevat een melding ten minste:

- Naam en adres van de melder;
- De organisatie waar de betrokkene werkzaam is of is geweest;
- De organisatie waarop de melding betrekking heeft;
- Een omschrijving van de misstand die wordt vermoed; en
- De reden van de melding aan de Onderzoeksraad.

Na ontvangst van de melding bevestigt de Onderzoeksraad schriftelijk of digitaal de ontvangst van de melding aan de melder.

## **3.2 Onderzoek**

### *Ontvankelijkheid van de melding*

Na de ontvangst van een melding start de Onderzoeksraad zijn onderzoek. Het onderzoek start met het inwinnen van informatie om na te gaan of de melding ontvankelijk is. Tijdens het toetsen van de ontvankelijkheid van de melding, maakt de Onderzoeksraad de identiteit van de melder niet bekend zonder instemming van de melder. Een uitzondering hierop geldt als de Onderzoeksraad tijdens het onderzoek stuit op strafbare feiten (zie 'Rechtsbescherming melder' op pagina 5). Op grond van artikel 17, derde lid, van het Besluit, dient de melder alle gegevens te verschaffen die voor het onderzoek van de Onderzoeksraad nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Na binnenkomst van de melding kan de Onderzoeksraad informatie inwinnen bij betrokkenen.

De Onderzoeksraad gebruikt hiertoe de onderzoeksmethoden die de Raad ter beschikking staan (zie 'Onderzoeksmethoden' op pagina 10). Hierover informeert de Onderzoeksraad de melder schriftelijk of digitaal. Tijdens het onderzoek naar de ontvankelijkheid van de melding vraagt de Onderzoeksraad nog geen informatie op bij het bevoegd gezag. De onderzoeksmethode 'hoorzitting' (zie 'Onderzoeksmethoden' op pagina 12) wordt dan ook nog niet toegepast.

De Onderzoeksraad toetst de ontvankelijkheid van de melding aan de hand van vier vragen. Slechts bij een bevestigende beantwoording van al deze vier vragen is een melding ontvankelijk.

*Vraag 1: Heeft de melder de juiste meldprocedure gevolgd?*

- Een ambtenaar doet in beginsel melding van een vermoede misstand bij een eigen leidinggevende, de vertrouwenspersoon of een andere meldinstantie in de eigen organisatie. Zo kan de organisatie in kwestie de vermoede misstand adequaat behandelen.
- Een ambtenaar kan in tweede instantie (na een interne melding) terecht bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid als de melder het niet eens is met het besluit van het bevoegd gezag om verdere behandeling achterwege te laten. Verder kan een melder bij de Onderzoeksraad melden wanneer hij het niet eens is met de uiteindelijke conclusie van het bevoegd gezag. Ook kan een ambtenaar terecht bij de Onderzoeksraad als de melding niet tijdig (binnen twaalf weken) door het bevoegd gezag is afgehandeld en het bevoegd gezag de termijn voor de behandeling van de melding niet tijdig of met een onredelijk lange duur heeft verlengd.
- Een externe melding van een vermoede misstand kan worden gedaan bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid als de melder aannemelijk maakt dat hij niet intern kan melden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de melder aannemelijk maakt dat het bevoegd gezag betrokken is bij de misstand.

*Vraag 2: Wanneer heeft de vermoede misstand plaatsgevonden?*

Volgens het Besluit hoeft een melding geen behandeling wanneer de melding kennelijk onredelijk laat wordt gedaan, dus lang nadat de vermoede misstand heeft plaatsgevonden. De beoordeling hiervan is echter afhankelijk van de omstandigheden van het specifieke geval.

*Vraag 3: Is de ambtenaar op het moment van de melding nog werkzaam bij de organisatie waarop de melding betrekking heeft of was hij dat minder dan twee voor de melding?*

De vraag kan bevestigend worden beantwoord als de melder niet meer werkzaam is bij de organisatie waarop de melding betrekking heeft en hij de melding doet binnen twee jaar na zijn vertrek bij die organisatie. Doet de melder de melding langer dan twee jaar na zijn vertrek bij de organisatie waarop de melding betrekking heeft, dan kan de Onderzoeksraad op grond van de omstandigheden van melder of de melding besluiten de vraag eveneens als bevestigend beantwoord te beschouwen.

