



# **nationale ombudsman**

## **Rapport**

## **In een lastig parket**

*Minister van Justitie en Veiligheid en Openbaar Ministerie reageerden onbehoorlijk toen medewerkers melding maakten van ongewenst gedrag*

### **Oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de minister van Justitie en Veiligheid en het Openbaar Ministerie gegrond.

## Inhoudsopgave

<i>Inleiding</i> .....	3
<i>Wat is de klacht?</i> .....	3
<i>Opmerkingen vooraf</i> .....	3
<i>Wat is er gebeurd?</i> .....	4
<i>OM-regelingen integriteitsschendingen en ongewenst gedrag</i> .....	12
<i>Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?</i> .....	14
<i>Conclusie</i> .....	17

## Inleiding

Dit rapport gaat over een parket van het Openbaar Ministerie (OM) waar medewerkers te maken kregen met ongewenst gedrag door de hoofdofficier van justitie (HOvJ). Zij hebben dit aangekaart bij de leiding van het parket en bij de leiding van het OM: het College van procureurs-generaal (hierna ook wel: het College). De medewerkers zijn niet tevreden met de manier waarop met deze signalen is omgegaan. Zij hebben klachten ingediend over de HOvJ en over het College. Het College heeft de klacht over de HOvJ behandeld en heeft de klacht over het College doorgestuurd aan de minister van Justitie en Veiligheid (hierna ook wel: de minister). Zowel het College als de minister hebben een adviescommissie ingesteld, respectievelijk de commissie Westerhof en de commissie Loorbach.

Het College vindt de deelklacht over het gedrag van de HOvJ conform het advies van de commissie Westerhof gegrond en stelt de deelklacht over het benoemen van de adviseur buiten behandeling. De minister volgt het advies van de commissie Loorbach en vindt de klacht over het College ongegrond.

De medewerkers richten zich vervolgens met hun klachten tot de Nationale ombudsman. In dit rapport oordeelt de ombudsman dat de klachten gegrond zijn.

## Wat is de klacht?

Verzoekers klagen bij de Nationale ombudsman over de wijze waarop het College reageerde op hun meldingen van (grensoverschrijdend) gedrag van een HOvJ. Ook klagen zij over de wijze waarop de minister reageerde op hun klacht over de klachtbehandeling door het College.

## Opmerkingen vooraf

Om het rapport en de positie van verzoekers goed te kunnen begrijpen, volgt hier eerst een korte beschrijving van de organisatie van het OM, het betreffende parket en de verhouding van het OM met de minister van Justitie en Veiligheid.

Het OM heeft een bijzondere positie in het staatsbestel. Het OM is onderdeel van de rechterlijke macht. Tegelijkertijd is het onderdeel van de uitvoerende macht en valt het onder de minister van Justitie en Veiligheid.<sup>1</sup>

Het College van procureurs-generaal staat aan het hoofd van het OM en bestaat uit drie tot vijf leden. Het OM bestaat uit verschillende (arrondissements)parketten. Aan het hoofd van een parket staat een HOvJ. Het College wordt bij zijn taken ondersteund door het Parket-Generaal (hierna: PaG).

Ten tijde van de gedragingen waarover bij de ombudsman wordt geklaagd, bestond het betreffende parketbestuur uit de HOvJ en de directeur Bedrijfsvoering. Het managementteam (MT) werd gevormd door het parketbestuur en de afdelingshoofden. Het parket was verdeeld in vijf afdelingen, waarvan drie operationele afdelingen. Deze waren weer onderverdeeld in secties. Leidinggevenden van de operationele afdelingen en secties worden respectievelijk afdelingshoofden en sectiehoofden genoemd.

Verzoekers zijn of waren werkzaam als afdelings- of sectiehoofd binnen het parket.

---

<sup>1</sup> Zie verder G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, paragraaf IV.9.

## Wat is er gebeurd?

### Aanleiding

Het parket waar verzoekers werkzaam zijn, krijgt op 1 september 2018 een nieuwe HOvJ. Een deel van zijn opdracht is de organisatie van het parket te veranderen. Verzoekers stellen dat kort na zijn aanstelling door medewerkers is aangekaart dat de HOvJ ongewenst gedrag vertoont. Zij vinden ook dat in algemenere zin sprake is van disfunctioneren van deze HOvJ. Volgens verzoekers ontstaat verdeeldheid in het MT en hebben meerdere medewerkers (MT-leden) tevergeefs geprobeerd met de HOvJ in gesprek te gaan over zijn gedrag. In december 2018 besluit het MT de HOvJ op zijn gedrag aan te spreken. Een lid van het College van procureurs-generaal, Y, wordt over dit voornemen ingelicht. Y heeft dit parket in zijn portefeuille. Daarnaast wordt het hoofd van het Bureau Integriteit OM (BIOM) geïnformeerd. Ook hij licht het College in. Diezelfde maand nog bespreekt Y met de HOvJ wat hij heeft gehoord. Y adviseert de HOvJ te letten op zijn stijl. Verder laat Y de HOvJ weten dat er tijd genoeg is om de gewenste organisatieveranderingen te realiseren.

In 2019 blijven de zorgen over het gedrag van de HOvJ bestaan. Volgens verzoekers worden deze zorgen tijdens leiderschapsdagen besproken, onderling en ook rechtstreeks met de HOvJ. Verzoekers stellen dat de situatie in de zomer van 2019 escaleert. Op 16 juli 2019 is namens vijftien sectiehoofden een e-mail gestuurd aan de voorzitter van het College en Y. In deze e-mail is onder meer vermeld dat er een *"onwerkbaar situatie"* op het parket is ontstaan, dat het College hierover al is geïnformeerd, dat de sectiehoofden onvoldoende verbetering zien en dat zij op korte termijn een gesprek willen. Ook staat in de e-mail dat de Ondernemingsraad (OR)<sup>2</sup> van het parket en (de voorzitter van) de Centrale OR zijn geïnformeerd.

Nog diezelfde dag gaat Y naar het parket. Hij spreekt daar met sectiehoofden, het MT en enkele OR-leden. De sectiehoofden spreken over het disfunctioneren van de HOvJ, waaronder het grensoverschrijdend gedrag en de onveiligheid die men sinds zijn komst ervaart. Zij lichten dat toe aan de hand van een lijst waarin de gedragingen van de HOvJ staan. Daarin staat onder meer dat de rode draad is dat de HOvJ *"verdeelt, heerst en manipuleert"*. De lijst bevat voorbeelden van opmerkingen van de HOvJ tegen medewerkers die volgens verzoekers ongepast en denigrerend zijn. Deze lijst is op 23 juli 2019 aan Y gestuurd.

Y heeft in deze periode een gesprek met twee MT-leden. Y verzoekt hen het vertrouwen in de HOvJ nog niet op te zeggen om de zomerperiode op het parket beheersbaar te houden. De HOvJ stuurt namens het MT een hulpvraag aan het College en geeft een overzicht van maatregelen die rust en continuïteit moeten brengen.

Naar aanleiding daarvan houdt Y een inleidend gesprek met de HOvJ en een strategisch adviseur die werkzaam is voor het College. Daarbij ligt de e-mail van 16 juli 2019 op tafel. Op 7 augustus 2019 schrijft Y aan het MT dat hij, in samenspraak met de HOvJ, de adviseur bereid heeft gevonden om bij te dragen aan de organisatie- en leiderschapsontwikkeling binnen het parket. De adviseur wordt voor een aantal maanden in het parket geplaatst. De HOvJ informeert de betrokkenen dat dit is om *"samen met alle betrokkenen (MT, sectiehoofden en OR) aan de slag te gaan om in gezamenlijkheid een plan te maken hoe wij tot een betere en plezierigere samenwerking kunnen komen."* De adviseur wordt toegevoegd aan het MT. Zij verklaart nadien het College en het MT als opdrachtgever te zien.

