



# Rapport

**Datum: 2 februari 2007**

**Rapportnummer: 2007/023**

## Klacht

Verzoeker klaagt over de wijze waarop de sectordirecteur Justitiële Jeugdinrichtingen en de hoofdinspecteur Dienst Justitiële Inrichtingen zijn omgegaan met zijn klachten over een aantal medewerkers van de inrichting Q. Verzoeker klaagt er in dit verband met name over dat:

- hij in dit kader niet is gehoord;
- zonder zijn medeweten contact is opgenomen met de desbetreffende medewerkers van Q;
- het Bureau Integriteit en Veiligheid niet is gelast een onderzoek in te stellen;
- zijn klachten zijn afgedaan als een arbeidsconflict.

## Beoordeling

### Algemeen

1. Verzoeker was tot begin 2003 werkzaam in de Justitiële Inrichting Q in de functie van teamleider beveiliging. Bij besluit van M. (algemeen directeur a.i. van Q) namens de minister van Justitie van 10 maart 2003 werd verzoeker bij wijze van disciplinaire straf wegens ernstig plichtsverzuim gedegradeerd naar medewerker beveiliging in Q.

2. Na 10 maart 2003 verslechterde de arbeidsverhouding tussen verzoeker en Q steeds verder.

3. Bij brief van 9 januari 2004 deelde M. namens de minister van Justitie verzoeker onder meer het volgende mee:

“ (...) dat u met ingang van 7 januari 2004 op grond van artikel 77 lid 1 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement buitengewoon verlof met behoud van bezoldiging wordt verleend, vooralsnog tot uiterlijk 1 maart 2004. Tevens ontzeg ik u hierbij de toegang tot Q met onmiddellijke ingang. De reden hiervan is u in een gesprek op 7 januari 2004 met (...) Ve., Wnd. Directeur Beheer medegedeeld. Het betreft het vermoeden van ernstig niet integer gedrag. Gedurende de periode van het buitengewoon verlof zal nader onderzoek worden gedaan naar het door u waarschijnlijk gepleegde plichtsverzuim.”

4. Bij brief van 27 februari 2004 deelde M. namens de minister van Justitie verzoeker onder meer het volgende mee:

“Zoals u bekend is heb ik een onderzoek ingesteld naar het vermoeden van ernstig niet integer gedrag. Dit onderzoek is nog niet afgerond. Vervolgens zal ik mij beraden op de

uitkomsten van het onderzoek. Ik verwacht u binnen twee weken nader te informeren hieromtrent. Ik heb derhalve besloten het (...) buitengewoon verlof te verlengen tot vooralsnog 01 april 2004. Eveneens ontzeg ik u tot 01 april 2004 de toegang tot de inrichting. ”

5. Tijdens een gesprek in maart 2004 deelde de directeur beheer Ve. verzoeker mee dat de uitkomst van het onderzoek was dat er sprake was van een verstoorde arbeidsrelatie. Q deed verzoeker diverse voorstellen (waaronder overplaatsing naar andere inrichtingen) om tot een oplossing voor deze verstoorde verhouding te komen. Verzoeker accepteerde tot op heden geen van de voorstellen. Verzoeker is nog steeds niet aan het werk. De huidige advocaat van verzoeker heeft Q laatstelijk verzocht om een vertrekregeling.

Correspondentie met de sectordirecteur

6. Bij brief van november 2003 deelde verzoeker de sectordirecteur Justitiële Jeugdinstellingen (verder: de sectordirecteur) mee dat hij uit zijn functie van teamleider beveiliging was ontheven. Daarnaast deelde verzoeker mee dat zijn direct leidinggevende, D., de beslissing van M. dat verzoeker te werk gesteld werd in de dependance X had teruggedraaid en dat het werken hem, in het bijzonder door D. onmogelijk werd gemaakt. Verzoeker verzocht de sectordirecteur om advies.

7. Bij brief van 26 januari 2004 deelde verzoeker de sectordirecteur opnieuw zijn bezwaren tegen de wijze van functioneren van onder meer zijn direct leidinggevende D. mee. Voorts deelde verzoeker mee dat Ve. hem op 7 januari 2004 verzocht het pand te verlaten en dat hij sindsdien niets meer had vernomen. Verzoeker sprak aan het eind van de brief de hoop uit dat de sectordirecteur iets voor hem kon betekenen.

