

HANDREIKING

JURIDISCH AFHANDELEN
VAN INTEGRITEITS-
SCHENDINGEN

HANDREIKING

JURIDISCH AFHANDELEN VAN INTEGRITEITS- SCHENDINGEN

**CAOP
BIOS**

Informatie

W www.integriteitoverheid.nl
E info@integriteitoverheid.nl
T 070 - 376 59 37

Juli 2009



Gebruikersvoorwaarden

Deze handreiking is ontwikkeld door BIOS (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector). BIOS, geïnitieerd en ondersteund door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), is per 1 januari 2009 ondergebracht bij het CAOP, het kennis- en dienstencentrum op het terrein van arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen in het publieke domein.

Deze uitgave is ontwikkeld en toepasbaar voor alle overheidsorganisaties. Het intellectuele eigendom berust bij BIOS en is auteursrechtelijk beschermd. Het is niet toegestaan deze handreiking, of delen daarvan, voor andere (commerciële) doeleinden te gebruiken zonder voorafgaande toestemming van BIOS.

Inhoudsopgave

Inleiding 7

1 Plichtsverzuim 9

- 1.1 Inleiding 9
- 1.2 Samenloop van strafrecht en ambtenarenrecht 10

2 Disciplinaire procedure 13

- 2.1 Inleiding 13
- 2.2 Tenlastelegging en het afleggen van verantwoording 13
- 2.3 Vaststellen van feiten en plichtsverzuim 15
- 2.4 Schuld en toerekeningsvatbaarheid 16
- 2.5 Rechtvaardigende omstandigheden en overmacht 16
- 2.6 Wel of niet straffen 17
- 2.7 Strafsoorten 18
- 2.8 Strafverzuwarende omstandigheden 20
- 2.9 Strafverminderende omstandigheden 21
- 2.10 Strafbesluit 22
- 2.11 Ondertekening 23
- 2.12 Bekendmaking 23
- 2.13 Tenuitvoerlegging 24
- 2.14 Rechtsmiddelen voor de ambtenaar 24

Bijlagen

- I Stroomschema disciplinaire bestraffing
- II Voorbeeld tenlastelegging
- III Voorbeeld bezwaarclausule en beroepsclausule

Inleiding

Aanleiding en doel

Als overheidsorganisatie kunt u te maken krijgen met situaties van (vermoedelijke) integriteitsaantasting of ander plichtsverzuim. Van plichtsverzuim is sprake als een medewerker van uw organisatie regels heeft overtreden, verplichtingen niet is nagekomen of zich op andere wijze niet als een goed ambtenaar heeft gedragen.

Op u rust de taak om adequaat en consequent op te treden tegen integriteitsschendingen. Een volwaardig integriteitsbeleid bestaat, naast het vaststellen en implementeren van dat beleid, ook uit het handhaven daarvan.^[1] Dit draagt bij aan het waarborgen van de goede functievervulling en het integer handelen door ambtenaren, het voorkomen van schade aan de openbare dienst en het vergroten van het vertrouwen van de burger in de overheid.

Deze handreiking is een hulpmiddel voor managers en P&O-adviseurs bij het afhandelen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen en ander plichtsverzuim. Het beschrijft de procedure, bevat tips en helpt u om valkuilen te vermijden. U vindt hier geen beschrijving van het type disciplinaire maatregel dat moet worden opgelegd bij bepaalde integriteitsschendingen. Dat is ook niet mogelijk omdat elk geval op zichzelf staat. Wel biedt de handreiking inzicht in de stappen die doorlopen worden bij de juridische afhandeling. Deze handreiking helpt u bij het maken van een eigen afweging en inschatting.

De handreiking is een vervolg op de 'Handreiking onderzoek integriteitsschending'^[2] die specifiek betrekking heeft op de onderzoeksfase.

[1] *Met ingang van 1 maart 2006 is o.a. de Ambtenarenwet aangevuld met bepalingen over goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit.*

[2] *'Handreiking onderzoek integriteitsschending', BIOS, 2006.*

Opzet

Deze handreiking is als volgt opgezet. In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op het begrip plichtsverzuim. De kern van deze handreiking is de procedure, deze komt in hoofdstuk 2 aan de orde. Daarin wordt stilgestaan bij de besluitvorming naar aanleiding van het plichtsverzuim, de eventuele strafoplegging en de afhandeling ervan.

In de bijlagen vindt u een stroomschema disciplinaire bestraffing en voorbeelden van een tenlastelegging, een bezwaarclausule en een beroepsclausule.

Toepassingsbereik

Deze handreiking kan worden gebruikt door Nederlandse overheidsorganisaties.

Kader

Deze handreiking maakt deel uit van een reeks van instrumenten en publicaties ten behoeve van het ontwikkelen en implementeren van integriteitsbeleid binnen overheden, verzorgd door het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Meer informatie vindt u op www.integriteitoverheid.nl.