<sup>2</sup> De OR komt op voor de belangen van het personeel in een onderneming of organisatie. Zie verder: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondernemingsraad/vraag-en-antwoord/wat-doet-een-ondernemingsraad-or>.

In een e-mail aan de sectiehoofden (eveneens van 7 augustus 2019) laat Y weten dat de gesprekken op het parket in september worden vervolgd en dat in de tussentijd stappen worden gezet waarover de sectiehoofden worden geïnformeerd.

Op 12 augustus 2019 reageren de sectiehoofden per e-mail op het bericht van 7 augustus 2019 van Y. Zij schrijven aan Y en de voorzitter van het College dat zij verbaasd zijn en dat het College niet voorbij kan gaan aan de signalen over het disfunctioneren van de HOvJ, waaronder diverse uitingen van grensoverschrijdend gedrag. Zij vragen het College om een standpunt over het functioneren van de HOvJ. De sectiehoofden houden het BIOM informeel op de hoogte over de situatie bij het parket. Zij laten het BIOM weten dat bij het College melding is gemaakt van de onwerkbaar situatie en van de lijst met gedragingen van de HOvJ.

In reactie op het bericht van de sectiehoofden laat Y weten dat het College zich zorgvuldig oriënteert op wat er gaande is, dat hij hoopt dat het College in september beter zicht zal hebben op de situatie en dat het College de situatie serieus neemt.

Vlak nadat zij begonnen is met haar werkzaamheden, krijgt de adviseur de e-mail van de sectiehoofden van 12 augustus 2019 onder ogen. Zij leidt daaruit af dat de medewerkers menen dat het probleem bij het parket met name uit grensoverschrijdend gedrag van de HOvJ bestaat. Dit verandert voor haar het perspectief van de opdracht ingrijpend. Zij overlegt met Y, waarna besloten wordt haar huidige opdracht voort te zetten. Later verklaart de adviseur op dat moment voor ogen te hebben gehad dat als het grensoverschrijdend gedrag een zwaartepunt zou worden, dit mogelijk zou moeten leiden tot een andere opdracht dan de hare: een extern uitgevoerd onafhankelijk onderzoek.

Voordat de adviseur begint aan haar onderzoek heeft zij een gezamenlijk kennismakingsgesprek met de sectiehoofden. Na dat gesprek laten de sectiehoofden aan Y onder meer weten dat zij het fijn te vinden dat er een onderzoek komt waarin iedereen zijn verhaal kan doen, dat zij de bevestiging hebben gekregen dat de uitkomst van de gesprekken met hen gedeeld zal worden en dat zij de gesprekken met vertrouwen tegemoet zien.

De adviseur voert vervolgens gesprekken met de sectiehoofden, leden van het MT, de OR, een HR-adviseur en de bestuurssecretaris. Namens het College en het parketbestuur wordt aangekondigd dat de resultaten van het onderzoek mondeling worden gepresenteerd. Naar aanleiding van die aankondiging schrijven de sectiehoofden dat zij ervan uitgingen dat zij en het parketbestuur vooraf kennis konden nemen van de bevindingen. De adviseur geeft daarop aan dat zij aan een beperkte groep mensen vertrouwelijkheid heeft toegezegd en dat er om die reden geen onderzoeksrapport zal komen. Wel worden de bevindingen vooraf gedeeld met het College en het parketbestuur.

De resultaten van het onderzoek worden op 25 september 2019 in drie afzonderlijke bijeenkomsten door de adviseur gepresenteerd aan de OR, de sectiehoofden en het MT. In de bijeenkomsten voeren ook Y en de HOvJ het woord. Uit het onderzoek van de adviseur wordt geconcludeerd dat de problemen bij het parket vooral van organisatorische aard zijn. Van grensoverschrijdend gedrag door de HOvJ dat een grondslag voor ingrijpen zou vormen is geen sprake. Volgens de adviseur vormen de genoemde incidenten met de HOvJ geen schending van de integriteit als deze langs de meetlat van de landelijke integriteitscode worden gelegd.

Tijdens de presentatie aan de sectiehoofden geeft Y aan dat hij het ongelukkig vindt dat de sectiehoofden rechtstreeks naar het College zijn gestapt en niet eerst met de HOvJ hebben gesproken. Volgens Y zou de stap naar het College alleen te rechtvaardigen zijn geweest als er sprake zou zijn geweest van "*schandelijke gebeurtenissen*". De signalen zouden niet aan te merken zijn als een "*schromelijke verwaarlozing van*

*belangen door een leidinggevende*". Hij verwijst in dat verband naar het Zwolsman-arrest,<sup>3</sup> waarin door de Hoge Raad een strenge maatstaf is neergelegd voor het niet-ontvankelijk verklaren van het OM. Het gedrag van de HOvJ is niet dusdanig dat dit een dergelijke kwalificatie rechtvaardigt, aldus Y. Volgens Y is bij het parket sprake van ernstig verstoorde verhoudingen. Als de sectiehoofden tijdens de bijeenkomst het 'rapport Fokkens'<sup>4</sup> ter sprake brengen, geeft Y aan dat hij Fokkens-thee, Fokkens-verf en Fokkens-behang zou moeten verkopen als hij rijk wil worden. Fokkens is volgens Y *"niet de heilige Geest"*.

De sectiehoofden stellen dat zij de bevindingen van de adviseur flinterdun, summier en onbevredigend vinden. Zij vinden de conclusie dat de signalen van grensoverschrijdend gedrag niet kunnen worden bevestigd, onbegrijpelijk en niet controleerbaar.

Op 1 oktober 2019 wordt de adviseur door de HOvJ benoemd tot waarnemend afdelingshoofd bij het parket. Het door haar verrichte onderzoek is volgens de adviseur op dat moment nog niet voltooid. De benoeming verergert de onrust bij het parket en op 14 oktober 2019 trekt de adviseur zich terug. Dat is na een gesprek met een juridisch HR-adviseur van het Parket-Generaal. Op 1 november 2019 wordt bekendgemaakt dat de HOvJ heeft besloten per direct terug te treden.

Y plaatst op 13 december 2019 op het intranet van het OM over de door hem op 25 september 2019 gedane uitlatingen het volgende: *"ik neem de gebruikte woorden voor mijn rekening en sta achter de bedoeling daarvan, maar ik betreur het als ik iemand daarmee zou hebben gegriefd."* Hij schrijft verder – samengevat – dat de frequente verwijzingen tijdens de bijeenkomst naar het rapport Fokkens geen recht deden aan het belang daarvan en de gewenste cultuurverandering bij het OM. Dat zou hebben geleid tot zijn opmerking dat *"Fokkens niet de Heilige Geest is"*. Y schrijft daarover: *"Ik heb ook uitgelegd wat ik daarmee bedoel. Ik vind niet dat elke situatie gekwalificeerd moet worden als wel of niet Fokkens-proof, uiteraard moet er wel begrip zijn voor de gevoelens of ervaringen van OM-medewerkers. Sterker nog: die moeten altijd besproken kunnen worden."*

## Klachtbehandeling door het College en de minister

### *De klacht van verzoekers bij het College*

Op 15 oktober 2019 dienen medewerkers van het parket bij het College een klacht in op grond van hoofdstuk 9 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Zij verzoeken het College de klacht ook te beschouwen als een melding van ongewenste omgangsvormen c.q., grensoverschrijdend gedrag en daarmee een vermoeden van één of meer integriteitsschendingen. De klacht betreft (samengevat) het gedrag van de HOvJ, de wijze waarop (door of namens het College) het onderzoek naar het gedrag van de HOvJ is uitgevoerd, de benoeming van de adviseur als waarnemend afdelingshoofd en de uitspraken van Y als lid van het College tijdens de presentatie van 25 september 2019. Verzoekers voegen ter toelichting een verslag van de gebeurtenissen op het parket toe aan de klacht.