8. Bij brief van 24 februari 2004 deelde verzoeker de sectordirecteur onder meer het volgende mee. Verzoeker had contact gezocht met Bureau Integriteit en Veiligheid (BI&V), omdat de sectordirecteur niet had gereageerd op zijn brieven van november 2003 en 26 januari 2004. BI&V deelde hem mee dat de sectordirecteur opdracht kon geven tot het instellen van een onderzoek naar de integriteit van de directie van Q. In zijn brief zette verzoeker voorts uiteen om welke reden hij twijfelde aan het functioneren en de integriteit van vier medewerkers (de algemeen directeur M., de directeur beheer Ve., het hoofd beveiliging D. en de teamleider beveiliging N.) van Q. Verzoeker stuurde een kopie van deze brief aan de hoofddirecteur Dienst Justitiële Inrichtingen (verder: de hoofddirecteur).

9. Bij brief van 29 februari 2004 legde verzoeker zijn twijfels over de integriteit van onder meer M., D. en Ve. voor aan de hoofddirecteur, omdat hij van de sectordirecteur geen reactie op zijn brieven had ontvangen.

10. Bij brief van 3 maart 2004 antwoordde de sectordirecteur verzoeker op zijn brieven van november 2003, 26 januari en 24 februari 2004. De sectordirecteur deelde mee dat hij naar

aanleiding van die brieven de inrichting om een toelichting had gevraagd. Voorts deelde de sectordirecteur mee dat hij geen aanleiding zag opdracht te geven om een onderzoek te doen naar de integriteit van de directie van Q. De sectordirecteur gaf daartoe onder meer als reden het tussen verzoeker en Q lopende arbeidsrechtelijke geschil.

11. Verzoeker reageerde daarop bij brief van 7 maart 2004 en verzocht de sectordirecteur nogmaals om een onderzoek in te laten stellen naar de integriteit van M., Ve., D. en N..

12. Bij brief van 16 maart 2004 deelde de sectordirecteur verzoeker mee dat er in de brief van 7 maart 2004 geen (nieuwe) feiten of omstandigheden stonden op grond waarvan hij tot een ander oordeel kwam dan het oordeel in zijn brief van 3 maart 2004.

13. Met ingang van 1 juni 2004 werd B. benoemd tot algemeen directeur van Q. B. heeft geruime tijd later aan BI&V opdracht gegeven tot het doen van een (dossier)onderzoek. De resultaten van dit feitenonderzoek hebben niet geleid tot het geven van een opdracht aan BI&V tot het doen van een vervolgonderzoek.

I. Ten aanzien van het niet horen van verzoeker

## **Bevindingen**

1. De sectordirecteur en de hoofddirecteur vroegen Q om een toelichting op de brieven van verzoeker. De reactie van Q op de brieven van verzoeker was voor de sectordirecteur noch de hoofddirecteur aanleiding om opdracht te geven tot het doen van een onderzoek naar de integriteit van de directie van Q. Verzoeker klaagt erover dat de sectordirecteur en de hoofddirecteur dit beslisten zonder hem te hebben gehoord.

2. De minister van Justitie achtte de klacht van verzoeker ongegrond. Volgens de minister maakte de sectordirecteur uit de brieven van verzoeker op dat de algemeen directeur van Q de aangewezen persoon was om de kwesties die verzoeker in zijn brieven verwoordde te behandelen. Op grond van artikel 1.1 en 1.4.1 van de Richtlijn (zie Achtergrond, onder 2.) was de sectordirecteur daartoe niet bevoegd. De sectordirecteur droeg de behandeling van de brieven over aan de algemeen directeur van Q. Van deze overdracht stelde de sectordirecteur verzoeker op de hoogte. De sectordirecteur was derhalve niet gehouden verzoeker te horen, aldus de minister.

## **Beoordeling**

3. Het vereiste van hoor en wederhoor houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een handeling of beslissing betrokkenen die daarbij een belang hebben in staat stellen te worden gehoord. Het vereiste impliceert dat als een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een beslissing informatie verkrijgt die afwijkt van hetgeen de belanghebbende heeft aangedragen, het bestuursorgaan de belanghebbende gelegenheid biedt daarop te

reageren.