1 Plichtsverzuim

1.1 Inleiding

De ambtenaar die zich niet als een goed ambtenaar gedraagt, maakt zich schuldig aan plichtsverzuim. Daarvan is op de eerste plaats sprake als de ambtenaar geschreven regels overtreedt, zoals wet- en regelgeving en andere gepubliceerde regels en beleid.^[3]

Van plichtsverzuim kan ook sprake zijn wanneer algemeen aanvaarde normen worden geschonden, ook al zijn deze niet schriftelijk vastgelegd. Een voorbeeld: het vaststellen van een interne gedragscode voor niet-zakelijk gebruik van internet en e-mail verdient de voorkeur, maar ook bij gebreke daarvan kan misbruik van die middelen door een ambtenaar plichtsverzuim inhouden.^[4]

Voor de duidelijkheid: niet alleen 'doen' wat verboden is, maar ook het 'nalaten' van een handeling die redelijkerwijs van de ambtenaar verwacht mag worden, kan onder omstandigheden plichtsverzuim inhouden. Een voorbeeld: de ambtenaar die binnen zijn of haar organisatie geen melding maakt van door hem of haar verrichte nevenwerkzaamheden, terwijl duidelijk is dat een verstengeling van het eigen en het dienstbelang aan de orde is of kan zijn, maakt zich schuldig aan plichtsverzuim.^[5]

[3] *Voorbeelden van geschreven regels zijn het Wetboek van Strafrecht, het Algemeen Rijksambtenarenreglement (sector Rijk), de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling sector Gemeenten, en rechtspositiereglementen van andere overheidssectoren en -organisaties.*

[4] *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht (TAR) 2003,32, TAR 2006,171.*

[5] *TAR 2003,127, TAR 2003,201, TAR 2004,35, TAR 2005,29, TAR 2001,13.*

Voor ambtenaren geldt bovendien dat ook het gedrag buiten werktijden en buiten de plaats waar de functie wordt uitgeoefend, van belang kan zijn. Met name als er een relatie is met de publieke functie, gelden voor deze ambtenaren hoge(re) normen, omdat er dan al snel sprake is van een uitstraling op de overheidsorganisatie. Een voorbeeld: de politieagent die zich in privé-tijd schuldig maakt aan geweld of de belastinginspecteur die fraudeert bij zijn persoonlijke belastingaangifte, schaadt zijn ambt en het imago van de overheid in het algemeen.^[6]

Gebruikmaking door een ambtenaar van wettelijke rechten kan uiteraard niet worden aangemerkt als plichtsverzuim. Hieronder valt bijvoorbeeld het indienen van een bezwaarschrift, het aanhangig maken van een rechtszaak, het zich beroepen op het beginsel van gelijke behandeling en het lidmaatschap van een ondernemingsraad of vakbond.^[7]

1.2 Samenloop van strafrecht en ambtenarenrecht

Het kan voorkomen dat een ambtenaar strafrechtelijk wordt vervolgd door Justitie. Dat is op zichzelf onvoldoende basis en bewijs om de ambtenaar meteen ook plichtsverzuim^[8] te verwijten in zijn ambtelijke hoedanigheid. U hoort zelf te (laten) onderzoeken of er ook sprake is van ambtelijk plichtsverzuim. Op de overheidswerkgever rust dus een eigen verantwoordelijkheid. U mag wel gebruik maken van documenten uit het strafrechtelijke opsporings- en vervolgingstraject, zoals een procesverbaal, als u daarover de beschikking heeft.^[9] Voor het overige zijn het strafrechtelijke traject en het interne disciplinaire traject gescheiden en gelden afwijkende regels bijvoorbeeld ten aanzien van procedure en bewijs.^[10]

[6] TAR 1999,69, TAR 2000,98, TAR 2000,131, TAR 2001,13, TAR 2005,17, TAR 2005,32, TAR 2006,114, TAR 2006,132, TAR 2006,166, TAR 2006,171, TAR 2007,7, TAR 2007,10.

[7] TAR 1996,47.

[8] TAR 2000,98.

[9] Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de rechtspleging gelegen doeleinden (Stcrt. 2004,223), TAR 1997,232, TAR 2003,108.

[10] TAR 2005,145.

Ook als over een ambtenaar een strafrechtelijk vonnis is uitgesproken, kunt u aan deze ambtenaar bij geconstateerd plichtsverzuim een disciplinaire straf opleggen voor hetzelfde delict.^[11] Het beginsel 'ne bis in idem' is dus op samenloop tussen het strafrecht en het ambtenarenrecht niet van toepassing.^[12] Dit betekent ook dat het op voorhand niet is uitgesloten dat bij vrijspraak van strafrechtelijke vervolging wegens gebrek aan bewijs, in bepaalde situaties toch een disciplinaire maatregel kan volgen als eigen onderzoek van de organisatie leidt tot ernstige twijfel over de integriteit en betrouwbaarheid van een ambtenaar.^[13]

Verder is het volgende van belang bij strafrechtelijke vervolging en veroordeling van ambtenaren.

- Uw rechtspositiereglement kent waarschijnlijk enkele soorten schorsing. Het enkele feit dat de ambtenaar van zijn vrijheid is beroofd in het kader van opsporing en vervolging, leidt veelal automatisch tot diens schorsing (schorsing van rechtswege). Bij strafrechtelijke vervolging van de ambtenaar wegens een misdrijf kan de ambtenaar worden geschorst;^[14]
- Het rechtspositiereglement maakt het meestal mogelijk om een ambtenaar direct te ontslaan zodra deze onherroepelijk is veroordeeld tot het ondergaan van een vrijheidsstraf wegens een misdrijf. Onherroepelijk wil zeggen dat de ambtenaar geen mogelijkheid meer heeft om in beroep te gaan tegen het strafrechtelijke vonnis. Ontslag is in dat geval mogelijk maar niet verplicht.

[11] TAR 1992,193.

[12] Dit beginsel houdt in dat de ambtenaar niet tweemaal vanuit één en hetzelfde rechtsgebied kan worden gestraft voor hetzelfde verzuim.