Het College neemt de klacht over de HOvJ in behandeling. Het College stelt een onafhankelijke klachtencommissie in ter advisering van het College: de commissie Westerhof.

Omdat het College de klacht van verzoekers over (een lid van) het College niet zelf kan behandelen, stuurt het deze klacht ter behandeling door aan de minister. De minister stelt ook een onafhankelijke adviescommissie in: de commissie Loorbach.

<sup>3</sup> HR 19 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0328, NJ 1996/249, rov. 5.2. Het (ook nu nog toepasselijke criterium) houdt in dat niet-ontvankelijkheid van het OM in de strafvervolgning slechts kan volgen indien sprake is van ernstige inbreuken op de beginselen van een behoorlijke procesorde, waardoor doelbewust of met grove veronachtzaming van de belangen van de verdachte aan diens recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak is tekortgedaan.

<sup>4</sup> Rapport van de Onderzoekscommissie Openbaar Ministerie, Den Haag: april 2019. Zie nader onder het kopje 'Voorbeschuwing'.

*Het advies van de commissie Westerhof aan het College (klacht over het gedrag van de HovJ)*

De commissie Westerhof adviseert het College om de klachten over het gedrag van de HovJ gegrond te verklaren. De commissie acht het gedrag zodanig afkeurenswaardig en niet passend bij een HovJ, dat zij de klacht gegrond acht als het gaat om onbehoorlijk, ongepast, ongewenst dan wel intimiderend gedrag.

De commissie Westerhof adviseert ook de klacht van verzoekers over de benoeming van de (toen nog) adviseur als waarnemend afdelingshoofd gegrond te verklaren. De commissie is van oordeel dat de benoeming van de adviseur tot waarnemend afdelingshoofd, gelet op haar rol in het onderzoek, een foutieve beslissing van de HovJ is geweest. De commissie acht het begrijpelijk dat deze benoeming als onveilig is ervaren, nu zij eerder veel vertrouwelijke gesprekken heeft gevoerd met medewerkers van het parket. De commissie acht de benoeming, gelet ook op het onderzoek dat zij heeft verricht, dan ook zeer ongelukkig en onbegrijpelijk. Dat de hoofdofficier de benoeming met de OR heeft besproken en meende de steun van de OR te hebben, maakt dat voor de commissie niet anders.

Naar aanleiding van het advies van de commissie stelde het College nog een aantal vragen aan de commissie. In reactie op de vraag of de klacht over de benoeming van de adviseur onder hoofdstuk 9 Awb valt, gaf de commissie – samengevat – aan dat het deze benoeming heeft getoetst aan de gevoeligheden die er in de organisatie waren ontstaan. De commissie acht de beslissing klachtwaardig en meent dat het niet zozeer gaat om de geschiktheid van de adviseur of de wijze van haar benoeming, maar alleen om het feit dat deze benoeming is doorgezet, zonder dat de HOvJ zich iets van de omstandigheden in de organisatie heeft aangetrokken.

*De reactie van het College op de klacht*

Het College verklaart de klacht van verzoekers over het gedrag van de HOvJ gegrond. Het onderzoek van de commissie maakte volgens het College duidelijk dat het gedrag van de HOvJ in breder opzicht als onprettig of ongepast is ervaren en ook als zodanig kan worden gekwalificeerd.

Het College laat het klachtonderdeel over de benoeming van de adviseur door de HOvJ buiten beschouwing. Volgens het College valt een benoeming niet onder de reikwijdte van hoofdstuk 9 Awb. Er is geen sprake van een gedraging jegens een klager of een ander. Hoewel het College zich kan verplaatsen in de conclusie van de commissie dat de benoeming tegen de achtergrond van de gevoeligheden als onveilig is ervaren, en zich daarin ook kan inleven, laat het dit klachtonderdeel buiten beschouwing.

*Het advies van de commissie Loorbach (klacht over (een lid van) het College)*

De aan de commissie Loorbach voorgelegde klachtonderdelen houden samengevat in dat:

1. de signalen en meldingen van medewerkers niet hebben geleid tot een onder verantwoordelijkheid van het College uitgevoerd objectief onderzoek met een afgebakende onderzoeksopdracht, schriftelijke vastlegging en accordering van de verklaringen, controleerbare bevindingen en formele besluitvorming; de beslissing om de adviseur in te zetten op het onderzoek en de manier waarop het onderzoek plaatsvond;
2. de door klagers gevolgde procedure hen op verwijten van (een lid van) het College is komen te staan en dat het College de aanstelling van de adviseur als waarnemend afdelingshoofd niet heeft tegengehouden, hetgeen gevoelens van onveiligheid heeft veroorzaakt;
3. (een lid van) het College heeft gezegd dat "*hij niet gechanteerd wenste worden met Fokkens*" en "*dat Fokkens niet de Heilige Geest is*", waardoor het beeld is ontstaan dat (binnen het parket) niet naar dat rapport mag worden verwezen.

In een bijlage bij het advies gaat de commissie in op de regelingen die binnen het OM gelden in het geval van mogelijke integriteitsschendingen en ongewenst gedrag. De commissie haalt haar conclusies over die regelingen vervolgens aan in haar advies. Die conclusies houden onder meer in dat in geen van de

betrokken documenten, noch in hoofdstuk 9 Awb, een vorm van protocol is opgenomen aan de hand waarvan een onderzoek naar integriteitsschendingen of een onderzoek in het kader van de klachtbehandeling moet worden verricht.

Daarna bespreekt de commissie de drie klachtonderdelen en adviseert zij de minister om deze alle drie ongegrond te verklaren.

*Eerste klachtonderdeel: het verkennende onderzoek*

De commissie oordeelt dat *"niet geobjectiveerd kan worden geconcludeerd dat de beklagde voorafgaand aan of tijdens het verkennende werk van [de adviseur] een zo dwingende plicht jegens partijen in de positie van klagers had om - min of meer precies - het soort onderzoek te (doen) verrichten dat in het betreffende klachtonderdeel beschreven is en dat het niet nakomen van een dergelijke - veronderstelde - plicht verwijtbaar en dus klachtwaardig is."*

De commissie toetst aan de beginselen van behoorlijk bestuur<sup>5</sup> en stelt vast dat een meer specifieke normering voor het behandelen van het soort bezwaren dat kenbaar was gemaakt, ontbreekt. De commissie vindt verder dat *"uit de inventarisatie blijkt (...) dat in het geval van problematiek als de onderhavige, een verkennend onderzoek als eerste actie als passend wordt aangemerkt."*

De commissie stelt vast dat het College als medeopdrachtgever kon worden beschouwd van het verkennend onderzoek door de adviseur. De commissie heeft oog voor de bezwaren van verzoekers over de rapportage van de adviseur, maar dit leidt niet tot verwijten aan Y. De commissie vindt dat Y een opdrachtgeversrol op afstand had, gelet op hetgeen hem over de manier van uitvoering bleek tijdens de presentatie op 25 september 2019. De commissie heeft *"de indruk gekregen"* dat de adviseur *"zorgvuldig te werk is gegaan en zij het onderzoek overeenkomstig de aankondiging heeft uitgevoerd, dat zij vooral klachten over beleidsmatige en organisatorische aspecten vernam en de klachten over de bejegening door de HOvJ als secundair zouden zijn gepresenteerd."* De commissie gaat vervolgens in op de bezwaren over niet-nagekomen afspraken die zouden zijn gemaakt met de adviseur, zoals *"het niet schriftelijk vastleggen"* en *"het niet vooraf met klagers (...) delen (...) van de in de gesprekken gevonden "rode draden"*. De commissie oordeelt dat het denkbaar is dat die afspraken zijn gemaakt, maar dat dit er niet toe leidt dat de klacht gegrond is: Y stond vanwege zijn opdrachtgeversrol op afstand en was niet verplicht om op de door verzoekers voorgestelde wijze te werk te gaan bij het instellen van een onderzoek.