4. De sectordirecteur verzocht (de algemeen directeur van) Q om een reactie op de kritiek van verzoeker op M., Ve., D. en N. Dit blijkt uit de brief van 3 maart 2004 van de sectordirecteur. De reactie van de algemeen directeur was voor de sectordirecteur geen aanleiding om opdracht te geven tot het instellen van een integriteitsonderzoek. Daaruit kan worden afgeleid dat (de algemeen directeur van) Q de door verzoeker voorgelegde kwesties niet onderschreef en - kennelijk - een geheel andere visie had op hetgeen verzoeker in zijn brieven naar voren bracht. Die omstandigheid en de nauwe betrokkenheid van verzoeker bij de door hem aangevoerde verwijten jegens M., Ve., D. en N. brengen mee dat verzoeker in staat had moeten worden gesteld om daarop te reageren. De sectordirecteur stelde verzoeker niet in staat tot het geven van een reactie. De sectordirecteur was ervan overtuigd dat de door verzoeker beschreven kwesties te maken hadden met het tussen verzoeker en Q lopende arbeidsconflict. Om die reden zag hij geen aanleiding opdracht te geven om een onderzoek te doen naar de integriteit van de directie van Q.

Alles overziend is de Nationale ombudsman van oordeel dat de sectordirecteur niet tot deze conclusie kon komen zonder de reactie van verzoeker te hebben angehooord en meegewogen. De sectordirecteur heeft daarmee gehandeld in strijd met het vereiste van hoor en wederhoor.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## **II. Ten aanzien van het zonder zijn medeweten contact opnemen met de desbetreffende medewerkers van Q**

### **Bevindingen**

1. Verzoeker klaagt er tevens over dat de sectordirecteur en de hoofddirecteur zonder zijn medeweten contact hebben opgenomen met de door hem genoemde medewerkers van Q. Deze medewerkers, te weten M. (de algemeen directeur), Ve., D. en N., creëerden nadat zij over de klachten van verzoeker hadden gehoord een arbeidsconflict, aldus verzoeker.

2. De minister van Justitie achtte de klacht van verzoeker ongegrond. Hij stelde dat op grond van het Gedragsprotocol Integriteit (zie Achtergrond, onder 3.) dient te worden nagegaan of er sprake is van een integriteitsschending en of verder actie moest worden ondernomen bijvoorbeeld door een onderzoek door BI&V. Het Gedragsprotocol gaat ervan uit dat het bevoegde gezag aangewezen is om eventuele integriteitsinbreuken te onderzoeken. In eerste instantie kan iemand terecht bij zijn direct leidinggevende. Indien dat niet mogelijk blijkt, omdat de persoon twijfels heeft over de integriteit en objectiviteit van de leidinggevende, is de algemeen directeur van de inrichting het bevoegde gezag. Indien er gerechtvaardigde twijfels bestaan over de integriteit en objectiviteit van de

algemeen directeur, komt de sectordirecteur dan wel de hoofddirecteur in beeld om het onderzoek naar een integriteitsinbreuk op zich te nemen.

De brieven van verzoeker van november 2003 en van 24 februari 2004 vatte de sectordirecteur op als mededelingen over (de integriteit van) een aantal medewerkers van Q. De sectordirecteur vroeg hierover de algemeen directeur M. om opheldering. De aard van de klachten in genoemde brieven van verzoeker over M. gaf geen aanleiding om aan de integriteit van M. te twijfelen, aldus de minister.

Er is geen contact met de overige betrokken medewerkers opgenomen. De minister stelt dat met de informatie van verzoeker vertrouwelijk werd omgegaan.

## Beoordeling

3. Het verbod van vooringenomenheid houdt in dat bestuursorganen zich actief opstellen om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden. Aangezien de subjectieve beleving van de betrokken burgers hierbij een belangrijke rol speelt, dient het vereiste ruim te worden uitgelegd.

4. Vast staat dat zowel de sectordirecteur als de hoofddirecteur naar aanleiding van de brieven van verzoeker contact hebben opgenomen met M. (algemeen directeur van Q tot 1 juni 2004).

5. De minister betwistte niet dat de sectordirecteur contact opnam met M. zonder medeweten van verzoeker. In zijn reactie op deze klacht van verzoeker verwees de minister naar het Gedragsprotocol Integriteit (zie Achtergrond, onder 3.; verder: het Gedragsprotocol). In het Gedragsprotocol staat vermeld dat het mogelijk is om klachten over integriteit te melden bij de lokale Contactpersoon Integriteit of de Centrale Vertrouwenspersoon. Van deze mogelijkheid kan gebruik worden gemaakt in het geval iemand niet bij zijn of haar direct leidinggevende terecht kan of wil. Voorts vermeldt het Gedragsprotocol dat indien de contactpersoon de melding plaatst, hij of zij nooit zonder toestemming van de melder actie onderneemt. Daarnaast staat in de Richtlijn uitvoeren onderzoeken BI&V (zie Achtergrond, onder 2.; verder: de Richtlijn) vermeld dat indien het bevoegd gezag (waaronder de sectordirecteur) kennis draagt van informatie over het handelen van een medewerker van de DJI, welke informatie aanleiding kan geven tot het instellen van een intern onderzoek, het bevoegd gezag verplicht is daarvan melding te doen aan het BI&V.