[13] TAR 1992,1 93, TAR 2003,74, TAR 2003,143, TAR 2006,84.

[14] Zie ook § 1.4.2 van de 'Handreiking onderzoek integriteitsschending', BIOS, 2006.

2 Disciplinaire procedure

2.1 Inleiding

De disciplinaire procedure kent een aantal fases.

Fase 1 betreft het verrichten van (intern) onderzoek. Plichtsverzuim kan immers uitsluitend worden vastgesteld op basis van een voorafgaand zorgvuldig feitenonderzoek.^[15] In een aparte handreiking wordt hierop gedetailleerd ingegaan.^[16] Daarin komt uitgebreid aan bod hoe u het onderzoek kunt inrichten. In de volgende paragrafen worden de volgende fases behandeld. Dit zijn de tenlastelegging en de verantwoording (§ 2.2), de vaststelling van feiten en de besluitvorming (§ 2.3 t/m 2.5) en tot slot, de eventuele strafoplegging (§ 2.6 t/m 2.9) en formele afhandeling daarvan (§2.10 t/m 2.13). Het stroomschema in bijlage I geeft een duidelijk visueel beeld van de verschillende fasen.

2.2 Tenlastelegging en het afleggen van verantwoording

Als uit het feitenonderzoek naar voren komt dat er sprake is of lijkt te zijn van plichtsverzuim, dan confronteert u de ambtenaar in kwestie met de belastende gegevens. Dit gebeurt bij voorkeur schriftelijk en wordt aangeduid als de tenlastelegging. Deze bevat in de regel het volgende:

- een beschrijving van voorlopig vastgestelde feiten en omstandigheden;
- de constatering en onderbouwing van (vermoedelijk) plichtsverzuim;
- eventueel het voornemen tot strafoplegging;
- een uitnodiging voor het afleggen van verantwoording;
- vermelding van de mogelijkheid om zich op eigen kosten te laten bijstaan door een raadsman.

[15] Zie bijvoorbeeld ook TAR 1993,225, TAR 1995,220, TAR 1998,1, TAR 2000,10, TAR 2001,92.

[16] 'Handreiking onderzoek integriteitsschending', BIOS, 2006.

In de tenlastelegging beschrijft u welke feiten zijn vastgesteld en licht u toe waarom de ambtenaar in kwestie (voorlopig) plichtsverzuim wordt verweten. Een en ander zal toereikend door u dienen te worden onderbouwd. De onderbouwing is cruciaal voor de procedure. Bijlage II bevat een voorbeeldbrief voor de tenlastelegging.

De ambtenaar wordt vervolgens door u in staat gesteld om zijn of haar zienswijze te geven op de feiten en omstandigheden omtrent het door u ten laste gelegde.^[17] Dit kan schriftelijk of mondeling plaatsvinden.^[18] De ambtenaar heeft geen spreekplicht. In geval van schriftelijke verantwoording geeft u de ambtenaar desgewenst alsnog de gelegenheid voor een mondelinge toelichting. De uitnodiging tot verantwoording staat bij voorkeur in de tenlastelegging. De verantwoording vindt zo spoedig mogelijk na de tenlastelegging plaats, in de regel binnen veertien dagen.

Hier volgen enkele aandachtspunten bij de mondelinge verantwoording of toelichting.

- Als de ambtenaar niet verschijnt en vanuit uw organisatie zeer wordt gehecht aan een gesprek, dan kunt u aan de ambtenaar een dienstopdracht tot verschijning geven. Geeft de ambtenaar aan de dienstopdracht geen gehoor (zonder geldige reden), dan is dat op zichzelf ook plichtsverzuim.
- De ambtenaar kan zich laten bijstaan door een raadsman of –vrouw, zoals iemand van de vakbond of een advocaat.^[19] Aangezien het om serieuze kwesties gaat, ligt het voor de hand dat u de ambtenaar al in de tenlastelegging hierop wijst. Als een gemachtigde optreedt namens de ambtenaar, behoort alle correspondentie via deze gemachtigde te lopen.

[17] Dit volgt uit artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de toepasselijke rechtspositieregeling.

[18] Artikel 4:9 Awb.

[19] Artikel 2:1 Awb.

- Aanbevolen wordt dat vanuit de organisatie ten minste twee personen bij het gesprek aanwezig zijn. Vaak zijn dit de leidinggevende en een P&O-adviseur. U maakt de ambtenaar voorafgaand (schriftelijk) of aan het begin van het gesprek duidelijk waartoe het gesprek dient. U mag in een gesprek geen uitspraken of verklaringen van een ambtenaar verkrijgen en deze als bewijsmateriaal gebruiken in de procedure, zonder dat de betrokken ambtenaar voorafgaand op de hoogte is gesteld van de bedoeling van het gesprek.^[20]
- Van het gesprek wordt binnen enkele dagen een verslag wordt gemaakt. U ondertekent het verslag en laat ook de ambtenaar ondertekenen voor akkoord of voor gezien. Als deze niet wilt ondertekenen, vermeldt u dit op het verslag. Verzending vindt aangetekend plaats. Als het verslag in plaats daarvan wordt uitgereikt, dan zorgt u ervoor dat de ambtenaar of diens raadsman of –vrouw een ontvangstbevestiging ondertekenen.
- Het is belangrijk dat verslagen en documenten altijd worden bewaard, bijvoorbeeld in het personeelsdossier. Deze stukken zijn noodzakelijk ter onderbouwing van de constatering van eventueel plichtsverzuim.

2.3 Vaststellen van feiten en plichtsverzuim

Nadat de ambtenaar in staat is gesteld om zich te verantwoorden, neemt u een definitief standpunt in ten aanzien van de feiten en omstandigheden. Op basis daarvan oordeelt u of er al dan niet sprake is van plichtsverzuim van de ambtenaar. Volgens vaste rechtspraak is daarvoor vereist dat “op basis van deugdelijk vastgestelde gegevens de overtuiging moet zijn verkregen dat de desbetreffende ambtenaar zich aan de hem verweten gedraging heeft schuldig gemaakt”. Dit brengt onder meer met zich mee het recht van de ambtenaar om een toelichting op de situatie te geven, de plicht van de werkgever om niet vooringenomen te handelen, om zorgvuldig bewijs te vergaren en om zich aan andere beginselen van behoorlijk bestuur te houden.^[21]

[20] Dit valt onder het beginsel van *fair play*, zie bijvoorbeeld TAR 1997,11.

[21] Zie bijvoorbeeld TAR 2005,145. Deze bewijsregel wijkt af van de bewijsregels in het strafrecht (TAR 1990,51).

Evenals in het strafrecht kunnen zich situaties voordoen waarin weliswaar sprake is van overtreding van geschreven of ongeschreven regels, maar waarbij schuld ontbreekt of waarbij sprake is van rechtvaardigende omstandigheden. Hierop wordt hieronder ingegaan.

2.4 Schuld en toerekeningsvatbaarheid

Van plichtsverzuim is slechts sprake als de ambtenaar schuld heeft. Een ambtenaar die ten tijde van de ten laste gelegde gedragingen ontoerekeningsvatbaar was,^[22] is niet schuldig. Hij beseftte immers niet dat zijn gedrag verwijtbaar was. Daarvan zal overigens niet snel sprake zijn, want enig besef van de verwijtbaarheid van gedragingen is bijna altijd wel aanwezig, zelfs als er sprake is van verminderde toerekeningsvatbaarheid.^[23] Alleen bij ernstige psychische defecten zal zich dit kunnen voordoen. Als daarvoor een indicatie bestaat, kunt u een specialist inschakelen.^[24] Belangrijke kanttekening hierbij is dat (overmatig) gebruik van c.q. verslaving aan alcohol of drugs de schuld voor plichtsverzuim niet wegnemen.^[25] Het plegen van plichtsverzuim onder invloed zijnde van alcohol of drugs, wordt de ambtenaar dus ten volle aangerekend.

2.5 Rechtvaardigende omstandigheden en overmacht

De overtreding van een regel houdt op zichzelf plichtsverzuim in. Er kunnen echter situaties zijn waarin bepaald gedrag de betrokken ambtenaar in redelijkheid niet verweten kan worden. Zo zal de chauffeur van een topambtenaar die door een rood stoplicht rijdt omdat de auto wordt achtervolgd door een auto zonder kenteken, zich met succes kunnen beroepen op het niet-verwijtbare karakter van de overtreding. Dit kan ook

[22] TAR 1992,67, TAR 1995,3.

[23] TAR 1992,224, TAR 1996,92, TAR 1997,222, TAR 1999,69, TAR 2006,34, TAR 2006,41, TAR 2006,106.

[24] TAR 1997,1 95.

[25] TAR 1992,2, TAR 2003,65, TAR 2003,108, TAR 1994,131, TAR 1997,232, TAR 2005,41.

wel worden aangeduid als overmacht. In zo'n geval zal geen bestraffing plaatsvinden.

Cultuur, werkomstandigheden en wijze van leidinggeven binnen het betrokken organisatieonderdeel vormen geen rechtvaardigende omstandigheden. Een permissieve werksfeer waarin eerder onvoldoende is opgetreden tegen misstanden, ontnemt bijvoorbeeld niet de verwijtbaarheid aan plichtsverzuim. Wel kan dit relevant zijn voor het bepalen van de zwaarte van de strafoplegging als daarvoor naar uw oordeel aanleiding bestaat.^[26]

2.6 Wel of niet straffen

Nadat de ambtenaar zich heeft verantwoord of van de expliciet geboden gelegenheid daartoe geen gebruik heeft gemaakt, komt u tot een definitief standpunt ten aanzien van het plichtsverzuim. U weegt de feiten en betrokkenheid van de ambtenaar in kwestie en als er sprake is van plichtsverzuim, beslist u over eventuele disciplinaire strafoplegging. Het opleggen van straf bij geconstateerd plichtsverzuim is geen plicht. U heeft een discretionaire bevoegdheid. Het is uiteraard wel zaak om een consistente en consequente lijn te hanteren waarbij vastgestelde schending van integriteit wordt bestraft, waarbij gelijke gevallen gelijk worden behandeld en waarbij het signaal door u wordt afgegeven dat integriteit binnen uw organisatie belangrijk gevonden wordt.

Er zijn uiteraard alternatieven voor disciplinaire strafoplegging. Zo kunt u in lichtere gevallen kiezen voor een streng gesprek, uiteraard met schriftelijke vastlegging daarvan. Als sprake is van misbruik van alcohol, drugs of van gokverslaving met gevolgen voor de functie-uitoefening kunt u dit bijvoorbeeld ook aanpakken door in eerste instantie strakke afspraken met betrokkene te maken over een serieus behandeltraject. Deze afspraken zijn voor betrokkene niet vrijblijvend.^[27]

[26] TAR 2003,21, TAR 2004,73.

[27] TAR 1994,29.