*Tweede klachtonderdeel: de verwijten over de door verzoekers gevolgde procedure en het niet tegenhouden van de benoeming van adviseur*

Volgens de commissie mocht Y het standpunt hebben dat de klagers te snel naar het College zijn gestapt, en mocht hij dat ook kenbaar maken. Het ging hier om het kenbaar maken van *"een wellicht aanvechtbare maar niet ontoelaatbare opvatting, hetgeen meebrengt dat deze niet als onterecht verwijt aan klagers kan worden aangemerkt, en daarom ook niet als een klachtwaardige gedraging van de beklagde."*

Het is volgens de commissie begrijpelijk dat Y het Zwolsman-arrest aanhaalde en met die vergelijking wilde illustreren dat hij de situatie wilde relativeren. Dat stond hem vrij, ook als daarna zou blijken dat die relativering overtrokken was. *"Hierbij wijst de Commissie tevens naar de in de bijlage uiteengezette bepalingen in de relevante regelgeving over te volgen procedures. Uitgangspunt is dat bezwaren tegen een meerdere eerst bij deze persoon zelf ter tafel worden gebracht. Aan de hand van dat criterium bepaalde de beklagde kennelijk zijn oordeel. Maar de procedures voorzien er ook in dat wanneer het karakter van het conflict met de meerdere dat meebrengt, een directe "opschaling" mogelijk moet zijn."* Dat verzoekers het oneens zijn met de uitspraak dat zij niet eerst naar het College hadden mogen stappen, maakt deze uitspraak nog niet klachtwaardig, aldus de commissie.

<sup>5</sup> Deze beginselen worden in het advies niet verder toegelicht.



De commissie vindt dat Y geen aanleiding hoefde te zien om in te grijpen in de bevoegdheid van de HOvJ om de adviseur te benoemen. De commissie neemt daarbij in aanmerking dat de benoeming kennelijk met instemming van het parketbestuur en met consultatie en goedkeuring van de OR plaatsvond.

*Derde klachtonderdeel: de opmerkingen van Y over het rapport Fokkens*

De commissie vindt het plausibel dat Y de uitlating over het 'chanteren' niet heeft gedaan in de context van het rapport Fokkens, maar in de context van het naar de pers stappen.<sup>6</sup> De commissie kan echter niet vaststellen wat de precieze bewoordingen zijn geweest. Volgens de commissie kan dat in het midden blijven, omdat de commissie het helder vindt dat het College geen voorstander was van persaandacht voor de situatie bij het parket, mede gelet op de persaandacht die het rapport Fokkens eerder gegenereerd had.

Het gaat volgens de commissie om de vraag of de omstandigheden binnen het parket vroegen om een sneller en substantiëler ingrijpen van het College. De commissie is van oordeel dat het College, en dus ook Y, "de opvatting mocht hebben dat het College in de gegeven situatie wel een voldoende betrokken en sturende rol speelde en het nog bij een verkenning kon laten; maar dat betekent nog niet dat een appel op het College (als ook een verwijt aan het College) ter zake van een meer proactief ingrijpen kon worden verworpen met evident geïrriteerde (en door de klagers als kleinerend ervaren) opmerkingen zoals [Y] die gemaakt heeft." Y heeft volgens de commissie ook aangegeven de uitspraken te betreuren.

De commissie heeft zichzelf de vraag gesteld of het feit dat "het anders had moeten", zo ernstig en verwijtbaar is dat de klacht gegrond is. De commissie komt tot het oordeel dat het in deze context getoonde gedrag niet ernstig of onbehoorlijk genoeg is. Mede omdat hij het onjuiste van zijn gedrag zelf heeft ingezien en dat ook kenbaar heeft gemaakt. Y mocht de boodschap brengen die hij bracht, maar achteraf had hij daar een andere toon en andere woorden voor moeten kiezen en de boodschap met meer respect moeten brengen. Volgens de commissie "mocht [Y] niettemin vinden dat klagers hun problemen te gewichtig maakten - zo'n appreciatie is niet klachtwaardig. Voor zover de beklagde een tekort aan empathie en respect voor klagers heeft getoond, geldt dat niet iedere verbale vergaloppering het predicaat 'onbehoorlijk' verdient. Niet alles wat beter had moeten is immers per se een schending van de bestuursrechtelijke behoorlijke norm. Een bestuurder moet ook een zekere ruimte worden toegestaan waarbinnen hij of zij zich - voor de vuist weg - kan uiten in een bijeenkomst zoals op 25 september 2019 plaatsvond. Mede gelet op het functieniveau en de functie-inhoud van klagers konden zij bovendien geacht worden opgewassen te zijn tegen stevig getoonzette opvattingen."

*Slotbeschouwing en aanbeveling*

De commissie beveelt tot slot aan dat het OM het geheel aan regelingen voor klachten over grensoverschrijdend gedrag nog eens scherp tegen het licht zou moeten houden om te zien waar helderheid en eenduidigheid kunnen worden bevorderd. Niet helder is welke regeling in welke situatie voorgaat, mede veroorzaakt door de ruime definities in de verschillende regelingen. Bovendien zijn niet alle modelregelingen naar de specifieke context van het OM vertaald. Dit scheidt onduidelijkheid voor zowel "het bevoegd gezag"<sup>7</sup> als de medewerkers over de te volgen procedure. Het brengt daarnaast onder meer het risico met zich dat klachten niet adequaat worden opgepakt, aldus de commissie.

*Het oordeel van de minister*

De (toenmalige) minister neemt het advies van de commissie over en maakt de overwegingen tot de zijne.

<sup>6</sup> Verzoekers stellen dat de opmerking over chanteren betrekking had op het rapport Fokkens. Volgens Y maakte hij deze opmerking omdat hij meende dat verzoekers naar de pers dreigden te stappen.

<sup>7</sup> Zie verderop onder het kopje 'OM-regelingen integriteitsschendingen en ongewenst gedrag', voetnoot 13.

## Onderzoek van de Nationale ombudsman

### *Klachten van de verzoekers*

Verzoekers waren niet tevreden met het oordeel van het College en van de minister. Verzoekers benaderden daarom de Nationale ombudsman met de volgende klachten:

1. het College heeft de klacht over de benoeming van de adviseur als waarnemend afdelingshoofd ten onrechte buiten beschouwing gelaten;
2. de minister lijkt zich te verschuilen achter juridische formuleringen om geen oordeel te hoeven geven over het handelen van Y. De minister (en de commissie Loorbach) laten het belangrijke advies van de commissie Westerhof bewust links liggen;
3. de minister meent dat verzoekers geacht worden opgewassen te zijn tegen stevig getoonzette opvattingen van Y, terwijl die opvattingen wel als onbehoorlijk worden gekwalificeerd;
4. de lange behandelduur van de klachtenprocedure bij het ministerie van Justitie en Veiligheid.