6. Verzoeker twijfelde aan de integriteit van de algemeen directeur M., de directeur beheer Ve., het hoofd beveiliging D. en de teamleider beveiliging N. van Q. Dit betrof zijn direct leidinggevende en diverse andere leidinggevendens van Q. Het lag derhalve voor de hand dat verzoeker ervoor koos om zijn mededelingen daarover niet aan M. te doen. Gelet op de regels in het Gedragsprotocol (zie Achtergrond, onder 3.) had het op de weg van de

sectordirecteur gelegen om verzoeker te verwijzen naar de lokale Contactpersoon Integriteit dan wel de Centrale Vertrouwenspersoon DJI teneinde de meldingen van verzoeker 'in de lijn te laten brengen'. Dit is door de sectordirecteur nagelaten.

Evenmin heeft de sectordirecteur de mededelingen van verzoeker gemeld aan BI&V. Dat de sectordirecteur, als het bevoegd gezag, daartoe verplicht was volgt uit artikel 1.1 en artikel 1.4 van de Richtlijn (zie Achtergrond, onder 2.). De sectordirecteur stelt zelf immers dat hij de brieven van verzoeker van november 2003 en van 24 februari 2004 opvatte als mededelingen over de integriteit van een aantal medewerkers van Q, waaronder M.

Vast staat dat de sectordirecteur op basis van de door M. verschaft informatie een standpunt innam over de mededelingen van verzoeker. Tevens staat vast dat verzoeker juist de integriteit van M. in twijfel trok en dat de sectordirecteur verzoeker niet in de gelegenheid stelde om zijn visie op de weergave van de feiten door M. te geven (zie hiervoor, onder I).

Bovendien was deze handelwijze in strijd met het Gedragsprotocol en de Richtlijn en de in die regelingen geboden waarborgen.

7. Gelet op dit alles is de Nationale ombudsman van oordeel dat de sectordirecteur de schijn van partijdigheid heeft gewekt.

8. De Nationale ombudsman kan geen oordeel geven over de klacht van verzoeker dat zonder zijn medeweten contact is opgenomen met de overige betrokken medewerkers, Ve., D. en N. De minister ontkent dat daarvan sprake was. Verzoeker noch de minister hebben stukken overgelegd ter staving van hun - uiteenlopende - standpunten. De Nationale ombudsman kan derhalve de juiste gang van zaken niet vaststellen

De onderzochte gedraging is voor zover die op de algemeen directeur betrekking heeft niet behoorlijk.

Over de onderzochte gedraging kan voor zover die betrekking heeft op de overige medewerkers (VE., D. en N.) van Q geen oordeel worden gegeven.

### **III. Ten aanzien van het niet gelasten van een onderzoek en ten aanzien van het afdoen van de klachten van verzoeker als een arbeidsconflict**

#### **Bevindingen**

1. Verzoeker klaagt er voorts over dat BI&V niet is gelast een onderzoek in te stellen naar het functioneren en de integriteit van M., Ve., D. en N.. Verzoeker heeft op enig moment contact gehad met een medewerker van BI&V. Deze medewerker gaf aan dat indien er directieleden bij waren betrokken verzoeker met de sectordirecteur contact op moest nemen. De sectordirecteur kon de opdracht tot het instellen van een onderzoek aan BI&V

geven, aldus verzoeker.

Verzoeker stelt dat zijn meldingen de integriteit van onder meer twee directieleden (M. en Ve.) betref. Volgens verzoeker had de sectordirecteur als het bevoegde gezag opdracht moeten geven tot het instellen van een onderzoek door BI&V.

2. Verzoeker klaagt er ten slotte over dat de sectordirecteur en de hoofddirecteur zijn mededelingen afdeden als een arbeidsconflict. Naar aanleiding van de brieven van verzoeker won de sectordirecteur informatie in bij de directie van Q. Verzoeker betwist de stelling van de directie dat zijn klachten een arbeidsconflict betroffen. Volgens verzoeker leidde zijn kritiek op M., Ve., D. en N. tot het creëren van het - nog steeds lopend - arbeidsconflict tussen hem en Q.