Plichtsverzuim van ernstigere aard kan met zich brengen dat er tegelijkertijd ook sprake is van gebleken ongeschiktheid van de ambtenaar voor diens functie, met name in functies met bijzondere verantwoordelijkheden. Als hiervan sprake is, kunt u kiezen voor een alternatief traject waarbij betrokkene in het belang van de dienst wordt overgeplaatst of wordt ontslagen wegens ongeschiktheid voor diens functie, anders dan wegens ziekte of gebrek. Er bestaat geen verplichting voor u om dit alternatieve traject in te slaan.^[28] De combinatie van overplaatsing in het belang van de dienst en een disciplinaire straf kan al naar gelang de situatie een adequate reactie zijn.

2.7 Strafsorten

De disciplinaire strafsorten in de diverse rechtspositieregelingen voor ambtenaren verschillen maar kennen wel een gemene deler. De lichtste vorm is meestal de schriftelijke berisping en de zwaarste is die van strafontslag. U vindt de opsomming in uw rechtspositieregeling.^[29] De lijst van straffen is altijd limitatief zodat u geen andere disciplinaire straf kunt opleggen dan die waarin het reglement voorziet.^[30]

Er is geen vaste leidraad voor het koppelen van een bepaalde straf aan een bepaald soort plichtsverzuim want elk geval staat op zichzelf. Er zijn niettemin wel enkele logische lijnen. Zo kan incidentele ongeoorloofde afwezigheid in de regel afdoende wordt gestraft met inhouding van vakantiedagen of berisping. Bij verwijtbare veronachtzaming van de functie-uitoefening ligt het voor de hand om, als ontslag (nog) niet aan de orde is, gedurende een bepaalde termijn geen jaarlijkse salarisverhoging toe te kennen, de salarisschaal tijdelijk te verlagen of over te gaan tot overplaatsing in een andere functie.^[31]

[28] TAR 1997,31, TAR 2002,1 63, TAR 2000,158, TAR 2002,1 63, TAR 2003,65, TAR 2006,105.

[29] ARAR, BARP, CAR-UWO, CAP, SAW, etc.

[30] *Het rechtspositiereglement voorziet al in de stopzetting van het recht op salaris als de ambtenaar opzettelijk en zonder geldige reden afwezig is. Zie bijvoorbeeld artikel 14 ARAR. Dit is een salarismaatregel en geen straf.*

[31] *Als straf bedoeld en opgelegd, in tegenstelling tot het vermelde in § 2.6.*

De rechtspositiereglementen staan in de regel een combinatie van straffen toe. Veelvoorkomende combinaties zijn voorwaardelijk strafontslag plus een financiële straf, of voorwaardelijk strafontslag plus verplaatsing (als straf of als ordemaatregel).

De nadelige gevolgen van de strafoplegging mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het doel van het strafbesluit.^[32] Eenmalig te laat komen kan bijvoorbeeld niet leiden tot strafontslag. Die belangenafweging dient u per situatie te maken.

Te laat komen voor werkzaamheden in roosterdiensten met vervangingsproblemen zal bijvoorbeeld zwaarder wegen dan in normale kantoor-situaties. De voorwaarde van evenredigheid geldt uiteraard ook bij een combinatie van straffen.^[33]

Straffen kunnen in de regel voorwaardelijk worden opgelegd.^[34] Dit betekent dat de straf wél wordt opgelegd maar dat de uitvoering daarvan onder bepaalde voorwaarden wordt opgeschort. De voorwaarde is in de regel dat de ambtenaar zich gedurende een bepaalde termijn niet schuldig maakt aan soortgelijk of ander ernstig plichtsverzuim. Als de ambtenaar dat wel doet, kan de straf alsnog ten uitvoer worden gelegd. U kunt aanvullende voorwaarden stellen voor zover deze verband houden met het voorkómen van verwijtbare gedragingen. Als bijvoorbeeld een medewerker de straf is opgelegd van voorwaardelijk ontslag wegens ongewenste intimiteiten jegens een medewerkster, kan hem verboden worden om tijdens werktijd op eigen initiatief contact op te nemen met deze medewerkster.^[35]

[32] *Evenredigheids- of proportionaliteitsbeginsel, artikel 3:4 Awb, TAR 1995,7, TAR 1998,28.*

[33] *TAR 1993,37.*

[34] *TAR 2003,59.*

[35] *TAR 1995,21, TAR 2006,1 32.*

Als de ambtenaar zich wel opnieuw schuldig lijkt te maken maakt aan plichtsverzuim, dan wordt de reguliere procedure van onderzoek en eventuele tenlastelegging weer gevolgd. Als dat leidt tot de vaststelling van soortgelijk of ander ernstig plichtsverzuim, dan kunt u de eerdere voorwaardelijk opgelegde straf alsnog uitvoeren. Er hoeft dan niet opnieuw een afweging te worden gemaakt over de strafmaat.^[36] Bij het oorspronkelijke ontslagbesluit is daarmee immers al rekening gehouden. Wel kan de zorgvuldigheid met zich mee brengen dat de ambtenaar in de gelegenheid wordt gesteld, eventueel met bijstand van een raadsman of -vrouw, om te worden gehoord over het voornemen tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf.^[37] Uiteraard wordt de zwaarte van de straf in de eerste plaats bepaald door de aard en de ernst van het plichtsverzuim. Er kunnen zich daarbij feiten en omstandigheden voordoen die een strafverzwarende of juist strafverminderende invloed hebben. Hierop wordt hieronder ingegaan.

2.8 Strafverzwarende omstandigheden

Zonder een uitputtende lijst te geven, volgt hieronder een aantal voorbeelden van mogelijke strafverzwarende omstandigheden.

- Recidive / Waarschuwing

Als de ambtenaar voor soortgelijke gedragingen reeds eerder is bestraft of een expliciete waarschuwing heeft ontvangen, was het de ambtenaar duidelijk dat herhaling of voortzetting van zijn gedrag niet getolereerd zou worden.^[38] Herhaling kan hem daarom zwaarder worden aangerekend.

- Herhaling

De constatering dat de ambtenaar een laakbare handeling meermaals heeft verricht en zijn gedrag dus niet van incidentele aard was, kan strafverzwarend zijn.^[39]

[36] TAR 1990,52.

[37] TAR 1995,1.

[38] TAR 1995,154, TAR 2001,31.

[39] TAR 1992,3, TAR 1996,25.

- Soort functie

De uitgeoefende functie kan een relevante factor zijn. Bepaalde functies, zoals management, opsporing en vervolging, financiële- of vertrouwensfuncties, brengen een bijzondere verantwoordelijkheid met zich voor degene die deze vervult. Verwijtbare verwaarlozing van taken, misbruik van afhankelijkheidsrelaties, fraude etc. kunnen de ambtenaar in die gevallen verzwaard worden aangerekend.^[40]

- Imago van de organisatie

Plichtsverzuim kan de ambtenaar zwaarder worden aangerekend als hierdoor het imago van uw organisatie schade heeft opgelopen of kon oplopen. De burger mag er van uit gaan dat de overheid integer is. Wanneer ambtenaren zich niet bezighouden met wat zij behoren te doen, tasten zij het vertrouwen van de burger in de overheid aan. Bijvoorbeeld als de ambtenaar aanstootgevende emailberichten vanuit uw organisatie aan burgers heeft gezonden.^[41]

2.9 Strafverminderende omstandigheden

Enkele voorbeelden van strafverminderende omstandigheden treft u hieronder aan.

- Schoon verleden

Een vlekkeloze staat van dienst van de betrokken ambtenaar kan aanleiding zijn om de strafkeuze lichter te laten uitvallen. Dit is aan u ter beoordeling.

Voorop blijft staan dat een ambtenaar zich nooit schuldig behoort te maken aan plichtsverzuim en in alle gevallen integer behoort te handelen.^[42] In de woorden van oud-minister Dales: “een beetje integer bestaat niet”.

[40] TAR 1992,2, TAR 1992,36, TAR 1992,69, TAR 1994,28, TAR 1994,122, TAR 1995,150, TAR 2002,63, TAR 2002,92, TAR 2003,143, TAR 2006,84, TAR 2006,153.

[41] TAR 2005,60, TAR 2006,88, TAR 2006,132, TAR 2006,137, TAR 2007,10, TAR 2007,47.

[42] TAR 1998,43, TAR 2006,1 36.

- Precedent

Als het management in eerdere soortgelijke gevallen onvoldoende heeft opgetreden, kan dit eventueel ook gelden als een strafverminderende factor.^[43]

- Bekentenis

U kunt desgewenst rekening houden met een bekentenis van de ambtenaar en betoonde spijt, mits dit in een vroeg stadium van het onderzoek plaatsvond.^[44]

- Tijdsverloop

Tijdsverloop is volgens internationaal recht een andere mogelijke reden voor strafvermindering, als uw organisatie de zaak niet met voortvarendheid heeft opgepakt.^[45]

Als strafverminderende omstandigheid kan niet worden aangevoerd dat er sprake was van een gebrek aan adequate controle. Een dergelijk gebrek vormt geen vrijbrief om de zwakke plekken van een systeem te misbruiken. Ambtenaren hebben hun eigen verantwoordelijkheid jegens hun werkgever en een gebrek aan controle doet op zichzelf niet af aan de ernst van een geconstateerd plichtsverzuim.^[46]

2.10 Strafbesluit

U legt de beslissing tot strafoplegging in een besluit vast. In dit besluit motiveert u op basis van welke vastgestelde feiten en overwegingen tot strafoplegging is besloten.^[47] U besteedt aandacht aan eventuele tegenwerpingen van de ambtenaar in het eerdere verantwoordingsgesprek. Het besluit vermeldt de toepasselijke rechtsgrond (artikelnummer(s) uit het rechtspositiereglement) en moet zijn voorzien van een bezwarenclausule.^[48] Een standaardformulering hiervoor vindt u in bijlage III.

[43] TAR 1990,153, TAR 2001,64, TAR 2003,21.

[44] TAR 2004,71.

[45] TAR 1993,76, TAR 1993,108, TAR 1995,6, TAR 2000,148, TAR 2001,13, TAR 2003,133.

[46] TAR 2004,73, TAR 2006,117.

[47] Artikel 3:46 Awb.

[48] Artikelen 3:45 en 3:47 Awb.

Strafontslag wordt altijd verleend zonder het predicaat 'eervol'. Het predicaat 'oneervol' bestaat niet.

2.11 Ondertekening

Een strafbesluit moet zijn voorzien van bevoegde ondertekening. In de ondertekening wordt het bestuursorgaan altijd genoemd (bijvoorbeeld: de Minister van ... / het college van burgemeester en wethouders van..., etc.), ook al is er sprake van mandaatverlening.^[49] Ondertekening onder het niveau van het bestuursorgaan moet berusten op geldige mandaatverlening.

2.12 Bekendmaking

Het besluit krijgt pas gelding als het aan de betrokken ambtenaar is bekend gemaakt. Aanbevolen wordt om het besluit aangetekend te versturen of te overhandigen, waarbij u ervoor zorgt dat u een door de ambtenaar of diens raadsman of -vrouw ondertekende ontvangstbevestiging krijgt.^[50] Het spreekt voor zich dat een strafbesluit altijd in het personeelsdossier wordt opgeborgen.

[49] Artikel 10:10 Awb.

[50] Sommige rechtspositiereglementen schrijven voor dat de ambtenaar de ontvangst van het strafbesluit schriftelijk bevestigt.

2.13 Tenuitvoerlegging

Vaak is in het rechtspositiereglement bepaald dat de straf niet ten uitvoer wordt gelegd zolang deze niet onherroepelijk is geworden, tenzij bij strafoplegging onmiddellijke tenuitvoerlegging is bevolen. Dit geldt slechts voor straffen waarvoor buiten en na het strafbesluit zelf nog een daad van tenuitvoerlegging is vereist. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor een overplaatsing of verplaatsing die ná het strafbesluit in een apart besluit wordt geconcretiseerd. Deze bepaling geldt bijvoorbeeld niet voor een berisping en voor strafontslag omdat deze straffen met de bekendmaking van het besluit daartoe onmiddellijk effectief worden.^[51]

2.14 Rechtsmiddelen voor de ambtenaar

De ambtenaar kan tegen een strafbesluit gebruik maken van de gebruikelijke rechtsmiddelen. Dat wil zeggen: het indienen van een bezwaarschrift, het instellen van beroep bij de rechtbank, het verzoeken om een voorlopige voorziening bij de Voorzieningenrechter en het instellen van hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep.

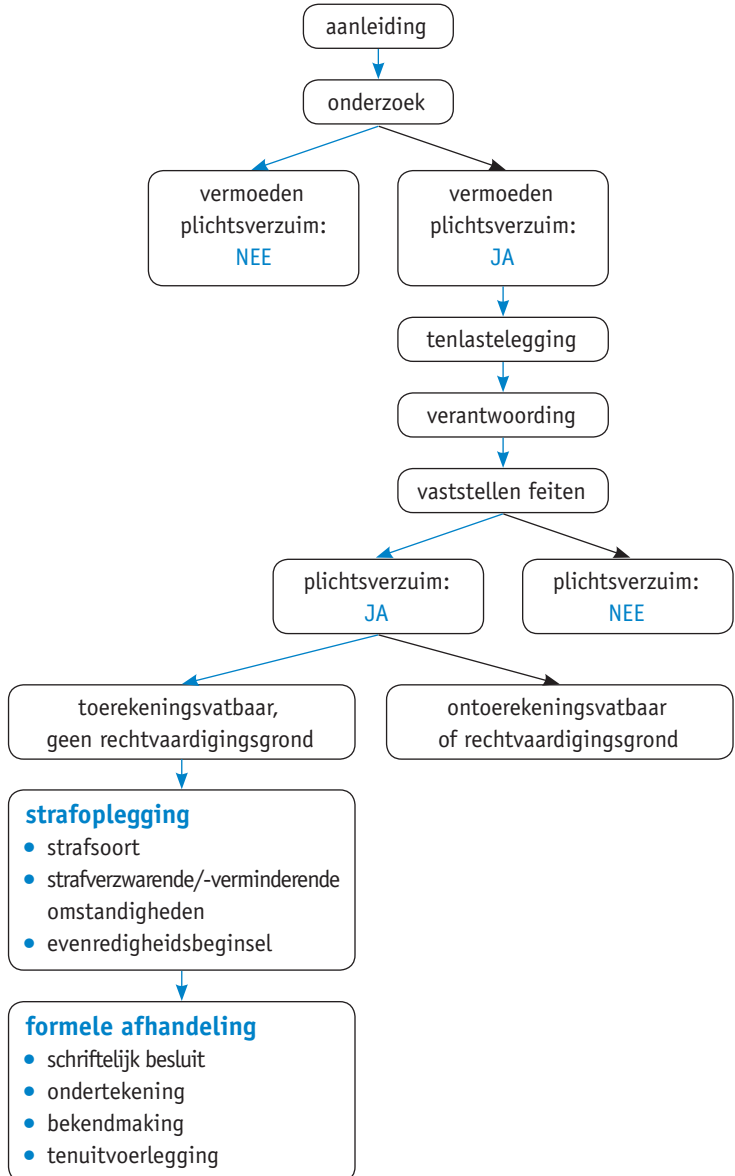
[51] TAR 1994,44.

Bijlagen

- I Stroomschema disciplinaire straffen**
- II Voorbeeld van een tenlastelegging**
- III Voorbeeld bezwarenclausule**

I

Stroomschema disciplinaire bestraffing



II Voorbeeld tenlastelegging

(adres)

Betreft: vermoeden van plichtsverzuim

Geachte heer/mevrouw X,

Gebleken is dat regelmatig bedragen ontbreken uit de kas. Ik heb op (datum) opdracht gegeven [zo daar sprake van is:] aan (bureau) een onderzoek uit te voeren met betrekking tot het beheer en de toegang tot kasgelden bij de organisatie. Uw functioneren en gedragingen maken deel hiervan uit. Ik heb inmiddels de resultaten van het onderzoek ontvangen. Dit rapport treft u bijgaand aan.

Geconstateerd is dat steeds direct aansluitend op uw dienst het kassaldo een tekort toont. Dit is niet het geval op andere tijdstippen. Op basis hiervan zijn uw handelingen eenmalig geregistreerd met een videocamera. De beelden tonen eenduidig aan dat u bij het afsluiten van uw dienst een bedrag uit de kas neemt en in uw broekzak stopt. U hebt hiervan geen melding gemaakt bij uw leidinggevende.

U hebt tijdens het onderzoek tegenstrijdige verklaringen afgelegd over uw gedragingen. Van uw verklaringen is verslag gemaakt dat u bijgaand aantreft.

Op grond van het voorgaande ben ik de overtuiging toegedaan dat u zich bij herhaling schuldig heeft gemaakt aan diefstal. Aangezien uw gedrag volstrekt in strijd is met het vereiste van integer handelen, merk ik uw gedrag aan als ernstig plichtsverzuim.

Ik stel u in de gelegenheid om u op (datum, tijdstip), op (locatie), te verantwoorden over het u ten laste gelegde gedrag ten overstaan van (namen). U kunt zich hierbij laten bijstaan. U kunt uw zienswijze ook schriftelijk aan ons kenbaar maken.

In dat geval dient uw brief voor (datum) aanstaande in mijn bezit te zijn.

Mocht uw verklaring niet leiden tot wijziging van mijn oordeel, dan zal ik overwegen u disciplinair te straffen vanwege vastgesteld ernstig plichtsverzuim.

De inhoud van deze brief is mede gebaseerd op de volgende artikelen: (artikelen). Een afschrift van deze brief wordt gezonden aan (personeelsadviseur / leidinggevende). Een afschrift wordt in uw personeelsdossier opgeborgen.

Hoogachtend,

De minister van (...),
voor deze,
(functienaam van de gemandateerde functionaris)

(naam)

Een bezwaarclausule wordt niet toegevoegd aangezien de brief geen besluit behelst.

III

Voorbeeld bezwaarclausule en beroepsclausule

Bezwaarclausule

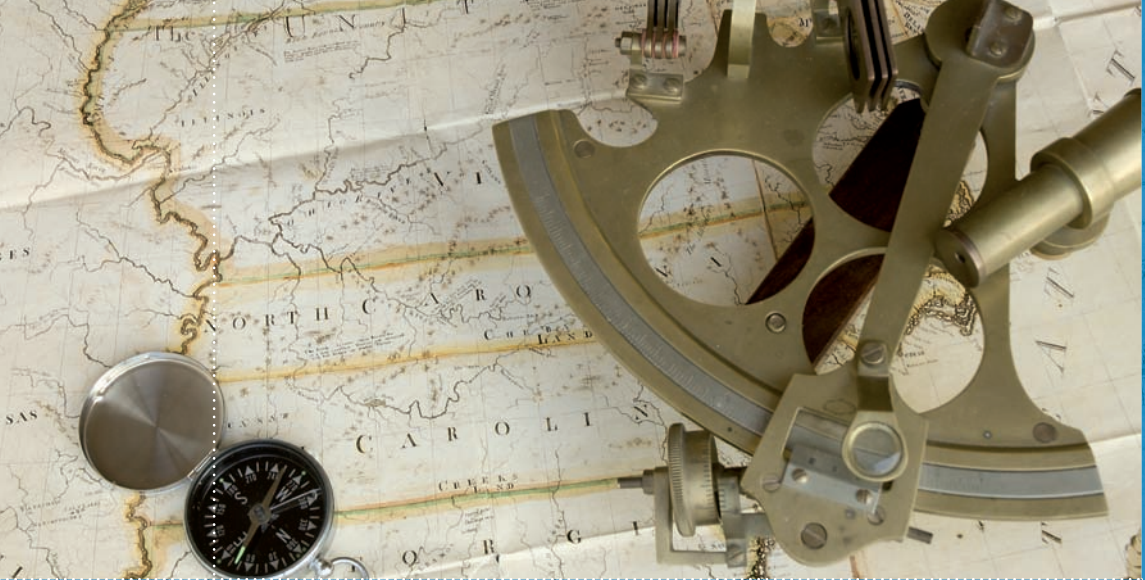
Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit daartegen bezwaar maken bij <organisatie>, <adres>. Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend, voorzien zijn van een datum alsmede de naam en het adres van de indiener en dient vergezeld te gaan van het bestreden besluit en de gronden waarop het bezwaar berust.

De bezwaarclausule plaatst u onder het besluit dat u neemt naar aanleiding van het onderzoek en de verantwoording na tenlastelegging.

Beroepsclausule

Ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht kan de belanghebbende tegen dit besluit binnen zes weken na de dag van verzending, uitreiking of publicatie schriftelijk beroep instellen. Het instellen van beroep dient te geschieden door indiening van een beroepschrift bij de rechtbank (sector bestuursrecht) van het arrondissement waarbinnen de woonplaats of vestigingsplaats van de belanghebbende is gelegen. Het beroepschrift dient te zijn ondertekend en ten minste te bevatten: naam en adres, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, en de gronden van het beroep. Indien beroep wordt ingesteld, is griffierecht verschuldigd.

De beroepsclausule plaatst u onder het besluit dat u neemt op het bezwaarschrift.



BUREAU INTEGRITEITSEVERDING OPENBARE SECTOR

CAOP BIOS

Postbus 556
2501 CN Den Haag
Lange Voorhout 13
2514 EA Den Haag

T 070 - 376 59 37
F 070 - 345 78 28
E info@integriteitoverheid.nl
W www.integriteitoverheid.nl