### *Reactie van de minister op de klachten van verzoekers*

De ombudsman heeft de klachten voorgelegd aan de minister. De minister heeft – samengevat – als volgt gereageerd:

1. de minister ziet geen aanleiding af te wijken van het oordeel van het College over de benoeming van de adviseur: er is volgens de minister geen sprake van een gedraging in de zin van hoofdstuk 9 Awb;
2. de minister geeft aan dat hij uitgebreid is ingegaan op de klachtonderdelen die zien op het handelen van Y. Er is geen sprake van juridische formuleringen; de minister heeft door het overnemen van het advies juist een onafhankelijk oordeel willen geven. Het advies van de commissie Westerhof was wel bij de commissie Loorbach bekend, maar niet van beslissende betekenis en is daarom buiten beschouwing gelaten;
3. het advies van de commissie Loorbach is genuanceerder dan verzoekers stellen. Y heeft aangegeven het te betreuren als hij iemand met zijn uitspraken heeft gegriefd. Daarmee heeft hij er volgens de minister blijk van gegeven dat zijn opvattingen als onbehoorlijk kunnen worden beschouwd. Dat acht de minister toereikend en daarom acht hij dit klachtonderdeel ongegrond;
4. de minister verklaart het klachtonderdeel over de duur van de klachtbehandeling gegrond.

### *De klachtformulering door de Nationale ombudsman*

De ombudsman formuleerde de klachten van verzoekers als volgt:

Verzoekers klagen over de wijze waarop het College reageerde op hun meldingen van grensoverschrijdend gedrag van een HOvJ. Ook klagen zij over de wijze waarop de minister reageerde op hun klacht over de klachtbehandeling door het College: het onverkort overnemen van het advies van de commissie Loorbach.

De ombudsman legt bij de beoordeling van de klachten de focus op:

- de manier waarop het (lid van het) College omging met de signalen van verzoekers over de HOvJ, in het bijzonder:
  - de door verzoekers gestelde onderzoeksverplichting;
  - de opmerkingen van Y tijdens de presentatie van de bevindingen van het onderzoek.
- de (behandeling van de) klacht over de benoeming van de adviseur als waarnemend afdelingshoofd.

### *Tussenconclusie ombudsman over de mogelijkheid te klagen over een benoeming*

Verzoekers hebben bij de Nationale ombudsman geklaagd over de beslissing van het College om de benoeming van adviseur tot waarnemend afdelingshoofd bij het parket buiten beschouwing te laten. Het College "is van oordeel dat een dergelijke benoeming niet valt onder de reikwijdte van hoofdstuk 9 van de

*Awb. Een benoeming op zichzelf is niet te kwalificeren als een gedraging jegens een klager of een ander.*” De minister zag geen aanleiding om af te wijken van het standpunt van het College.

De Nationale ombudsman heeft het College en de minister gedurende het onderzoek laten weten dat hij vindt dat het College de klacht over de benoeming van adviseur ten onrechte niet heeft behandeld. Hij heeft dat als volgt toegelicht.

Volgens artikel 9:1 Awb heeft "een ieder het recht om een klacht in te dienen over de manier waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen". Het begrip 'gedraging' in de zin van hoofdstuk 9 Awb wordt ruim uitgelegd. Dit kan gaan om een gedraging van de overheid die zowel het verrichten van feitelijke-, publiek- of privaatrechtelijke handelingen kan inhouden. Een gedraging kan ook een nalaten betreffen.<sup>8</sup> Ook het begrip 'jegens' wordt ruim uitgelegd, in die zin dat slechts "meer algemene wensen over het optreden c.q. het beleid van het bestuursorgaan"<sup>9</sup> buiten het bereik van het klachtrecht worden gehouden.

In beginsel kan de ombudsman het College en de minister volgen voor zover zij menen dat het in algemene zin niet wenselijk is dat een werknemer de benoeming van een andere werknemer ter discussie kan stellen via een klachtprocedure. Anders dan bij bezwaar en beroep is het indienen van een klacht tegen een benoeming geen manier om die benoeming ongedaan te maken.<sup>10</sup>

Volgens de ombudsman is (de voorbereiding van) de benoeming echter wel aan te merken als een 'gedraging' in de zin van de Awb. De ruime uitleg van dit begrip maakt dat ook (de voorbereiding van) een benoemingsbesluit onder de reikwijdte van hoofdstuk 9 Awb kan vallen. En dat in het kader van het klachtrecht kan worden beoordeeld of een bestuursorgaan in zijn rol als werkgever bij (de totstandkoming van) zo een besluit behoorlijk heeft gehandeld. De vraag of (de voorbereiding van) de benoeming een gedraging 'jegens' deze verzoekers is, beantwoordt de ombudsman eveneens bevestigend. De klacht van verzoekers betreft geen algemene wens over het optreden of beleid van het bestuursorgaan, maar is een reactie op een gedraging die deze verzoekers raakte. De HOvJ heeft bij de invulling van de vacature de keuze laten vallen op degene die een onderzoek was gestart naar aanleiding van de door verzoekers aangekaarte onveilige werksituatie op het parket. Dit onderzoek was bovendien nog niet (volledig) afgerond. Gelet daarop is (de voorbereiding van) de benoeming te beschouwen als een gedraging jegens verzoekers.

De Nationale ombudsman heeft het College en de minister geïnformeerd over het voorgaande en hen de gelegenheid geboden (alsnog) inhoudelijk een standpunt in te nemen over dit klachtonderdeel.

#### *Reactie College en minister op de tussenconclusie*

Het College gaat (mede namens de minister) onder meer in op het verzoek van de ombudsman het standpunt over de benoeming van de adviseur te herzien. Het College ziet geen aanleiding dat standpunt te wijzigen. Het College vindt dat een benoeming op zichzelf niet te kwalificeren is als een gedraging jegens een klager of een ander. Het College schrijft dat het "zich kan verplaatsen in de vaststelling van de commissie (Loorbach<sup>11</sup>) dat de benoeming tegen de achtergrond van de gevoeligheden door klager(s) als onveilig is ervaren" en dat het College "zich (realiseert) dat het hiermee afwijkt van hetgeen de commissie Loorbach<sup>12</sup> in zijn advies heeft opgenomen, maar hiervoor goede argumenten (meent) te hebben." Die argumenten houden samengevat in dat:

- a. het proces van de benoeming van de adviseur op de juiste wijze is doorlopen. De benoeming is voorgelegd aan de OR en er is navraag gedaan bij diverse medewerkers. Die hebben geen bezwaar

<sup>8</sup> Zie *Kamerstukken II 1997-1998, 25 837, 3, p. 12-13.*

<sup>9</sup> Idem en (bijvoorbeeld) AB 2017/417. Zie ook T&C, commentaar bij art. 9:1 Awb, onder 2d.

<sup>10</sup> Opgemerkt zij dat deze zaak speelde voor de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren.

<sup>11</sup> Bedoeld zal zijn: de commissie Westerhof.

<sup>12</sup> Idem.

gemaakt tegen de voorgenomen benoeming. Om die reden vindt het College dat er sprake is van een zorgvuldig besluitvormingsproces;

- b. één van de verzoekers niet meer werkzaam zou zijn geweest bij het parket ten tijde van de voorgenomen benoeming. Die benoeming was daarmee voor die verzoeker feitelijk niet meer van belang. Het College meent dat de andere verzoekers niet over de benoeming hebben geklaagd;
- c. het College zich in zijn brief heeft uitgelaten over de gevoelens van onveiligheid die bij de verzoekers leven. Het College heeft in die brief ook aangegeven zich in verzoekers te kunnen verplaatsen.