3. De minister van Justitie achtte beide klachten van verzoeker ongegrond. Gelet op hetgeen in de Richtlijn (zie Achtergrond, onder 2.) staat vermeld, diende in dit geval de algemeen directeur van Q te beslissen om al dan niet een onderzoek door BI&V uit te laten voeren. De algemeen directeur was in deze immers het bevoegde gezag. De sectordirecteur noch de hoofddirecteur vervulden hierin een rol. Daarbij komt dat de brieven van verzoeker pas in een later stadium zijn aangemerkt als een verzoek om een integriteitsonderzoek door BI&V te laten uitvoeren. De brieven van verzoeker die volgen op de brieven van november 2003 en van 24 februari 2004 gaan verder in op de in die brieven genoemde onderwerpen. Naar aanleiding van die brieven werd duidelijk dat het de bedoeling van verzoeker was om de sectordirecteur ervan te overtuigen dat er een integriteitsonderzoek door BI&V moest worden gestart. Het arbeidsrechtelijke geschil raakte hierdoor steeds verder op de achtergrond. Het ging steeds meer om de integriteit van medewerkers en directieleden van Q. Dit had tot gevolg dat een eventuele melding van een integriteitszaak aan BI&V ook pas later is onderzocht. In dat kader kwam pas de vraag naar het bevoegde gezag aan de orde. Per 1 juni 2004 is B. in dienst getreden als algemeen directeur van Q. B. was niet betrokken bij de door verzoeker in zijn brieven genoemde incidenten. B. kon derhalve als het bevoegde gezag worden belast met de vraag of er aanleiding was BI&V opdracht te geven tot het instellen van een integriteitsonderzoek, aldus de minister.

De hoofddirecteur deed de klacht van verzoeker dus niet uitsluitend af als arbeidsconflict, maar legde deze tevens neer bij het bevoegde gezag, in casu B. Dit deelde de hoofddirecteur verzoeker mee bij brief van 6 april 2005. De toenmalige vertrouwenspersoon DJI kwam in zijn brief van 19 april 2005 ook tot de conclusie dat de algemeen directeur van Q bevoegd was om over de klacht van verzoeker te beslissen, aldus de minister.

Daarbij is volgens de minister van belang dat de sectordirecteur en de hoofddirecteur zeer terughoudend zijn om zich in conflicten tussen medewerkers en de directie van een inrichting te mengen. Dit komt voort uit de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen



sectordirecteur/hoofddirecteur en de algemeen directeur van in dit geval Q.

## Beoordeling

3. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

4. Vooropgesteld wordt dat de minister in zijn reactie vermeldde dat de brieven die volgden op de brief van verzoeker van 24 februari 2004 duidelijk maakten dat verzoeker om een onderzoek door BI&V verzocht naar de integriteit van M., Ve., D. en N. Daarnaast deelde de minister mee dat het arbeidsgeschil steeds verder op de achtergrond raakte.

Na 24 februari 2004 verzond verzoeker op 29 februari 2004 en op 7 maart 2004 brieven naar respectievelijk de sectordirecteur en de hoofddirecteur. Op het moment van ontvangst van laatstgenoemde twee brieven was de bedoeling van verzoeker derhalve duidelijk. Vast staat dat op dat moment M. nog algemeen directeur a.i. van Q was. Dit brengt mee dat niet M. als bevoegd gezag de opdracht aan BI&V diende te geven, maar de sectordirecteur. De melding van verzoeker betrof immers de integriteit van onder meer M. zélf. Dit alles volgt uit de Richtlijn uitvoeren onderzoeken BI&V en het Gedragsprotocol Integriteit (zie Achtergrond, respectievelijk onder 2. en 3.). Bovendien stelt de minister dit zelf ook in zijn reactie op de hiervoor onder II besproken klacht van verzoeker. Onbegrijpelijk is de stelling van de minister dat pas in een latere fase een eventuele melding van een integriteitszaak aan BI&V is onderzocht en dat in dat kader B., de huidige algemeen directeur van Q, als het bevoegde gezag moest worden aangemerkt. B. werd immer pas op 1 juni 2004 tot algemeen directeur benoemd. Dit is ruim vier maanden nadat de bedoeling van verzoeker voor de sectordirecteur (en de hoofddirecteur) duidelijk was. Dat de sectordirecteur de klachten van verzoeker over de integriteit van M., Ve., D. en N. uiteindelijk ter beoordeling aan B. heeft voorgelegd, betekent niet dat hij daarmee (ook) de meldingen van verzoeker van ruim vóór 1 juni 2004 op de juiste wijze heeft afgehandeld.

5. Gelet op dit alles had de sectordirecteur het belang van verzoeker bij een zorgvuldige afhandeling van zijn meldingen over de integriteit van M., Ve., D. en N. moeten laten voorgaan boven zijn eigen belang om terughoudend te zijn bij de inmenging in conflicten tussen de medewerkers en de directie van een inrichting.

Van die juiste belangenafweging was geen sprake. De sectordirecteur besliste immers op 3 en 17 maart 2004 dat hij geen aanleiding zag om opdracht te geven tot het doen van een onderzoek naar de integriteit van de directie van Q. Aan die beslissingen legde de sectordirecteur het lopende arbeidsconflict tussen verzoeker en Q ten grondslag. Daarnaast baseerde de sectordirecteur zijn beslissing op een op 18 juni 2003 door een externe deskundige opgestelde rapportage met adviezen om de samenwerking binnen het team Beveiliging te professionaliseren. Die motivering ondersteunt de conclusie om geen opdracht te geven tot het doen van een integriteitsonderzoek niet. Ook tijdens een

arbeidsconflict kan er immers sprake zijn van niet integer gedrag. Voorts is onduidelijk of M., Ve., D. en N. deel uitmaakten van het team Beveiliging.

De Nationale ombudsman is aldus van oordeel dat de beslissingen van de sectordirecteur van 3 en 17 maart in strijd zijn met het redelijkheidsvereiste.

De onderzochte gedragingen zijn niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Justitie te Den Haag, is gegrond ten aanzien van:

- het niet horen van verzoeker, wegens schending van het vereiste van hoor en wederhoor;
- het zonder medeweten van verzoeker contact opnemen met de algemeen directeur van Q, wegens schending van het verbod van vooringenomenheid;
- het niet gelasten door de sectordirecteur van Bureau Integriteit en Veiligheid om een onderzoek in te stellen en het afdoen van de klachten van verzoeker als een arbeidsconflict, wegens schending van het redelijkheidsvereiste.

Geen oordeel wordt gegeven ten aanzien van het contact opnemen met andere medewerkers (Ve., D. en N.) van Q.

## **Onderzoek**

Op 24 oktober 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer G. te Y, met een klacht over een gedraging van een sectordirecteur van de Dienst Justitiële Inrichtingen te Den Haag. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd de minister van Justitie een aantal specifieke vragen gesteld. Bij brieven van 22 februari 2006 en van 2 juni 2006 reageerde de minister op respectievelijk de klacht van verzoeker en de nadere vragen. Tijdens het onderzoek kregen de minister van Justitie en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Op 22 september 2006 vroeg de Nationale ombudsman bij verzoeker nadere stukken op. Op 22 september 2006 en diverse malen in oktober 2006 vroeg de Nationale ombudsman nadere stukken bij de minister op. Op 30 oktober 2006 ontving de Nationale ombudsman van de minister nadere stukken.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen of aan te vullen. De reactie van de minister van Justitie gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

#### Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Het verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 16 oktober 2005, met daarbij gevoegd:

brieven van 26 januari 2004, 24 februari 2004 van verzoeker aan de sectordirecteur;

brief van 29 februari 2004 van verzoeker aan de hoofddirecteur;

brief van 3 maart 2004 van de sectordirecteur aan verzoeker;

brief van 7 maart 2004 van verzoeker aan de sectordirecteur;

brief van 16 maart 2004 van de sectordirecteur aan verzoeker;

brief van 25 maart 2004 van verzoeker aan de sectordirecteur;

brief van 14 maart 2005 van verzoeker aan de (nieuwe) hoofddirecteur;

brief van 6 april 2005 van de hoofddirecteur aan verzoeker;

brief van 20 april 2005 van verzoeker aan de Centrale vertrouwenspersoon DJI.

Brief van 14 november 2005 van verzoeker aan de Nationale ombudsman met nadere informatie over zijn klacht, met daarbij gevoegd:

brief van 19 april 2005 van de Centrale vertrouwenspersoon DJI aan verzoeker;

brief van 20 april 2005 van verzoeker aan de Centrale vertrouwenspersoon DJI;

brief van 9 november 2005 van de Nationale ombudsman aan verzoeker.

Het schriftelijke standpunt van de minister van Justitie van 22 februari 2006. Bij die reactie zond de minister de volgende stukken mee:

Circulaire van 9 januari 2003 (kenmerk 5195514/02/dji) van het Ministerie van Justitie Beleid inzake onderzoeken door het Bureau Integriteit en Veiligheid;

Richtlijn uitvoeren onderzoeken BI&V (bijlage bij Circulaire van 9 januari 2003);

Gedragprotocol Integriteit, uitgave Dienst Justitiële Instellingen, Bureau Integriteit en Veiligheid, herziene versie, juni 2002;

brieven van november 2003, 26 januari 2004 en van 24 februari 2004 van verzoeker aan de sectordirecteur;

brief van 29 februari 2004 van verzoeker aan de hoofddirecteur;

brief van 3 maart 2004 van de sectordirecteur aan verzoeker;

brief van 7 maart 2004 van verzoeker aan de sectordirecteur;

brief van 16 maart 2004 van de sectordirecteur aan verzoeker;

brief van 14 maart 2005 van verzoeker aan de (nieuwe) hoofddirecteur;

brief van 6 april 2005 van de hoofddirecteur aan verzoeker;

brief van 19 april 2005 van verzoeker aan de Centrale vertrouwenspersoon DJI.

brief van 20 april 2005 van verzoeker aan de Centrale vertrouwenspersoon DJI.

De schriftelijke reactie van verzoeker van 26 maart 2006.

De schriftelijke reactie van de minister van Justitie van 2 juni 2006.

De schriftelijke reactie van verzoeker van 19 juni 2006. Bij die reactie zond verzoeker de volgende stukken, voor zover relevant voor het onderzoek, mee:

besluit van 9 januari 2004 waarbij verzoeker buitengewoon verlof is verleend;

besluit van 27 februari 2004 waarbij het buitengewoon verlof van verzoeker is verlengd.

De door de Nationale ombudsman bij de minister opgevraagde stukken omtrent het arbeidsconflict tussen verzoeker en Q. en het bij de minister opgevraagde rapport van BI&V van 21 februari 2006.

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**

### **1. Circulaire van 9 januari 2003 (kenmerk 5195514/02/dji) van het Ministerie van Justitie Beleid inzake onderzoeken door het Bureau Integriteit en Veiligheid**

## 2. Richtlijn uitvoeren onderzoeken BI&V

"(...) Artikel 1.1 Begripsbepalingen (...)

a. Bevoegd gezag: de hoofddirecteur van de Dienst Justitiële Inrichtingen, de algemeen directeur van een justitiële inrichting of een cluster van justitiële inrichtingen, dan wel een Landelijke Dienst, dan wel de sectordirecteur Gevangeniswezen, JJI of TBS.

b. BI&V: Bureau Integriteit en Veiligheid

(...)

e. Feitenonderzoek: een onderzoek zonder strafrechtelijke grond of inzet naar aanleiding van een melding van een integriteitsbreuk;

f. Disciplinair onderzoek: een onderzoek in het kader van het ambtenarenrecht waaraan de ambtelijk medewerker van DJI onderworpen is, op grond van zijn aanstelling. (...)

### Artikel 1.2 Interne onderzoeken

Interne onderzoeken worden onderscheiden in:

a. feitenonderzoek;

b. disciplinaire onderzoek;

c. het initiëren van de aanvraag van een strafrechtelijk onderzoek. (...)

### Artikel 1.4 Meldingsplicht

1.4.1 Het bevoegd gezag dat kennis draagt van informatie over het handelen van een medewerker van de DJI, welke informatie aanleiding kan geven tot het instellen van een intern onderzoek is verplicht daarvan melding te doen aan het BI&V.

1.4.2. In overleg tussen het BI&V en het bevoegd gezag wordt bepaald of, op welke wijze en door wie het interne onderzoek wordt verricht.

### Paragraaf 2. Feitenonderzoek

#### Artikel 2.1 Doel

Het doel van een feitenonderzoek is door middel van een 'Quick scan' analyseren van bestaand feitenmateriaal op basis waarvan zo snel mogelijk kan worden besloten tot het al dan niet instellen van een disciplinair vervolgonderzoek en/of het initiëren van een aanvraag van een strafrechtelijk onderzoek.

## Artikel 2.2 Procedure

2.3.1 Een feitenonderzoek wordt ingesteld in opdracht van het bevoegd gezag. Het BI&V overlegt met het bevoegd gezag of een feitenonderzoek noodzakelijk is en door wie dit onderzoek wordt verricht.