*Vraag 4: Valt de melding onder de beschrijving van een vermoede misstand?*

De Onderzoeksraad beoordeelt of de melding een voldoende concrete gedraging betreft die valt onder de beschrijving van een vermoeden van een misstand zoals beschreven in de meldprocedure (zie definitie vermoeden van een misstand in hoofdstuk 1). Een puur rechtspositioneel conflict tussen een werkgever en een ambtenaar dat niet voortkomt uit de melding is geen vermoeden van een misstand. Voor het oplossen van een dergelijk conflict staan andere wegen open. Daarbij valt te denken aan bezwaar- en beroepsprocedures en aan mediation.

## *Kennisgeving melding en verdere communicatie tijdens het onderzoek*

### *Niet ontvankelijke meldingen*

Wanneer een melding niet ontvankelijk is, kan de Onderzoeksraad de melding niet verder onderzoeken. In dit geval wordt de melder schriftelijk of digitaal geïnformeerd onder vermelding van de redenen voor het achterwege laten van verder onderzoek. Tevens geeft de Onderzoeksraad advies hoe de melder verder kan handelen. Van niet ontvankelijke meldingen wordt geen adviesrapport opgesteld (zie 'Adviesrapport' op pagina 11). Wel wordt het dossier van niet ontvankelijke meldingen gearhiveerd (zie 'Archivering' op pagina 13).

### *Ontvankelijke meldingen*

Meldingen die ontvankelijk zijn, onderzoekt de Onderzoeksraad verder. De Onderzoeksraad zal de naam van de melder alleen aan het bevoegd gezag melden wanneer de melder daarmee instemt. Dat betekent niet dat de naam van de melder nooit bekend kan worden. Om het onderzoek goed uit te kunnen voeren is het vragen van inlichtingen aan het bevoegd gezag en/of de persoon op wie de melding betrekking heeft vaak noodzakelijk. Het is niet uitgesloten dat uit het vragen van inlichtingen kan worden afgeleid wie de melder is. De Raad betreft bij dit vervolgonderzoek alle informatie die tot dusver is opgevraagd. Voorts wordt verdergegaan met het verzamelen en op schrift stellen van alle relevante feiten en omstandigheden van de vermoede misstand waar de melding betrekking op heeft. De Onderzoeksraad informeert de melder hierover schriftelijk of digitaal. Ook informeert de Onderzoeksraad de melder over het vervolg van de procedure. Waar mogelijk en wenselijk bespreekt de Onderzoeksraad met de melder of bemiddeling tussen melder en bevoegd gezag een optie is. Hiernaast informeert de Onderzoeksraad het bevoegd gezag schriftelijk of digitaal over het vervolg van het onderzoek. De Onderzoeksraad informeert tevens de persoon of de personen op wie de melding betrekking heeft schriftelijk of digitaal over het vervolg van het onderzoek, tenzij dit het onderzoek kan schaden. Dit is bijvoorbeeld het geval als er risico bestaat dat bewijsmateriaal wordt vernietigd.

### *Kosten onderzoek*

De kosten van het onderzoek van ontvankelijke meldingen komen voor rekening van de organisatie waarop de melding betrekking heeft. Hierover informeert de Onderzoeksraad het bevoegd gezag.

### *Verdere communicatie tijdens het onderzoek*

De Onderzoeksraad stelt alle bij het onderzoek betrokken personen op de hoogte van het vervolg van het onderzoek voor zover hierin een bijdrage van hen wordt verwacht, zoals het verschaffen van schriftelijke inlichtingen, waaronder de toezending van documenten en het geven van mondelinge informatie tijdens een hoorzitting (zie 'Onderzoeksmethoden' op pagina 10). De communicatie met de bij het onderzoek betrokken personen vindt steeds schriftelijk of digitaal plaats. Als er persoonlijk of telefonisch contact heeft plaatsgevonden, bevestigt de Raad de besproken informatie schriftelijk of digitaal.

### *Duur van het onderzoek*

De Onderzoeksraad legt zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk twaalf weken na ontvangst van een ontvankelijke melding, zijn bevindingen omtrent deze melding neer in een advies, gericht aan het bevoegd gezag. Als naar aanleiding van een ontvankelijke melding niet binnen twaalf weken kan worden geadviseerd, kan de Onderzoeksraad de termijn voor het uitbrengen van een advies verdagen. De Onderzoeksraad stelt dan zowel de melder als het bevoegd gezag schriftelijk of digitaal op de hoogte van de termijn waarbinnen het advies gereed is.