#### *Reactie verzoekers*

Verzoekers hebben gereageerd op deze argumenten van het College en de minister. Zij geven onder meer aan dat:

- a. zij het onwaarschijnlijk achten dat er navraag is gedaan bij andere medewerkers dan leden van de OR en mogelijk een enkel MT-lid. Verzoekers zijn zelf niet benaderd of bevraagd;
- b. en c. het onjuist is dat één van de verzoekers niet meer werkzaam was bij het parket ten tijde van de benoeming. Op het moment van de benoeming is (mondeling) geklaagd door verschillende betrokkenen, waaronder verzoekers, en is gewezen op de onveilige situatie die dit zou creëren.

Verzoekers geven verder nog aan dat de feitelijke onjuistheden in de reactie van het College diens houding bevestigt: het niet serieus nemen van de meldingen, de klacht en de procedure bij de ombudsman.

#### *Reacties op het verslag van bevindingen*

De Nationale ombudsman heeft het verslag van bevindingen aan de minister, het College, Y en verzoekers gestuurd. Er waren geen opmerkingen over het verslag, op één summiere aanvulling van het College na. Die aanvulling is in het rapport verwerkt.

## **OM-regelingen integriteitsschendingen en ongewenst gedrag**

Voordat de ombudsman toekomt aan de beoordeling van de klacht, volgt hier eerst een korte beschrijving van de regelingen die binnen het OM van toepassing zijn op het signaleren, melden en klagen over (vermoedelijke) integriteitsschendingen en ongewenste omgangsvormen. Het gaat (onder meer) om de volgende regelingen:

- de Handreiking melding integriteitsschendingen en misstanden OM (hierna: Handreiking);
- de Instructie handelwijze integriteitsschendingen OM (hierna: Instructie);
- het Model interne klachtenregeling ongewenste omgangsvormen (hierna: Model klachtenregeling).

In de Instructie wordt een aantal voorbeelden genoemd van (vermoedelijke) integriteitsschendingen: belangenverstrengeling, misbruik van bevoegdheden of positie, onverenigbare functies/bindings/activiteiten, maar ook ongewenst gedrag, seksuele intimidatie, discriminatie, agressie en geweld, strafbare feiten binnen en buiten werktijd en misdragingen binnen en buiten werktijd.

In de Handreiking staat hoe OM-medewerkers (een vermoeden van) een integriteitsschending kunnen melden. Uit de Instructie blijkt dat een eerste melding of signaal van een integriteitsschending bijvoorbeeld een interne melding aan de (direct) leidinggevende of een vertrouwelijke melding aan de vertrouwenspersoon kan zijn.

Uitgangspunt voor het doen van een melding is dat de melder (het vermoeden van) een integriteitsschending eerst intern meldt bij de direct leidinggevende. Wanneer een medewerker dat niet wenselijk acht of niet durft, kan worden gemeld aan een hogere leidinggevende of de vertrouwenspersoon.

In de Instructie worden vier fasen onderscheiden:

1. melding/eerste signaal;
2. oriënterend (voor)onderzoek;
3. (disciplinair) feitenonderzoek;
4. juridische afhandeling.

Gelet op de klacht die bij de ombudsman voorligt, worden hier alleen de eerste en tweede fase toegelicht.

In de eerste fase stelt de leidinggevende of de vertrouwenspersoon het bevoegd gezag<sup>13</sup> *"onmiddellijk op de hoogte van (...) gemelde vermoedens."*<sup>14</sup> Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor een adequate afhandeling van de melding en stuurt een ontvangstbevestiging aan de melder. In beginsel wordt ook de betrokkene (oftewel degene over wie de melding is gedaan) geïnformeerd over de melding. Verder kan het gemelde vermoeden van een integriteitsschending worden gemeld bij BIOM. Het bevoegd gezag oordeelt of daarnaast de ambtelijke en/of politieke top over de melding moet worden geïnformeerd: *"informereren van het College is in ieder geval raadzaam bij een (vermoedelijke) schending begaan door een rechterlijk ambtenaar."*<sup>15</sup>

Als de melding kennelijk ongegrond is of onredelijk laat is gedaan, hoeft geen onderzoek te worden gedaan en wordt de melder zo snel mogelijk daarover geïnformeerd.<sup>16</sup> In andere gevallen volgt onmiddellijk *"een vorm van onderzoek."* De Instructie verwijst daarmee (kennelijk) naar de mogelijkheid tot een oriënterend (voor)onderzoek (fase 2) of een disciplinair feitenonderzoek (fase 3).<sup>17</sup>

De tweede fase betreft het oriënterend (voor)onderzoek. Dat vindt plaats om een melding te verkennen en te duiden. Het doel is inzicht te krijgen in een situatie en op grond daarvan een vervolgbeslissing te nemen, zoals een (disciplinair) feitenonderzoek en/of aangifte van een strafbaar feit. Het kan ook de mogelijkheid uitsluiten dat een melding slechts is gebaseerd op een gerucht. Het oriënterend (voor)onderzoek behelst niet meer dan het op een rij zetten van de feiten en de rol van de daarbij betrokken personen.

Het oriënterend vooronderzoek wordt ingesteld in opdracht van het bevoegd gezag. De opdracht wordt schriftelijk verstrekt en vermeldt het doel van het onderzoek. Het onderzoek kan worden verricht door een aangewezen OM-medewerker, een interne onderzoeker die verbonden is aan BIOM of door een externe partij. Benadrukt wordt dat het onderzoek niet mag worden verricht door iemand die mogelijk betrokken is of is geweest bij de vermoedelijke integriteitsschending of door iemand die te weinig afstand heeft tot de onderzochte personen. Dit om mogelijke vooringenomenheid of ongewenste beïnvloeding te voorkomen.

De bevindingen van het onderzoek worden schriftelijk vastgelegd in een rapport.<sup>18</sup> De melder en de betrokkene krijgen schriftelijk en gemotiveerd bericht over de bevindingen van het onderzoek, het oordeel van het bevoegd gezag en de eventuele consequenties. Het oordeel kan inhouden dat er geen verder onderzoek nodig is. Het kan ook zijn dat het bevoegd gezag oordeelt dat er een (disciplinair) feitenonderzoek plaats moet vinden.<sup>19</sup>

<sup>13</sup> Dit is de persoon die bevoegd is rechtspositionele beslissingen en besluiten te nemen ten aanzien van degene over wie een melding is gedaan. Zie Instructie, p. 8.

<sup>14</sup> Instructie, p. 12.

<sup>15</sup> Handreiking, p. 15-17 en Instructie, p. 12-13. Officieren van justitie en advocaten-generaal zijn (ook) rechterlijk ambtenaren.

<sup>16</sup> Handreiking, p. 16 en Instructie, p. 13-14.

<sup>17</sup> Instructie p. 14.

<sup>18</sup> Instructie, p. 21.

<sup>19</sup> Handreiking, p. 17 en Instructie, p. 14-15.

## Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

### Voorbeschouwing

In de afgelopen periode is er in de samenleving veel te doen geweest rondom ongewenst en/of grensoverschrijdend gedrag in werksituaties. Het gaat daarbij vaak over de aanpak daarvan door de organisaties waar dit speelt.

Vragen die daarbij rijzen zijn: hoe zorg je ervoor dat medewerkers zich vrij voelen om signalen van dit soort gedrag aan te kaarten? En hoe ga je als organisatie met die signalen om? Wanneer en hoe doe je onderzoek, en wie kan dat onderzoek uitvoeren? En hoe zorg je er dan voor dat alle betrokkenen een veilige positie hebben?