2.3.2 Een feitenonderzoek kan worden verricht door:

- a. het BI&V;
- b. het bevoegd gezag;
- c. het BI&V in samenwerking met het bevoegd gezag.

2.3.3 Indien het onderzoek door het BI&V, dan wel in samenwerking met het bevoegd gezag wordt uitgevoerd, wordt een schriftelijke opdracht hiertoe, met vermelding van de onderzoeksgrond, door de het bevoegd gezag gezonden aan het BI&V.

2.3.4 Het resultaat van het feitenonderzoek wordt door het BI&V, vergezeld van een advies, voor nadere besluitvorming voorgelegd aan het bevoegd gezag.

2.3.5 Indien het resultaat van een feitenonderzoek geen aanleiding geeft tot een vervolgonderzoek wordt de betrokken medewerker hierover, door of namens het bevoegd gezag, binnen 14 dagen nadat is besloten met het feitenonderzoek te volstaan, geïnformeerd. Het resultaat van het feitenonderzoek wordt na vier maanden vernietigd. (...)"

## 3. Gedragsprotocol Integriteit

(...)

Integriteit. Een woord dat de afgelopen jaren steeds vaker wordt gebruikt. (...) Daarom besteden wij veel aandacht aan integriteit. Een voorbeeld daarvan heeft u nu in handen: het Gedragsprotocol Integriteit van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Dit protocol moet eraan bijdragen, dat in de verdere ontwikkeling van onze bedrijfscultuur integriteit centraal staat. Naast fatsoenlijk gedrag horen daar bijvoorbeeld ook openheid en wederzijds vertrouwen bij. (...) Het Gedragsprotocol Integriteit is opgezet om u te ondersteunen bij de uitvoering van uw functie. Die functie is kwetsbaar, want u werkt bij de DJI. (...)

(...)

Het Gedragsprotocol moet breed in elke inrichting en dienst bekend zijn. Alleen dan kan iedereen zijn of haar gedrag en dat van collega's goed toetsen. Voor de goede orde: het gedragsprotocol geldt voor iedereen binnen alle geledingen van DJI. Uitzonderingen worden niet gemaakt.

(...)

Ongewenst gedrag bespreken, ontoelaatbaar gedrag melden

Ongewenst gedrag kan langzaam maar zeker leiden tot ontoelaatbaar gedrag.

Ongewenst is het als er bijvoorbeeld over iemand geregeld wordt geroddeld. Dit wordt ontoelaatbaar als iemand consequent gepest of gediscrimineerd wordt. Die toestanden wil DJI voorkomen door beide gedragsvormen bespreekbaar te maken. U kunt er wat aan doen door ze te melden. Bij ontoelaatbaar gedrag is dat zelfs verplicht.

(...)

Contactpersoon of Commissie Integriteit

Wanneer u met vermoedens, kennis en klachten over ongewenst en ontoelaatbaar gedrag niet bij uw leidinggevende terecht kunt, bijvoorbeeld wegens een gebrek aan vertrouwen, dan kunt u uw lokale Contactpersoon Integriteit aanspreken.

(...)

Uw lokale Contactpersoon Integriteit kan u helpen om een melding van een integriteitsbreuk 'in lijn te brengen', oftewel uw melding aan uw leidinggevende te rapporteren. Middels advies en hulp bij het maken van afwegingen kan hij of zij u bijstaan. Als u wilt kan de lokale contactpersoon ook meegaan naar het gesprek met uw leidinggevende. Het is ook mogelijk dat de lokale contactpersoon de melding voor u plaatst, als u dat wilt. Daarbij kan deze uw anonimiteit waarborgen. De lokale contactpersoon geeft dan de melding, onder bronbescherming dan wel vertrouwelijk aan de leiding door. De contactpersoon onderneemt nooit actie zonder uw toestemming. (...)

Na uw leidinggevende is de contactpersoon het eerste meldpunt. Bij een gebrek aan vertrouwen in uw contactpersoon, kunt u ook naar de Centrale Vertrouwenspersoon Integriteit van DJI, of, in bijzondere gevallen, naar die van Justitie stappen. (...)

Regels opstellen is een ding, maar ze moeten wel worden nageleefd. Daarom is aan het Gedragsprotocol Integriteit een inspanningsverplichting verbonden. (...)

Directie

De directie heeft een voorbeeldfunctie. Zij moet allereerst zelf de regels van de code naleven. (...)

Medewerkers

Professioneel handelen betekent optreden in de geest van de code. Medewerkers moeten zich derhalve aan de regels en voorschriften houden. (...)"