Voor de goede orde: bij niet ontvankelijke meldingen wordt geen advies opgesteld (zie 'Niet ontvankelijke meldingen' op pagina 8) en de duur van het ontvankelijkheidsonderzoek valt buiten de

termijn van twaalf weken die geldt ten aanzien van uitbrengen van advies over ontvankelijke meldingen.

### *Aanhouden melding*

De Onderzoeksraad kan besluiten een melding aan te houden in afwachting van de beslissing of uitspraak van een of meer andere (bijvoorbeeld rechterlijke) instanties als de inhoud daarvan voor het onderzoek van de Onderzoeksraad en/of de beoordeling van de melding relevant kan zijn. In dat geval wordt de termijn voor het uitbrengen van het advies opgeschort tot deze beslissing of uitspraak bekend is. Melder en andere betrokkenen worden hiervan schriftelijk of digitaal in kennis gesteld.

### *De keuze voor de onderzoeker*

Een van de uitgangspunten bij de uitvoering van onderzoek is dat het onderzoek zorgvuldig wordt uitgevoerd. Het kan zijn dat de kennis, expertise of capaciteit van de Onderzoeksraad op een bepaald gebied niet toereikend is. In deze gevallen kan de Onderzoeksraad externe expertise inhuren bij het onderzoek. Bij voorkeur werkt de Onderzoeksraad samen met andere overheidsorganisaties. Als de Raad een extern bureau een onderzoek (gedeeltelijk) laat uitvoeren, dan maakt de Raad daar vooraf heldere afspraken over met het desbetreffende bureau.

- In principe werkt een extern onderzoeksbureau met het onderzoeksprotocol van de Onderzoeksraad.
- In de praktijk kunnen zich situaties voordoen waarin een onderzoeksbureau werkt aan de hand van een eigen protocol. Hierbij waarborgt de Onderzoeksraad dat de rechtsbescherming van de melder en/of persoon/personen op wie de melding betrekking heeft/hebben niet in het gedrang komt en dat het onderzoeksbureau er voor zorg draagt dat alle betrokkenen ten minste dezelfde rechten toekomen als hen op grond van het Besluit of het onderzoeksprotocol toekomen. Als het onderzoeksbureau aan de hand van een eigen protocol werkt, maken de Onderzoeksraad en het onderzoeksbureau hierover voorafgaand aan het onderzoek schriftelijk afspraken.
- Bij een opdrachtverlening aan een extern bureau wordt vastgelegd dat de Onderzoeksraad en de opdrachtnemer regelmatig de voortgang en de vervolgstappen van het onderzoek bespreken.

### *Onderzoeksplan*

Voor aanvang van het onderzoek stelt de Onderzoeksraad een onderzoeksplan op. Het onderzoeksplan bevat een heldere afbakening van het onderzoek. In het onderzoeksplan komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- De aanleiding van het onderzoek;
- De onderzoeksvragen;
- De onderzoeksmethoden; en
- De vermoedelijke duur van het onderzoek.

Als een extern bureau het onderzoek uitvoert, verstrekt de Raad een onderzoeksopdracht aan dit bureau. De opdracht bevat naast bovengenoemde onderwerpen ook de overeengekomen kosten van het onderzoek.

### *Onderzoeksmethoden*

Tijdens het onderzoek kan de Onderzoeksraad diverse onderzoeksmethoden gebruiken. Deze methoden zijn steeds in overeenstemming met de bevoegdheden van de Raad. Bij de keuze voor de onderzoeksmethoden worden de uitgangspunten proportionaliteit en subsidiariteit toegepast (zie paragraaf 3.1). De meest gebruikte onderzoeksmethoden door de Onderzoeksraad zijn het opvragen en analyseren van schriftelijk materiaal, beoordeling van schriftelijke uiteenzettingen/verweren en het houden van een hoorzitting.

### *Het opvragen en analyseren van schriftelijk materiaal*

Ten behoeve van het onderzoek kan de Onderzoeksraad aanvullende gegevens opvragen bij de melder. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om documenten die relevant zijn in het kader van de melding.

De Onderzoeksraad heeft ook de bevoegdheid om inlichtingen (waaronder documenten en andere gegevens) in te winnen bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is verplicht deze inlichtingen aan de Onderzoeksraad te verstrekken. De Onderzoeksraad kan voorts rechtstreeks of via het bevoegd gezag inlichtingen vragen aan de persoon op wie de melding betrekking heeft. Wanneer de Onderzoeksraad informatie bij het bevoegd gezag opvraagt die vanwege het vertrouwelijke karakter uitsluitend ter kennisneming van de Onderzoeksraad dient te blijven, dan vermeldt het bevoegd gezag dit gemotiveerd bij de aanbidding van informatie aan de Onderzoeksraad. De Onderzoeksraad beoordeelt of informatie vertrouwelijk is en handelt overeenkomstig de in artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur betrokken belangen. Als de Onderzoeksraad de informatie niet als vertrouwelijk beoordeelt, kan het bevoegd gezag zelf bepalen of hij de informatie wenst terug te nemen. In dat geval zal de Onderzoeksraad de informatie niet gebruiken in het onderzoek. De Onderzoeksraad zorgt er voorts voor dat de informatie die hem vertrouwelijk is verstrekt vertrouwelijk blijft en beveiligd deze waar nodig tegen kennisneming door onbevoegden.

De Onderzoeksraad kan besluiten voorafgaand aan de hoorzitting schriftelijke vragen te stellen aan de melder en/of de organisatie waarop de melding betrekking heeft. Daarbij biedt de Onderzoeksraad het bevoegd gezag en de persoon op wie de melding betrekking heeft de gelegenheid schriftelijk op de melding te reageren.

### *Hoorzitting*

In het kader van hoor en wederhoor kan de Onderzoeksraad besluiten om de melder, het bevoegd gezag, de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft en eventuele getuigen te horen in een hoorzitting. Bij de hoorzitting zijn namens de Onderzoeksraad aanwezig: de onderzoeksleider, zijnde een lid van de Onderzoeksraad, desgewenst een plaatsvervangend lid van de Onderzoeksraad en een jurist van het secretariaat van de Onderzoeksraad. De onderzoeksleider zit de hoorzitting voor. De hoorzittingen van de Onderzoeksraad zijn in beginsel niet openbaar. De melder, respectievelijk het bevoegd gezag en de persoon/personen op wie de melding betrekking heeft, worden in de gelegenheid gesteld om de hoorzittingen als toehoorder bij te wonen. Zij nemen dan niet deel aan het gesprek, maar de voorzitter kan hen in de gelegenheid stellen om aan het eind van de zitting via haar/hem enkele vragen te stellen aan degenen die gehoord worden. Als de melder, het bevoegd gezag of degenen die gehoord worden met voormelde gang van zaken niet akkoord gaan, maken zij dit gemotiveerd kenbaar. De Onderzoeksleider kan daarop besluiten tot een andere gang van zaken.

Voorafgaand aan de hoorzitting worden melder, het bevoegd gezag, de persoon/personen op wie de melding betrekking heeft en eventuele getuigen verzocht om van al hetgeen zij gedurende het onderzoek kennis nemen (mondeling/schriftelijk) vertrouwelijk te behandelen en het niet te bespreken en/of te delen met derden. De betrokkenen dienen voorafgaand aan de hoorzitting voor de vertrouwelijkheid te tekenen.

Op gezamenlijk verzoek van de melder, het bevoegd gezag en de persoon/personen op wie de melding betrekking heeft, kan de hoorzitting na instemming van de Onderzoeksleider openbaar zijn. Voorwaarde voor het bijwonen van de hoorzitting is dat men zich hiervoor, voorafgaand aan de hoorzitting, aanmeldt bij de Onderzoeksraad.

Voorafgaand aan de hoorzitting worden de betrokkenen schriftelijk op de hoogte gesteld van:

- De aard en de duur van de zitting;

- De mogelijkheid zich te laten bijstaan door een raadsman; en
- Hun rechten en plichten.

Van de hoorzitting maakt de Onderzoeksraad een digitale opname. Na afloop van het onderzoek wordt deze opname vernietigd. De Onderzoeksraad stelt van de hoorzitting een samenvattend verslag op. Dit verslag legt de Onderzoeksraad ter commentaar voor aan de personen die zijn gehoord. De Onderzoeksraad stelt na kennisneming van het commentaar het verslag definitief vast en hecht het commentaar aan het definitief vastgestelde verslag. Het commentaar dient binnen een termijn van 10 dagen na dagtekening van het toegezonden concept verslag te worden toegezonden.

#### *Overige onderzoeksmethoden*

In voorkomende gevallen kunnen andere onderzoeksmethoden passend zijn. Deze methoden zijn steeds in overeenstemming met de bevoegdheden van de Onderzoeksraad. Een voorbeeld is het houden van een interview met de bij het onderzoek betrokken personen. Voor een interview geldt dat de Onderzoeksraad de betrokkene vooraf op de hoogte stelt van:

- de aard en de duur van het gesprek;
- de mogelijkheid zich te laten bijstaan door een raadsman; en
- zijn rechten en plichten.

Van het interview maakt de Onderzoeksraad een digitale opname. Na afloop van het onderzoek wordt deze opname vernietigd. De Onderzoeksraad stelt van het interview een samenvattend verslag op. Dit verslag legt de Onderzoeksraad ter commentaar voor aan de geïnterviewde persoon. De Onderzoeksraad stelt na kennisneming van het commentaar het verslag definitief vast en hecht het commentaar aan het definitief vastgestelde verslag. Het commentaar dient binnen een termijn van 10 dagen na dagtekening van het toegezonden concept verslag te worden toegezonden.

#### *Juridisch kader*

Tijdens het onderzoek wordt de vermoede misstand getoetst aan relevante wetgeving. Hiertoe kan de Onderzoeksraad toetsen aan algemene regelgeving, bijvoorbeeld rechtstreeks werkende verdragen zoals het EVRM, de Grondwet, de Algemene wet bestuursrecht, de Ambtenarenwet, het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. Daarnaast kan de Onderzoeksraad toetsen aan de organieke wet die van toepassing is op de organisatie waarop de melding betrekking heeft zoals de Provinciewet, de Gemeentewet of de Waterschapswet. Tevens toetst de Onderzoeksraad aan de wet- en regelgeving die van toepassing is op de schending waarover de melder zich beklagt. Tot slot wordt de vermoede misstand ook getoetst aan de criteria van de voor dit thema geldende jurisprudentie.

#### *Adviesrapport*

Als alle informatie is ingewonnen, stelt de Raad een adviesrapport op. Dit adviesrapport bevat alle relevante informatie zodat de bij het onderzoek betrokken personen op basis van het adviesrapport een oordeel kunnen vormen over het uitgevoerde onderzoek.

Een adviesrapport bestaat in ieder geval uit de volgende elementen:

- De onderzoeksvragen;
- Een beschrijving van de gebruikte onderzoeksmethoden;
- Een weergave van relevante feiten en omstandigheden van de vermoede misstand;
- Een overzicht van relevante wet en regelgeving;
- Een overzicht van de documenten waarop het adviesrapport is gebaseerd;
- De bevindingen op grond van het onderzoek; en
- De conclusie en het advies aan bevoegd gezag.

Voorafgaand aan het versturen van het adviesrapport, krijgen de melder en het bevoegd gezag inzage in de beschrijving van de feiten en omstandigheden in het adviesrapport en worden zij in de gelegenheid gesteld om daar binnen een termijn van 10 dagen op te reageren. Deze inzage dient in

alle vertrouwelijkheid te gebeuren. Betrokkenen hebben reeds bij aanvang van de hoorzitting voor de vertrouwelijkheid getekend (zie 'Hoorzitting' op pagina 13).

## **4 AFHANDELING ONDERZOEK**

### **4.1 Advisering aan bevoegd gezag**

Op basis van het onderzoek brengt de Onderzoeksraad door middel van een adviesrapport advies uit aan het bevoegd gezag. De Onderzoeksraad stuurt een afschrift van het adviesrapport vertrouwelijk aan de melder. Het is het bevoegd gezag en de melder niet toegestaan deze niet geanonimiseerde versie van het advies bekend te maken totdat de Onderzoeksraad het advies in geanonimiseerde vorm op de website heeft geplaatst. Voor zover inlichtingen ingewonnen bij het bevoegd gezag vertrouwelijk zijn, worden de delen uit het adviesrapport die vertrouwelijke gegevens bevatten niet verstrekt aan de melder. Het advies van de Onderzoeksraad aan het bevoegd gezag is niet bindend. Het bevoegd gezag, de melder en de Onderzoeksraad kunnen vooraf gezamenlijk schriftelijk vastleggen dat het advies als bindend wordt beschouwd.

### **4.2 Standpunt bevoegd gezag**

Volgens artikel 22, eerste lid, van het Besluit stuurt het bevoegd gezag binnen twaalf weken na ontvangst van het advies van de Onderzoeksraad zijn standpunt naar de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Wanneer het bevoegd gezag een ander standpunt inneemt dan de Onderzoeksraad, moet het bevoegd gezag motiveren waarom het standpunt afwijkt. Het bevoegd gezag stuurt het standpunt naar de melder en aan de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft/hebben, tenzij daardoor een onderzoeksbelang kan worden geschaad. Dit is bijvoorbeeld het geval als een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld. In dat geval kan het risico bestaan dat bewijsmateriaal wordt vernietigd.

Er kan aanleiding bestaan, bv. indien er media aandacht voor de zaak wordt verwacht, het bevoegd gezag (anders dan ingevolge artikel 22, eerste lid, van het Besluit) te verzoeken ruim binnen de termijn van 12 weken een standpunt in te nemen. Op deze manier kan worden voorkomen dat bevoegd gezag wordt overvallen door de media.

### **4.3 Openbaarmaking advies en standpunt**

- De Onderzoeksraad maakt het advies geanonimiseerd openbaar, tenzij er sprake is van zwaarwegende redenen om daarvan af te wijken. In dat geval wordt het advies niet openbaar gemaakt. De Onderzoeksraad maakt het advies in principe pas openbaar nadat hij het standpunt heeft ontvangen van het bevoegd gezag. Als twaalf weken nadat de Onderzoeksraad zijn advies aan het bevoegd gezag ter beschikking heeft gesteld, het standpunt van het bevoegd gezag uitblijft, publiceert de Onderzoeksraad zijn advies zonder vooraf kennis te hebben genomen van het standpunt van het bevoegd gezag.
- Het bevoegd gezag maakt zijn standpunt geanonimiseerd openbaar. Als er zwaarwegende redenen zijn om daarvan af te wijken, wordt het standpunt niet openbaar gemaakt. De Onderzoeksraad publiceert het standpunt van het bevoegd gezag, na ontvangst, geanonimiseerd op zijn website.
- Een zwaarwegend belang om het advies of standpunt niet openbaar te maken, kan zich bijvoorbeeld voordoen als de Onderzoeksraad het bevoegd gezag adviseert een strafrechtelijk onderzoek in te stellen. In dat geval kan het openbaar maken van het advies of het standpunt ertoe leiden dat belangrijk bewijsmateriaal kan worden vernietigd.



## **4.4 Media**

De Onderzoeksraad onderhoudt contact met het bevoegd gezag en de melder over eventuele publiciteit rond een melding.

## **4.5 Archivering**

De Onderzoeksraad archiveert zijn adviesrapporten. Hiermee voldoet de Onderzoeksraad aan de wettelijke verplichtingen ten aanzien van archiefvorming en –beheer, zoals bepaald in de Archiefwet. De Onderzoeksraad bewaart dossiers volgens de regels van de Archiefwet en volgt de bewaartermijnen van deze wet.

## **4.6 Privacybescherming**

De verwerking van persoonsgegevens (= elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon) van de bij het onderzoek betrokken personen geschiedt in overeenstemming met de Wet bescherming persoonsgegevens. De Onderzoeksraad vernietigt digitale opnamen van interviews of hoorzittingen na afloop van het onderzoek.

## **4.7 Monitoring**

Een onderzoek naar een vermoede misstand kan aanzienlijke neveneffecten hebben, onafhankelijk van de uitkomsten. Een melding kan gevolgen hebben voor de melder, maar ook voor andere betrokkenen. De Onderzoeksraad hecht daarom waarde aan monitoring. Een jaar na het afronden van het onderzoek neemt de Onderzoeksraad hiertoe contact op met de melder voor een gesprek om na te gaan of de melder direct of indirect nadeel heeft ondervonden van zijn melding. In de tussenliggende periode biedt de Onderzoeksraad de melder de ruimte om zich opnieuw tot de Onderzoeksraad te wenden als hij rechtspositionele problemen ondervindt naar aanleiding van zijn melding. Een jaar na het afronden van het onderzoek neemt de Onderzoeksraad eveneens contact op met het bevoegd gezag om na te gaan of er acties zijn ondernomen naar aanleiding van het onderzoek en welke acties dit zijn geweest.

April 2015

## Colofon

Onderzoeksraad Integriteit Overheid

### Postadres

Postbus 556  
2501 CN Den Haag

### Bezoekadres

Lange Voorhout 13  
2514 EA Den Haag

T 070 376 58 65

E [info@onderzoekintegriteit.nl](mailto:info@onderzoekintegriteit.nl)

[www.onderzoeksraadintegriteitoverheid.nl](http://www.onderzoeksraadintegriteitoverheid.nl)



**Onderzoeksraad**  
*Integriteit Overheid*

© Onderzoeksraad Integriteit Overheid, april 2015

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, CD, internet of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.