Deze vragen en dilemma's ziet de ombudsman terug in de klacht die door medewerkers van het OM aan hem werd voorgelegd. En vergelijkbare dilemma's kwamen ook naar voren in de kwestie die ten grondslag lag aan het rapport van de commissie Fokkens. Die kwestie betrof vermeende integriteitsschendingen bij de top van het OM. Hierop werd door het College medio 2018 de commissie Fokkens ingesteld. Deze commissie kwam begin 2019 met pittige conclusies over normoverschrijdend gedrag. In het plan van aanpak dat volgende op het rapport Fokkens schreef het College onder meer: "*vanuit de overtuiging dat de medewerkers zich zo goed mogelijk op hun taak moeten kunnen richten, wil het College samen met de parketleidingen alles in het werk stellen om hen een werkklimaat te bieden waarin integer handelen en tegenspreken altijd wordt gewaardeerd, waar geleerd wordt van fouten, waar dilemma's bespreekbaar zijn en waar onheuse behandeling, zorgen of fricties ook 'hogerop' gemeld, behandeld en opgelost worden. Dit geldt voor alle collega's, op elk niveau en binnen alle OM-onderdelen.*"<sup>20</sup>

Ook in deze zaak wordt duidelijk zichtbaar hoe belangrijk het is om voorzichtig en zorgvuldig te werk te gaan als het gaat om signalen of meldingen van ongewenst gedrag. Het bestaan van regels is geen garantie voor een goede uitvoering daarvan. Ondanks de voornemens van het College, ziet de ombudsman ook in deze zaak verschillende punten waarop het niet goed ging.

### De klacht over hoe het College omging met de signalen over ongewenst gedrag

De ombudsman kan het oordeel van de minister over deze klachten niet volgen. De minister heeft miskend dat het (lid van het) College op een aantal punten niet behoorlijk heeft gehandeld. De minister kon het advies van de commissie Loorbach daarom niet ongewijzigd overnemen. De ombudsman licht dat toe aan de hand van een aantal onderdelen uit het advies. Omdat de ombudsman de klachten van verzoekers op hoofdpunten gegrond verklaart, laat hij de overige klachten buiten beschouwing.

#### *De gestelde onderzoeksverplichting*

De ombudsman constateert dat het eind juli/begin augustus 2019 voor het College duidelijk moet zijn geweest dat de bezwaren van verzoekers (ook) signalen/meldingen van ongewenst gedrag (integriteitsschendingen) betroffen. Verzoekers deelden een lijst met concrete gedragingen van de HOvJ met het College. Toen vervolgens werd aangekondigd dat de adviseur aan het MT zou worden toegevoegd met de opdracht om een plan te maken voor een "*betere samenwerking*", gaven verzoekers duidelijk aan dat het College niet voorbij kon gaan aan de signalen van grensoverschrijdend gedrag. De minister erkent dat "*de beklagde (het College)*" bekend raakte met bezwaren tegen de HOvJ, eerst over de aansturing van de

<sup>20</sup> Uit: plan van aanpak n.a.v. onderzoek commissie Fokkens van College aan de minister van 31 mei 2019. Zie: <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2019/06/06/om-presenteert-plan-van-aanpak-als-vervolg-op-rapport-fokkens#:~:tekst=Zoals%20bij%20de%20presentatie%20van%20het,mei%202018%20in%20gang%20zijn%20gezet.&tekst=Zoals%20bij%20de%20presentatie,in%20gang%20zijn%20gezet.&tekst=de%20presentatie%20van%20het,mei%202018%20in%20gang>.

organisatie, maar *"snel ook ter zake van mogelijk grensoverschrijdend gedrag."* Dat de signalen als een mogelijke integriteitsschending zijn opgevat, volgt ook uit de bewoordingen die tijdens de presentatie van het onderzoek werden gebruikt. De adviseur gaf toen aan dat het gedrag van de HOvJ is beoordeeld *"langs de lat van de landelijke integriteitscode"*.

Dit betekent dat de in de organisatie vastgestelde route voor behandeling van integriteitsmeldingen gevolgd had moeten worden. De ombudsman is het met de minister eens dat het uitvoeren van een *"verkennend onderzoek"* een passende eerste actie is op signalen van grensoverschrijdend gedrag.<sup>21</sup> Het oordeel van de minister verwijst naar de Instructie en het daarin beschreven oriënterende (voor)onderzoek. Gelet op deze verwijzing kan de minister alleen maar een oriënterend (voor)onderzoek in de zin van de Instructie hebben bedoeld.

De ombudsman leidt daaruit af dat de minister vindt dat de door de organisatie vastgestelde route is gevolgd. Maar het onderzoek dat in dit geval is verricht, voldoet grotendeels niet aan de eisen die de Instructie aan een oriënterend (voor)onderzoek stelt.

In de eerste plaats is niet voldaan aan het vereiste dat de onderzoeker op voldoende afstand moet staan van de persoon die zij (mede) onderzocht: de HOvJ. Zij werd toegevoegd aan het MT, waarvan de HOvJ deel uitmaakte, zag het MT mede als opdrachtgever, heeft de opdracht van het onderzoek samen met Y en de HOvJ besproken en de HOvJ heeft haar komst binnen het parket en de opdracht van haar onderzoek aan de medewerkers gecommuniceerd. In de tweede plaats was er geen duidelijke schriftelijke opdracht die zag op het onderzoek naar het gedrag van de HOvJ en in de derde plaats werd er geen schriftelijke rapportage opgemaakt van de bevindingen van het onderzoek. Dit terwijl de Instructie deze eisen stelt.

De minister oordeelt dat het College *"niet een zo dwingende plicht (...) had om – min of meer precies – het soort onderzoek te (doen) verrichten dat in het betreffende klachtonderdeel (is) beschreven en dat het niet nakomen van een dergelijke – veronderstelde – plicht verwijtbaar en dus klachtwaardig is."* De ombudsman kan deze redenering niet volgen. Doordat het (voor)onderzoek niet voldoet aan de voorschriften is het onderzoek niet voldoende onafhankelijk, voorspelbaar en transparant verlopen en zijn de belangen van verzoekers geschaad. De ombudsman vindt daarom dat de minister niet heeft kunnen oordelen dat de klacht op dit punt ongegrond was.

Uit de regelingen voor het behandelen van meldingen van integriteitsschendingen volgt dat de daarin genoemde onderzoeken zijn ingericht om bescherming en houvast te bieden voor de melder, degene over wie is gemeld én het 'bevoegd gezag'. Daarmee worden voor alle betrokkenen waarborgen geboden voor een behoorlijke uitvoering van dergelijke onderzoeken. Dat is belangrijk, temeer omdat een mogelijk gevolg van zo'n onderzoek een disciplinaire sanctie kan zijn voor de persoon over wie de melding is gedaan. Het niet volgen van de voorgeschreven regelingen maakt het onderzoek en daarmee alle betrokkenen kwetsbaar.

Die kwetsbaarheid kwam ook naar voren toen de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd werden. Het (lid van het) College trok harde conclusies op basis van het 'verkennend' onderzoek, maar verzoekers waren niet tevreden met het onderzoek en dienden alsnog een klacht in. Kort daarna trok de HOvJ zich terug. Vervolgens was alsnog een met waarborgen omkleed onderzoek naar de klachten over de HOvJ nodig. Daaruit bleek dat er – kort gezegd - sprake was van ongewenst gedrag.

De ombudsman merkt tot slot op dat áls er al onduidelijkheid was over de te volgen aanpak en/of de verschillende toepasselijke regelingen, het College in gesprek had kunnen gaan met de melders over hun verwachtingen en over de bestaande regelingen. Het College had ook het BIOM kunnen betrekken bij de vraag welke stap hier passend was. Niet is gebleken dat het College dit heeft gedaan.

<sup>21</sup> In dat verband kan worden betrokken dat 'ongewenst gedrag' in de Instructie en Handreiking ook onder het begrip integriteitsschending valt.

*De opmerkingen van Y tijdens de presentatie van de bevindingen*

Verzoekers klagen over de manier waarop Y hen toesprak tijdens de bijeenkomst op 25 september 2019. Zij vinden dat Y hen ten onrechte verweet dat zij te snel naar het College waren gestapt. Verder vinden zij dat Y hun verhaal ten onrechte relativeerde en dat door zijn reactie het gevoel ontstond dat zij niet naar het rapport Fokkens mochten verwijzen.

De minister oordeelde dat Y een ander standpunt mocht hebben dan verzoekers over de stap naar het College. Het verwijt dat Y verzoekers maakte was misschien aanvechtbaar, maar niet ontoelaatbaar of onterecht. De ombudsman ziet dit anders. Uit de Handreiking blijkt dat *"de medewerker een (vermoeden van) integriteitsschending (...) in beginsel bij zijn direct leidinggevende"* meldt. En als de medewerker melding aan zijn direct leidinggevende niet wenselijk acht *"(kan) hij/zij het vermoeden melden aan een hogere leidinggevende"*. Uit de door de minister vastgestelde omstandigheden blijkt dat de medewerkers van het parket hun zorgen eerst bij de betrokkene/leidinggevende (de HOvJ) zelf hebben neergelegd. Toen dat kennelijk onvoldoende effect had, hebben zij melding gedaan bij de hogere leidinggevende van de HOvJ. En dat is nu juist het College. Daarmee hebben de medewerkers de aangewezen route gevolgd. Bovendien blijkt uit tekst van de Handreiking dat de melder bepaalt of het melden aan de hoger leidinggevende wenselijk is. Dat wordt (dus) niet bepaald door het bevoegd gezag.

Volgens de minister stond het Y verder vrij om de situatie op het parket te relativieren met zijn verwijzing naar het Zwolsman-criterium, oftewel de maatstaf voor het niet-ontvankelijk verklaren van het OM in de strafvervolgning van verdachten. In latere verklaringen voegde Y daaraan toe dat de stap naar het College volgens hem alleen te rechtvaardigen zou zijn geweest als er sprake was van *"schandelijke gebeurtenissen"* en *"nood breekt wet"*. Door de klacht niet gegrond te verklaren miskent de minister dat Y hiermee een onjuist criterium voorhiel aan zijn medewerkers en welk effect van zijn uitlatingen uitging.

Met zijn bewoordingen legde Y een te zware maatstaf aan voor het melden van vermoedelijke integriteitsschendingen. Y had zich hiervan bewust moeten zijn, gelet op zijn positie als lid van het hoogste orgaan van het OM. Zijn uitlatingen passen niet bij de uitgangspunten van de OM-regelingen en de inspanningen die zijn gedaan naar aanleiding van het rapport Fokkens. Doel daarvan is een veilige omgeving te creëren waarin het aanpakken van ongewenst gedrag niet wordt ontmoedigd.

Het oordeel van de minister over de opmerkingen over het rapport Fokkens volgt de ombudsman evenmin. Gelet op de overwegingen over de gedraging, had de minister deze klacht gegrond moeten verklaren. De minister erkent immers dat de gedraging ernstig en onbehoorlijk was, dat het beter had moeten zijn, dat Y zijn uitspraken betreurde en het onjuiste van zijn gedrag heeft ingezien en dat Y een andere toon, woorden en omgangsvorm had moeten kiezen. Gelet op deze omstandigheden vindt de ombudsman het niet passend om een klacht over deze gedraging *ongegrond* te verklaren. Met andere woorden: wat is nog behoorlijk aan een boodschap wanneer een andere toon, woorden, en omgangsvorm gekozen hadden moeten worden?

Ten overvloede merkt de ombudsman op dat het aanbieden van excuses, hoe belangrijk dat ook kan zijn, het gedrag zelf nog niet behoorlijk maakt.

Gelet op het voorgaande acht de Nationale ombudsman de klacht van verzoekers over de reactie van de minister en het College op de signalen van ongewenst gedrag gegrond. De gedraging is onbehoorlijk.

## **De klacht over de benoeming van de adviseur tot waarnemend afdelingshoofd**

*Konden verzoekers klagen over de benoeming?*

De Nationale ombudsman is, zoals hiervoor is beschreven, van oordeel dat de klacht over de benoeming onder de reikwijdte van art. 9:1 Awb valt. De door het College (mede namens de minister) aangedragen



argumenten maken dat niet anders. De ombudsman constateert dat het College in zijn reactie uitgaat van verschillende feitelijke onjuistheden. De verzoeker waar het College op doelt was ten tijde van de benoeming wel degelijk nog werkzaam bij het parket. En uit de oorspronkelijke klacht van verzoekers - en de reactie van het College daarop - blijkt dat de andere verzoekers ook over de benoeming van de adviseur hebben geklaagd.

Het oordeel van het College dat verzoekers geen belang hadden bij de klacht berust op die onjuistheden. Dat oordeel staat bovendien haaks op de erkenning van het College van gevoelens van onveiligheid bij verzoekers. Het bevreemdt de ombudsman daarnaast dat het College ingaat op de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces. Dat is immers een inhoudelijk oordeel over de klacht. Als het College vindt dat dit proces zorgvuldig is verlopen had het op grond van de Awb de klacht ongegrond moeten verklaren.

*Wat vindt de Nationale ombudsman van de klacht over de benoeming van de adviseur?*

De ombudsman vindt dat de klacht, conform het advies van de commissie Westerhof en de door haar beantwoorde vragen, gegrond is.

De ombudsman stelt voorop dat het bij de beoordeling van deze klacht niet gaat om de persoonlijke geschiktheid van de adviseur voor de functie. Het gaat om het doorzetten van de benoeming zonder dat de omstandigheden of gevoeligheden in de organisatie daarbij zijn betrokken. De adviseur had naar aanleiding van signalen/meldingen van ongewenst gedrag van onder andere verzoekers vertrouwelijke gesprekken met de verzoekers en andere medewerkers gevoerd. Die signalen/meldingen betroffen het gedrag van de HOvJ. Bovendien beschouwde de adviseur haar opdracht nog niet als afgerond. Toch heeft de HOvJ vlak na de presentatie van de bevindingen van het onderzoek de adviseur benoemd. Hoewel de HOvJ de formele procedure heeft gevolgd door de benoeming voor te leggen aan de OR, is onvoldoende aandacht geweest voor de goed voorzienbare impact van die benoeming. Met andere woorden: bij de benoeming van de adviseur zijn de belangen van verzoekers onvoldoende betrokken.

Gelet op het voorgaande is de gedraging onbehoorlijk. De Nationale ombudsman acht de klacht van verzoekers over de benoeming van de adviseur door de HOvJ dan ook gegrond.

Ten overvloede merkt de ombudsman nog op dat verzoekers - in de toelichting bij de klacht – het College verwijten dat het de benoeming van de adviseur niet heeft tegengehouden. Omdat de ombudsman hiervoor heeft geoordeeld dat de benoeming van de adviseur in de gegeven context onbehoorlijk was en het tijdsverloop tussen de benoeming en het terugtrekken door de adviseur betrekkelijk kort was (één week), wordt dit punt verder buiten beschouwing gelaten.

## Conclusie

De Nationale ombudsman acht de klachten van verzoekers over de reactie van de minister en het College op de signalen van ongewenst gedrag gegrond. Hij acht de klacht over de benoeming van de adviseur eveneens gegrond.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen