Juridische kwaliteitswaarborgen bij integriteitsonderzoeken

Mr. dr. M.H.W.C.M. Theunisse MJur
Prof. mr. J.L.W. Broeksteeg

MANAGEMENTSAMENVATTING

AANLEIDING EN DOEL

Integriteitsonderzoeken binnen de overheid blijken in de praktijk regelmatig gebreken te vertonen, zoals een onduidelijk normenkader of onvoldoende onderbouwde conclusies. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daarom een traject gestart om kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek te formuleren. Dit rapport analyseert de juridische kaders en waarborgen die bestaan voor integriteitsonderzoeken en de rechtsbescherming voor betrokkenen. De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

1. Wat zijn rechtens de rol, taken en bevoegdheden van integriteitsonderzoekers en wat zijn de juridische grenzen hieraan?
2. Welke juridische grenzen bestaan bij de inzet van (in ieder geval) de volgende instrumenten: interviews, onderzoek van de (digitale en/of fysieke) werkomgeving en het beschikbaar stellen van informatie (uit bijv. de e-mailbox) door anderen (tijdens of na het ambt)?
3. Welke rechtsbescherming staat op dit moment open voor een rechtszoekende die het oneens is met de uitkomst van een integriteitsonderzoek en hoe zou die rechtsbescherming eventueel kunnen worden uitgebreid?

In dit onderzoek zijn persoonsgericht onderzoek (gericht op handelen en nalaten van individuen), forensisch onderzoek (variant van persoonsgericht onderzoek, bruikbaar in gerechtelijke procedures), cultuuronderzoek (analyse van integriteitscultuur binnen organisaties) en prevalentieonderzoek (inventarisatie van frequentie en aard van integriteitsschendingen) meegenomen.

ROL, TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN INTEGRITEITSONDERZOEKERS

Uit het onderzoek volgt dat er geen vastomlijnde set van eisen is die worden gesteld aan integriteitsonderzoeken. Een wettelijke regeling ontbreekt waaruit helder en precies blijkt aan welke eisen een integriteitsonderzoeker moet voldoen. Er zijn alleen (zeer) algemene (soms wettelijke) normen waaruit in de rechtspraak eisen aan (integriteits)onderzoeken worden afgeleid. Die algemene normen zijn onder meer de vergewisplicht van het bestuursorgaan op grond van artikel 3:2 en 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (BW) inzake de onrechtmatige daad. Door het algemene karakter van

deze normen is op basis van de tekst van de bepalingen op zichzelf niet helder wat voor specifieke eisen aan (integriteits)onderzoek worden gesteld.

Het is evenmin mogelijk om op basis van de rechtspraak een uitputtende set van eisen te formuleren. Dat heeft onder meer te maken met het casuïstische karakter van de materie en van de zaken die voor de rechter zijn gekomen. Meestal is het betoog van een rechtszoekende dat een onderzoek niet deugt om bepaalde redenen en vervolgens toetst de rechter of die bewering juist is. De rechter ziet in het overgrote deel van de zaken geen aanleiding om gezichtspunten te formuleren die de concrete zaak overstijgen.

In het onderzoek is een relatief groot aantal uitspraken geanalyseerd om daaruit te distilleren wat voor eisen kunnen worden gesteld aan integriteitsonderzoeken – en daarmee wat de rol en taken van integriteitsonderzoekers zijn. Die eisen zijn per rechtsgebied besproken.

De rol en taken van de integriteitsonderzoeker en het bestuursrecht

Vergewisplicht
Op het bestuursorgaan rust de plicht om zich te vergewissen van de deugdelijkheid van adviezen dat het ten grondslag legt aan bestuurshandelingen (artikel 3:2 en 3:9 van de Awb). Het bestuursorgaan moet nagaan of de onderzoeker geschikt is om het onderzoek uit te voeren (in verband met zijn deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid). Daarnaast moet het bestuursorgaan zich ervan vergewissen dat het advies zelf deugdelijk is. Adviezen moeten onder meer logisch, feitelijk juist, onderbouwd en inzichtelijk zijn. Een besluit waaraan een onderzoek ten grondslag ligt dat onzorgvuldig is verricht of waarvan de conclusie onzorgvuldig is weergegeven, kan mogelijk worden vernietigd door de bestuursrechter. Via de vergewisplicht is de integriteitsonderzoeker indirect gebonden aan bestuursrechtelijke normering.

Ambtenarenrechtspraak
In het ambtenarenrecht kunnen disciplinaire maatregelen alleen worden opgelegd als zij een voldoende feitelijke grondslag hebben. Ook in deze context blijkt uit de rechtspraak dat onderzoeken betrouwbaar moeten zijn. Verder wordt belang gehecht aan het beginsel van hoor en wederhoor. Selectieve of anonieme verklaringen zijn in dat licht risicovol. Daarnaast moet de onderzoeksmethode geschikt zijn. Ernstige tekortkomingen kunnen leiden tot vernietiging van besluiten.

De rol en taken van de integriteitsonderzoeker en het civiele recht

Ambtenarenarbeidsrecht
Sinds de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren zijn veel ambtenaren bij de overheid werkzaam op basis van arbeidsovereenkomsten. De overheid moet niettemin,

ook in privaatrechtelijke context, handelen volgens de beginselen van behoorlijk bestuur. Ook uit het BW kunnen eisen aan zorgvuldigheid van onderzoek volgen. In dat licht is vooral artikel 7:611 van het BW relevant (inzake goed werkgeverschap). De jurisprudentie benadrukt het belang van transparantie van het onderzoek, van het beginsel van hoor en wederhoor en van het zorgvuldig omgaan met getuigen. Bij persoonsgericht onderzoek in opdracht van de Rijksoverheid moet de Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek (BIPO) worden nageleefd.

Artikel 6:162 van het BW
Diegene die schade stelt te lijden als gevolg van een integriteitsonderzoek kan de onderzoeker aanspreken op grond van artikel 6:162 van het BW. Een eerste uitgangspunt hierbij is dat de invulling van de ongeschreven maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm afhangt van het onderzoeksdoel en de gevolgen daarvan voor het voorwerp van het onderzoek. Het is aannemelijk dat naarmate het onderzoek meer op één persoon is toegespitst of grotere gevolgen heeft voor één persoon, meer zorgvuldigheid jegens die persoon moet worden betracht. Verder is het publieke karakter van een onderzoek relevant. Met betrekking tot zorgvuldig onderzoek wordt in de rechtspraak onder meer gesproken over onafhankelijkheid en onpartijdigheid, transparantie, hoor en wederhoor, zorgvuldigheid in onderzoek, in rapportage en in de omgang met tegenstrijdige belangen. Wel merken wij op dat ook dit rijtje ongetwijfeld niet uitputtend is bedoeld en nadere invulling behoeft.

De rol en taken van de integriteitsonderzoeker en het tuchtrecht

Sommige beroepsgroepen hebben eigen beroeps- en gedragsregels en een eigen systeem van tuchtrecht. Er is geen tuchtrecht voor de beroepsgroep 'integriteitsonderzoekers' (voor zover dat nu een beroepsgroep is), maar wel voor de advocatuur en accountancy. Leden van deze beroepsgroepen verrichten ook integriteitsonderzoeken. Advocaten of accountants die een ondeugdelijk integriteitsonderzoek doen, kunnen een tuchtrechtelijke maatregel opgelegd krijgen.

Voor *advocaten* geldt dat zij integriteitsonderzoeken onafhankelijk, onpartijdig en objectief moeten verrichten. Dat betekent dat de opdrachtgever geen zeggenschap heeft over de inhoud van het rapport, dat het rapport transparant moet zijn over wat niet is onderzocht en welke informatie niet is gebruikt en dat het rapport een zo volledig mogelijk beeld moet geven van het onderwerp van onderzoek (het rapport moet alle relevante feiten en omstandigheden bevatten). Verder moet er hoor en wederhoor hebben plaatsgevonden met degenen die onderwerp zijn van onderzoek.

Uit de tuchtrechtspraak voor *accountants* kan worden opgemaakt dat de accountant die integriteitsonderzoek doet objectief moet zijn, duidelijk moet formuleren wat de (aard van de) verstrekte opdracht is en aan de hand van welk normatief kader hij toetst, voldoende hoor

en wederhoor moet bieden, eerlijk moet zijn en geen ongenuanceerde conclusies mag trekken of relevante zaken mag weglaten.

De bevoegdheden van de integriteitsonderzoeker en de Wpbr en AVG

Hoewel integriteitsonderzoekers (doorgaans) geen publiekrechtelijke bevoegdheden hebben, kunnen zij niet steeds ieder instrument gebruiken om hun onderzoek te doen. Zo heeft de onderzoeker een vergunning nodig op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en de recherchebureaus (Wpbr) als hij opereert als een recherchebureau in de zin van die wet. Als de onderzoeker persoonsgegevens verwerkt in het kader van het onderzoek, moet hij bovendien rekening houden met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG; en daarnaast in meer algemene zin met artikel 8 van het EVRM en andere bepalingen waarin het recht op een persoonlijke levenssfeer is verankerd).

JURIDISCHE GRENZEN AAN DE INZET VAN BEPAALDE INSTRUMENTEN

In het tweede deel van het onderzoek komen de juridische grenzen aan de inzet van een drietal instrumenten met nadruk aan de orde.

Interviews
Met welke juridische grenzen een onderzoeker wordt geconfronteerd wanneer hij interviews afneemt, hangt af van allerlei factoren, zoals de aard van het onderzoek waarbinnen het wordt afgenomen. Uit de schaarse rechtspraak (van met name de civiele rechter) waarin de rechter een oordeel velt over specifiek het gebruik van interviews, kunnen wat uitgangspunten worden afgeleid. Die zien met name op het beginsel van hoor en wederhoor. Zo moet een persoon zich op een zinvolle wijze kunnen verweren tegen aantijgingen die in interviews worden gedaan en moet de onderzoeker eerlijk zijn over reacties die op interviews zijn gegeven. Verder mag worden aangenomen dat de onderzoeker zich onpartijdig moet opstellen, dat deze transparant is over zijn werkwijze, dat het onderzoek en de rapportage zorgvuldig is geschied en dat rekening is gehouden met de belangen van alle betrokkenen. Houdt de integriteitsonderzoeker zich niet aan zulke uitgangspunten, dan overschrijdt hij een juridische grens. Verder moet de integriteitsonderzoeker een Wbpr-vergunning hebben als die een recherchebureau is en met zijn interviews recherchewerkzaamheden verricht als bedoeld in die wet. Daarnaast is de onderzoeker gebonden aan de AVG wanneer hij persoonsgegevens verwerkt in verband met de interviews.

Onderzoek van de (digitale en/of fysieke) werkomgeving
Bij het onderzoek van de werkomgeving bestaan de belangrijkste juridische grenzen in artikel 8 van het EVRM, de AVG en de Wpbr. Een onderzoek van de werkomgeving leidt niet tot strijd met artikel 8 van het EVRM als de inmenging in het recht op persoonlijke levenssfeer een legitiem doel heeft, geschiedt *in accordance with the law* en voldoet aan de eisen van

subsidiariteit en proportionaliteit. In verband met die laatste eisen komt onder meer de vraag aan de orde of het onderzoek uitgebreider is geweest dan noodzakelijk was. In grote lijnen volgt een toets aan de normen uit de AVG hetzelfde patroon.

In de rechtspraak van het EHRM over toezicht op de werkvloer en de Nederlandse rechtspraak over onderzoek van de werkomgeving van ambtenaren en andere werknemers kunnen wat uitgangspunten worden afgeleid die relevant zijn in relatie tot die eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Zo weegt mee of de eigen regels van de organisatie inzake het onderzoek naar de werkomgeving zijn nageleefd en of de betrokkene ervan op de hoogte had kunnen zijn dat het onderzoek zou worden verricht.

Omdat de (juridische) positie van ambtenaren en ambtsdragers van elkaar verschillen, is niet uitgesloten dat met dat verschil in positie rekening wordt gehouden bij de toets aan artikel 8 van het EVRM. Wel benadrukken wij dat de toets uiteindelijk steeds hetzelfde patroon volgt, zodat eventuele verschillen alleen bestaan in de invulling van de relevante elementen van artikel 8 van het EVRM (zoals de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit). Wij verwachten al met al dat de juridische grenzen aan een onderzoek van de werkomgeving van een ambtsdrager niet principieel anders zullen lopen dan bij een onderzoek van de werkomgeving van een ambtenaar.

Wij merken verder op dat een onderzoeker die onderzoek doet naar de werkomgeving van een ambtenaar of ambtsdrager waarschijnlijk een vergunning op grond van de Wpbr nodig heeft.

Het veiligstellen van informatie
Aan het onderzoek van de (digitale) werkomgeving van een functionaris kan voorafgaan dat informatie wordt veiliggesteld. Als op een bestuursorgaan de verplichting rust om bepaalde informatie te bewaren op grond van artikel 3 van de Archiefwet, dan handelt het niet in strijd met de AVG door die informatie veilig te stellen. Dat kan worden opgemaakt uit een recente uitspraak van de Afdeling. Wij benadrukken wel dat de toets aan de AVG (en artikel 8 van het EVRM) anders kan uitvallen wanneer de informatie (ook) wordt onderzocht of beschikbaar wordt gesteld aan anderen.

Het beschikbaar stellen van informatie (uit bijv. de e-mailbox) door anderen (tijdens of net het ambt)
Wanneer informatie door een ander aan een onderzoeker beschikbaar wordt gesteld, dan stellen artikel 8 van het EVRM en de AVG wederom de belangrijkste juridische grenzen. Het is alleen rechtmatig om zulke informatie ter beschikking te stellen als (wederom) is voldaan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Voor het delen van informatie is naar ons oordeel niet snel een vergunning op grond van de Wpbr nodig.

RECHTSBESCHERMING

Bestaande rechtsbeschermingsmogelijkheden

In dit onderzoek staat mede de vraag centraal welke rechtsbescherming een rechtszoekende heeft als een integriteitsonderzoek (naar hem) is verricht. Een rechtszoekende kan een onderzoek in ieder geval voorleggen aan de civiele rechter. Als het onderzoek is uitgevoerd door een lid van een beroepsgroep met beroeps- en gedragsregels en tuchtrechtspraak (zoals de advocatuur en accountancy), dan kan de rechtszoekende een tuchtklacht indienen. Dat kan dan weer tot een tuchtzaak leiden.

Een directe route naar de bestuursrechter is er op dit moment niet voor rechtszoekenden. Een integriteitsonderzoek is geen appellabel besluit. Wel kan een onderzoek *ten grondslag liggen* aan een appellabel besluit. De rechtszoekende die bestuursrechtelijke rechtsmiddelen tegen dat besluit aanwendt, kan in dat verband aanvoeren dat het onderzoek niet deugt. Tegelijkertijd merken wij wel op dat niet ieder onderzoek uiteindelijk ten grondslag ligt aan een appellabel besluit. Het gevolg is dat niet de deugdelijkheid van ieder integriteitsonderzoek kan worden getoetst door de bestuursrechter.

Verkenning van uitbreiding van rechtsbeschermingsmogelijkheden

In dit rapport is verkend hoe de rechtsbescherming kan worden uitgebreid. Er worden drie varianten besproken waarmee de toegang tot de bestuursrechter kan worden vergroot: (i) door integriteitsonderzoeken *zelf* appellabel te maken, (ii) door bestuursorganen die integriteitsonderzoeken gebruiken te verplichten om appellabele oordelen over de inhoud daarvan te laten vellen, en (iii) door rechtzoekenden de kans te geven bij een ander bestuursorgaan te klagen voor de deugdelijkheid van een integriteitsonderzoek, waarbij de reactie van dat bestuursorgaan (bijvoorbeeld een handhavingsbesluit of een schadebesluit) appellabel is.

De inpasbaarheid van deze varianten binnen het bestaande systeem van de Awb varieert. Zo past de eerste variant niet goed binnen het systeem van de Awb en de laatste (op zich) wel. Dat laat onverlet dat iedere variant, ook die laatste, fundamentele doordenking vereist.

Naar aanleiding van aanvullende vragen van BZK hebben wij verder een variant besproken waarin een onafhankelijke niet-rechterlijke adviesinstantie adviseert over de deugdelijkheid van een uitgebracht integriteitsadvies. Deze instantie functioneert op een soortgelijke wijze als de Commissie mer. Het doel van een dergelijke instantie is om te functioneren als een laagdrempelige en vlotte rechtsbeschermingsvoorziening. Wij plaatsen bij deze optie twee kanttekeningen. De eerste kanttekening is dat het bestaande (gefragmenteerde) stelsel van rechtsbescherming bij de bestuursrechter en de burgerlijke rechter niet zou wijzigen als een instantie in deze context met een adviestaak zou worden belast. De tweede kanttekening is

dat nog niet zo zeker is dat een dergelijke instantie ook werkelijk vlot duidelijkheid voor betrokkenen zou scheppen, zeker ook omdat (naar wij aannemen) betrokken nog altijd naar de rechter kunnen na een advies van de instantie. Of de advisering van de instantie wordt gezien als een vlotte rechtsbeschermingsmogelijkheid hangt onder meer af van een aantal feitelijke factoren, waaronder het gezag dat de instantie in de praktijk heeft.

Tot slot is de optie besproken om meer integriteitsonderzoekers onder het tuchtrecht te laten vallen. Voor zover er al een beroepsgroep 'integriteitsonderzoekers' is, hebben zij op dit moment geen eigen beroeps- en gedragsregels en geen systeem van tuchtrechtspraak. Een rechtszoekende kan alleen naar de tuchtrechter als de integriteitsonderzoeker lid is van een beroepsgroep die ook nu al beroeps- en gedragsregels en een systeem van tuchtrechtspraak heeft (zoals de advocatuur of accountancy).

I. INLEIDEND DEEL

1. Inleiding, aanleiding en leeswijzer

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna kortweg: **BZK**) heeft aanwijzingen dat bij integriteitsonderzoeken op dit moment soms serieuze gebreken bestaan. Zo wordt onder meer gewezen op het ontbreken van een duidelijk normenkader of een heldere onderzoeksvraag en conclusie.

BZK heeft een traject opgezet met als doel om tot kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek te komen. Dit rapport vormt een schakel binnen dat traject. Dit rapport draait in de kern om de eisen die in het recht worden gesteld aan integriteitsonderzoeken en rechtsbescherming tegen (gebrekkige) integriteitsonderzoeken. De analyse loopt langs de lijnen van de volgende drie onderzoeksvragen:

1. Wat zijn rechtens de rol, taken en bevoegdheden van integriteitsonderzoekers en wat zijn de juridische grenzen hieraan?

2. Welke juridische grenzen zijn er bij de inzet van (in ieder geval) de volgende instrumenten:

   a. Interviews
   b. Onderzoek van de (digitale en/of fysieke) werkomgeving
   c. Het beschikbaar stellen van informatie (uit bijv. de e-mailbox) door anderen (tijdens of na het ambt)?

3. Welke rechtsbescherming staat op dit moment open voor een rechtszoekende die het oneens is met de uitkomst van een integriteitsonderzoek en hoe zou die rechtsbescherming eventueel kunnen worden uitgebreid?

Dit rapport is opgebouwd uit vier delen. Na dit eerste deel met een inleidend karakter komt in **deel II** de eerste onderzoeksvraag aan de orde. In paragraaf 3 bespreken wij de rol en taken van integriteitsonderzoekers. In paragraaf 4 komen de bevoegdheden van zulke onderzoekers aan de orde. De in de onderzoeksvraag genoemde juridische grenzen komen in de beide paragrafen aan de orde. Wij sluiten dit deel af met een tussenconclusie in paragraaf 5. In **deel III** bespreken wij de juridische grenzen van drie in de tweede onderzoeksvraag genoemde specifieke instrumenten: interviews (paragraaf 6), onderzoek van de (digitale en/of fysieke) werkomgeving (paragraaf 7) en het beschikbaar stellen van informatie (uit bijvoorbeeld de e-mailbox) door anderen (paragraaf 8). In **deel IV** wordt de derde onderzoeksvraag beantwoord. In paragraaf 9 behandelen wij de bestaande rechtsbeschermingsmogelijkheden. In paragraaf 10 verkennen wij hoe die rechtsbeschermingsmogelijkheden kunnen worden verruimd. We sluiten dit deel af in paragraaf 11 met een tussenconclusie.

2. Soorten integriteitsonderzoeken

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen wordt, conform de onderzoeksuitvraag van BZK, een onderscheid gemaakt tussen vier soorten integriteitsonderzoek: (i) persoonsgericht onderzoek, (ii) cultuuronderzoek, (iii) prevalentieonderzoek en (iv) forensisch onderzoek.

Kenmerkend voor *persoonsgericht onderzoek* is dat het handelen of nalaten van een persoon het voorwerp van onderzoek vormt. In een dergelijk onderzoek worden alle relevante feiten verzameld die nodig zijn om het handelen van de persoon in kwestie te kunnen beoordelen.[1] Persoonsgericht onderzoek kan aangewezen zijn bijvoorbeeld wanneer het vermoeden bestaat dan een ambtenaar of een ambtsdrager heeft gehandeld in strijd met een wettelijke norm of een norm uit een gedragscode. Persoonsgericht onderzoek kan louter met het oog op de vaststelling van de feiten geschieden, maar kan ook een normatief karakter hebben in die zin dat van de onderzoeker wordt gevraagd om een oordeel over de feiten te vellen.

Forensisch onderzoek is onderzoek ten behoeve van het recht. Het kan (zodoende) worden gebruikt in gerechtelijke procedures. In de context van integriteitsonderzoeken zal forensisch onderzoek doorgaans een variant zijn van persoonsgericht onderzoek.

De onderzoeker die een *cultuuronderzoek* doet, richt zich op de cultuur binnen een bepaalde organisatie. Specifiek in een integriteitscontext is het doel van de onderzoeker om na te gaan hoe het met de integriteitscultuur binnen een organisatie is gesteld. Het doel hoeft niet te zijn om te onderzoeken welke individuen invloed op die cultuur hebben. Ook als het doel niet is om de schuldigen aan een bepaalde cultuur te identificeren, kan dat wel een *gevolg* van het onderzoek zijn. Uit het onderzoek kan immers naar voren komen dat bepaalde personen (in het bijzonder) invloed hebben op de organisatiecultuur. Hoe meer in een cultuuronderzoek bepaalde personen (of groepen, zoals afdelingen) naar voren komen, hoe meer het onderzoek kenmerken krijgt van een persoonsgericht onderzoek. In dat geval kunnen andere normen gaan gelden. Dat komt hieronder aan bod.

Met een *prevalentieonderzoek* wordt de prevalentie van een bepaald ‘iets’ onderzocht. Als de nadruk ligt op integriteit, dan kan het doel bijvoorbeeld zijn om na te gaan hoe vaak en wat voor integriteitsschendingen voorkomen. Door prevalentieonderzoeken vaker uit te voeren, kunnen patronen of trends aan het licht komen. Een prevalentieonderzoek is niet gericht op individuele incidenten, maar op het grotere plaatje.

II. ROL, TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN INTEGRITEITSONDERZOEKERS

[1] Vgl. *Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek na een integriteits- of beveiligingsincident (BIPO)*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023.

Wat zijn rechtens de rol, taken en bevoegdheden van integriteitsonderzoekers en wat zijn de juridische grenzen hieraan?

3. Rol en taken van integriteitsonderzoekers

De aard en het doel van het onderzoek kleuren de rol en de taak van de onderzoeker. Het doel van een integriteitsonderzoek hangt af van de aard ervan. Een persoonsgericht onderzoek heeft bijvoorbeeld een ander karakter en daarmee ook een ander doel dan een cultuuronderzoek. De aard van het persoonsgericht onderzoek brengt met zich dat de taak van de onderzoeker vooral is om onderzoek te doen naar het handelen of nalaten van een natuurlijk persoon. Bij cultuuronderzoek is de taak van de onderzoeker om feiten te verzamelen over de cultuur binnen een bepaalde organisatie. Niet primair het handelen of nalaten van individuele personen staat dan centraal. De rolopvatting van de onderzoeker houdt noodzakelijkerwijs sterk verband met zijn taak in het concrete geval.

Wat wij hiervoor bespraken, ziet vooral uit de rol en taak van de onderzoeker voor zover die voortvloeit uit de aard van het onderzoek. Het eerste gedeelte van de onderzoeksvraag heeft een ander gezichtspunt: wat zijn *rechtens* de rol en de taken van de onderzoeker? De vraag veronderstelt aldus dat uit het recht een bepaalde rol of taak voor die onderzoeker volgt. Wij constateren evenwel dat niet expliciet of ondubbelzinnig uit de wet volgt wat de rol van integriteitsonderzoekers is. Er is geen wettelijke regeling voor dit type onderzoekers of het onderzoek dat zij uitvoeren. Wel zijn integriteitsonderzoekers gebonden aan bepaalde juridische kaders. Die kleuren de rol en taken van integriteitsonderzoekers in zekere mate in. We bespreken voor het bestuursrecht, privaatrecht en het tuchtrecht wat die kaders zijn. [2]

3.1. Bestuursrecht

3.1.1. Afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht en de vergewisplicht van het bestuursorgaan

In de regel is een integriteitsonderzoek te beschouwen als een advies aan een bestuursorgaan. De integriteitsonderzoekers doen immers onderzoek dat het bestuur ten grondslag kan leggen aan eventuele besluiten. De Algemene wet bestuursrecht (hierna: **Awb**) bevat een afdeling over advisering. Afdeling 3.3 ziet op adviseurs in de zin van artikel 3:5, eerste lid, van de Awb. Een adviseur in de zin van die bepaling is (i) een persoon of college, (ii) bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluit en (iii) niet werkzaam onder de verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan. Voor

[2] Voor de volledigheid merken wij wel op dat er ongelooflijk veel rechtspraak is en dat het onmogelijk is om binnen de kaders van dit onderzoek ál die rechtspraak te bekijken en te beoordelen. Er zullen in de rechtspraak dan ook ongetwijfeld eisen zijn geformuleerd die niet in dit rapport zijn genoemd. Mede door het veelal casuïstische karakter van de rechtspraak is het een grote klus om tot een overzicht te komen dat nog gedetailleerder is dan het overzicht in dit onderzoek.

adviseurs in de zin van artikel 3:5 van de Awb volgt uit artikel 3:9 van de Awb de vergewisplicht voor het bestuursorgaan. Dat moet zich op grond van die bepaling vergewissen van de deugdelijkheid van een advies als het dat advies ten grondslag legt aan een besluit.

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak dat op een bestuursorgaan niet alleen een vergewisplicht rust wanneer het een adviseur in de zin van artikel 3:5 van de Awb inschakelt. Ook als het onderzoek is verricht door een adviseur die niet onder de definitie van die bepaling valt, moet het bestuursorgaan zich vergewissen van de zorgvuldigheid van het advies. Die plicht volgt uit de (meer) algemene zorgvuldigheidsnorm van artikel 3:2 van de Awb.[3] Een zorgvuldig besluit kan vanzelfsprekend niet steunen op een onzorgvuldig advies. Dat betekent dat een bestuursorgaan dat integriteitsonderzoek inwint en een besluit op dat advies baseert, zich (steeds) moet vergewissen van de zorgvuldigheid van dat advies.

In de Awb is niet uitdrukkelijk bepaald dat adviseurs hun werk zorgvuldig (of anderszins goed) moeten doen. De Awb richt zich tot het bestuursorgaan, niet tot de adviseur.[4] Toch kunnen uit de hiervoor besproken vergewisplicht (indirect) eisen aan de advisering worden afgeleid.[5] Constateert het bestuursorgaan dat het advies onvoldoende zorgvuldig is,[6] dan mag het dat advies niet aan de besluitvorming ten grondslag leggen. Dat betekent dat de adviseur zorgvuldig moet adviseren, anders dan loopt hij de kans dat zijn advies niet bruikbaar is voor het bestuursorgaan.

Of de vergewisplicht in een concreet geval op een genoegzame manier is vervuld, is (deels) een casuïstische kwestie. Wel kunnen uit de jurisprudentie wat algemene, vaker terugkerende uitgangspunten worden afgeleid. Een deel daarvan heeft betrekking op de *adviseur*. Het bestuursorgaan moet zich ervan vergewissen dat de adviseur (a) deskundig is,[7] (b) voldoende onafhankelijk is in de relatie tot het bestuursorgaan,[8] en (c) voldoende onpartijdig is in relatie tot de belanghebbenden.[9] De (terechte) veronderstelling is dat geen zorgvuldig advies kan worden uitgebracht door een ondeskundig, afhankelijk en/of partijdig adviseur.

---

[3] Zie recent bijvoorbeeld ABRvS 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2639, r.o. 12.

[4] Wanneer een adviseur zelf ook een bestuursorgaan is (een a-orgaan in de zin van artikel 1:1 van de Awb), dan is de adviseur rechtstreeks gebonden aan de normen uit de Awb. Ook, bijvoorbeeld, aan de zorgvuldigheidsnorm van artikel 3:2 van de Awb.

[5] Vgl. bijvoorbeeld CRvB 27 februari 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:389, r.o. 4.7: "Gelet op wat is overwogen onder 4.6 is de Raad van oordeel dat in het onderhavige geval het onderzoek van de CADIG en de wijze waarop dat is uitgevoerd, niet aan de daaraan uit een oogpunt van zorgvuldigheid te stellen eisen voldoet."

[6] Als het bestuursorgaan dat ten onrechte niet constateert, maar de bestuursrechter wel, dan vernietigt de bestuursrechter het besluit dat op het advies steunt.

[7] Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:104, r.o. 3.1.

[8] Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2561, r.o. 6, *JB* 2022/7.

[9] Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3234, r.o. 3-3.2, *JB* 2015/200, m.nt. L.J.M. Timmermans (*Heemschut*).

Het bestuursorgaan moet ook naar het *advies* zelf kijken. Uiteraard kan een advies om tal van redenen niet voldoen.[10] Zo blijkt uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak onder meer dat (a) de in het advies gevolgde redenering begrijpelijk moet zijn en dat de conclusies van de adviseur moeten aansluiten op de gevolgde redenering,[11] (b) het advies uit moet gaan van de juiste feiten en/of gekozen uitgangspunten,[12] (c) het advies inhoudelijk toereikend moet zijn onderbouwd,[13] en (d) het advies inzichtelijk en voldoende concludent moet zijn.[14]

3.1.2. Ambtenarenrechtspraak

We bespreken nu de rol en taken van een integriteitsonderzoeker in een specifieke context: het ambtenarenrecht.[15] In de ambtenarenrechtspraak zijn er veel uitspraken over disciplinaire maatregelen die zijn opgelegd naar aanleiding van (vermeend) wangedrag of (vermeende) integriteitsschendingen. Een disciplinaire maatregel kan alleen worden opgelegd als voor de maatregel voldoende feitelijke grondslag bestaat. Dat wil in de kern zeggen dat met een voldoende mate van zekerheid vaststaat dat de ambtenaar heeft gedaan waarvan hij wordt beschuldigd. Vaak gaat een onderzoek vooraf aan en dient dat als onderbouwing van een disciplinaire maatregel. Als in een dergelijk geval de vraag moet worden beantwoord of een voldoende feitelijke grondslag bestaat, dan is de vraag in essentie of het onderzoek de feiten juist weergeeft; of het onderzoek deugt. Het bestuursorgaan zal moeten onderzoeken of dat het geval is. Doet het dat niet of niet voldoende, dan kan de bestuursrechter uiteindelijk ingrijpen.

Wat opvalt, is dat de Centrale Raad in zijn ambtenarenrechtspraak vrijwel nooit (expliciet) wijst op de vergewisplicht van artikel 3:2 of artikel 3:9 van de Awb. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat het bestuursorgaan daaraan niet gebonden is. Disciplinaire maatregelen zijn vervat in besluiten. Het bestuursorgaan moet zich dus ervan vergewissen dat onderzoeken die ten grondslag liggen aan zulke besluiten zorgvuldig zijn. Vermoedelijk zit de vergewisplicht van het bestuursorgaan ‘verpakt’ in de toets of het besluit een voldoende feitelijke grondslag heeft. In dat verband moet het bestuursorgaan noodzakelijkerwijs nagaan of het onderzoek bruikbaar is.

---

[10] In ABRvS 9 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3107 ontbreekt bijvoorbeeld een beoordelingskader.

[11] Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:709, r.o. 7.2-7.4, *ABkort* 2022/132.

[12] Zie bijvoorbeeld CBb 13 februari 2014, ECLI:NL:CBB:2014:59, r.o. 2.

[13] Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3623, r.o. 29-30, *Gst.* 2024/12, m.nt. C. Lagerweij-Duits.

[14] Zie bijvoorbeeld CRvB 27 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:319, r.o. 4.1-4.4. Een te summier advies kan de toets ook niet doorstaan. Zie bijvoorbeeld CRvB 10 juli 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1388, r.o. 4.2-4.3; CRvB 18 oktober 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:2040, r.o. 4.8.3, *JB* 2025/13, m.nt. S. Schuite.

[15] Tegenwoordig werken de meeste ambtenaren op basis van een arbeidsovereenkomst en niet op basis van een publiekrechtelijke aanstelling. Zie daarover verder paragraaf **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**.

Cruciaal voor onderzoeken die worden gebruikt in de context van disciplinaire maatregelen is dat ze betrouwbare resultaten opleveren. Ze kunnen alleen worden gebruikt als, kort gezegd, klopt wat in die onderzoeken staat. Daarop is de toetsing door de bestuursrechter dan ook (voor een belangrijk deel) gericht.[16]

Aan welke eisen toetst de bestuursrechter dan zoal? Het is onmogelijk om een uitputtende lijst van eisen te formuleren, alleen al omdat principiële jurisprudentie ontbreekt en de beschikbare uitspraken in zekere mate een casuïstisch karakter hebben. Wel kunnen uit verschillende uitspraken verschillende eisen aan onderzoeken worden afgeleid. Wij bespreken een aantal relevante voorbeelden. Zo moet het oordeel in het onderzoek (vanzelfsprekend) met concrete feiten of omstandigheden worden onderbouwd.[17] Ook mag niet worden gehandeld in strijd met het beginsel van hoor en wederhoor.[18] Uit de rechtspraak van de Centrale Raad blijkt verder dat zorgvuldig (en niet selectief) moet worden omgegaan met getuigenverklaringen en dat de gevolgde onderzoeksmethode geschikt moet zijn.[19] Daarnaast moet voorzichtig worden omgesprongen met anonieme verklaringen[20] en verklaringen van collega's.[21] Anonieme verklaringen zijn niet te verifiëren en kunnen zijn ingegeven door bijvoorbeeld wraakgevoelens of afgunst. Hoor en wederhoor kan dan slechts beperkt worden toegepast. Ook verklaringen van collega's kunnen 'gekleurd' zijn.

3.1.3. De reikwijdte van bestuursrechtelijke normering

Een integriteitsonderzoeker kan kortom te maken krijgen met kwaliteitseisen die voortvloeien uit het bestuursrecht. Dat is alleen niet steeds zo.

Hiervoor kwam al kort ter sprake dat de onderzoeker niet *zelf* is gebonden aan de eisen die voortvloeien uit de vergewisplicht. Ze zijn alleen daaraan gebonden *via* de vergewisplicht van het bestuursorgaan. Op het bestuursorgaan rust die vergewisplicht alleen wanneer het ook werkelijk gebruikmaakt van het advies. Dat betekent dat wanneer een bestuursorgaan een onderzoek *niet* gebruikt om zijn handelen te onderbouwen,[22] het *niet* hoeft na te gaan of het

[16] Dat een onderzoek niet volledig perfect is uitgevoerd, hoeft niet altijd uit te maken. Zie bijvoorbeeld CRvB 18 augustus 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AU1922, r.o. 3.5; CRvB 23 juli 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2447, r.o. 4.9.

[17] Vgl. CRvB 12 augustus 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN5658, *TAR* 2010/164.

[18] Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 13 maart 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:1804, r.o. 3.4-4.5.

[19] CRvB 25 november 1999, ECLI:NL:CRVB:1999:AA8647, *TAR* 2000/10. In CRvB 15 maart 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA1785, *TAR* 2007/102 werd een draagvlakonderzoek uitgevoerd naar het functioneren van appellant. De Centrale Raad overweegt, omdat gespreksverslagen ontbreken, dat niet kan worden geverifieerd of de conclusies uit het rapport berusten op een zorgvuldig onderzoek. Zie r.o. 3.2.

[20] Zie bijvoorbeeld CRvB 7 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ3514, r.o. 3.2, *TAR* 2013/122

[21] Zie bijvoorbeeld CRvB 27 november 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG7085, r.o. 4.2-4.6; CRvB 23 december 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2798, r.o. 5.2.

[22] Vgl. *Kamerstukken II* 1988/99, 21221, nr. 3, p. 73 inzake artikel 3:5 van de Awb: "[…] «inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten»: deze woorden beogen tot uitdrukking te brengen dat de advisering gericht moet zijn op concrete besluiten van een bestuursorgaan: een concrete beschikking, algemeen verbindend

onderzoek deugdelijk is. Het gevolg is dan dus dat de onderzoeker *niet* indirect gebonden is aan de bestuursrechtelijke normering. Vanuit bestuursrechtelijk perspectief bestaat voor de onderzoeker dan geen reden om een zorgvuldig onderzoek af te leveren.

Dat is een belangrijke constatering. Niet altijd ligt een integriteitsonderzoek ten grondslag aan een concrete overheidshandeling. Dat kan een keuze van het bestuursorgaan zijn. Het is immers mogelijk dat het geen gevolgen verbindt aan een integriteitsonderzoek. Ook de aard van het onderzoek kan eraan in de weg staan dat een onderzoek ten grondslag wordt gelegd aan een concreet besluit. Een *cultuuronderzoek* zal bijvoorbeeld vermoedelijk niet altijd geschikt zijn om daarop een besluit te baseren en/of zal niet altijd de aanleiding vormen om concrete besluiten (zoals ontslagbesluiten) te nemen.[23] De onderzoeker hoeft in beginsel geen rekening te houden met bestuursrechtelijke normering als zijn werk niet wordt gebruikt om een concrete overheidshandeling te onderbouwen.

Intermezzo: het ene cultuuronderzoek is het andere niet, of: waarom soms ook concrete besluiten (kunnen) worden gebaseerd op een cultuuronderzoek en dus bestuursrechtelijke normering in beeld komt

Een en ander wil overigens niet zeggen dat cultuuronderzoek nooit ten grondslag kan worden gelegd aan een concrete overheidshandeling. Soms blijkt uit het cultuuronderzoek zelf dat bepaalde individuen zich onoorbaar hebben gedragen. Als het cultuuronderzoek voldoende deugdelijk is, dan kan het bestuursorgaan het ten grondslag leggen aan bijvoorbeeld een rechtspositioneel besluit. Wij wijzen bijvoorbeeld op de volgende overweging van de Centrale Raad, waarin een cultuuronderzoek aanleiding vormt voor een maatregel:

> "Nu uit de rapportage van Berenschot naar voren komt dat er door de houding en het gedrag van appellant sprake was van gevoelens van onveiligheid bij medewerkers van de [afdeling] en Berenschot een succesvolle terugkeer van appellant naar deze afdeling of een plek waar hij de medewerkers van deze afdeling met enige regelmaat zou tegenkomen, erg onwaarschijnlijk achtte, heeft de raad van bestuur in redelijkheid voldoende grond kunnen zien om gebruik te maken van zijn bevoegdheid om appellant de toegang tot [het gebouw] te ontzeggen. Daarbij is in aanmerking genomen dat de toegangsontzegging van tijdelijke aard was."[24]

voorschrift, beleidsregel of plan." De vergewisplicht strekt zich niet alleen uit tot besluiten, maar ook tot andere overheidshandelingen. Zie artikel 3:1, tweede lid, van de Awb.

[23] Vgl. bijvoorbeeld CRvB 16 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1222, r.o. 4.2. Cultuuronderzoek kan (dan) wel de aanzet vormen voor vervolgonderzoek, bijvoorbeeld persoonsgericht onderzoek. Zie bijvoorbeeld CRvB 18 februari 2021, ECLI:NL:CRVB:362, r.o. 1.4, *TAR* 2021/34. Overigens vermoeden wij dat ook *prevalentieonderzoek* niet altijd ten grondslag zal worden gelegd aan concrete overheidshandelingen.

[24] CRvB 23 juli 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2447, r.o. 4.10. Eerder in de uitspraak blijkt dat een cultuuronderzoek is verricht. Vgl. bijvoorbeeld ook CRvB 18 augustus 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AU1922.

Ook als in een cultuuronderzoek niet specifiek naar één individu wordt gewezen, kan het onder bepaalde omstandigheden ten grondslag worden gelegd aan een besluit dat betrekking heeft op één persoon, zoals een rechtspositioneel besluit:

"De minister mocht op grond van het rapport en de daarna gevoerde gesprekken met medewerkers concluderen dat de leiding van de [naam groep] tekortkomingen vertoonde in het leidinggeven, waardoor er geen vertrouwen meer was in de leiding van de [naam groep] en een onhoudbare werksituatie was ontstaan. Daarvoor is niet vereist dat de geconstateerde misstanden specifiek tot de persoon van appellant herleidbaar zijn, dan wel dat vast is komen te staan welk aandeel appellant precies in het ontstaan en de voortzetting van deze onwenselijke werkcultuur heeft gehad, nu uit het rapport in ieder geval blijkt dat appellant daar, als één van de drie operationele chefs, zeker aan heeft bijgedragen. In deze omstandigheden heeft de minister terecht een bijzonder geval gezien, waarin het belang van de dienst vorderde dat appellant uit zijn functie werd ontheven."[25]

Uiteraard moet het cultuuronderzoek dan wel het besluit kunnen dragen. In dat verband kan relevant zijn of in het onderzoek (door de deelnemers daaraan) de pijlen op een specifiek individu worden gericht. Als dat niet het geval is, dan kan dat een relevante omstandigheid vormen bij de beoordeling van een rechtspositionele maatregel. Wij wijzen ter illustratie op de volgende overweging van de Centrale Raad:

"Het (gehandhaafde) ontslagbesluit blijft daarmee enkel gebaseerd op het rapport "Code Rood", dat op zijn beurt enkel is gebaseerd op anonieme verklaringen. De rechtbank heeft dat terecht een onvoldoende feitelijke grondslag geacht. Dat ernstige gebrek, dat hier te meer van belang is omdat - zoals door appellant is erkend - geen gedragingen worden vermeld die zijn terug te voeren op de persooon [sic] van betrokkene en omdat hier onverhoeds een voortijdig ontslag wordt gegeven, is niet geheeld door de nadere stellingname van appellant. Het gaat hier opnieuw, op alle van belang zijnde aspecten, om niet door de rechter te toetsen beweringen van appellant."[26]

Een belangrijke kanttekening is dat de vergewisplicht in voor dit onderzoek relevante zaken soms een marginale rol vervult. Een belangrijk voorbeeld is dat van de raad die een wethouder ontslaat op grond van artikel 49 van de Gemeentewet nadat hij het vertrouwen in hem heeft verloren door een integriteitsonderzoek. Als het onderzoek het besluit 'draagt', dan is niet uitgesloten dat op de raad een vergewisplicht rust. Dat betekent evenwel niet dat de raad op de vingers getikt zal worden als hij nalaat zijn eventuele vergewisplicht in een concrete casus te vervullen. De raad kan om iedere reden, politiek of niet, het vertrouwen in een wethouder opzeggen. Toepassing van artikel 49 van de Gemeentewet heeft een subjectief karakter. Het gevolg is dat een vertrouwensontslag niet onrechtmatig wordt, ook niet als de raad zijn

[25] CRvB 15 november 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY3824, r.o. 3.4, *TAR* 2013/55.

[26] CRvB 9 juni 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ9026, r.o. 6.1, *ABkort* 2011/325; *TAR* 2012/3. Vgl. ook CRvB 7 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ3514, r.o. 3.1, *TAR* 2013/122; CRvB 14 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2660, r.o. 4.5, *ABkort* 2016/290; *NJB* 2016/1617; *TAR* 2016/167.

vergewisplicht niet heeft vervuld. Hoe dan ook is de kans minimaal dat de (burgerlijke) rechter intervenieert.[27]

Kortom: als er al een vergewisplicht op de raad rust – en dus indirect op de onderzoeker de plicht om zich te houden aan de bestuursrechtelijke zorgvuldigheidseisen – dan is de kans al met al niet groot dat naleving daarvan kan worden afgedwongen. Het hangt met name af van de raad *zelf* of hij werk maakt van zijn vergewisplicht.

3.2. Privaatrecht

3.2.1. Ambtenarenarbeidsrecht

Sinds de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: **Wnra**) zijn veel ambtenaren werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst. Hun aanstelling bij de overheid is ingebed in het privaatrecht en niet in het publiekrecht. Dat betekent bijvoorbeeld dat ze niet worden benoemd en ontslagen bij besluit.

Dat betekent niet dat bestuursrechtelijke normering geheel buiten beeld blijft wanneer een overheid-werkgever een integriteitsonderzoek aan een arbeidsrechtelijke maatregel ten grondslag legt.[28] Op grond van artikel 3:1, tweede lid, van de Awb, artikel 3:14 van het BW en het *Amsterdam/Ikon*-arrest[29] is de overheid ook in een privaatrechtelijke context verplicht te handelen in lijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het in artikel 3:2 van de Awb neergelegde zorgvuldigheidsbeginsel. Dat wil onder meer zeggen dat als de overheid zich moet vergewissen van de zorgvuldigheid van een onderzoek wanneer zij dat aan haar (privaatrechtelijk) handelen ten grondslag legt.[30]

Dat de overheid ook in een arbeidsrechtelijke context aan artikel 3:2 van de Awb is gebonden, betekent dan weer niet dat de civiele rechter in een arbeidsgeschil ook met regelmaat aan die norm toetst. Wij hebben zelfs geen enkele overheidsarbeidsrechtelijke uitspraak van de civiele rechter gevonden waarin hij uitdrukkelijk nagaat of de overheid in kwestie haar vergewisplicht ex artikel 3:2 van de Awb heeft vervuld.[31]

---

[27] Vgl. daarover paragraaf 9.2.1.

[28] Zie daarover bijvoorbeeld K.F.A.M. Weijling, 'Wat is een goed overheidswerkgever?', *TAR* 2022, p. 431-435.

[29] HR 27 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG556, r.o. 3.3, *NJ* 1987/727, m.nt. M. Scheltema; *AB* 1987/273, m.nt. F.H. van der Burg (*Amsterdam/Ikon*).

[30] Zie wel, volgens ons onjuist, Rb. Zeeland-West Brabant 20 december 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:8979, r.o. 6.8.

[31] Eisen aan de zorgvuldigheid van onderzoek vinden ook ingang via normen uit het BW, zoals artikel 7:611 inzake goed werkgeverschap. Vgl. F.H.A. ter Huurne & M.J. Keuss, 'Fraude en de grenzen van zorgvuldig onderzoek', *Tijdschrift Arbeidsrechtpraktijk* 2012, afl. 1, p. 11; L.C. de Groot, 'Het beginsel van hoor en wederhoor: onmisbaar in behoorlijk werkgeversonderzoek naar seksuele intimidatie', *RM Themis* 2024, p. 64.

Dat wil natuurlijk niet zeggen dat integriteitsonderzoekers vrij spel krijgen van de rechter.[32] Dat blijkt ook uit de rechtspraak over onderzoeken naar werknemers van private organisaties. Wij wijzen bijvoorbeeld op de volgende overweging van het Amsterdamse hof, waaruit volgt dat een onderzoek voldoende transparant moet zijn:

> "Bovendien heeft [appellante] pas op 13 september 2019 van dit rapport kennis kunnen nemen. Vast staat dat [C] en/of KinderRijk vóór 20 augustus 2019 nooit enige klacht met [appellante] heeft gedeeld. Ook staat vast dat aan [appellante] nooit concreet is gemaakt waarop de over haar geuite klachten precies zagen. Daarmee is het onderzoek van Van der [C] niet transparant geweest en voldoet het onderzoek niet aan de eisen die aan een dergelijk onderzoek worden gesteld. Verder acht het hof het onbegrijpelijk dat KinderRijk ervoor heeft gekozen [X] nader onderzoek naar [appellante] te laten doen. [X] lag immers zelf ook onder vuur."[33]

Regelmatig toetst de civiele rechter of de onderzoeker de verplichting tot hoor en wederhoor heeft vervuld.[34] Uit de rechtspraak blijkt verder bijvoorbeeld dat een onderzoek onzorgvuldig kan zijn als relevante getuigen niet zijn gehoord.[35]

In de context van een integriteitsonderzoek uitgevoerd in opdracht van de *Rijksoverheid* als werkgever is een recent arrest van het hof Den Haag bijzonder relevant. Uit dat arrest volgt dat als de Rijksoverheid een *persoonsgericht onderzoek* in de zin van de Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek na een integriteits- of beveiligingsincident (hierna: **BIPO**) verricht, dat de BIPO *moet* worden nageleefd.[36] In het BIPO staan allerlei eisen die worden gesteld aan een persoonsgericht onderzoek.

Soms gebruikt een werkgever een *cultuuronderzoek* om een arbeidsrechtelijke maatregel te onderbouwen.[37] Op zichzelf kan dat ook, maar dan moet het cultuuronderzoek die maatregel

---

[32] Zie P.A. Charbon & R.H. Broekhuijsen, 'Zorgvuldig onderzoek', *ArbeidsRecht* 2022/12.

[33] Hof Amsterdam 12 juni 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:27, r.o. 3.13. Eerder in dezelfde rechtsoverweging komt het hof overigens nog om andere redenen tot het oordeel dat het onderzoek onzorgvuldig is.

[34] Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 7 mei 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4238, r.o. 5.10; Hof Amsterdam 19 oktober 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:3089, r.o. 3.11 en 3.19; Rb. Midden-Nederland 6 juli 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3077, r.o. 4.15; Rb. Amsterdam 30 augustus 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5095, r.o. 4.8; Rb. Gelderland 17 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1606, r.o. 4.2.4. Vgl. ook Rb. Limburg 20 februari 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:1284, r.o. 4.16. In Rb. Amsterdam 25 augustus 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5174, r.o. 13 wordt overigens ook getwijfeld aan de onafhankelijkheid van de onderzoekers (omdat ze werkzaam waren bij een eigen onderzoeksafdeling van het bedrijf). Zie over het beginsel van hoor en wederhoor in de context van onderzoek binnen het arbeidsrecht uitgebreid L.C. de Groot, 'Het beginsel van hoor en wederhoor: onmisbaar in behoorlijk werkgeversonderzoek naar seksuele intimidatie', *RM Themis* 2024, p. 62-69.

[35] Rb. Midden-Nederland 12 juli 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:3028, r.o. 13 e.v.

[36] Hof Den Haag 30 juli 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1400, r.o. 6.7, *TAR* 2024/59.

[37] Vanzelfsprekend kan een cultuuronderzoek ook de *aanleiding* vormen om persoonsgericht onderzoek uit te laten voeren.

wel kunnen dragen. De aard en insteek van een cultuuronderzoek laten dat niet altijd toe,[38] omdat een cultuuronderzoek zich richt op een organisatie en minder op de daarin werkzame personen. De aard van het onderzoek leent zich daarmee niet steeds voor toepassing in concrete arbeidsrechtelijke zaken. Wij wijzen ter illustratie op de volgende overweging van het hof Den Haag in kort geding over een zaak waarin een cultuuronderzoek leidde tot een schorsing van drie docenten van een hogeschool:

> "Wat betreft de vervolgens tegen [appellanten] genomen stap van schorsing geldt, zoals NHL in hoger beroep ook expliciet heeft onderschreven, dat het onderzoek van Het Zuiderlicht niet gericht was op waarheidsvinding en niet op personen, dat tijdens dat onderzoek hoor en wederhoor geen (grote) rol zou spelen en dat het niet de bedoeling was dat op basis van dat onderzoek conclusies zouden worden getrokken ten opzichte van individuele medewerkers. Uit wat Het Zuiderlicht in april 2023 rapporteerde, blijkt ook niet van enig concreet feitelijk verwijt dat aan een concreet individu ([appellant1] , [appellant3] en/of [appellant2]) werd gemaakt. Datzelfde geldt voor het (kennelijk) naderhand opgestelde overzicht van gebeurtenissen en uitspraken als bedoeld in 3.18. Daarin worden [appellanten] als één groep benaderd, zonder dat een en ander is geïndividualiseerd en zonder dat enige context is gegeven, terwijl er binnen het MSTC kennelijk sprake is van onduidelijkheden en onvolkomenheden als hiervoor besproken, waarbij te meer wringt dat het onderzoek zich niet richtte op feiten en [appellanten] ook niet in de positie zijn geweest daarop te reageren. Daarmee is er, voorlopig oordelend, onvoldoende deugdelijke feitelijke grondslag voor de conclusie, zoals NHL deze blijkens de brieven van 20 april 2023 (3.13) en 25 april 2023 (3.15) wel heeft getrokken, dat sprake is geweest van grensoverschrijdend gedrag van [appellanten] en voor het besluit om [appellanten] in verband met het nadere onderzoek naar door hen gepleegd grensoverschrijdend gedrag te schorsen. In zoverre is er voor de schorsing een onvoldoende feitelijke grondslag."[39]

Als het cultuuronderzoek naar zijn aard dan toch geschikt is om ten grondslag te leggen aan een arbeidsrechtelijke maatregel, dan moet het onderzoek natuurlijk wel zorgvuldig zijn. De rechtbank Noord-Nederland bespreekt een aantal basisvoorwaarden:

---

[38] Vgl. ook Rb. Midden-Nederland 8 december 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:6708, r.o. 3.4 e.v. In die uitspraak is een zogenoemd signalenonderzoek gebruikt om een ontslag te onderbouwen. De rechtbank overweegt in r.o. 3.6: "Van een onafhankelijk onderzoeker mag worden verwacht dat deze zich, als het gaat om een persoonsgericht feitenonderzoek, beperkt tot het objectief vaststellen van het feitencomplex. Dat is hier niet gebeurd. De onderzoeker trekt naar aanleiding van in het kader van het signalenonderzoek de anoniem opgetekende en weinig concrete opmerkingen van een aantal werknemers zeer vergaande conclusies ten aanzien van de persoon van [verweerder] . De samenvatting in het rapport wordt gepresenteerd als de uitkomst van een persoonsgericht feitenonderzoek. Dat is kwalijk, want in een signalenonderzoek worden de feiten niet objectief vastgesteld omdat het daarin niet gaat om waarheidsvinding. Reeds hierom is de kantonrechter van oordeel dat het rapport en het onderzoek waar het op is gebaseerd gebrekkig is en niet als een deugdelijke en feitelijk grondslag voor de ontbinding wegens de e-grond kan dienen."

[39] Hof Arnhem-Leeuwarden (vzr.) 12 september 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:7691, r.o. 7.14. Uit r.o. 3.6 blijkt dat dit onderzoek een cultuuronderzoek is.

> "Een cultuuronderzoek dient naar zijn aard onafhankelijk en neutraal te zijn. De onderzoekers dienen daadwerkelijk de ruimte te geven aan de werknemers die zij spreken om in een veilige omgeving hun ervaringen te delen, waarbij de onderzoekers de gesprekken niet dienen te 'sturen'."[40]

Ook nu weer is het, om dezelfde redenen als eerder genoemd, niet goed mogelijk om een uitputtend overzicht te geven van alle eisen waaraan een integriteitsonderzoek binnen het ambtenarenarbeidsrecht moet voldoen.

3.2.2. Artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek

Diegene die schade stelt te lijden als gevolg van een integriteitsonderzoek kan de onderzoeker aanspreken op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: **BW**). Uit die bepaling volgt dat hij die jegens een ander een aan hem toerekenbare onrechtmatige daad pleegt, verplicht is de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden (eerste lid). Uit het tweede lid blijkt dat als een onrechtmatige daad kan worden aangemerkt een inbreuk op een recht, een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt.

Er is, zover ons bekend, geen (principiële) rechtspraak van de Hoge Raad over de invulling van artikel 6:162 van het BW in de specifieke context van integriteitsonderzoeken of soortgelijke onderzoeken. Althans, er is geen rechtspraak die voor *iedere* integriteitsonderzoeker relevant is. Wél heeft de Hoge Raad een arrest gewezen waaruit rechtsregels kunnen afgeleid voor personen die als lid van een bepaalde beroepsgroep (zoals de accountancy; daarover gaat het arrest van de Hoge Raad) optreden als integriteitsonderzoeker. Dat arrest bespreken wij later deze paragraaf. In de lagere rechtspraak zijn er wel interessante en relevante uitspraken over de invulling van artikel 6:162 van het BW die een wat algemener karakter hebben. Wij vervolgen hier met een bloemlezing van deze uitspraken om daarna op een rijtje te zetten welke uitgangspunten uit die rechtspraak volgen.

De zorgvuldigheidsnorm en persoonsgericht onderzoek: de zaak over de liefdesaffaire binnen het Openbaar Ministerie

[40] Rb. Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2023:2355, r.o. 4.10. In r.o. 4.11 constateert de rechtbank dat de onderzoekers in deze zaak een vooringenomen houding hadden.

De eerste uitspraak is van de rechtbank Den Haag en gaat over een onderzoek[41] naar een intieme relatie tussen twee prominenten binnen het Openbaar Ministerie.[42] Het onderzoek is uitgevoerd door een onafhankelijke *ad hoc* ingestelde en samengestelde adviescommissie.

De rechtbank somt op welke 'algemeen aanvaarde en fundamentele beginselen' een onderzoeker in acht moet nemen bij het vormgeven van zijn onderzoek:

> "onafhankelijkheid en onpartijdigheid, transparantie, hoor en wederhoor, zorgvuldigheid in onderzoek, in rapportage en in de omgang met tegenstrijdige belangen."[43]

Verder overweegt de rechtbank als volgt:

> "Daar waar de Commissie ook conclusies trekt en daaraan normatieve kwalificaties en oordelen verbindt, dienen die inzichtelijk en draagkrachtig te zijn gemotiveerd en te kunnen steunen op de door haar vastgestelde feiten."[44]

Hoe deze noties in een concreet geval moeten worden ingevuld, hangt volgens de rechtbank onder meer af van de aard van het onderzoek.[45] Zij overweegt:

> "Bij de beoordeling van de rechtbank of de Commissie bij haar onderzoek en rapportage gelet op deze beginselen in strijd met haar zorgplicht jegens [eiser] heeft gehandeld, moet steeds voor ogen worden gehouden, in de kern, dat sprake was van een onderzoek in het publiek belang én een onderzoek dat betrekking had op specifiek het handelen van [eiser]

[41] Over de aard van dat onderzoek overweegt de rechtbank: "De Commissie heeft gelet op het voorgaande dus niet volstaan met een feitenonderzoek, zoals zij gegeven de opdracht in het Instellingsbesluit wel had kunnen doen. De rechtbank kwalificeert het onderzoek van de Commissie als een hybride onderzoek, dat wil zeggen een onderzoek dat naast een onderzoek naar welke feiten wel of niet konden worden vastgesteld over de in de onderzoeksvragen genoemde onderwerpen, ook kenmerken bevatte van een integriteits- en disciplinair onderzoek. Dit onderzoek spitste zich in het bijzonder toe op een beoordeling van de juistheid van suggesties van niet-integer handelen van [eiser] (en voor een belangrijk deel ook van Betrokkene 2)." Zie Rechtbank Den Haag 3 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:759, r.o. 6.19, *O&A* 2022/45. Volgens de rechtbank kleurt de aard van het onderzoek mede de zorgplicht van de onderzoeker in (zie r.o. 6.9 en later bijvoorbeeld r.o. 8.27).

[42] Zie naar aanleiding van deze uitspraak: P.J. de Jong Schouwenburg & P.N. van Regteren Altena, 'Onafhankelijk onderzoek voor de overheid: bedankt voor de eer?', *O&A* 2022/27.

[43] R.o. 6.20. Uiteraard moet dan wel een zorgplicht op de onderzoeker rusten jegens, kort gezegd, het voorwerp van onderzoek. Zie daarover in deze zaak r.o. 6.4-6.20. Zie verder r.o. 6.21: "De Commissie moest onpartijdig en onbevooroordeeld te werk gaan, [eiser] reële gelegenheid voor hoor- en wederhoor bieden, duidelijke en voor betrokkenen kenbare spelregels hanteren, transparant zijn over haar werkwijze, zowel gedurende het onderzoek als in haar rapportage de balans bewaken tussen de belangen van alle betrokkenen (waaronder in elk geval die van [eiser] , Betrokkene 2, de melders en geïnterviewden, het OM en zijn huidige en voormalige leiding), en over haar bevindingen getrouw en evenwichtig rapporteren. Daar waar de Commissie ook conclusies trekt en daaraan normatieve kwalificaties en oordelen verbindt, dienen die inzichtelijk en draagkrachtig te zijn gemotiveerd en te kunnen steunen op de door haar vastgestelde feiten."

[44] R.o. 6.21.

[45] Vgl. r.o. 6.20.

> en dat mogelijk tot rechtspositionele gevolgen voor hem kon leiden en verder dat sprake was van een onderzoek met ook de kenmerken van een integriteits- en disciplinair onderzoek, waarbij de Commissie het tot haar taak heeft gerekend om niet alleen haar feitelijke bevindingen te rapporteren, maar ook te concluderen en normatief te kwalificeren en oordelen."[46]

De rechtbank constateert dat de onderzoekscommissie *in casu* een zekere handelingsvrijheid en beoordelingsruimte heeft in de uitoefening van haar taak en dat de rechtbank die dient te respecteren. Het gevolg is dat de beoordeling van de rechtbank terughoudend is. Daarbij past haar volgende overweging:

> "Het is, anders dan [eiser] betoogt, niet aan de rechtbank en overigens ook niet aan hém om zelf de feiten over de onderzoeksvragen vast te stellen of te selecteren en te waarderen."[47]

Uiteindelijk komt de rechtbank tot de slotsom dat het beginsel van hoor en wederhoor in deze zaak is geschonden. Samenvattend overweegt zij:

> "De Commissie heeft het belang van [eiser] bij duidelijke kaders over de invulling van hoor en wederhoor veronachtzaamd, door dit in het onderzoeksprotocol niet te regelen en hierover gaandeweg ad hoc beslissingen te nemen. Zij had bij haar beslissing om [eiser] na 4 februari 2019 iedere verdere inzage te weigeren niet mogen beslissen om [eiser] óók inzage te onthouden in documenten en stukken. En zij is onvoldoende transparant geweest over wat de feitelijke impact was van haar wijze van selectie op relevantie van ter inzage te geven informatie en van haar beslissing tot beperking van de inzagemogelijkheden van [eiser]."[48]

Door de schending van het beginsel van hoor en wederhoor kan het onderzoek de bevindingen en conclusies niet dragen, zo overweegt de rechtbank.[49]

Verder stelt de rechtbank vast dat de rapportage (althans, de formulering van enkele passages) onzorgvuldig is.[50] De rechtbank wijst er in dat verband op dat de onderzoekscommissie veel hooi op haar vork heeft genomen:

> "Zij heeft én de onderzoeksvragen feitelijk willen beantwoorden, die voor een aanzienlijk deel [eiser] betreffen, én over de integriteit van zijn handelen een oordeel willen

[46] R.o. 6.21. Zie ook r.o. 6.6.

[47] R.o. 6.23.

[48] R.o. 7.41.

[49] R.o. 7.42.

[50] De toetsing van de rechtbank in dit verband heeft een terughoudend karakter, zo geeft zij zelf aan in r.o. 6.23 en 8.1.

> uitspreken, én dieperliggende, fundamentele, organisatiebrede en voor het OM gevoelige problematiek willen benoemen."[51]

Dat had tot gevolg, volgens de rechtbank, dat de betrokkenen de belichaming werden van het door de onderzoekscommissie beschreven cultuurprobleem van het Openbaar Ministerie. De top van het Openbaar Ministerie kon daarom niet anders dan handelen op basis van de conclusies en aanbevelingen in het rapport en een van de betrokkenen tot voorbeeld stellen van de koerswijziging van de leiding van het Openbaar Ministerie.[52] De rechtbank overweegt:

> "De hybride aard van haar onderzoek, het te verwachten gewicht dat het College aan het rapport zou hechten en de openbaarmaking die op voorhand vaststond gegeven de publieke en politieke belangstelling, vereisten van de Commissie dat zij zich bij het trekken van conclusies in hoofdstuk 9 rekenschap gaf van de potentiële impact daarvan en dus ook van de mate waarin die werden gedragen door haar feitelijke bevindingen. Zij had er immers ook voor kunnen kiezen om het uitspreken van een oordeel over de integriteit van het handelen van [eiser] (en Betrokkene 2) over te laten aan het College als het bevoegd gezag in dezen."[53]

Dat heeft de onderzoekscommissie onvoldoende gedaan. Volgens de rechtbank zijn enkele passages in het rapport onzorgvuldig geformuleerd.[54] De rechtbank wijst erop dat de onderzoekscommissie in sommige passages terughoudender had moeten zijn in haar oordelen en conclusies door een gebrek aan zekerheid,[55] omdat voor bepaalde oordelen en conclusies feitelijke aanknopingspunten of onderbouwing ontbreekt of ontbreken[56] en omdat de zij niet (steeds) zelf kwalificaties had moeten verbinden aan de ernst van de normschending.[57] Verder werkt ook de niet-naleving van het beginsel van hoor en wederhoor door in de rapportage. Die had tot grotere terughoudendheid moeten leidend bij het formuleren van oordelen en conclusies.[58]

De zorgvuldigheidsnorm en persoonsgericht onderzoek: de zaak over de Schiedamse burgemeester

Een andere relevante uitspraak gaat over een onderzoek door Bureau Integriteit B.V. (hierna: **BING**) naar het handelen van de (op dat moment voormalig) burgemeester van Schiedam.[59] Over de zorgplicht van BING ten opzichte van de burgemeester overweegt de rechtbank als volgt:

---

[51] R.o. 8.29.

[52] R.o. 8.29.

[53] R.o. 8.30. Vgl. eerder ook al r.o. 6.19.

[54] Zie r.o. 8.31 voor die conclusie.

[55] R.o. 8.12. Zie ook r.o. 8.31.

[56] R.o. 8.12, 8.31 en 8.32.

[57] R.o. 8.31.

[58] R.o. 8.33.

[59] Rb. Midden-Nederland 12 juli 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3456.

> "Hoe BING zich tegenover derde, zoals [eiseres] , diende te gedragen, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De rechtbank houdt rekening met de omstandigheid dat de opdracht is verstrekt aan een bureau, dat zich profileert als deskundig op het gebied van integriteitsonderzoeken. Daarnaast had de opdracht mede betrekking op het vaststellen van eventuele tekortkomingen in het integer handelen van [eiseres] als burgemeester. Dat maakt [eiseres] in zoverre dus direct betrokken bij het onderzoek. Het vorenstaande heeft tot gevolg dat BING tegenover [eiseres] eveneens een bepaalde, bij een dergelijk onderzoek passende, mate van zorgvuldigheid in acht diende te nemen. Daarmee is echter nog niet gezegd dat iedere onzorgvuldigheid of iedere onjuiste conclusie in het rapport reeds op zichzelf leidt tot aansprakelijkheid van BING. Er moet sprake zijn een zodanig gebrek, dat dit van invloed is geweest op de door [eiseres] gestelde schade."[60]

De rechtbank bespreekt vervolgens een aantal klachten van de (curator van de) burgemeester over de zorgvuldigheid van het handelen van BING. De rechtbank stelt op twee punten vast dat BING niet zorgvuldig heeft gehandeld jegens de burgemeester. Ten eerste staat in het rapport een onwaarheid: de burgemeester heeft gereageerd op interviewverslagen en daarbij aangegeven daarmee niet akkoord te zijn, terwijl in het rapport staat dat de burgemeester in het geheel niet heeft gereageerd.[61] Ten tweede heeft BING een conclusie te absoluut geformuleerd[62] en een conclusie getrokken die onvoldoende volgt uit het eigen rapport.[63]

De burgemeester stelt dat BING nog om andere redenen onzorgvuldig heeft gehandeld. Een deel van de klachten ziet op de kwestie of BING op basis van de bevindingen tot een bepaalde (feitelijke) conclusie[64] mocht komen of daar een bepaald (waarde)oordeel aan kon verbinden.[65] Ook wordt onder meer geklaagd over het veronachtzamen van het beginsel van hoor en wederhoor.[66] Die betogen slagen allemaal niet.

[60] R.o. 4.1.

[61] R.o. 4.5.

[62] R.o. 4.19.

[63] R.o. 4.20.

[64] R.o. 4.23, 4.26 en 4.32.

[65] R.o. 4.29.

[66] Zie in het bijzonder r.o. 4.40. Van Beers wijst op het (ogenschijnlijke) verschil met een tuchtuitspraak van het CBb in dezelfde kwestie (CBb 18 december 2014, ECLI:NL:CBB:2014:460, r.o. 3.5.4). Zie J.P.M. van Beers, 'Aansprakelijkheid voor integriteitsonderzoeken: enkele lessen nuit een Schiedams onderzoek', *Gst.* 2019/102, par. 4.

Overigens blijkt uit deze uitspraak ook dat, zoals ook al doorklinkt in de hiervoor geciteerde algemene overweging van de rechtbank, niet iedere onzorgvuldigheid leidt tot een plicht om schade te vergoeden op grond van artikel 6:162 van het BW.[67]

De zorgvuldigheidsnorm en cultuuronderzoek: de zaak over de docent Frans

In deze twee uitgebreider besproken uitspraken is de (beweerdelijk) onrechtmatige gedraging een persoonsgericht onderzoek geweest. In een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant is het betoog dat een (soort) cultuuronderzoek onrechtmatig is geweest.[68] In die zaak heeft het bestuur van een school opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de aard en de oorzaak van de onvrede binnen een bepaald team binnen de school.[69] In het kader van het onderzoek zijn allerlei anonieme en vertrouwelijke interviews afgenomen.[70] Drie teamleden zijn door een deel van de geïnterviewden aangewezen als de collega's die een groot aandeel hebben in de negatieve sfeer en in de stagnatie van de realisatie van de teamdoelstellingen. Er wordt aanbevolen om afscheid te nemen van deze teamleden.[71] Een van deze teamleden, een docent Frans, is eiser in deze zaak.[72] Uiteindelijk is de arbeidsovereenkomst beëindigd nadat eiser en de schoolstichting tot een minnelijke regeling waren gekomen. Niettemin stelt eiser de onderzoeker aansprakelijk voor de gevolgen van het rapport en de presentatie daarvan.[73]

Ook in deze zaak stelt de rechtbank eerst vast dat het onderzoeksbureau (KPC) een zorgplicht heeft jegens eiser:

> "Hoe KPC zich jegens derden, zijnde niet-opdrachtgevers, diende te gedragen is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De rechtbank acht daarbij van belang dat in het onderhavige geval het onderzoek zich richtte op problemen binnen team TG234 van het College, dat medewerkers binnen en buiten dat team in het kader van dat onderzoek geïnterviewd zijn, dat conclusie zijn getrokken aan de hand van die interviews en dat aanbevelingen zijn gedaan die zich onder meer richtten op [eiser 1] . KPC had zich derhalve kunnen en moeten realiseren dat haar bevindingen en conclusies ook voor derden, in dit geval [eiser 1] , vergaande (arbeidsrechtelijke) gevolgen zouden kunnen hebben. Als KPC zich bij de totstandkoming van het rapport en bij de presentatie daarvan niet heeft gedragen zoals redelijkerwijs van haar verwacht had mogen worden, dan heeft zij onrechtmatig gehandeld jegens [eiser 1]."[74]

---

[67] R.o. 4.55-4.56. Van Beers leidt uit de uitspraak af dat de lat hoog ligt voor een geslaagde actie uit onrechtmatige daad met als grondslag onjuistheden in het onderzoeksrapport. Zie J.P.M. van Beers, 'Aansprakelijkheid voor integriteitsonderzoeken: enkele lessen nuit een Schiedams onderzoek', *Gst.* 2019/102, par. 4.

[68] Rb. Oost-Brabant 8 maart 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:1095.

[69] R.o. 2.3.

[70] R.o. 2.6.

[71] R.o. 2.10.

[72] R.o. 2.1.

[73] R.o. 2.18.

[74] R.o. 4.5.

Vervolgens overweegt de rechtbank dat de onderzoeker onzorgvuldig heeft gehandeld jegens eiser. De rechtbank bespreekt vier omstandigheden die verband houden met het onderzoek.[75] Ten eerste is aan de geïnterviewden vertrouwelijkheid beloofd en die is geschonden (omdat informatie is gedeeld met de directie). Ten tweede is in het rapport niet onderbouwd om welke reden de drie teamleden worden aangewezen als personen die een negatieve invloed op de sfeer hebben. Omdat, behalve de drie teamleden, geen andere teamleden bij naam worden genoemd en omdat geen concrete voorbeelden worden genoemd, kan eiser zich niet verweren tegen de aantijgingen. Ten derde is eiser niet in de gelegenheid gesteld om te reageren op de jegens hem getrokken conclusie voordat het rapport aan de directie werd gepresenteerd. Ten vierde blijkt uit het rapport niet op welke gronden KPC als primaire oplossing heeft aanbevolen om het dienstverband met eiser te beëindigen. Zo is niet besproken of minder vergaande maatregelen denkbaar waren. De rechtbank wijst er nog op dat in de periode voor het uitbrengen van het rapport met eiser nu juist positieve functioneringsgesprekken zijn gevoerd.[76] De rechtbank overweegt:

> "KPC heeft het weliswaar ook over overplaatsing gehad, maar slechts voor het geval ontslag niet mogelijk zou blijken te zijn.
>
> Voor zover KPC heeft willen aanvoeren dat zij geen arbeidsrechtelijke kennis heeft en haar dit advies niet valt toe te rekenen, overweegt de rechtbank dat KPC zich in een dergelijk geval had dienen te beperken tot het constateren van problemen en de oorzaak daarvan en dat zij zich had dienen te onthouden van het geven van arbeidsrechtelijk gerelateerde adviezen. KPC had zich dienen te realiseren dat haar opdrachtgeefster die adviezen serieus zou nemen en waarschijnlijk zou opvolgen."[77]

Omdat ook aan de andere vereisten van artikel 6:162 van het BW is voldaan, heeft KPC een onrechtmatige daad begaan jegens eiser.[78]

De zorgvuldigheidsnorm in het algemeen: uitgangspunten die kunnen worden afgeleid uit de rechtspraak

In deze drie uitspraken gaat het steeds over de vraag of een onderzoeker een ongeschreven maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm heeft geschonden.[79] De invulling van die ongeschreven norm hangt, zo blijkt uit elk van de drie uitspraken, onder meer af van het onderzoeksdoel en de gevolgen voor het voorwerp van onderzoek. Het is aannemelijk dat

[75] Volgens de rechtbank heeft KPC ook onzorgvuldig gehandeld jegens eiser bij de presentatie van het onderzoek.
[76] R.o. 4.7.
[77] R.o. 4.7.
[78] R.o. 4.8 e.v.
[79] Het gaat in het bijzonder over de (zorgvuldigheid van) uitvoering van het onderzoek en de rapportage daarvan. In Rb. Midden-Nederland 22 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4748 is het betoog dat BING met *uitlatingen* in een rapport onrechtmatig heeft gehandeld jegens eiser. De rechtbank plaatst dit betoog in een grondrechtelijk kader. Zie r.o. 6.2.

naarmate het onderzoek meer op één persoon is toegespitst of grotere gevolgen heeft voor één persoon, meer zorgvuldigheid jegens die persoon moet worden betracht. Ook andere factoren kunnen meespelen, zoals het publieke karakter van een onderzoek.[80] In de *Arib*-zaak, over (het onderzoek naar) voormalig voorzitter van de Tweede Kamer Khadija Arib, overweegt de rechtbank Den Haag bijvoorbeeld als volgt:

> "De term persoonsgericht onderzoek die in de dagvaarding wordt gebruikt, komt uit het accountantstuchtrecht en is verweven met normen uit dat tuchtrechtelijke kader. Dat specifieke normenkader is op deze zaak niet van toepassing, maar bij de invulling van de hiervoor genoemde zorgvuldigheidnorm is uiteraard wel relevant of het onderzoek op voorhand specifiek op het gedrag van één of meer personen is gericht. Als dat zo is, is namelijk duidelijk dat het onderzoek de belangen van die personen raakt en dat met hun belangen rekening moet worden gehouden. Naarmate een onderzoek gerichter, normatiever en publieker van aard is en de voorzienbare gevolgen van het onderzoek(sresultaten) voor betrokkenen potentieel ingrijpender zijn, neemt de zorgplicht van de opdrachtgever en/of de onderzoeker jegens die betrokkenen in omvang toe."[81]

Dat betekent, bijvoorbeeld, dat de kans groot is dat bij een prevalentieonderzoek een andere mate van zorgvuldigheid van een onderzoeker wordt verwacht dan bij een persoonsgericht of forensisch onderzoek. Bij cultuuronderzoek hangt het onder meer af van de precieze insteek van het onderzoek en wat de gevolgen van het onderzoek voor individuen (kunnen) zijn. Uit de uitspraak over de docent Frans blijkt wel dat niet uitgesloten is dat ook bij een dergelijk onderzoek een (relatief) zware zorgplicht op de onderzoeker kan rusten.

De vervolgvraag is dan *hoe* een zorgvuldig onderzoek moet worden ingericht en hoe daarover moet worden gerapporteerd.[82] De rechtbank Den Haag geeft een overzicht van de belangrijkste uitgangspunten in de OM-zaak:

> "onafhankelijkheid en onpartijdigheid, transparantie, hoor en wederhoor, zorgvuldigheid in onderzoek, in rapportage en in de omgang met tegenstrijdige belangen."[83]

---

[80] Vgl. ook Rechtbank Den Haag 3 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:759, r.o. 6.6 en 6.21. Ook kan rekening worden gehouden met de wijze waarop de onderzoeker of het onderzoekbureau zich profileert. Zie Rb. Midden-Nederland 12 juli 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3456, r.o. 4.1; Rb. Midden-Nederland 22 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4748, r.o. 6.3.

[81] Rb. Den Haag 5 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:1113, r.o. 9.7 (*Arib*).

[82] In Rb. Gelderland 19 december 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:5527 overweegt de rechtbank dat de gemeente rechtmatig heeft gehandeld bij het instellen en uitvoeren van het onderzoek, maar niet bij de afhandeling ervan. Het probleem is onder meer dat de gemeente een toezegging niet is nagekomen door het rapport actief openbaar te maken en dat op selectieve wijze informatie is verstrekt (r.o. 5.18). Zie r.o. 5.28 voor een samenvatting van andere redenen waarom de afhandeling onrechtmatig was.

[83] Rechtbank Den Haag 3 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:759, r.o. 6.20, *O&A* 2022/45. In Rb. Gelderland 19 december 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:5527 wordt het beginsel van hoor en wederhoor (ook) geplaatst in de

De rechtbank Den Haag herhaalt deze uitgangspunten in de *Arib*-zaak.[84] Ook overweegt de rechtbank daarin nog als volgt:

> "Betrokkenen wiens gedrag onderwerp van onderzoek is, moeten in elk geval zodanig worden geïnformeerd dat het hun op basis van de geboden informatie voldoende duidelijk is welke verwijten aan hun adres worden gemaakt, wat de gang van zaken tijdens het onderzoek zal zijn en tot wie zij zich kunnen wenden met vragen en opmerkingen, zodat zij zich adequaat kunnen verweren."[85]

In de *Arib*-uitspraak plaatst de rechtbank deze uitgangspunten overigens in het kader van artikel 6, eerste lid, onderdeel f, van de AVG.[86]

Het zijn ook deze uitgangspunten die in de hiervoor besproken uitspraken steeds terugkomen.[87] Wel merken wij op dat de opgesomde uitgangspunten nog nadere invulling behoeven. Op basis van de term 'hoor en wederhoor' is bijvoorbeeld nog niet meteen helder wanneer en onder welke omstandigheden zulke hoor en wederhoor moet plaatsvinden. Ter illustratie wijzen wij op de volgende overweging van de rechtbank Rotterdam.[88] Daarin wordt een bepaalde lezing van het beginsel van hoor en wederhoor afgewezen door de rechtbank:

> "Een zorgvuldige wijze van optreden brengt met zich dat de gemeente in beginsel wederhoor moet toestaan waar het gaat om niet van [eiseres] afkomstige (relevant te achten) informatie. Verder sluit hierbij aan het horen van [eiseres] als belanghebbende vóórdat de gemeente standpunten gaat innemen. In dit kader heeft de gemeente de toelichting gegeven dat het [eiseres] na kennisneming van het rapport vrij staat haar mening schriftelijk kenbaar te maken en/of van een spreekrecht bij raadsvergaderingen gebruik te maken.
> Uit de eisen van zorgvuldigheid kan evenwel niet worden afgeleid dat [eiseres] het recht heeft om op het (concept)rapport te reageren vóór verspreiding en openbaarmaking daarvan.
> Denkbaar is dat [eiseres] in een 'betere' positie zou komen te verkeren indien haar die gelegenheid wel zou worden geboden, maar die mogelijkheid schept geen aanspraken.

---

sleutel van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die ook doorwerken in de privaatrechtelijke verhoudingen. Zie r.o. 5.23.

[84] Rb. Den Haag 5 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:1113, r.o. 9.5 (*Arib*).

[85] R.o. 9.6.

[86] R.o. 9.4-9.5.

[87] Zie voor een ander voorbeeld Rb. Rotterdam 17 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:4445. De rechtbank stelt inzake de onderzoeksfase vast dat betrokkenen, in strijd met de klachtenregeling, niet in elkaar aanwezigheid zijn gehoord (r.o. 4.13-4.15), dat het beginsel van hor en wederhoor in ernstige mate is geschonden (r.o. 4.16-4.19) en dat het onderzoek langer heeft geduurd dan op basis van de klachtenregeling is toegestaan (r.o. 4.20-4.23). Ook de rapportage is niet zorgvuldig. Het onderzoek is, zoals hiervoor besproken, niet zorgvuldig uitgevoerd (r.o 4.31) en het rapport bevat ondeugdelijke redeneringen (r.o. 4.33-4.35).

[88] Rb. Rotterdam 25 augustus 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BR5831.

> Het is aan de gemeente om (ook) na verspreiding en openbaarmaking van het - in haar opdracht opgestelde - rapport op zorgvuldige wijze met de belangen van [eiseres] om te gaan, waarbij een rol kan spelen dat haar (naast de eerdere kennisneming van het stuk van 124 pagina's) de bedoelde gelegenheid thans niet wordt geboden."[89]

Tot slot merken wij voor de volledigheid nog als volgt op. Dat een integriteitsonderzoeker onrechtmatig heeft gehandeld, betekent niet ook direct dat de onderzoeker moet betalen. Daarvoor moet ook voldaan zijn aan de andere voorwaarden van artikel 6:162 van het BW, bijvoorbeeld dat er causaal verband moet zijn tussen de onrechtmatige daad en de schade.[90]

De zorgvuldigheidsnormen in de context van specifieke beroepsgroepen

De Hoge Raad heeft in 2019 een arrest gewezen over de aansprakelijkheid van accountants voor onzorgvuldig persoonsgericht onderzoek.[91] De Hoge Raad overweegt eerst als volgt inzake de zorgplicht:

> "Het onderzoek van Ernst & Young had betrekking op mogelijke onregelmatigheden waarbij [verweerder] direct betrokken was (zie hiervoor in 3.1 onder (ii) en (iii)). Het moet voor Ernst & Young duidelijk zijn geweest dat haar onderzoek nadelige gevolgen voor [verweerder] zou kunnen hebben. Dit brengt mee dat Ernst & Young bij het uitvoeren van haar werkzaamheden jegens [verweerder] de in het maatschappelijk verkeer vereiste zorgvuldigheid in acht diende te nemen."[92]

Vervolgens gaat de Hoge Raad in op de invulling van de zorgvuldigheidsnorm. Het komt daarbij aan op een beoordeling van de omstandigheden van het geval. Specifiek voor accountants moet acht worden geslagen op hun functie in het maatschappelijk verkeer. De zorgplicht van de accountant wordt mede bepaald door de inhoud van gedrags- en beroepsregels. In deze concrete zaak overweegt de Hoge Raad als volgt:

> "Het hof heeft bij beantwoording van de vraag of Ernst & Young onrechtmatig jegens [verweerder] heeft gehandeld, derhalve terecht van belang geacht wat die gedrags- en beroepsregels (destijds vastgelegd in de Gedragsrichtlijn) inhielden met betrekking tot de toepassing van het beginsel van hoor en wederhoor bij persoonsgerichte onderzoeken."[93]

---

[89] R.o. 3.8.

[90] Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 22 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4748, r.o. 6.5 e.v.

[91] HR 17 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:744, *NJ* 2019/390, m.nt. T.F.E. Tjong Tjin Tai. Kenmerkend voor zulk onderzoek is dat ze verband houden met de niet-wettelijke taken van accountants. Het standaardarrest over de wettelijke taken van accountants is HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2080 (*Vie d'Or*). Zie in deze zin ook L.A. van Amsterdam, 'Aansprakelijkheid van accountants jegens derden', *MvO* 2021, p. 278-283.; M.G. Vromen & S.V.M. Stevens, 'Buitencontractuele aansprakelijkheid van enkele beroepsbeoefenaren', *Tijdschrift overeenkomst in de rechtspraktijk* 2021, afl. 5, p. 13-14.

[92] R.o. 3.4.4.

[93] R.o. 3.4.4.

De Hoge Raad gaat zelfs nog een stap verder:

> "Daarbij is niet van belang dat de Gedragsrichtlijn en de wettelijke regeling waarop die richtlijn is gebaseerd, formeel niet in Aruba gelden; het gaat immers om algemeen aanvaarde zorgvuldigheidsnormen voor het handelen van accountants jegens derden (in dit geval in verband met een persoonsgericht onderzoek), die invulling geven aan hetgeen ook in Aruba volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt (art. 6:162 lid 2 BWA)."[94]

Blijkbaar zijn er algemeen aanvaarde zorgvuldigheidsnormen waaraan een accountant is gebonden, ook als die niet (op een bepaald moment of op een bepaalde plek) zijn neergelegd in gedragsregels.

De kern van het arrest is, kortom, dat de maatschappelijke zorgvuldigheidsplicht niet zonder meer hetzelfde is voor *alle* onderzoekers. Relevant voor de invulling daarvan zijn de (op schrift gestelde) beroeps- en gedragsregels en (andere) algemeen aanvaarde zorgvuldigheidsnormen waaraan een lid van die beroepsgroep is gebonden.[95] Het arrest van de Hoge Raad gaat specifiek over accountants, maar uit het arrest mag worden afgeleid dat hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld advocaat-onderzoekers (of andere onderzoekers die lid zijn van een bepaalde beroepsgroep). In de volgende paragraaf bespreken wij in vogelvlucht de beroeps- en gedragsnormen voor deze twee beroepsgroepen.

3.3. Beroeps- en gedragsregels

Sommige beroepsgroepen hebben eigen beroeps- en gedragsregels en een eigen systeem van tuchtrechtspraak. Houden leden van zulke beroepsgroepen zich niet aan de 'eigen' regels, dan lopen ze het risico om tuchtrechtelijk verwijtbaar te handelen. Daarnaast, zo bleek hiervoor al, wordt bij de invulling van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 van het BW ook rekening gehouden met beroeps- en gedragsregels.

Sommige beroepsgroepen met beroeps- en gedragsregels en tuchtrechtspraak (zoals artsen, apothekers en fysiotherapeuten) zullen niet snel betrokken zijn bij een integriteitsonderzoek binnen de overheid. Andere beroepsgroepen, in het bijzonder advocaten en accountants, worden wel ingeschakeld om integriteitsonderzoeken te doen. Daarom bespreken we hierna

---

[94] R.o. 3.4.4.

[95] Overigens is het dan weer niet zo dat een gegronde tuchtklacht ook *zonder meer* ertoe leidt dat de onderzoeker ook in civielrechtelijke zin aansprakelijk is voor beweerdelijk geleden schade. Zie bijvoorbeeld HR 3 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:831, r.o. 3.5.3, *NJ* 2015/479, m.nt. S. Perrick; HR 22 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2452, r.o. 3.3.2, *AB* 2017/362. Wel moet de rechter eventuele afwijking van het oordeel van de tuchtrechter motiveren, zodat die afwijking voldoende begrijpelijk is. Bovendien kan een gegronde tuchtklacht een rol spelen in de beoordeling van de civiele rechter. In Rb. Amsterdam 21 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3930, r.o. 4.3 wordt het een 'belangrijk gezichtspunt' genoemd.

wat de uitgangspunten voor advocaten en accountants zijn wanneer zij een integriteitsonderzoek doen.

3.3.1. Advocaten

In 2023 heeft het Hof van Discipline een principiële uitspraak gedaan over de advocaat als feitenonderzoeker.[96] Het Hof onderscheidt twee vormen van onderzoek: (i) de advocaat doet feitenonderzoek om de eigen cliënt te kunnen adviseren over diens rechtspositie en (ii) de advocaat presenteert zich als onafhankelijk onderzoeker.[97] In het eerste geval opereert de advocaat als de klassieke belangenbehartiger van cliënt. Daarbij is de advocaat onder meer gebonden aan de kernwaarden van partijdigheid en vertrouwelijkheid en mag de advocaat onder meer niet onnodig of op onevenredige wijze de belangen van derden schaden.[98] Dat laatste kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer een onderzoeksprotocol niet is nageleefd.[99]

In het tweede geval handelt de advocaat niet partijdig. De advocaat-onderzoeker heeft de plicht om objectief en onafhankelijk onderzoek te doen.[100] Een en ander betekent dat de advocaat die onderzoek doet om zijn eigen cliënt te adviseren gebonden is aan andere normen dan de advocaat die zich presenteert als onafhankelijk onderzoeker. Het Hof van Discipline somt onder meer de volgende eisen op:

> "Aan onderzoeken van de advocaat in zijn hoedanigheid als onafhankelijk onderzoeker wordt in het maatschappelijk verkeer veel vertrouwen ontleend. Daarom dienen die onderzoeken onafhankelijk, onpartijdig en objectief te worden verricht. Dat betekent dat de opdrachtgever geen zeggenschap heeft over de inhoud van het rapport, dat het rapport transparant moet zijn over wat niet is onderzocht en welke informatie niet is gebruikt en dat het rapport een zo volledig mogelijk beeld moet geven van het onderwerp van onderzoek (het rapport moet alle relevante feiten en omstandigheden bevatten). Verder moet er hoor en wederhoor hebben plaatsgevonden met degenen die onderwerp zijn van onderzoek. Evenmin mag de rapportage aanleiding geven tot misverstanden."[101]

Als de advocaat-onderzoeker zich niet houdt aan deze eisen, dan kan de conclusie zijn dat het vertrouwen in de advocatuur wordt geschaad en dat sprake is van handelen of nalaten dat

---

[96] Hof van Discipline 2 juni 2023, ECLI:NL:TAHVD:2023:59. Zie daarover H.F.M. Hofhuis, 'Nogmaals: de advocaat als feitenonderzoeker naar integriteit', *TvPP* 2023, afl. 4, p. 135-137.

[97] R.o. 5.16-5.19.

[98] R.o. 5.29.

[99] Hof van Discipline 4 november 2019, ECLI:NL:TAHVD:2019:181, r.o. 5.7-5.12. In deze zaak had gelegenheid moeten worden geboden om op onderzoeksbevindingen te reageren.

[100] R.o. 5.20.

[101] R.o. 5.24. Vgl. eerder al bijvoorbeeld Raad van Discipline Amsterdam 25 juli 2022, ECLI:NL:TADRAMS:2022:140, r.o. 5.12 en recenter Raad van Discipline Den Haag 2 september 2024, ECLI:NL:TADRSGR:2024:151, r.o. 5.2.

een behoorlijk advocaat niet betaamt.[102] De advocaat-onderzoeker is ook aan deze eisen gebonden wanneer hij een integriteitsonderzoek doet.[103]

Naar mag worden aangenomen is de advocaat-onderzoeker aan de hiervoor besproken eisen gebonden bij ieder type integriteitsonderzoek.

3.3.2. Accountants

Ook voor accountants is integriteitsonderzoek niet een van de kernactiviteiten. Toch kunnen ook zij tuchtrechtelijk verantwoordelijk worden gehouden wanneer een integriteitsonderzoek niet op de juiste manier is uitgevoerd. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: **CBb**) overweegt inzake specifiek persoonsgerichte onderzoeken[104] als volgt:

> "Accountants die als zodanig staan ingeschreven, zijn tuchtrechtelijk verantwoordelijk voor het eigen beroepsmatig handelen. Onder beroepsmatig handelen valt ieder handelen of nalaten dat plaatsvindt in de beroepsmatige sfeer. Daaronder zijn begrepen niet alleen werkzaamheden die tot de kerntaken van registeraccountants behoren (zoals controlewerkzaamheden), maar ook werkzaamheden die daartoe niet behoren, zoals het verrichten van persoonsgerichte onderzoeken."[105]

Een accountant kan bijvoorbeeld tuchtrechtelijk verwijtbaar handelen wanneer deze tekort is geschoten in zijn beoordeling of sprake is van een bedreiging van zijn objectiviteit,[106] niet helder is geformuleerd wat de (aard van de) verstrekte opdracht is en aan de hand van welk normatief kader wordt getoetst,[107] als onvoldoende hoor en wederhoor is geboden,[108] door

---

[102] R.o. 5.2.2. Zie ook r.o. 5.42. Zie voor (nog) een voorbeeld Hof van Discipline 2 juni 2023, ECLI:NL:TAHVD:2023:81, r.o. 5.27.

[103] Illustratief is Raad van Discipline Amsterdam 25 januari 2021, ECLI:NL:TADRAMS:2021:26, r.o. 4.1.

[104] *NBA-handreiking 1112. Persoonsgerichte onderzoeken* (handreiking van 6 oktober 2010 van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants), Amsterdam: NBA 2010, p. 4: "In deze NBA-handreiking wordt onder een persoonsgericht onderzoek verstaan de aan een accountant verleende opdracht waarvan het object bestaat uit het functioneren, handelen of nalaten van handelen van een (rechts)persoon, voor de uitvoering waarvan werkzaamheden met een verifiërend karakter worden verricht, onder andere bestaande uit het verzamelen en analyseren van al dan niet financiële gegevens en het rapporteren van de uitkomsten." In CBb 31 maart 2020, ECLI:NL:CBB:2020:201, r.o. 3.3 zoekt het CBb aansluiting bij de handreiking voor de definitie van persoonsgericht onderzoek.

[105] CBb 30 mei 2023, ECLI:NL:CBB:2023:258, r.o. 4.3. Zie eerder al bijvoorbeeld CBb 18 december 2014, ECLI:NL:CBB:2014:460, r.o. 3.3.1. Vgl. hierover ook *Kamerstukken II* 2007/08, 30397, C (mva I), p. 1-2.

[106] Vgl. CBb 24 februari 2025, ECLI:NL:CBB:2015:42, r.o. 3.10.2.

[107] CBb 12 april 2016, ECLI:NL:CBB:2016:98, r.o. 3.3 en 5.3. Vgl. CBb 24 februari 2025, ECLI:NL:CBB:2015:42, r.o. 3.5.2.

[108] CBb 18 december 2014, ECLI:NL:CBB:2014:460, r.o. 3.5.4. Cruciaal is of het rapport op een deugdelijke grondslag berust. Soms zal dat het geval zijn, ook als geen hoor en wederhoor is toegepast. Bij persoonsgerichte onderzoeken is wel het uitgangspunt dat een deugdelijke grondslag ontbreekt als er geen hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden. Zie bijvoorbeeld CBb 21 juni 2022, ECLI:NL:CBB:2022:332, r.o. 4.3.3.

in strijd met de waarheid te beweren dat een persoon naar wie het onderzoek wordt gedaan niet heeft gereageerd op interviewverslagen[109] of door te ongenuanceerde conclusies te trekken en ten onrechte relevante zaken weg te laten.[110] In zulke gevallen kan zijn gehandeld in strijd met (een aantal) fundamentele beginselen als bedoeld in artikel 2 van de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants.

Tot slot merken wij nog op dat wij aannemen dat het handelen van een accountant niet alleen wordt beheerst door het tuchtrecht als het integriteitsonderzoek een persoonsgericht karakter heeft.[111] Ook wanneer hij een andersoortig integriteitsonderzoek doet, kan het tuchtrecht vermoedelijk in beeld komen.[112] Van belang om op te merken is verder nog dat een accountant ook tuchtrechtelijk verantwoordelijk kan zijn wanneer hij niet *zelf* het onderzoek heeft uitgevoerd, maar wanneer het onderzoek onder zijn verantwoordelijkheid is uitgevoerd.[113]

4. Bevoegdheden van integriteitsonderzoekers

De doorsnee integriteitsonderzoeker heeft geen publiekrechtelijke bevoegdheden. Typisch voor zulke bevoegdheden is dat de drager van de bevoegdheid, in het bestuursrecht is dat het bestuursorgaan, rechten en plichten eenzijdig kan wijzigen. Publiekrechtelijke bevoegdheden steunen (in beginsel) op een wettelijke grondslag. Integriteitsonderzoeken worden uitgevoerd door natuurlijke personen, meestal in het verband van een *privaatrechtelijke* rechtspersoon.

Integriteitsonderzoekers hebben weliswaar geen publiekrechtelijke bevoegdheden, ze maken natuurlijk wel gebruik van 'instrumenten' om hun onderzoek uit te voeren. Denk bijvoorbeeld aan het afnemen van interviews of het onderzoeken van documenten. De onderzoeker heeft geen wettelijke grondslag nodig om zijn onderzoek op een dergelijke manier in te richten. Het uitgangspunt is dat een privaat rechtssubject iets mag, tenzij het niet mag. Dat wil zeggen dat een integriteitsonderzoeker een instrument mag inzetten, tenzij het recht de inzet van een dergelijk instrument niet toestaat.

---

[109] CBb 18 december 2014, ECLI:NL:CBB:2014:460, r.o. 3.7.1. Ook deze zaak draait om de Schiedamse burgemeester. Zie daarover eerder paragraaf 3.2.2.

[110] CBb 18 december 2014, ECLI:NL:CBB:2014:460, r.o. 3.8.4. Of door conclusies te trekken die niet op de rest van het onderzoek kunnen worden gebaseerd. Zie CBb 26 mei 2016, ECLI:NL:CBB:2016:148, r.o. 4.8.

[111] Al kunnen de precieze eisen dan wel iets verschillen. Vgl. inzake hoor en wederhoor bijvoorbeeld CBb 24 februari 2025, ECLI:NL:CBB:2015:42, r.o.. 3.7.2.

[112] Vgl. CBb 31 maart 2020, ECLI:NL:CBB:2020:201, r.o. 4.1. Reden daarvoor is alleen al dat uit artikel 3, eerste lid, van de Verordening gedrgags- en beroepsregels accountants blijkt dat het fundamentele beginsel van professionaliteit van toepassing is op *elk* handelen of nalaten van de accountant. In artikel 4 van diezelfde regeling wordt de accountant vervolgens opgedragen om zich te onthouden van elk handelen of nalaten waarvan hij weet of behoort te weten dat dit het accountantsberoep in diskrediet brengt of kan brengen. Een slecht uitgevoerd rapport kan naar ons oordeel tot schending van artikel 4 en dus tot schending van het beginsel van professionaliteit leiden.

[113] CBb 18 december 2014, ECLI:NL:CBB:2014:460, r.o. 3.3-3.3.2.

Onder meer het in het EVRM verankerende recht op de persoonlijke levenssfeer stelt grenzen aan integriteitsonderzoek. Omdat de beperkingssystematiek in de juridische literatuur al vaak en uitgebreid is besproken, staan wij daar in dit rapport niet uitvoerig bij stil. Wel komt artikel 8 van het EVRM in specifieke contexten ter sprake in het volgende deel van dit rapport. Daarin bespreken wij de juridische grenzen aan een drietal specifieke instrumenten. In het vervolg van dit eerste deel van dit rapport volstaan wij met een bespreking van wat hoofdlijnen van juridische kaders en grenzen.

4.1. Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus

De mogelijkheden van een onderzoeker kunnen ten eerste zijn beperkt door de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: **Wpbr**). Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wpbr mag een recherchebureau alleen recherchewerkzaamheden verrichten wanneer het daarvoor een vergunning heeft. Een recherchebureau is in artikel 1, onderdeel f, als volgt gedefinieerd:

> "een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in de uitoefening van een beroep of bedrijf met winstoogmerk recherchewerkzaamheden verricht, voor zover die werkzaamheden worden verricht op verzoek van een derde, in verband met een eigen belang van deze derde en betrekking hebben op een of meer bepaalde natuurlijke personen […]."[114]

Uit onderdeel e volgt dat de term *recherchewerkzaamheden* het vergaren en analyseren van gegevens inhoudt.[115] Volgens de toelichting op de Wpbr is niet van betekenis in welke *vorm*

[114] Onder deze definitie valt niet een interne recherchedienst. Zie *Kamerstukken II* 1993/1994, 23478, nr. 3 (mvt), p. 17. Op p. 7 is als volgt te lezen: "Naast beveiligingsorganisaties beoogt het wetsvoorstel een regeling te geven voor particuliere recherchebureau's. Dit zijn natuurlijke personen of rechtspersonen die onderzoek verrichten dat kan bijdragen aan het voorkomen of achterhalen van onrechtmatig of crimineel gedrag, bijvoorbeeld verzekeringsfraude, dan wel zich anderszins op verzoek van particulieren tegen betaling inspannen, omtrent personen informatie te vergaren." Het moet wel om beroeps- of bedrijfsmatige onderzoeken gaan, niet om onderzoek dat incidenteel, zonder winstoogmerk of voor eigen gebruik is. Zie *Kamerstukken II* 1994/95, 23478, nr. 5 (mva II), p. 22. Daarnaast is in artikel 1, derde lid, van de Wpbr bepaald dat geen recherchebureau is een organisatie die ter uitvoering van een haar bij wettelijk voorschrift opgedragen taak of in de uitoefening van een beroep dat aan een wettelijk voorschrift is onderworpen, recherchewerkzaamheden verricht. Daarbij kan worden gedacht aan advocaten, notarissen, gerechtsdeurwaarders en aan bedrijfsverenigingen, maar alleen voor zover de recherchewerkzaamheden behoren tot de normale uitoefening van de taak die, of het beroep dat, door een wettelijke regeling geregeld wordt. Zie *Kamerstukken II* 1993/94, 23478, nr. 3 (mvt), p. 17.

[115] Dat is een ruime definitie, maar er zitten wel grenzen aan. Zie Rb. Amsterdam (vzr.) 10 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7398, r.o. 4.7: "Hoewel het begrip 'recherchewerkzaamheden' in de Wbpr ruim is geformuleerd, namelijk 'het vergaren en analyseren van gegevens', is het de vraag of de werkzaamheden van [naam bedrijf] vallen onder deze noemer. Sanquin heeft onweersproken gesteld dat het Rapport in alle openheid uitsluitend is gebaseerd op interviews met betrokkenen en op door betrokkenen (met name [eiseres] zelf) aangeleverde gegevens en niet op gegevens die (al dan niet heimelijk) door onderzoek van [naam bedrijf] boven tafel zijn gekomen."

gegevens worden vergaard of geanalyseerd.[116] Recherchewerkzaamheden kunnen verder betrekking hebben op gegevens uit zowel openbare als gesloten bronnen. Daarbij maakt het niet uit of de gegevens desgevraagd door de betrokken persoon zelf vrijwillig ter beschikking worden gesteld.[117]

De focus in de regeling ligt op onderzoek dat betrekking heeft op natuurlijke personen. Dat blijkt ook uit het slot van de definitie van de term 'recherchebureau'. Volgens de toelichting op de Wpbr is slechts beoogd om recherchebureaus onder de werking van de wet te brengen waarvan dat met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger gewenst is.[118]

Wat betekent dit alles nu voor integriteitsonderzoekers? Als zij vallen binnen de hiervoor besproken definitie van *recherchebureau*, dan hebben zij een vergunning nodig. Dat zal al snel het geval zijn wanneer zij persoonsgericht of forensisch integriteitsonderzoek doen. In beleidsregels is bijvoorbeeld opgemerkt dat personen of (onderdelen van) bedrijven die in opdracht van derden integriteitsrisicoanalyses of pre-employment checks doen, vergunningplichtig zijn (uiteraard als ze vallen binnen de definitie uit artikel 1 van de Wpbr).[119]

Een onderzoeker die (alleen) prevalentieonderzoeken en cultuuronderzoeken uitvoert, heeft de vergunning slechts dan nodig als in het verband van die onderzoeken ook gegevens over personen worden vergaard en geanalyseerd. Illustratief is wellicht de volgende opmerking in de toelichting:

> "Natuurlijke personen of rechtspersonen die wetenschappelijk of medisch onderzoek verrichten vallen daarmee niet onder de definitie, evenmin als organisaties die slechts andere gegevens dan gegevens die betrekking hebben op personen verzamelen, bijvoorbeeld bedrijfsinformatie. Tevens vallen organisaties die uitsluitend gericht zijn op het aanleggen en de verkoop van adresbestanden gerangschikt naar bepaalde kenmerken, zoals marketingbureaus, hier niet onder daar zij zich niet op bepaalde personen richten."[120]

In de Wpbr (zelf) is inhoudelijk weinig geregeld over het werk van recherchebureaus. Zo blijkt uit de wet niet aan welke eisen recherchewerkzaamheden moeten voldoen en ook niet welke instrumenten recherchebureaus hebben om die uit te voeren.[121] Wel moet een onderzoeker

[116] *Kamerstukken II* 1993/94, 23478, nr. 3 (mvt), p. 17.

[117] Beleidsregels particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus 2019, par. 1.2.

[118] *Kamerstukken II* 1993/94, 23478, nr. 3 (mvt), p. 8

[119] Beleidsregels particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus 2019, pararagraaf 1.2.

[120] *Kamerstukken II* 1993/94, 23478, nr. 3 (mvt), p. 8. Zie ook *Kamerstukken II* 1994/95, 23478, nr. 5 (mva II), p. 23.

[121] Vgl. ook *Kamerstukken II* 1994/95, 23478, nr. 5 (mva II), p. 22.

aan bepaalde eisen voldoen om een vergunning te krijgen. In artikel 4, eerste lid, van de Wpbr is als volgt bepaald:

> "Een vergunning als bedoeld in artikel 2, eerste of tweede lid, wordt verleend indien, gelet op de voornemens en antecedenten van de aanvrager of van de personen die het beleid van de aanvrager bepalen, naar redelijke verwachting zal worden voldaan aan de bij of krachtens de artikelen 6 tot en met 10 gestelde regels en ook overigens zal worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen van een goede beveiligingsorganisatie of een goed recherchebureau in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht."

Uit artikel 14, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van de Wpbr volgt daarnaast dat de minister de vergunning kan intrekken als een recherchebureau handelt in strijd met hetgeen van een goed recherchebureau in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht.

Het recherchebureau moet zich op grond van dat vereiste niet alleen aan de wet houden,[122] maar ook overigens behoorlijk werken.[123] Volgens de regering wordt de invulling van die open norm mede bepaald door de belangen die de Wpbr probeert te beschermen: "de belangen en rechten van burgers, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van bewegen en het belang van de criminaliteitspreventie."[124] Onder meer het handelen in strijd met privacywetgeving kan leiden tot het oordeel dat is gehandeld op een wijze die niet past bij wat van een goed recherchebureau in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht.[125]

In deze context is ook de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: **Rpbr**) relevant. In artikel 23a van de Rpbr is bepaald dat een recherchebureau een (privacy)gedragscode vaststelt en naleeft. Die code moet identiek zijn aan het model uit de bijlage bij de regeling dat is opgesteld door de Nederlandse Veiligheidsbranche.[126] In die

[122] Zie *Kamerstukken II* 1994/95, 23478, nr. 5 (mva II), p. 23 over relevante wettelijke bepalingen (uit de tijd van de invoering van de regeling).

[123] *Kamerstukken II* 1994/95, 23478, nr. 5 (mva II), p. 7. Op p. 23 geeft de regering een voorbeeld: "Een voorbeeld van een werkwijze die niet strafrechtelijk verboden is maar die niet behoorlijk is, is het verkrijgen van gegevens waarop men geen recht heeft, door zich voor te doen als een persoon of instantie aan welke deze gegevens op grond van de privacyregelgeving wel verstrekt mogen worden." Zie later op diezelfde pagina over of het aanvaardbaar is om personen te schaduwen of te screenen.

[124] *Kamerstukken II* 1994/95, 23478, nr. 5 (mva II), p. 7.

[125] *Kamerstukken II* 1994/95, 23478, nr. 5 (mva II), p. 21.

[126] Alleen recherchebureaus in de zin van de Wpbr zijn op grond van de Rpbr verplicht om deze gedragscode vast te stellen. Niettemin kunnen vanzelfsprekend ook andere onderzoeksbureaus ervoor kiezen (al dan niet omdat ze lid worden van de brancheverenigingen) om de gedragscode vast te stellen. De normen uit de gedragscode richten zich tot *particuliere onderzoeksbureaus*. De definitie van die term in de gedragscode (zie artikel 3) is ruimer dan die van *recherchebureau* in de zin van de Wpbr.

gedragscode worden allerlei eisen gesteld aan de werkzaamheden van recherchebureaus.[127] Zo wordt in paragraaf 5 handen en voeten gegeven aan artikel 5 en 6 van de AVG.[128]

In paragraaf 7 komen diverse onderzoeksmethoden aan de orde. In de inleiding worden drie basisregels geformuleerd: (i) de rechten en plichten die gelden voor iedere burger, gelden ook voor particuliere onderzoeksbureaus, (ii) onderzoeksmogelijkheden van opdrachtgevers komen *mutatis mutandis* ook toe aan de sector particuliere onderzoeksbureaus als ze door die opdrachtgevers worden ingeschakeld voor het doen van onderzoek, en (iii) bij het bepalen van de aard van de onderzoeksmethoden en -middelen worden de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht genomen.[129] In het vervolg van paragraaf 7 worden allerlei onderzoeksmethoden besproken. Aan de orde komt onder meer wanneer een bepaalde methode wel of niet kan worden ingezet. Overtreding van (bepalingen uit) de gedragscode kan een relevant gezichtspunt zijn wanneer de civiele rechter nagaat of onrechtmatig is gehandeld.[130]

4.2. Algemene verordening gegevensbescherming

Ten tweede wijzen wij op de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: **AVG**).[131] Dat is een EU-verordening met regels over de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens (zie artikel 1, eerste lid, van de AVG). De term 'persoonsgegevens' is in artikel 4, onderdeel 1, van de AVG als volg gedefinieerd:

> "alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon („de betrokkene"); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon […]."

In onderdeel 2 van artikel 4 zijn allerlei voorbeelden gegeven van een verwerking:

> "het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden

---

[127] Vgl. ook M. Hurks, 'Vertrouwen is goed, particuliere recherche is beter: een jurisprudentieonderzoek naar particuliere recherche in het arbeidsrecht', *ArbeidsRecht* 2019/22, p. 8.

[128] Zie daarover paragraaf 4.2.

[129] Deze basisregel wordt afgeleid uit artikel 5, eerste lid, en artikel 6, eerste lid, onderdeel f, van de AVG.

[130] Vgl. Rb. Oost-Brabant 22 mei 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:2701.

[131] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (Algemene verordening gegevensbescherming).

> of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens […].”[132]

Ook bij integriteitsonderzoeken worden (vaak) persoonsgegevens verwerkt. Dat betekent dat integriteitsonderzoekers (vaak) aan de normen uit de AVG zijn gebonden.[133]

In artikel 5, eerste lid, van de AVG zijn beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens neergelegd. Samengevat worden de volgende beginselen genoemd: rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie (onderdeel a),[134] doelbinding (onderdeel b), minimale gegevensverwerking (onderdeel c), juistheid (onderdeel d), opslagbeperking (onderdeel e) en integriteit en vertrouwelijkheid (onderdeel f). De verwerkingsverantwoordelijke[135] is op grond van het tweede lid verantwoordelijk voor de naleving van het eerste lid.

In artikel 6, eerste lid, van de AVG is bepaald dat verwerking alleen rechtmatig is indien en voor zover aan ten minste een van de genoemde voorwaarden is voldaan. Een daarvan is dat de betrokkene toestemming heeft gegeven voor de verwerking van zijn persoonsgegevens voor een of meer specifieke doeleinden (onderdeel a). Een andere (genoemd in onderdeel f) is dat de verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde. Die belangen worden op de weegschaal gelegd met de belangen en de grondrechten van de betrokkene.

Bij integriteitsonderzoeken kan de verwerkingsgrondslag die uit onderdeel f zijn.[136] Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU blijkt dat een verwerking in de zin van onderdeel f rechtmatig is wanneer is voldaan aan drie cumulatieve voorwaarden. Ten eerste moet er, kort gezegd, een gerechtvaardigd belang zijn bij de gegevensverwerking. Aan die voorwaarde is snel voldaan. Het Hof van Justitie van de EU overweegt bijvoorbeeld dat een ‘breed scala’ aan belangen als gerechtvaardigd wordt erkend.[137] In het bijzonder is deze bepaling volgens het Hof ruimer dan ‘tot de wet behorend, wet zijnd, in een wet vastgelegd’ belang. Wel moet het aangevoerde gerechtvaardigde belang rechtmatig zijn.[138]

---

[132] Zoals al uit de tekst van de bepaling blijkt, is deze opsomming niet limitatief. Zie ook HvJ 24 februari 2022, C-175/20, ECLI:EU:C:2021:124, r.o. 35.

[133] Zie artikel 10 van de AVG over specifiek de verwerking van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten.

[134] Vgl. daarover paragraaf 7 van de (Privacy)gedragscode sector particuliere onderzoeksbureaus van de vereniging van particuliere beveiligingsorganisaties. Die gedragscode is een bijlage bij de Rpbr.

[135] Zie artikel 4, onderdeel 7, van de AVG voor de definitie van deze term.

[136] Zie ook de hierna besproken Nederlandse rechtspraak.

[137] Bijvoorbeeld HvJ EU 7 december 2023, C-26/22 & C-64/22, ECLI:EU:C:2023:958, r.o. 76 (*UF & AB/Land Hessen*); HvJ EU 12 september 2024, C-17/22 & C-18/22, ECLI:EU:C:2024:738, r.o. 50.

[138] Bijvoorbeeld HvJ EU 4 oktober 2024, C-621/22, ECLI:EU:C:2024:858, r.o. 40 (*Koninklijke Nederlandse Lawn Tennisbond/Autoriteit Persoonsgegevens*).

De tweede voorwaarde is dat de verwerking noodzakelijk moet zijn voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang (het beginsel van subsidiariteit). Als het gerechtvaardigde belang even doeltreffend kan worden behartigd met middelen die minder ingrijpend zijn, dan zijn die middelen aangewezen. Het Hof onderzoekt deze voorwaarde in samenhang met het in artikel 5 verankerde beginsel van minimale gegevensverwerking.[139] In het *Mousse*-arrest overweegt het Hof bijvoorbeeld dat het verwerken van bepaalde persoonsgegevens in die specifieke zaak niet noodzakelijk lijkt om het gerechtvaardigde belang te dienen.[140]

De derde voorwaarde is dat de belangen of de fundamentele vrijheden en de grondrechten van de bij de gegevensbescherming betrokken persoon niet zwaarder wegen dan het gerechtvaardigde belang in kwestie (het beginsel van proportionaliteit in strikte zin).[141] Deze voorwaarde impliceert volgens het Hof een afweging van de betrokken tegengestelde rechten en belangen die in beginsel afhangt van de omstandigheden van het concrete geval. Het Hof overweegt dat de belangen en grondrechten van de betrokkene met name zwaarder wegen wanneer persoonsgegevens worden verwerkt in omstandigheden waarin de betrokkenen een dergelijke verwerking redelijkerwijs niet verwachten.[142]

De rechtbank Amsterdam past dit stappenplan toe in een uitspraak over een onderzoek dat een bedrijf heeft laten doen naar een werknemer die zich beweerdelijk grensoverschrijdend heeft gedragen.[143] Naar het oordeel van de rechtbank is het onderzoek conform de AVG ingesteld. Het gerechtvaardigde belang bestaat in deze zaak in de wettelijke plicht van de werkgever om zorg te dragen voor een veilige en gezonde omgeving voor haar werknemers.[144] De rechtbank weegt in het kader van het beginsel van proportionaliteit mee dat er sterke aanwijzingen voor dat gedrag zijn en dat het (beweerdelijk) vaker is voorgekomen.[145] Inzake het beginsel van subsidiariteit overweegt de rechtbank dat er eerder al gesprekken met de werknemer hebben plaatsgevonden en dat de werkgever goede redenen had om een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren.[146] Verder overweegt de rechtbank:

> "Anders dan [verzoekster] heeft betoogd, hoefden [verweerster sub 1] en [verweerster sub 2] niet eerst objectief te hebben vastgesteld of er een redelijk vermoeden was van grensoverschrijdend gedrag door [verzoekster]. Immers, de gegrondheid en de inhoud van de melding van [naam interne klant] zou juist door [verweerster sub 1] worden

[139] Bijvoorbeeld HvJ EU 4 oktober 2024, C-621/22, ECLI:EU:C:2024:858, r.o. 42-43 (*Koninklijke Nederlandse Lawn Tennisbond/Autoriteit Persoonsgegevens*).
[140] HvJ EU 9 januari 2025, C-394/23, ECLI:EU:C:2025:2, r.o. 55-56 (*Mousse*).
[141] Bijvoorbeeld HvJ EU 7 december 2023, C-26/22 & C-64/22, ECLI:EU:C:2023:958, r.o. 79 (*UF & AB/Land Hessen*).
[142] Bijvoorbeeld HvJ EU 4 oktober 2024, C-621/22, ECLI:EU:C:2024:858, r.o. 44-45 (*Koninklijke Nederlandse Lawn Tennisbond/Autoriteit Persoonsgegevens*).
[143] Rb. Amsterdam 21 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2166.
[144] Vgl. ook Rb. Amsterdam 10 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7398, r.o. 4.9.
[145] R.o. 4.11-4.12.
[146] R.o. 4.13.

> onderzocht. Ook zou worden onderzocht of een zakelijke samenwerking tussen [verzoekster] en [naam interne klant] nog mogelijk was. Het onderzoek had ook kunnen resulteren in de conclusie dat geen sprake was van grensoverschrijdend gedrag van [verzoekster]. Dat er andere, minder ingrijpende middelen voorhanden waren om het onderzoeksdoel te realiseren is niet gebleken. Ook is niet gebleken dat [verweerster sub 1] zich verder in het privéleven van [verzoekster] heeft gemengd dan voor het onderzoek naar haar gedrag en de gevolgen daarvan voor de werkvloer noodzakelijk was."[147]

Ook in de *Arib*-zaak is aan de drie voorwaarden van artikel 6, eerste lid, onderdeel f, van de AVG voldaan.[148] De rechtbank Den Haag stelt vast dat het verwerken van de persoonsgegevens van Arib noodzakelijk is voor de behartiging van de belangen van de werkzame ambtenaren bij het waarborgen van een sociaal veilige werkomgeving, de eigen gerechtvaardigde belangen van de Tweede Kamer en die van andere belanghebbenden (zoals het algemene publiek). De zorgplicht van de werkgever voor een sociaal veilige werkomgeving komt verder nog ter sprake. Een en ander brengt de rechtbank tot de conclusie dat er gerechtvaardigde belangen in het spel zijn waarop ook het onderzoeksbureau zich kan beroepen.[149]

De rechtbank leidt de andere twee voorwaarden in met de volgende overweging:

> "De vraag naar de noodzakelijkheid van de gegevensverwerking (en de daaruit voorvloeiende vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit) en de vraag of de fundamentele rechten en vrijheden van verzoekster moeten prevaleren, valt in hoge mate samen met de beoordeling van de vraag naar de proportionaliteit en subsidiariteit van het besluit tot het instellen van het feitenonderzoek. De verwerking van verzoeksters persoonsgegevens heeft immers plaatsgevonden in het kader dat feitenonderzoek."[150]

De vraag of een (onafhankelijk) integriteitsonderzoek is uitgevoerd in lijn met de AVG, valt kennelijk in hoge mate samen met de vraag of de beslissing om een dergelijk onderzoek uit te laten voeren in lijn is met de AVG. De rechtbank bespreekt dan waarom het gerechtvaardigd was om in dit geval voor een onafhankelijk onderzoek te kiezen:

> "Gelet op de context en de persoonlijke verhoudingen tussen de betrokkenen, is de rechtbank daarom van oordeel dat het Presidium en de Griffier in redelijkheid hebben kunnen menen dat het beter was om in dit geval niet (functionarissen van) de Tweede

[147] R.o. 4.13.

[148] Rb. Den Haag 5 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:1138 (*Arib*). Voor de goede orde merken wij op dat dit een andere uitspraak is dan de uitspraak die wij eerder over dit onderzoek bespraken. In de 1138-zaak draait specifiek om de verwerking van persoonsgegevens. In de eerder besproken 1113-zaak stelt Arib de Staat aansprakelijk voor de door haar geleden schade. In die zaak komt in r.o. 9.4 e.v. artikel 6, eerste lid, onderdeel f, van de AVG wel nog ter sprake.

[149] R.o. 7.22.1-7.22.2.

[150] R.o. 7.22.3.

> Kamer, maar externe deskundigen te laten onderzoeken of er iets waar was van wat er in de anonieme brieven stond, en om verdere beslissingen van de uitkomsten van dat onderzoek te laten afhangen. Een extern feitenonderzoek was misschien niet de enig denkbare oplossing, maar de rechtbank is van oordeel dat het Presidium en de Griffier op dat moment in redelijkheid voor die oplossing hebben kunnen kiezen."[151]

De rechtbank overweegt dat toen de keuze voor het onderzoek werd gemaakt al voorzienbaar was dat de belangen van Arib zouden worden geraakt. Daarom moesten de opdrachtgevers (de griffier en het presidium) zich rekenschap geven van de aard van de bij het onderzoek betrokken informatie en de gevoeligheid ervan voor het leven (zowel professioneel als persoonlijk) van Arib. De belangen van Arib moesten worden afgewogen tegen de hiervoor besproken gerechtvaardigde belangen. Daarbij speelt mee dat personen met een publieke functie, zoals politici, meer inmenging moeten dulden aan de ene kant en dat de reputatie van politici van wezenlijk belang is om goed te functioneren en dus dat zij er belang bij hebben dat hun reputatie niet onnodig wordt beschadigd aan de andere kant. De rechtbank wijst er verder op dat relevant is dat het onderzoek is gericht alleen op Aribs gedrag binnen de ambtelijke organisatie. Het gaat niet over haar openbare en/of politieke optreden en ook niet om haar gedrag in het openbare of privéleven. Verder overweegt de rechtbank dat het onderzoek zag op (alleen) het vaststellen van de feiten en niet op een normatieve beoordeling.[152]

Uiteindelijk komt de rechtbank tot de volgende conclusie:

> "De conclusie uit het voorgaande is dat er aan de zijde van het Presidium en de Griffier sprake is van een gerechtvaardigd belang, noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens en een belangenafweging die er niet toe hoeft te leiden dat van verwerking van verzoeksters persoonsgegevens had moeten worden afgezien. Dat betekent dat het Presidium en de Griffier een beroep op de grondslag van artikel 6 lid 1 onder f AVG toekomt. Ook de gedelegeerd opdrachtgevers en Hoffmann kunnen zich op deze grondslag beroepen."[153]

Arib betoogt ook dat de openbaarmaking van de samenvatting van het rapport niet kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 6, eerste lid, onder f, van de AVG. De rechtbank volgt dat betoog niet. Zij overweegt:

> "Het Presidium en de Griffier hebben een gerechtvaardigd belang bij openbaarmaking van de samenvatting van het onderzoeksrapport. Het feitenonderzoek zag op gedragingen van verzoekster in haar hoedanigheid van Voorzitter van de Tweede Kamer. Zoals gezegd vervulde verzoekster daarmee een publieke- en politieke functie. In de Tweede Kamer en de Commissie voor de Werkwijze heeft een debat plaatsgevonden over het besluit van

[151] R.o. 7.22.7.

[152] R.o. 7.22.9.

[153] R.o. 7.23.

het Presidium en de Griffier om het feitenonderzoek in te stellen. Bovendien bestond er media- en publieke belangstelling voor het feitenonderzoek en heeft verzoekster zelf actief de media opgezocht om haar kant van het verhaal te vertellen. In deze omstandigheden hebben het Presidium en de Griffier er in redelijkheid voor kunnen kiezen de samenvatting van het onderzoeksrapport openbaar te maken door toezending daarvan aan de Tweede Kamer. Daarmee werd het belang van het afleggen van politieke en publieke verantwoording gediend."[154]

De rechtbank wijst er vervolgens op dat de openbaarmaking van de samenvatting noodzakelijk was om deze belangen te dienen. Een minder ingrijpende variant was niet voorhanden en aan de belangen van Arib komt, mede gelet op haar rol als politica, niet meer gewicht toe dan aan de belangen die met openbaarmaking van de samenvatting zijn gemoeid.[155]

Zowel de partij die de opdracht geeft om een integriteitsonderzoek te doen als diegenen die het onderzoek uitvoeren, [156] moeten zich houden aan de AVG en dus aan onder meer de in artikel 5 genoemde beginselen en de in artikel 6 genoemde verwerkingsgrondslagen.[157] Het gevolg kan zijn dat een integriteitsonderzoeker bepaalde persoonsgegevens onder bepaalde omstandigheden niet mag verwerken, bijvoorbeeld omdat minder ingrijpende maatregelen voorhanden zijn om het onderzoeksdoel te bereiken of omdat de belangen en grondrechten van het voorwerp van onderzoek zwaar wegen.[158]

Het hangt af van de concrete omstandigheden van het geval of dat zo is. Zo bestaat een ander (gerechtvaardigd) belang bij een persoonsgericht onderzoek dan bij een cultuuronderzoek of een prevalentieonderzoek. In het eerste geval is het doel van het onderzoek om zicht te krijgen op het handelen en nalaten van een specifiek persoon. Dat is niet (zonder meer) zo bij die andere typen onderzoeken. Dat kan tot gevolg hebben dat verwerking van persoonsgegevens bij een persoonsgericht onderzoek sneller door de beugel kan dan bij een cultuur- of prevalentieonderzoek. Of dat zo is, hangt natuurlijk ook weer af van de omstandigheden van het concrete geval.

Ook allerlei andere omstandigheden zullen meespelen. Onder meer, natuurlijk, op welke wijze en op welke schaal persoonsgegevens zijn verwerkt, of diegene van wie de persoonsgegevens

[154] R.o. 7.28.1.

[155] R.o. 7.28.2.

[156] Een integriteitsonderzoeker verwerkt bijvoorbeeld persoonsgegevens als hij persoonsgegevens opneemt in een rapport en het rapport verspreidt. Vgl. Rb. Den Haag 12 maart 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:3453, r.o. 4.26.

[157] Een integriteitsonderzoeker kan zowel verwerker als verwerkingsverantwoordelijke zijn. Zie Rb. Den Haag 5 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:1138, r.o. 7.3 e.v. (*Arib*).

[158] Strikt genomen is de vraag of het onderzoek is *ingesteld* (en persoonsgegevens zijn overgedragen ten behoeve van het onderzoek) conform de AVG-regels een andere vraag dan die of het onderzoek is *uitgevoerd* conform de AVG-regels (vgl. Rb. Amsterdam 3 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:5257, r.o. 4.12 e.v. waarin de rechtbank het verschil een aantal maal benadrukt), maar uit de hiervoor besproken uitspraken blijkt dat die vragen in ieder geval in zekere mate (kunnen) overlappen.

zijn verwerkt een publiek figuur is of niet, wat er voor die persoon op het spel staat en of de onderzoeksresultaten openbaar worden gemaakt. Het is daarom niet mogelijk om *in abstracto* aan te geven of een bepaalde verwerking van persoonsgegevens mag of niet op grond van de AVG.[159]

5. Tussenconclusie: rol, taken en bevoegdheden van integriteitsonderzoekers

In dit deel van het onderzoek hebben wij stilgestaan bij de eerste onderzoeksvraag. Die luidt als volgt:

> *Wat zijn rechtens de rol, taken en bevoegdheden van integriteitsonderzoekers en wat zijn de juridische grenzen hieraan?*

De eerste onderzoeksvraag is ruim opgezet. Hoewel onze bespreking van hiervoor tamelijk uitvoerig is geweest, heeft die in zekere mate toch een oppervlakkig karakter door de brede opzet van de onderzoeksvraag.

De onderzoeksvraag gaat ten eerste over de *rol en taken* die integriteitsonderzoekers op basis van het recht hebben. Wat de rol en de taken zijn van een dergelijke onderzoeker hangt in de eerste plaats af van de aard van het onderzoek waarvoor hij is ingeschakeld. Een forensisch onderzoek verlangt nu eenmaal wat anders van een onderzoeker dan een cultuur- of prevalentieonderzoek, bijvoorbeeld.[160] Daarmee is evenwel nog geen antwoord gegeven op de vraag wat *rechtens* de rol en taken van een integriteitsonderzoeker zijn.

Uit de wet volgt niet in *algemene* termen wat van een integriteitsonderzoeker kan worden verwacht. Er is geen algemene regeling voor integriteitsonderzoekers.[161] Wel kunnen uit het bestuursrecht, het civiele recht en (specifiek voor bepaalde beroepsgroepen) het tuchtrecht allerlei (zorgvuldigheids)normen worden afgeleid waaraan een onderzoek moet voldoen. Voldoet een onderzoek niet aan die normen, dan kan het gevolg zijn dat het onderzoek niet door het bestuursorgaan aan een besluit ten grondslag kan worden gelegd (bestuursrecht), dat de onderzoeker een onrechtmatige daad pleegt of dat een arbeidsrechtelijke maatregel

[159] Typerend is dat in Rb. Rotterdam 17 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:13218, r.o. 7.3-7.4 de inzet van camera-observaties geen problemen opleverde met het oog op de AVG, maar in Rb. Rotterdam 17 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:12695, r.o. 5.2-5.7 wel.

[160] Vgl. wellicht P.A. Charbon & R.H. Broekhuijsen, 'Zorgvuldig onderzoek', *ArbeidsRecht* 2022/12, par. 2.

[161] Wel volgt uit de Wpbr wat voor werkzaamheden *specifiek* een recherchebureau in de zin van die wet uitvoert Uit een wettelijke bepaling kan in zekere mate blijken wat de rol en taak van een integriteitsonderzoeker is. Een goed voorbeeld is het voorgestelde artikel 36c van de Gemeentewet (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche, een wetsvoorstel waarover recentelijk is geadviseerd door de Afdeling advisering). Uit het eerste lid van die bepaling volgt duidelijk wat het onderzoek behelst (een risicoanalyse die ziet op een aantal bepalingen uit de Gemeentewet). Aldus is duidelijk in de wet bepaald wat het onderzoeksdoel is. Veel vaker blijkt het onderzoeksdoel niet uit de wet.

niet door de beugel kan (het civiele recht) of dat de onderzoeker tuchtrechtelijk aansprakelijk is (tuchtrecht). Tussen de normen in de verschillende rechtsgebieden bestaat wel een bepaalde mate van overlap. Zo wordt in elk van de genoemde rechtsgebieden getoetst of de integriteitsonderzoeker zich heeft gehouden aan het beginsel van hoor en wederhoor.

Binnen welk rechtsgebied en aan de hand van wat voor normen een integriteitsonderzoek kan of moet worden beoordeeld, hangt onder meer af van de aard van het onderzoek en de context waarin het onderzoek wordt gedaan. Van een persoonsgericht onderzoek wordt bijvoorbeeld wat anders verwacht dan van een prevalentieonderzoek. In het eerste geval zijn de gevolgen voor een (enkele) persoon vermoedelijk groter dan in het tweede geval. Dat heeft gevolgen voor de toepasbaarheid van de Wpbr en de AVG en (vermoedelijk) ook voor de zorgvuldigheid die moet worden betracht. Net zo goed maakt het uit of onderzoek wordt gedaan naar een ambtsdrager of naar een ambtenaar. Het tweede onderzoek vindt plaats in de context van het ambtenarenrecht of (tegenwoordig) het arbeidsrecht, het eerste niet.[162] Ook is van belang of het onderzoek wordt gedaan door een advocaat of een accountant of door, bijvoorbeeld, een *ad hoc* samengestelde commissie. Advocaten en accountants zijn gebonden aan het tuchtrecht, een *ad hoc* ingestelde commissie niet.[163]

Een ander deel van de onderzoeksvraag gaat over *bevoegdheden*. Wij hebben vastgesteld dat integriteitsonderzoekers (doorgaans) geen publiekrechtelijke bevoegdheden hebben. Zij kunnen immers niet eenzijdig rechten en plichten wijzigen. Als niet-publieke actoren mogen integriteitsonderzoekers *in beginsel* alle instrumenten gebruiken. Ze hebben daarvoor geen uitdrukkelijke wettelijke grondslag nodig. Wel zijn integriteitsonderzoekers uiteraard aan de wet gebonden en de wet kan grenzen stellen aan de mogelijkheden van onderzoekers. Die grenzen blijken onder meer uit de Wpbr, Rpbr en de (privacy)gedragscode sector particuliere onderzoeksbureau van de vereniging van particuliere beveiligingsorganisaties en de AVG.

Het toepassingsbereik van deze regelingen is wel beperkt. De Wpbr, Rpbr en (daarmee) de (privacy)gedragscode komt alleen in beeld wanneer een onderzoeker kan worden aangemerkt als een recherchebureau in de zin van de Wpbr. Het moet dan gaan om onderzoek dat betrekking heeft op natuurlijke personen (zoals het geval is bij persoonsgericht of forensisch onderzoek). De AVG is pas van toepassing als er persoonsgegevens verwerkt worden. Dat betekent dat deze regelingen buiten beeld kunnen blijven bij integriteitsonderzoeken die niet zijn gericht op natuurlijke personen, zoals bij prevalentie- en cultuuronderzoeken. Bij zulke onderzoeken staat immers niet het handelen van een specifiek persoon centraal. Tegelijkertijd kunnen ook dan de normen uit de AVG relevant zijn, bijvoorbeeld omdat persoonsgegevens

[162] De ambtsdrager naar wie een integriteitsonderzoek is verricht en die rechtsbescherming zoekt, zal zich in de meeste gevallen tot de burgerlijke rechter (moeten) wenden met een vordering op grond van onrechtmatige daad. De eisen aan onderzoek die uit die bepaling kunnen worden afgeleid zullen dan ook snel op voorgrond staan bij de invulling van de juridische rol en taken van de integriteitsonderzoeker.

[163] Tenzij bijvoorbeeld advocaten of accountants in die commissie zitting hebben.

worden verwerkt van personen die deelnemen aan het onderzoek. Wij wijzen bijvoorbeeld op de situatie dat niet-geanonimiseerde vragenlijsten worden ingevuld en verwerkt of dat interviews niet-geanonimiseerd worden verwerkt in een rapport.

III. JURIDISCHE GRENZEN AAN DE INZET VAN BEPAALDE INSTRUMENTEN

Welke juridische grenzen zijn er bij de inzet van (in ieder geval) de volgende instrumenten:

a. Interviews
b. Onderzoek van de (digitale en/of fysieke) werkomgeving
c. Het beschikbaar stellen van informatie (uit bijv. de e-mailbox) door anderen (tijdens of na het ambt)?

In dit deel van het onderzoek gaan wij in op juridische grenzen bij de inzet van de specifieke instrumenten genoemd in de onderzoeksvraag. Voor een belangrijk deel is onze beschouwing een toepassing van de uitgangspunten besproken in het eerste deel van dit onderzoek.

6. Interviews

Wij bespreken eerst met welke juridische grenzen een integriteitsonderzoeker te maken krijgt die interviews afneemt.

6.1. Relevante factoren bij het vaststellen van de juridische grenzen

Bij het vaststellen van die juridische grenzen zijn in ieder geval vier factoren relevant. Ten eerste: de aard, het doel of de mogelijke gevolgen van het interview. Wat de aard, het doel of gevolg van een interview is, hangt in belangrijke mate af van de aard van het onderzoek. Bij een persoonsgericht onderzoek is het doel om te achterhalen of een overheidsfunctionaris een bepaalde gedraging heeft begaan (en eventueel hoe die moet worden gekwalificeerd). Als in het kader van een dergelijk onderzoek interviews worden afgenomen, dan gebeurt dat om dát onderzoeksdoel te bereiken. Prevalentieonderzoeken en cultuuronderzoeken zijn dan weer niet of hooguit in beperktere mate gericht op gedragingen van individuen. Een interview is dan bedoeld om inzicht te krijgen in hoe vaak een bepaalde gedraging voorkomt (prevalentieonderzoek) of in de cultuur binnen een organisatie (cultuuronderzoek).

Dat heeft gevolgen voor de eisen die worden gesteld aan interviews en daarmee ook aan de grenzen waarmee integriteitsonderzoekers worden geconfronteerd. Hiervoor bespraken wij in de context van de rechtspraak van de civiele rechter al dat naarmate een onderzoek meer

is gericht op één persoon of grotere gevolgen heeft voor één persoon, meer zorgvuldigheid van de onderzoeker kan worden verwacht.[164]

Ten tweede is relevant met wie het interview wordt gehouden. Een interview met de melder van een mogelijke integriteitsschending heeft een ander karakter dan een interview met de persoon die de melding betreft. Hetzelfde geldt voor interviews met 'derden', die soms meer direct en soms indirect bij een zaak zijn betrokken.

Ook relevant is waarnaar het onderzoek wordt gedaan en waarover het interview gaat. Een interview over het niet registreren van nevenfuncties is aanmerkelijk eenvoudiger dan een interview waarbij mogelijk tevens strafbare feiten een rol spelen. Een en ander heeft directe gevolgen voor interviewtechnieken die in een concreet geval moeten worden ingezet en de juridische grenzen waarmee de onderzoeker wordt geconfronteerd.

De vierde relevante factor is de juridische context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt. Hiervoor hebben wij steeds een onderscheid gemaakt tussen het bestuursrecht, het civiele recht en het tuchtrecht. Hoewel de eisen die aan integriteitsonderzoeken worden gesteld in grote lijnen overeenkomen, kunnen wij niet met zekerheid zeggen dat de eisen in elk van deze drie rechtsgebieden steeds *precies* hetzelfde zijn. Voor de volledigheid merken wij bovendien nog op dat een interview vanwege een integriteitsonderzoek van een andere aard is dan een verhoor met het oog op strafrechtelijke vervolging. Zodra interviews omtrent integriteit mogelijke tuchtrechtelijke of strafrechtelijke gevolgen hebben, heeft dat gevolgen voor de aard van dat interview.

6.2. Waarom het onmogelijk is om uitputtend de juridische grenzen weer te geven

Het voorgaande laat wel zien dat er niet één set van juridische eisen is waar een onderzoeker rekening mee moet houden wanneer hij integriteitsonderzoek afneemt. Volgens ons is het niet mogelijk om uitputtend weer te geven wanneer een integriteitsonderzoeker gebonden is aan welke eisen – en daarmee wanneer hij geconfronteerd wordt met welke grenzen.

Een eerste reden is dat ook onderzoeken van hetzelfde *soort* niet steeds exact hetzelfde zijn vormgegeven. Zo zullen bij sommige cultuuronderzoeken individuen buiten schot blijven, maar in andere cultuuronderzoeken niet. Dat verschil heeft gevolgen voor de te betrachten zorgvuldigheid. Dat blijkt wel uit de uitspraak inzake de docent Frans.[165] Daarin werd een cultuuronderzoek uitgevoerd, maar waren er aanzienlijke gevolgen voor een individu. Dat leidt ertoe dat op de onderzoeker een zwaardere zorgvuldigheidsplicht rust dan wanneer het cultuuronderzoek niet zulke grote gevolgen heeft voor een individu. Een en ander betekent

[164] Zie daarover paragraaf 3.2.2.

[165] Rb. Oost-Brabant 8 maart 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:1095. Zie daarover paragraaf 3.2.2.

dat het niet mogelijk is om *in abstracto* aan te geven waar de grens precies ligt bij een bepaald type onderzoek.

Een tweede reden is dat het niet goed mogelijk is om *alle* denkbare grenzen te beschrijven. Wij zouden dan moeten (kunnen) voorzien wat allemaal mis kan gaan wanneer onderzoekers interviews afnemen. Dat is niet mogelijk, alleen al gelet op het casuïstische karakter van de materie.

6.3. Juridische grenzen die volgen uit het geschreven recht en de rechtspraak

Wat wij wel kunnen, is beschrijven welke grenzen uitdrukkelijk uit het geschreven recht en de rechtspraak kunnen worden afgeleid.

6.3.1. De rechtspraak: beginselen die verband houden met deugdelijk onderzoek

Hiervoor hebben laten zien welke meer algemene eisen in het bestuursrecht, civiele recht en het accountants- en advocatentuchtrecht wordt gesteld aan deugdelijk integriteitsonderzoek. Vanzelfsprekend is een integriteitsonderzoeker (in voorkomende gevallen) gehouden om zich te conformeren aan zulke eisen als hij interviews afneemt. Dat illustreren wij hierna aan de hand van de rechtspraak van de civiele rechter. Uit zijn jurisprudentie blijkt onder meer dat gewicht toekomt aan de volgende uitgangspunten:

> "onafhankelijkheid en onpartijdigheid, transparantie, hoor en wederhoor, zorgvuldigheid in onderzoek, in rapportage en in de omgang met tegenstrijdige belangen."[166]

Deze uitgangspunten zijn relevant voor integriteitsonderzoek in brede zin en werken (dus) ook door wanneer een integriteitsonderzoeker interviews afneemt. Zo is niet goed voorstelbaar dat een interview kan worden gebruikt als de vragensteller partijdige of anderszins gekleurde vragen stelt.[167] Uit een oogpunt van zorgvuldigheid is het dan weer van belang dat kritisch wordt bekeken of verklaringen die zijn afgelegd in interviews consistent zijn, passen binnen het gehele beeld en niet van één persoon afkomstig zijn.[168] Van een transparant onderzoeker kan dan weer (in beginsel) worden verwacht dat die duidelijk is over het doel van het

---

[166] Rechtbank Den Haag 3 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:759, r.o. 6.20, *O&A* 2022/45. In Rb. Gelderland 19 december 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:5527 wordt het beginsel van hoor en wederhoor (ook) geplaatst in de sleutel van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die ook doorwerken in de privaatrechtelijke verhoudingen. Zie r.o. 5.23.

[167] Vgl. ook Rb. Rotterdam 24 september 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:11373, r.o. 3.6, *JAR* 2025/251, m.nt. G.H. Boelens. Voor een tuchtrechtelijk verwijt is het in het accountantstuchtrecht dan weer niet voldoende dat de vraagstelling mede is ingegeven door bij de vraagsteller aanwezige vermoedens. Zie CBb 18 december 2014, ECLI:NL:CBB:2014:460, r.o. 3.6.3.

[168] Vgl. Rb. Den Haag 5 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:6642, r.o. 5.

interview.[169] Handelt de integriteitsonderzoeker onvoldoende in lijn met deze fundamentele uitgangspunten, dan overschrijdt hij in zekere zin een juridische grens.

In een aantal uitspraken van de civiele rechter is handen en voeten gegeven aan het beginsel van hoor en wederhoor in het geval dat integriteitsonderzoekers interviews gebruiken in hun onderzoek. Uit de uitspraak over de docent Frans blijkt bijvoorbeeld dat een persoon zich moet kunnen verweren tegen aantijgingen die met interviews worden onderbouwd.[170] De rechtbank overweegt als volgt:

> "Voorts acht de rechtbank het onzorgvuldig jegens [eiser 1] dat in het rapport wel staat dat [eiser 1] en twee collega's, die alle drie met naam en toenaam worden genoemd, door vrijwel iedereen buiten groep 2 zijn aangewezen als degenen die een groot aandeel hebben in de negatieve sfeer, maar dat op geen enkele wijze wordt onderbouwd om welke reden [eiser 1] en deze twee collega's worden aangewezen. Gelet op de voormelde anonimiteit (in tegenstelling tot [eiser 1] en de twee collega's worden de andere deelnemers aan het onderzoek niet bij naam genoemd) en gelet op het ontbreken van concrete voorbeelden was het voor [eiser 1] onmogelijk om zich op zinvolle wijze te verweren tegen de aantijgingen."[171]

Uit de uitspraak volgt verder (in wat meer algemene zin) dat de docent Frans de gelegenheid tot hoor en wederhoor had moeten worden geboden. De rechtbank overweegt: "[eiser 1] is bovendien niet in de gelegenheid gesteld, alvorens het rapport aan de directie/het CvB werd gepresenteerd, te reageren op de jegens hem getrokken conclusie." Aangezien het onderzoek in deze zaak geheel bestond uit interviews, komt deze overweging er in de kern op neer dat de docent Frans had moeten kunnen reageren op de interviews. Ook wanneer in een bepaald onderzoek naast interviews ook andere onderzoeksinstrumenten worden gehanteerd, ligt voor de hand dat de beweerdelijke 'dader' de gelegenheid tot hoor en wederhoor moet worden geboden – in ieder geval in een bepaalde mate.

Ook de zaak over de Schiedamse burgemeester ging voor een deel over hoor en wederhoor naar aanleiding van interviews.[172] In die zaak deed zich de (specifieke) situatie voor dat de burgemeester schriftelijk heeft gereageerd op twee interviewverslagen en in die reactie heeft aangegeven met die verslagen niet akkoord te gaan. In het rapport vermeldt BING in strijd met de werkelijkheid dat de burgemeester in het geheel niet heeft gereageerd. Dat past niet bij een zorgvuldig onderzoek. De rechtbank overweegt:

---

[169] Vgl. (in de accountantstuchtrechtspraak) CBb 14 oktober 2004, ECLI:NL:CBB:2004:AR4938, r.o. 3.4.3.

[170] Rb. Oost-Brabant 8 maart 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:1095, r.o. 4.7. Vgl. ook Rb. Rotterdam 24 september 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:11373, r.o. 3.6, *JAR* 2025/251, m.nt. G.H. Boelens. Zie ook hierna.

[171] R.o. 4.7.

[172] Rb. Midden-Nederland 12 juli 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3456.

> "Het had op de weg van BING gelegen om als zorgvuldig handelend onderzoeksbureau, zeker nu zij zichzelf omschrijft als een op het gebied van integriteit gespecialiseerd onderzoeksbureau (overweging 2.6 hiervoor), melding te maken dat [eiseres] had gereageerd op de interviewverslagen en verder dat zij zich niet akkoord verklaarde met de inhoud daarvan. Dat in het rapport staat dat [eiseres] wel twee keer is geïnterviewd, doet hier niet aan af, omdat daarmee niet is gezegd dat [eiseres] zich akkoord heeft verklaard met de inhoud."[173]

We vervolgen met de uitspraak van de rechtbank Den Haag over de liefdesaffaire binnen het Openbaar Ministerie.[174] Als de onderzoeker een onderzoeksprotocol vaststelt, dan moet dat onderzoeksprotocol wel deugdelijk zijn. In een deugdelijk onderzoeksprotocol moet rekening worden gehouden met de gerechtvaardigde belangen van betrokken personen, onder meer van de persoon van wie het handelen wordt onderzocht.[175] Volgens de rechtbank Den Haag is niet uitgesloten dat anoniem interviews worden afgenomen. Soms is dat zelfs nodig. In zulke gevallen moet in het onderzoeksprotocol wel voldoende rekening worden gehouden met de belangen van de persoon naar wie onderzoek wordt verricht.[176] De rechtbank overweegt:

> "De Commissie had echter in het onderzoeksprotocol uit oogpunt van transparantie over haar werkwijze ook moeten verduidelijken hoe in het kader van haar feitenvaststelling zou worden omgegaan met de invulling van hoor en wederhoor door [eiser] als direct onderwerp van onderzoek, of en welke informatie (verklaringen, documenten en andere gegevens) hij daartoe zou mogen inzien en op welk moment, en dat daarbij van [eiser] geheimhouding naar derden werd verlangd, zoals het geval bleek. Het onderzoeksprotocol regelt geen van deze aspecten."[177]

6.3.2. Het geschreven recht: de harde grenzen van de Wpbr en de AVG

Andere juridische grenzen volgen uit het geschreven recht. Wij bespraken eerder de Wpbr, die integriteitsonderzoekers onder omstandigheden verbiedt om hun werkzaamheden zonder vergunning uit te voeren, en de AVG, waarin de verwerking van persoonsgegevens wordt gereguleerd. Krijgt een integriteitsonderzoeker ook met deze grenzen te maken wanneer hij interviews afneemt?

---

[173] R.o. 4.5. Zie ook CBb 18 december 2014, ECLI:NL:CBB:2014:460, r.o. 3.7.1.

[174] Rechtbank Den Haag 3 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:759, *O&A* 2022/45

[175] R.o. 7.9-7.10. Wel overweegt de rechtbank in r.o. 7.14 als volgt: "Anders dan [eiser] betoogt, leidt de vaststelling dat het onderzoeksprotocol tekort schoot en dat de Commissie hoor en wederhoor gaandeweg heeft ingevuld, niet op zichzelf zonder meer tot de conclusie dat daarom het onderzoek van de Commissie in zijn geheel jegens hem op onrechtmatige wijze is uitgevoerd. Het komt daarbij immers ook aan op hoe de Commissie in de praktijk daadwerkelijk te werk is gegaan bij de inachtneming van deze belangen van [eiser]."

[176] In ieder geval moet bij het bieden van hoor en wederhoor rekening worden gehouden met die belangen. Het komt aan op een afweging. Zie r.o. 7.19.

[177] R.o. 7.12.

Of een integriteitsonderzoeker een Wpbr-vergunning nodig heeft, hangt af van de kwestie of die onderzoeker een recherchebureau is in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel f, van die wet. Dat kan een onderzoeker alleen zijn wanneer hij recherchewerkzaamheden verricht als bedoeld in onderdeel e van dat eerste lid ("het vergaren en analyseren van gegevens"). De belangrijkste vraag in dit verband is dus of een integriteitsonderzoeker door het (enkel) afnemen van interviews gegevens vergaart en analyseert.[178]

In de Wpbr is geen definitie van de term 'gegevens' gegeven, maar uit de toelichting kan worden opgemaakt dat daarmee vooral is gedoeld op gegevens van personen.[179] Wij denken dat op voorhand niet is uitgesloten dat de integriteitsonderzoeker die zijn onderzoek alleen baseert op interviews, zulke gegevens aan het vergaren en analyseren is. Het gevolg is dan dat de onderzoekers een Wpbr-vergunning nodig heeft. Of dat in een concreet geval ook werkelijk zo is, hangt van allerlei factoren af, zoals de aard van het onderzoek.[180]

De integriteitsonderzoeker die zijn onderzoek baseert op interviews heeft alleen te maken met de grenzen die de AVG stelt als hij persoonsgegevens verwerkt. Het zal afhangen van de aard en inhoud van het interview en van de aard en inhoud van de verwerking daarvan of de onderzoeker persoonsgegevens verwerkt. Zo zal een onderzoeker al snel gebonden zijn aan de normen uit de AVG als hij het interview opneemt. Op dat moment verwerkt hij immers de persoonsgegevens van de persoon die wordt geïnterviewd. Ook bij de verslaglegging van een interview kunnen persoonsgegevens worden verwerkt. Illustratief is wellicht een uitspraak van de rechtbank Den Haag waarin wordt betoogd dat de AVG niet van toepassing is op interviews.[181] De rechtbank overweegt naar aanleiding van dat standpunt: "Het opnemen van persoonsgegevens in het document van [eiser 1] c.s. en het verspreiden van het document vallen onder de definitie verwerken van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 4 AVG."[182]

7. Onderzoek van de (digitale en/of fysieke) werkomgeving

De volgende onderzoeksvraag betreft de grenzen van integriteitsonderzoek van de digitale en/of fysieke werkomgeving. Wij bespreken eerst artikel 8 van het EVRM en vervolgens de Wpbr en de AVG.

7.1. Artikel 8 van het EVRM

[178] Dat is volgens de Amsterdamse voorzieningenrechter niet evident. Zie Rb. Amsterdam (vzr.) 10 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7398, r.o. 4.7.

[179] *Kamerstukken II* 1993/94, 23478, nr. 3 (mvt), p. 8. Vgl. ook Beleidsregels particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus 2019, par. 1.2.

[180] Daarbij merken wij op dat integriteitsonderzoekers die interviews afnemen, niet zelden ook andere onderzoeksmethoden zullen gebruiken.

[181] Rb. Den Haag 12 maart 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:3453, r.o. 4.25.

[182] R.o. 4.26.

Artikel 8 van het EVRM, inzake het recht op persoonlijke levenssfeer, vormt een juridische grens bij het onderzoek van de werkomgeving. Van belang om op te merken is allereerst dat een persoon onder omstandigheden ook in een professionele context bescherming kan ontlenen aan dat grondrecht. Een beperking van het grondrecht moet een juridische basis hebben, een legitiem doel dienen, en voldoen aan eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Dat wil zeggen dat er geen lichtere maatregelen mogelijk zijn dan het gedane onderzoek van de werkomgeving (subsidiariteit) én dat geen disbalans bestaat tussen het doel van de beperking en de belangen die worden geraakt (proportionaliteit).

Dit algemene denkkader uit het EVRM komt in de rechtspraak van het EHRM en nationale rechters vooral aan de orde in zaken over onderzoek van de digitale werkomgeving. Het gaat dan bijvoorbeeld over de vraag of inzage mocht worden verkregen in de e-mailbox van een werknemer. Op die jurisprudentie ligt in het vervolg van deze paragraaf de nadruk.

Voordat we overgaan tot onze bespreking, merken we in het algemeen nog het volgende op. Het doel van de inmenging – in dit geval dus: het doel van het onderzoek – heeft invloed op de kwestie of de inmenging voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Zo zal het in het kader van een cultuuronderzoek waarschijnlijk niet (vaak) nodig zijn om onderzoek te doen naar de werkomgeving van een overheidsfunctionaris. Dat is anders bij een persoonsgericht onderzoek, zeker als de verdenking sterk is of het onderzoek ziet op een ernstig feit.

7.1.1. De rechtspraak van het EHRM

Het EHRM heeft verschillende arresten gewezen over toezicht op de werkvloer. Meestal gaat het om de vraag in hoeverre de werkgever zichzelf inzage mag verschaffen in het digitale verkeer van een werknemer.

In het *Copland t. Verenigd Koninkrijk*-zaak werd het telefoon-, e-mail- en internetgedrag van eiser, een assistent van een schoolhoofd, gemonitord om na te gaan of ze schoolfaciliteiten oneigenlijk gebruikte.[183] De school in kwestie is een publieke entiteit, zodat de vraag is of de school inbreuk heeft gemaakt op de *negatieve* plicht die voortvloeit uit artikel 8 van het EVRM om geen inbreuk te maken op het recht op persoonlijke levenssfeer van eiser.

Het EHRM overweegt eerst dat ook als in de werkomgeving telefoongesprekken zijn gevoerd, e-mails zijn verstuurd en op het internet is gesurft, dat onder de bescherming van het recht op persoonlijke levenssfeer van artikel 8 van het EVRM kan vallen. Daarbij is relevant dat in het voorliggende geval eiser geen waarschuwing had gekregen dat haar telefoon-, e-mail- en internetgebruik zou worden gemonitord. Ze had daardoor de redelijke verwachting dat het

[183] EHRM 3 april 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0403JUD006261700 (*Copland t. Verenigd Koninkrijk*)

privé zou blijven.[184] Vervolgens stelt het Hof vast dat er een inmenging in dat recht op persoonlijke levenssfeer is geweest:

> "Accordingly, the Court considers that the collection and storage of personal information relating to the applicant's telephone, as well as to her e-mail and Internet usage, without her knowledge, amounted to an interference with her right to respect for her private life and correspondence within the meaning of Article 8."[185]

Dat de data niet openbaar is gemaakt of is gebruikt in een procedure tegen eiser, maakt niet uit.[186]

Ten slotte bekijkt het EHRM of de inmenging *in accordance with the law* is geschied. Na wat algemene overwegingen stelt het EHRM vast dat zulks niet het geval is. Het betoog van het Verenigd Koninkrijk was dat de school 'anything necessary and expedient' mocht doen om 'further and higher education' mogelijk te maken.[187] Het EHRM ziet die bevoegdheid evenwel niet. Het overweegt vervolgens dat er geen juridische bevoegdheid is voor de school om op deze manier werknemers te monitoren. Het EHRM overweegt:

> "The Court is not convinced by the Government's submission that the College was authorised under its statutory powers to do "anything necessary or expedient" for the purposes of providing higher and further education, and finds the argument unpersuasive. Moreover, the Government do not seek to argue that any provisions existed at the relevant time, either in general domestic law or in the governing instruments of the College, regulating the circumstances in which employers could monitor the use of telephone, e-mail and the Internet by employees."[188]

Het Hof sluit af met de overweging dat niet uitgesloten is dat het onder omstandigheden is gerechtvaardigd dat het telefoon-, e-mail- en internetgedrag van een werknemer wordt gemonitord. Wanneer dat dan het geval zou zijn, bespreekt het Hof niet, omdat dat niet nodig is om de voorliggende zaak te beslechten.[189]

In het *Bărbulescu t. Roemenië*-arrest gaat het EHRM wel uitvoerig in op de mogelijkheden voor een werkgever om toegang te krijgen tot gegevens die een werknemer betreffen.[190] In die zaak heeft de werkgever het gebruik van een berichtenservice van Yahoo gemonitord. Een belangrijk verschil tussen deze zaak en de *Copland t. Verenigd Koninkrijk*-zaak is dat het in

[184] R.o. 41-42.
[185] R.o. 44.
[186] R.o. 43.
[187] R.o. 34.
[188] R.o. 47.
[189] R.o. 48.
[190] EHRM 5 september 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0905JUD006149608 (*Bărbulescu t. Roemenië).*

deze kwestie gaat om een private entiteit en niet om een publieke entiteit. Dat betekent dat EHRM in deze zaak toetst of Roemenië heeft voldaan aan de *positieve* verplichtingen die uit artikel 8 van het EVRM volgen.

Het EHRM overweegt dat lidstaten een ruime *margin of appreciation* hebben bij – kort gezegd – het vaststellen van regels voor het monitoren van werknemers door werkgever.[191] Wel formuleert het EHRM zes factoren die relevant zijn in het kader van de beoordeling of de positieve verplichting van artikel 8 van het EVRM is nagekomen. Wij geven ze puntsgewijs en verkort weer:

(i) Of en hoe de werknemer ervan op de hoogte is gesteld dat de mogelijkheid bestond dat dat de werkgever zijn communicatie zou monitoren.
(ii) De omvang van het monitoren en in hoeverre daarmee wordt ingebroken op de privacy van de werknemer. Relevant is onder meer of ook de inhoud van de communicatie is ingezien (of alleen *the flow of communications*), of alle of slechts een deel van de communicatie is ingezien, hoe lang is gemonitord en hoeveel mensen inzage hadden in de gegevens.
(iii) Of de werkgever er gerechtvaardigd belang bij heeft om te monitoren. Als de werkgever ook de inhoud van de communicatie inziet, is een steviger rechtvaardiging nodig.
(iv) Of er minder invasieve maatregelen mogelijk waren. Zo is relevant of het nodig was dat de werkgever inzicht kreeg in de houd van de communicatie.
(v) Wat de gevolgen van de maatregelen zijn voor de werknemer en hoe de werkgever de gegevens heeft gebruikt. Zo is relevant of het beoogde doel is bereikt.
(vi) Of de werknemer adequate waarborgen zijn geboden.[192]

In de kern gaan deze factoren over doelbinding, noodzaak, voorzienbaarheid, subsidiariteit en proportionaliteit: hoekstenen van de beperkingssystematiek van het EVRM in brede zin. Dat ze in de rechtspraak over positieve verplichtingen zijn gepresenteerd, sluit naar ons oordeel (dan ook) niet uit dat ze ook bruikbaar zijn in de rechtspraak over negatieve verplichtingen – ook als ze niet met zoveel woorden worden toegepast. Veelzeggend is de benadering van het EHRM in de *Libert t. Frankrijk*-zaak (over onderzoek naar een werkcomputer).[193] Eerst overweegt het Hof dat deze zaak moet worden onderscheiden van de *Bărbulescu t. Roemenië*-zaak, omdat de Franse zaak gaat over een negatieve verplichting en de Roemeense zaak over een positieve verplichting. Het EHRM bekijkt dan stapsgewijs of er een inmenging is, of die *in accordance with the law* is geschied en tot slot of die noodzakelijk is in een democratische samenleving. In het bijzonder in het kader van die laatste kwestie toetst het EHRM of is voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Het Hof komt dan toch nog eens terug op het *Bărbulescu t. Roemenië*-arrest:

[191] R.o. 119.

[192] R.o. 121.

[193] EHRM 22 februari 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0222JUD000058813 (*Libert t. Frankrijk*).

> "Elle doit aussi vérifier si la législation et la pratique internes offraient des garanties adéquates et suffisantes contre les abus et l'arbitraire. Dans ce sens, elle renvoie *mutatis mutandis* au récent arrêt *Bărbulescu* (précité, §§ 120-121) […]."[194]

Kortom: inzake de vraag of het nationale recht en de nationale praktijk voldoende waarborgen tegen misbruik en willekeur bieden, verwijst het EHRM naar de *Bărbulescu t. Roemenië*-zaak, en dan ook nog eens naar de overwegingen waarin de zes factoren zijn opgesomd.

Ook uit het recente *Tena Arregui t. Spanje*-arrest van het EHRM volgt dat de uitgangspunten uit de Roemeense zaak relevant zijn buiten de context van de relatie werkgever-werknemer. Uit dat arrest blijkt evenwel ook dat rekening moet worden gehouden met de concrete relatie tussen diegene die het onderzoek doet (of laat doen) en diegene wie wordt onderzocht.[195] In de zaak heeft de leiding van een politieke partij een derde ingeschakeld om het zakelijke e-mailverkeer van een lid van de partij te monitoren. Het vermoeden bestond dat het lid in het geheim plannen aan het smeden was met leden van een rivaliserende politieke partij om een nieuwe partij op te richten om een door het lid gewenste coalitie mogelijk te maken. In dat proces zijn mails van eiser aan het genoemde lid onderschept. Die mails zijn onder meer gelekt naar de pers. Eiser betoogt dat de onderschepping en openbaarmaking van zijn e-mails zorgt voor een inbreuk op zijn recht op persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8 van het EVRM.

Het EHRM signaleert dat het in deze zaak niet gaat om een verhouding tussen werkgever en werknemer, zoals in de *Bărbulescu t. Roemenië*-zaak, maar om de verhouding tussen een politieke partij en een van zijn leden. Dat zorgt voor een wat andere dynamiek. Het EHRM overweegt:

> "The Court acknowledges that internal organisational structures of political parties are distinguishable from those of private companies and that the legal links existing between an employer and an employee and between a political party and one of its members are fundamentally different. The Court accepts that the organisational autonomy of associations, including political parties, constitutes an important aspect of their freedom of association protected by Article 11 of the Convention and that they must be able to wield some power of discipline (see *Lovrić v. Croatia*, no. 38458/15, § 71, 4 April 2017)."[196]

Dat er verschillen zijn, betekent niet dat het denkkader compleet anders is. In deze procedure gaat het om de kwestie of de Spaanse overheid haar positieve verplichtingen jegens eiser heeft vervuld. Dat is het geval volgens het EHRM en in dat verband bespreekt het de overwegingen van de Spaanse strafrechter:

---

[194] R.o. 47.

[195] EHRM 11 januari 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0111JUD004254118 (*Tena Arregui t. Spanje*).

[196] R.o. 38.

> "The *Audiencia Provincial*, for its part, ruled out the existence of an offence, referring to various factors in support of that finding (see paragraph 12 above). Firstly, the *Audiencia Provincial* found that the objective of the monitoring report had been to identify irregularities within the political party. Secondly, it observed that the monitoring had been limited to a search based on specific terms in the email accounts assigned to Mr. P. to carry out his functions within the party. Thirdly, it noted that the rules governing the UPyD email accounts clearly stated that the mailbox could be subject to monitoring and that the information would remain at UPyD's disposal upon the termination of the user's relationship with the party. It concluded that there was no evidence of any other purpose by the defendants than detecting irregularities within the political party, nor was there any evidence of their participation in the disclosure of the report. Accordingly, it held that the alleged offence had not been duly proved."

De hier genoemde factoren (in het bijzonder het doel van de inmenging, de omvang ervan en of die voorzienbaar was) lijken op de factoren die het EHRM noemt in *Barbulescu t. Roemenië*.

Tot slot, belangrijk om op te merken is dat het in de rechtspraak van het EHRM niet (steeds) gaat over onderzoek door een derde naar bijvoorbeeld de communicatie van personen. Vaak monitort de werkgever *zelf* de communicatie. Wat nu als een overheid de opdracht geeft aan een derde om onderzoek te doen naar een ambtenaar of een ambtsdrager. Verandert dat het relevante toetsingskader? Volgens ons is dat niet zo. Er is zijn in dit geval twee perspectieven mogelijk. De eerste is dat de overheid naar ons oordeel bij het geven en in de uitvoering van de opdracht ervoor verantwoordelijk is dat de opdracht wordt vervuld in lijn met de eisen uit artikel 8 van het EVRM. Dat wil zeggen dat op de overheid de negatieve plicht rust om artikel 8 van het EVRM niet te schenden (eventueel via een onderzoeker).

Of die analyse juist is, blijkt nog niet ondubbelzinnig uit de rechtspraak van het EHRM. Het is ook denkbaar dat het EHRM onderzoek van de werkomgeving van een overheidsfunctionaris beoordeelt vanuit het perspectief van de positieve verplichting van de overheid. Het is immers niet de overheid die het onderzoek zelf uitvoert, maar een private partij.

Welk van de twee afslagen ook wordt gekozen, uiteindelijk maakt dat voor de uitkomst van de zaak vermoedelijk weinig uit.[197] Zoals wij hiervoor al aangaven, menen wij dat de factoren uit *Barbulescu t. Roemenië* – of in ieder geval de achterliggende gedachten – ook relevant zijn in zaken over negatieve plichten.

7.1.2. De Nederlandse situatie: ambtenaren en (andere) werknemers

Nederlandse rechters hebben zich in meerdere uitspraken gebogen over onderzoek van de digitale werkomgeving van ambtenaren en andere werknemers. Omdat het bij de toets aan

[197] Wel signaleren wij dat het EHRM in de rechtspraak over positieve verplichtingen niet (uitdrukkelijk) nagaat of een bepaalde inmenging is geschied *in accordance with the law*.

artikel 8 van het EVRM altijd gaat om de omstandigheden van het concrete geval, heeft die rechtspraak een betrekkelijk casuïstisch karakter, zodat onze bespreking van hierna vooral is bedoeld om te illustreren hoe artikel 8 van het EVRM in de context van onderzoek van de werkomgeving op nationaal niveau wordt toegepast. Meestal staat de vraag centraal of onderzoek naar de e-mailbox van een werknemer of ambtenaar door de (grondrechtelijke) beugel kan.[198]

In de context van de ambtenarenrechtspraak wijzen wij op een uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland.[199] Bij Wetterskip Fryslân komt een melding binnen over een ambtenaar van het waterschap die in strijd zou handelen met de Keur en de Flora- en faunawet. Er wordt een integriteitsonderzoek ingesteld (BING voert het onderzoek uit) en het blijkt inderdaad dat de ambtenaar een aantal normen heeft overtreden. Verder volgt uit het onderzoek dat de ambtenaar zijn zakelijke e-mailadres en enveloppen van het waterschap heeft gebruikt voor privéaangelegenheden. Daarnaast heeft hij, in uniform en in het bijzijn van een collega, zijn zwager aangesproken over een privékwestie en daarbij de indruk gewekt te handelen namen het waterschap. Verder zijn er erotisch getinte e-mailberichten in de zakelijke mailbox van eiser aangetroffen.[200]

De ambtenaar voert aan dat BING zijn e-mailgebruik ten onrechte aan een onderzoek heeft onderworpen. De rechtbank tikt het waterschap (en indirect BING) op de vingers en wijst op het integriteitsbeleid en het recht op persoonlijke levenssfeer van de ambtenaar:

> "De rechtbank overweegt dat blijkens de 'rapportage feitenonderzoek' van 24 februari 2016 van het BING, onder het hoofdstuk 'aanleiding en doel', het doel van het onderzoek was om het vermengen van zakelijke en privébelangen van eiser te onderzoeken. Dit naar aanleiding van een melding dat eiser de Keur en de Ffw had overtreden.
> De rechtbank stelt voorts vast dat verweerder ter zitting desgevraagd heeft bevestigd dat er geen concrete aanwijzingen bestonden voor oneigenlijk e-mailgebruik voor privédoeleinden en dat dit ook niet de aanleiding vormde voor het BING-onderzoek.
> Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder, gelet op het voorgaande, in strijd gehandeld met het integriteitbeleid, door het onderzoek naar het privé e-mailgebruik van eiser te gebruiken voor het vaststellen van het plichtsverzuim door eiser. Bij aanvang bestond er van de zijde van verweerder immers geen enkel vermoeden van een ernstige integriteitschending door oneigenlijk e-mailgebruik als bedoeld in het integriteitbeleid. Reeds om die reden is sprake van onrechtmatig verkregen bewijs.
> De rechtbank is voorts van oordeel dat verweerder ten onrechte betoogt dat het gebruik van de bijvangst van het e-mailgebruik van eiser niet zozeer indruist tegen wat van een

[198] In bijvoorbeeld Rb. Den Haag 26 februari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3796 is onderzoek gedan naar het berichtenverkeer via een diensttelefoon.

[199] Rb. Noord-Nederland 26 januari 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:327. Hoewel de rechtbank toetst aan elementen die relevant zijn in het kader van artikel 8 van het EVRM, wordt de bepaling nergens met zoveel woorden genoemd.

[200] R.o. 2.2.

behoorlijk handelende overheid verwacht mag worden, dat dit gebruik ontoelaatbaar is. Daarbij overweegt de rechtbank dat het onderzoeken van eisers e-mailverkeer een ongerechtvaardigde inbreuk op zijn privacy was, gelet op het doel dat gediend was met het onderzoek, namelijk een feitenonderzoek naar de vermenging van privéaangelegenheden als hobbyboer en eisers werkzaamheden als milieu-inspecteur, in het licht van het overtreden van de Keur en de Ffw.
De rechtbank is van oordeel dat, nu hetgeen uit het onderzoek naar het privé e-mailgebruik aan het licht is gekomen als onrechtmatig verkregen bewijs moet worden gekwalificeerd - voor zover het de erotisch getinte e-mailberichten betreft - dit bewijs buiten beschouwing moet worden gelaten."[201]

Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat relevant is of (i) het eigen beleid is (of de eigen regels zijn) nageleefd[202] en (ii) de inmenging in de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd is gelet op het doel van het onderzoek.[203] Uit andere rechtspraak blijkt dat ook relevant kan zijn in hoeverre de betrokkene op de hoogte had kunnen zijn van het onderzoek.[204]

De civiele rechter gaat in arbeidsrechtelijke zaken na of is voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit wanneer de mailbox van een medewerker is doorzocht.[205] Wij bespreken ter illustratie een aantal uitspraken. We wijzen bijvoorbeeld op een arrest van het hof Arnhem-Leeuwarden.[206] Daarin wordt als volgt overwogen:

"Ook privéberichten die vanuit een zakelijk e-mailaccount (van de werkgever) verstuurd worden door een werknemer vallen in beginsel onder de bescherming van artikel 8 EVRM. Het inzien van die communicatie levert een schending van het recht op privacy op, die slechts gerechtvaardigd is als daar een legitieme reden voor is en aan vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan. Uit hetgeen Centric in dit kader naar voren heeft gebracht blijkt niet dat deze schending van de privacy van [verzoekster] proportioneel was en ook onvoldoende dat geen minder belastende manieren voorhanden waren om de gerezen verdenkingen - wat daar ook van zij - te onderzoeken. Centric heeft zich (als werkgever) volledige inzage in het e-mailaccount van haar werknemer, [verzoekster] , verschaft en er (zonder kenbare reden) niet voor gekozen om het onderzoek op een minder vergaande en belastende wijze te laten plaatsvinden, bijvoorbeeld door een gericht en afgebakend onderzoek te laten verrichten door een

[201] R.o. 9.4-9.8. Zie r.o. 9.2 voor de relevante passages uit het integriteitsbeleid.
[202] Vgl. eerder al Rb. Arnhem 15 november 2004, ECLI:NL:RBARN:2004:AR5927. Vgl. ook CRvB 14 januari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL1678, r.o. 3.3.
[203] In dat verband kan vermoedelijk relevant zijn hoe doelgericht de zoekopdracht is. Vgl. wellicht CRvB 14 januari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL1678, r.o. 3.2.
[204] Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 26 februari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3796, r.o. 19. Zie ook Rb. Midden-Nederland 20 november 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6491, r.o. 3.21. Vgl. ook het eerder aangehaalde *Bărbulescu t. Roemenië*-arrest.
[205] En, uiteraard, in voorkomende gevallen of er een legitieme grond is. Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 16 december 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:6071, r.o. 4.13 en 4.15, *JAR* 2022/24.
[206] Hof Arnhem-Leeuwarden 1 maart 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:1884.

onafhankelijk onderzoeksbureau. Ook als een legitieme reden voor het onderzoek zou hebben bestaan had Centric dit moeten aanpakken op een wijze die de (gevolgen van de) privacy schending zoveel mogelijk beperkte."[207]

In deze casus had de werkgever zich volledige inzage in het e-mailaccount van de werknemer verschaft. Volgens het hof had kunnen worden volstaan met een gerichter en meer afgebakend onderzoek.

In een uitspraak van de rechtbank Limburg was er een zwaarwegend belang bij onderzoek van de e-mailboxen van de leden van de OR van de gemeente Maastricht. De aanleiding voor het onderzoek was schending van vertrouwelijkheid van stukken. Het onderzoek was evenwel niet proportioneel, vanwege de grote omvang van het onderzoek (41 medewerkers) en vanwege de niet-objectieve insteek van het onderzoek. De gemeente schond tevens de vertrouwelijkheid van de onderlinge correspondentie van de OR-leden.[208]

In een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland doorstond een onderzoek naar de e-mailbox van een medewerker wel de toets van artikel 8 van het EVRM. In die zaak rechtvaardigt de schending van bedrijfsgeheimen het onderzoek. Relevant was dat de werkgever niet op een andere wijze kon achterhalen dat de bedrijfsgeheimen zijn geopenbaard. Van een schending van art. 8 EVRM is dan geen sprake.[209] In een andere zaak was onder meer geen disproportionele inbreuk aan de orde omdat de inzage in de e-mailbox slechts eenmalig is.[210]

7.1.3. De Nederlandse situatie: ambtsdragers

Zover wij kunnen overzien, is er nog geen jurisprudentie over de situatie dat een onderzoeker de werkomgeving van een ambtsdrager heeft onderzocht. Vanzelfsprekend komt het ook bij onderzoek naar de werkomgeving van ambtsdragers aan op de kwestie of artikel 8 van het EVRM is geschonden. In de rechtsrelatie met een ambtsdrager rust op de overheid de negatieve verplichting om geen inbreuk te maken in het recht op persoonlijke levenssfeer van de ambtsdrager. De inmenging moet dan ook *in accordance with the law* moet zijn (zoals ook kan worden afgeleid uit onder meer het *Copland t. Vereningd Koninkrijk*-arrest). Dat betekent dat er een juridische basis moet zijn voor het onderzoek. In de rechtspraak van het EHRM wordt steeds benadrukt dat het Hof de term *law* materieel interpreteert en niet formeel. Die

[207] R.o. 6.37.

[208] Rb. Limburg 17 september 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:8373, *JAR* 2019/242, m.nt. I. Zaal.

[209] Rb. Midden-Nederland 20 november 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6491. Relevant was overigens ook nog dat de werkgever haar interne regels van haar onderzoeksprocedure heeft nageleefd (zie r.o. 3.22).

[210] Rb. Midden-Nederland 22 december 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:6892. In die uitspraak wordt nadrukkelijk aangesloten bij de factoren genoemd in het *Barbulescu t. Roemenië*-arrest

juridische basis hoeft niet te blijken uit een wet in formele zin. Ook bijvoorbeeld lagere (gedelegeerde) regelgeving en ongeschreven recht kan volstaan.[211]

Ervan uitgaand dat een integriteitsonderzoek een legitiem doel dient, komt het vervolgens aan op de vraag of het onderzoek van de werkplek voldoet aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Het antwoord op die vraag hangt af van de relevante omstandigheden van het geval. Uiteraard moet in dat verband wel rekening worden gehouden met de (rechts)relatie tussen de partij die het onderzoek heeft ingesteld en de persoon die is onderzocht. Dat klinkt ook door in bijvoorbeeld het *Tena Arregui t. Spanje*-arrest van het EHRM. Daaruit volgt dat het Hof monitoring in een werkgever-werknemer-relatie niet op (precies) dezelfde manier beoordeelt als in de relatie tussen politieke partij en lid.

Er zijn grote verschillen tussen ambtsdragers en ambtenaren, vooral ook in hun juridische positie. Ambtsdragers zijn geen werknemer en hun rechtspositie is minder uitgebreid geregeld dan van ambtenaren. Er is geen hiërarchische relatie tussen de overheid en de ambtsdrager. Daarnaast kunnen ambtsdragers bijvoorbeeld ook niet onderhandelen over hun rechtspositie. Voor ambtsdragers zijn de ontslagnormen ook anders. Zo kunnen raadsleden niet tussentijds worden ontslagen (op wat zeldzame en extreme uitzonderingen na) en kunnen wethouders door de raad worden ontslagen, om welke (subjectieve) reden dan ook. Dat maakt de positie van ambtsdragers in integriteitsonderzoek ook anders; er is geen formele werkgever die een werknemer ergens toe kan verplichten. Uiteraard is de positie van een ambtsdrager ook overigens anders dan die van een ambtenaar. Een ambtsdrager heeft een zeker democratisch mandaat, een ambtenaar niet. Bovendien opereert een ambtsdrager voor de schermen, waar een ambtenaar doorgaans vooral in de luwte actief is.

Het is, omdat relevante rechtspraak vooralsnog ontbreekt, nu moeilijk te voorspellen of dit verschil in positie nu tot gevolg heeft dat de toets aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in concrete zaken anders verloopt bij ambtsdragers dan bij ambtenaren en andere werknemers. Wij menen dat het zou kunnen afhangen van de aard en de aanleiding van het onderzoek. Als het onderzoek ziet op bijvoorbeeld ongepaste omgangsvormen is er volgens ons geen reden om de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit anders toe te passen dan bij ambtenaren. In gevallen van (gepercipieerde) belangenverstrengeling is denkbaar dat er wel verschillen zijn. Wij kunnen ons voorstellen dat een ambtsdrager vanwege zijn democratisch mandaat wat meer speelruimte heeft dan een ambtenaar. Wat voor een ambtenaar als belangenverstrengeling wordt gezien, kan belangen*behartiging* zijn voor een raadslid. Om die reden zou onderzoek van de werkomgeving van een raadslid bij bepaalde vermoedens van belangenverstrengeling dan wat sneller disproportioneel kunnen zijn. Overigens merken wij op dat de omgekeerde redenering evengoed hout snijdt: namelijk dat een onderzoek naar een ambtsdrager al snel proportioneel is, omdat van een ambtsdrager als

[211] Zie bijvoorbeeld EHRM 14 september 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0914JUD003822403 (*Sanoma Uitgevers B.V. t. Nederland*).

boegbeeld van de (lokale) democratie de grootst mogelijke mate van integriteit wordt verwacht.

Hoe dan ook, als de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in relatie tot onderzoek van de werkomgeving van een ambtsdrager al anders worden ingevuld dan in relatie tot ambtenaren (en andere werknemers), dan zijn die verschillen vermoedelijk niet zeer groot.

7.2. AVG en Wpbr

Bij het onderzoek naar een e-mailbox kunnen persoonsgegevens betrokken zijn. Als dat het geval is, dan moet de integriteitsonderzoeker ook rekening houden met de normen uit de AVG. Over integriteitsonderzoek in het licht van de AVG is nog nauwelijks jurisprudentie beschikbaar; wel over de voorloper, de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: **Wbp**).[212] Ook in het verband van de AVG en eerder de Wbp moet worden getoetst aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.[213] Zo kon in geval van een langdurige zieke werknemer de e-mailbox door het gemeentebestuur worden geraadpleegd, omdat zulks niet aan de werknemer zelf kon worden gevraagd (het beginsel van subsidiariteit). Dat er 'bijvangst' was in de vorm van een aanzienlijke hoeveelheid niet-zakelijk mailverkeer, werd niet als disproportioneel beschouwd.[214] In een andere zaak, die het ontslag van een ambtenaar betrof, toetst de Centrale Raad van Beroep, in het licht van de Wbp, aan de proportionaliteit van het onderzoek. Omdat het onderzoek slechts de uitgaande berichten in één jaar betrof, is het voldoende proportioneel.[215]

Wij nemen aan dat integriteitsonderzoekers die onderzoek doen naar de werkomgeving van een overheidsfunctionaris gegevens aan het vergaren en analyseren is en aldus kan worden aangemerkt als een recherchebureau (natuurlijk alleen als ook overigens aan de definitie uit artikel 1, onderdeel f, van de Wpbr is voldaan). Dat betekent dat een vergunning op grond van de Wpbr is vereist.

7.3. Het veiligstellen van informatie (en de Woo en de AVG): de zaak over de Weertse burgemeester

In een zaak over de burgemeester van Weert gaat het specifiek over het veiligstellen van informatie. Dat is strikt genomen niet hetzelfde als *onderzoek* van de werkomgeving. Het is ook niet hetzelfde als het *beschikbaar stellen* van informatie (daarover paragraaf 8). Pas als

---

[212] Zie wel bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 20 november 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6491, r.o. 3.19 e.v. In die uitspraak wordt min of meer simultaan getoetst aan artikel 8 van het EVRM en aan de AVG.

[213] In sommige uitspraken wordt benadrukt dat de AVG in overeenstemming met artikel 8 van het EVRM moet worden uitgelegd. Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 21 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2166, r.o. 4.9 en Rb. Amsterdam 3 augustus 2013, ECLI:NL:RBAMS:2023:5257, r.o. 4.11. Ook in Hof Arnhem-Leeuwarden 5 juli 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:6203, r.o. 5.8 wordt een verband gezocht tussen artikel 8 van het EVRM en de AVG.

[214] CRvB 20 oktober 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU1965, *ABkort* 2012/15.

[215] CRvB 10 juni 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BJ0711, *TAR* 2009/165.

informatie is veiliggesteld kan daarnaar onderzoek worden verricht of kan die beschikbaar worden gesteld. Door het enkel opslaan van informatie is niet ook al onderzoek daarnaar verricht of informatie overgedragen. Doorgaans gaat het veiligstellen van informatie vooraf aan het onderzoek daarnaar of het beschikbaar stellen daarvan.

In de zaak zijn twee relevante uitspraken gedaan. De eerste is van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg.[216] Echt duidelijke (inhoudelijke) kaders worden daarin overigens niet geschapen. Voor het overzicht bespreken wij de uitspraak toch.

Op 11 januari 2020 verschijnt in dagblad De Limburger een artikel met als strekking dat de burgemeester van Weert niet integer zou hebben gehandeld bij het verstrekken van subsidies. Het college van Weert informeert de burgemeester op 17 januari 2020 dat het een integriteitsonderzoek doet naar een ambtenaar van de gemeente die mogelijk bevoordeeld zou zijn door de subsidieverlening door de burgemeester. Op 31 januari 2020 geeft het college opdracht aan de ICT-dienst van de gemeente om het beschikbare bewijs in het kader van dat integriteitsonderzoek veilig te stellen. De burgemeester is daar niet van op de hoogte. De ICT-dienst maakt een kopie van de op 29 januari 2020 gemaakte wekelijkse back-up van de e-mailbox en agenda in Outlook van het gemeentelijke werkaccount van de burgemeester.[217] Over de reden om de gegevens veilig te stellen staat in de uitspraak het volgende:

> "De reden om een externe kopie te maken is gelegen in de omstandigheid dat - kort samengevat - uit een bepaalde account verwijderde gegevens (concreet: het definitief verwijderen van e-mails door de gebruiker van de account) gedurende een periode van 60 dagen automatisch worden bewaard waarna zij automatisch definitief worden gewist. In het geval van de account van [de heer X] was sprake van meer dan 9000 door de gebruiker ([de heer X]) verwijderde e-mails, welke dus door de werking van het ICT-systeem na afloop van de periode van 60 dagen verloren zouden gaan als daar niet een separate externe kopie van zou zijn gemaakt."[218]

De vordering van de burgemeester in deze civielrechtelijke zaak valt uiteen in negen punten. De belangrijkste is de eerste: hij vordert de gemeente te gebieden het 'veiligstellen' van de gegevens van de burgemeester ongedaan te maken. Onder punt 3 vordert de burgemeester de gemeente te gebieden dat de beschikbaarheid van de veiliggestelde gegevens voor, kort gezegd, mensen binnen en buiten de gemeente, ongedaan wordt gemaakt.[219] Dat deel van de vordering houdt verband met een verzoek in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: **Wob-verzoek**) dat door De Limburger is gedaan en dat ziet op de veiliggestelde informatie.

---

[216] Rb. Limburg (vzr.) 12 juni 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:4197.

[217] R.o. 2.1-2.5.1.

[218] R.o. 2.5.2.

[219] R.o. 3.1.

Volgens de burgemeester is met de beslaglegging op en het onderzoek naar de veiliggestelde gegevens onder meer een inbreuk gemaakt op zijn persoonlijke levenssfeer en is gehandeld in strijd met de AVG. De voorzieningenrechter gaat niet in op deze argumenten, omdat diezelfde argumenten ook in de procedure over het Wob-verzoek naar voren kunnen worden gebracht:

> "De Wob-procedure is nu in het (vroege) stadium waarin een conceptbesluit van het college is toegezonden aan onder andere [de heer X] als belanghebbende. Voor [de heer X] staan derhalve feitelijk de rechtsbeschermingsmogelijkheden open welke voortvloeien uit de Wob in verbinding met de Awb, welke rechtsbeschermingsmogelijkheden hem de mogelijkheid geven de in dit kort geding aangevoerde gronden betreffende zijn persoonlijke levenssfeer voor te leggen aan (uiteindelijk) de bestuursrechter en waarbij [de heer X] praktisch gesproken beschikt over een reële mogelijkheid om via de bestuursrechter te bewerkstelligen hetgeen hij nu in kort geding tracht te bewerkstelligen. Voor zover er voor [de heer X] een bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat die met voldoende waarborgen is omgeven, is hij in zijn vordering bij de burgerlijke rechter niet-ontvankelijk."[220]

Uit een latere overweging blijkt dat het Wob-verzoek hoe dan ook het oordeel van de rechter zou hebben gekleurd:

> "Ook indien de bovenstaande overwegingen niet op zouden gaan, zou het gevorderde niet kunnen worden toegewezen om de volgende redenen. De strekking van de vordering is in de gegeven omstandigheden dat feitelijk en mogelijk onomkeerbaar (gelet op de werking van het betrokken ICT-systeem waardoor de bulk van de betrokken informatie niet meer op de reguliere server voorhanden is; zie hierboven onder 2.5.2.) wordt ingegrepen in de voorbereiding van en de besluitvorming op een verzoek op grond van de Wob. Daarvoor is in een civiele kortgeding procedure geen plaats omdat daardoor de bevoegdheidsuitoefening van het betrokken bestuursorgaan alsmede een eventuele bestuursrechte(r)lijke beoordeling daarvan zou worden doorkruist hetgeen op zichzelf al zou moeten leiden tot een afwijzing van het gevorderde."[221]

Kennelijk kan, volgens de voorzieningenrechter, een Wob-verzoek reden zijn om bepaalde informatie veilig te stellen.

Op 17 december 2025 heeft de Afdeling uitspraak gedaan in de zaak over het Wob-verzoek (dat na de inwerkingtreding van de Wet open overheid (hierna: **Woo**) is beoordeeld in het licht van die wet).[222] De inmiddels voormalig burgemeester betoogt onder meer dat het college niet de informatie mocht veiligstellen, omdat de informatie niet bij het college berust en niet voor het college is bestemd. Het college zou onder meer hebben gehandeld in strijd

[220] R.o. 4.10.

[221] R.o. 4.12.

[222] ABRvS 17 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6191.

met de AVG.[223] De Afdeling volgt dat betoog niet. Volgens haar mocht de informatie worden veiliggesteld (i) omdat aannemelijk is dat die informatie zou bevatten die betrekking heeft op aangelegenheden van het college, (ii) met het oog op een integriteitsonderzoek van de raad en (iii) om te voorkomen dat in strijd met de Archiefwet 1995 gegevens te vroeg zouden worden vernietigd waardoor juiste toepassing van de Woo onmogelijk zou worden. De Afdeling overweegt dan nog dat uit artikel 3 van de Archiefwet 1995 volgt dat het college verplicht is de onder hem berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. Daarnaast is niet gesteld en ook niet gebleken dat de bewaartermijn voor de mails waren verstreken op het moment dat de mails werden verwijderd. Dat brengt de Afdeling tot het oordeel dat niet in strijd met de AVG is gehandeld: "Het veiligstellen van (de inhoud van) de mailbox was daarmee noodzakelijk voor de vervulling van een wettelijke taak als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder c van de AVG (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2419, onder 4.2)."[224]

Dat het college de informatie uit de mailbox mocht veiligstellen, betekent nog niet zonder meer dat het college ook bevoegd is om op het Woo-verzoek te beslissen. Dat blijkt ook uit het vervolg van de uitspraak. Het Woo-verzoek heeft niet alleen betrekking op informatie die een aangelegenheid van het college betreft. Daarom moet eerst een inventarisatie worden gemaakt: welke informatie heeft betrekking op die van de rol van burgemeester en welke op die van die als lid van het college? De Afdeling bespreekt dan dat in dit geval de burgemeester die inventarisatie moet maken:

> "Het ligt, gelet op de inhoud van het Woo-verzoek, op de weg van de burgemeester, dat wil zeggen de persoon die dat ambt op dat moment vervult, dan wel iemand in zijn opdracht, deze inventarisatie te maken. Het college had daarom het Woo-verzoek op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Woo door moeten zenden aan de burgemeester. Dat [appellant] zelf op enig moment niet meer in functie was, stond daar niet aan in de weg. Er is immers altijd iemand die als burgemeester (of diens waarnemer) functioneert."[225]

Een en ander brengt de Afdeling tot de volgende conclusie. Het college was onbevoegd om het Woo-verzoek te nemen voor zover dat verzoek ziet op aangelegenheden die alleen de burgemeester betreffen. Voor zover het gaat om aangelegenheden van het college heeft het college zijn besluiten in strijd met artikel 3:2 van de Awb onzorgvuldig voorbereid. Het college had het verzoek immers door moeten sturen naar de burgemeester zodat die de inventarisatie kon maken waarover hiervoor is gesproken.[226]

---

[223] R.o. 3.

[224] R.o. 4.1.

[225] R.o. 5.2.

[226] R.o. 5.4 en 7.

De voor dit onderzoek meest relevante overwegingen zijn die over de AVG. Uit dat gedeelte van de uitspraak van de Afdeling kan worden afgeleid dat het veiligstellen van informatie de toets van de AVG kan doorstaan als de informatie moet worden bewaard met het oog op de wettelijke taak uit de Archiefwet 1995. Wij benadrukken wel nogmaals dat de toets aan de AVG (en artikel 8 van het EVRM) anders kan uitvallen wanneer de informatie (ook) wordt onderzocht. Uit de verschillende factoren die zijn geformuleerd in het *Barbulescu t. Roemenië*-arrest volgt bijvoorbeeld dat relevant is of ook de inhoud van de communicatie is ingezien. Wij nemen aan dat bij het (louter) veiligstellen van informatie die informatie niet wordt ingezien. Als dat dan alsnog gebeurt voor het daaropvolgende onderzoek, dan moet worden beoordeeld of ook dat onderzoek geschiedt in lijn met de vereisten uit de AVG en artikel 8 van het EVRM.

8. Het beschikbaar stellen van informatie (uit bijv. de e-mailbox) door anderen (tijdens of na het ambt)

In deze paragraaf komt aan de orde welke juridische grenzen er zijn wanneer anderen informatie ter beschikking stellen (tijdens of na het ambt).

8.1. Waarom het onmogelijk is om uitputtend de juridische grenzen weer te geven

Ook deze onderzoeksvraag is ruim geformuleerd en (mede) daardoor is het ook nu weer niet mogelijk om uitputtend aan te geven hoe de juridische grenzen lopen.[227] Dat heeft er vooral mee te maken dat informatie op allerlei wijzen beschikbaar kan worden gesteld en dat informatie via tal van methoden kan worden achterhaald. In dat verband is van belang waar de informatie is opgeslagen of waaruit die blijkt. Tevens is relevant wie over de informatie beschikt en wat de bevoegdheden zijn om de informatie verder te verstrekken. Informatie kan bijvoorbeeld blijken uit documenten, notities, brieven, e-mails en andere bescheiden (fysiek of digitaal), maar ook uit spraakmemo's of voicemailberichten. Deze kunnen bij een werknemer of ambtenaar liggen, bij een wethouder, of bij derden. Relevant is of de informatie onder het bestuursorgaan valt, of niet. Evengoed kan informatie louter zijn opgeslagen in de hoofden van betrokkenen. Het is dan alleen mogelijk om de informatie met gesprekken te achterhalen (zie daarover hiervoor). Met deze onderzoeksvraag wordt vermoedelijk vooral gedoeld op informatie die blijkt uit documenten en (geschreven en gesproken, fysieke en digitale) berichten. Daar richten wij ons in het vervolg dan ook op.[228]

[227] Verder merken wij nog op dat dit te bespreken derde 'instrument' een vreemde eend in de bijt is ten opzichte van de twee andere besproken instrumenten. Het gaat hier niet zozeer om de mogelijkheden van een onderzoeker om (zelf) informatie te achterhalen, maar veeleer om de mogelijkheden van een derde om informatie aan de onderzoeker te verstrekken.

[228] Hoewel het niet uitgesloten is dat informatie die uit zulke bronnen blijkt relevant kan zijn in het kader van prevalentie- en cultuuronderzoek, nemen wij aan dat die vooral relevant is wanneer een persoonsgericht of forensisch onderzoek wordt gedaan.

8.2. Juridische grenzen die blijken uit de rechtspraak en het geschreven recht

Wij volstaan hier met juridische hoofdlijnen die kunnen worden opgemaakt uit de (schaarse) rechtspraak over dit onderwerp en de relevante wettelijke regelingen die al in een eerder stadium zijn besproken.

Of bepaalde informatie beschikbaar kan worden gesteld aan ander, hangt in belangrijke mate af van de normen die we in een eerder stadium bespraken: artikel 8 van het EVRM, de normen uit de AVG en de Wpbr. Of die normen in een concreet geval van toepassing zijn, hangt af van de vraag of iemands privéleven in het geding is (artikel 8 van het EVRM), persoonsgegevens worden verwerkt (de AVG) en of een recherchebureau recherchewerkzaamheden uitvoert (de Wpbr).

Dat het privéleven van een overheidsfunctionaris in het geding kan zijn wanneer informatie aan anderen beschikbaar wordt gesteld, is evident. Of artikel 8 van het EVRM is geschonden in een concreet geval, hangt in het bijzonder af van de beginselen van subsidiariteit en van proportionaliteit. Was het nodig om deze informatie beschikbaar te stellen of had kunnen worden volstaan met minder informatie? En weegt het recht van de overheidsfunctionaris zwaarder dan het doel dat met de informatieoverdracht is gediend? Ook in het kader van de AVG spelen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol.

Wij illustreren een en ander aan de hand van een uitspraak van de rechtbank Amsterdam.[229] Na een klacht over een werkneemster heeft een onderzoeks- en trainingsbureau dat is gespecialiseerd in de aanpak van ongewenste omgangsvormen op het werk onderzoek gedaan naar het gedrag van de werkneemster. De werkneemster wordt geïnterviewd door het bureau (en van dat interview wordt een geluidsopname gemaakt). Daarnaast verstrekt zij e-mails en WhatsAppberichten tussen haar en de klager. Werkneemster stuurt het bureau een e-mail waarin ze uitdrukkelijk aangeeft dat de verstrekte informatie privé is en niet mag worden gedeeld met anderen, zoals haar werkgever. Volgens haar blijkt uit die e-mail dat zij geen toestemming heeft gegeven voor de verwerking van haar persoonsgegevens. Het bureau brengt rapport uit en bij het rapport zijn onder meer het gespreksverslag met werkneemster, e-mailcorrespondentie en WhatsAppberichten gevoegd.

Volgens werkneemster is aldus in strijd gehandeld met onder meer artikel 5, eerste lid, van de AVG. De rechtbank overweegt dat de AVG in overeenstemming met artikel 8 van het EVRM moet worden uitgelegd. De rechtbank gaat dan na of is gehandeld conform de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Zij bespreekt in dat verband of de werkgever het onderzoek mocht instellen en door een derde mocht laten uitvoeren. Wanneer het gaat over het

[229] Rb. Amsterdam 21 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2166.

ontbreken van een toestemming van werkneemster, overweegt de rechtbank dat er een rechtsgrond is voor de verwerking van haar persoonsgegevens:

> "Dat [verzoekster] haar toestemming voor het gebruik van haar persoonsgegevens heeft ingetrokken is niet van belang, omdat de rechtmatigheid van de verwerking van haar persoonsgegevens kan worden gevonden in artikel 6 lid 1 onder f AVG. De rechtbank merkt daarbij op dat door [verweerster sub 1] is aangevoerd en door [verzoekster] niet is weersproken dat de WhatsApp-berichten en e-mailberichten die bij het rapport zijn gevoegd, afkomstig zijn van [naam interne klant] en van (medewerkers van) [verweerster sub 2] die aan het onderzoek hebben meegewerkt en dus niet de door [verzoekster] aan [verweerster sub 1] verstrekte berichten betreffen voor het gebruik waarvan zij later haar toestemming heeft ingetrokken."[230]

Als aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan, dan kan (persoonlijke) informatie aan een onderzoeker ter beschikking worden gesteld.[231] Dat kan ook worden opgemaakt uit een uitspraak van de rechtbank Rotterdam.[232] Zij overweegt:

> "Voor compensatie van de gestelde reputatieschade is dan ook geen grond. Hetzelfde geldt voor de schade met betrekking tot privacy schending. Nog daargelaten dat die schade niet is onderbouwd, is het delen door RRF van de volledige inbox van [naam verzoeker] met de onderzoekers zonder zijn toestemming onder de gegeven omstandigheden geen schending van de AVG ingevolge artikel 6 lid 1 sub f AVG. Aangezien het alleen ging om de zakelijke inbox en het delen noodzakelijk was in het kader van het feitenonderzoek, weegt het belang van RRF bij waarheidsvinding zwaarder dan het belang van [naam verzoeker] bij bescherming van zijn privacy."[233]

Tot slot, volgens ons ligt niet voor de hand dat een persoon of organisatie door het ter beschikking stellen van informatie ook direct een recherchebureau in de zin van de Wpbr is. Zoals eerder aangegeven, is daarvoor vereist dat het recherchebureau gegevens vergaart en analyseert (zie artikel 1, onderdeel e en f, van de Wpbr). Het louter ter beschikking stellen van gegevens is iets anders dan het analyseren van gegevens. Alleen al om die reden verricht een persoon of organisatie door het enkel ter beschikking stellen van informatie geen recherchewerkzaamheden en daarvoor is dus ook geen vergunning vereist op grond van de Wpbr.

IV. RECHTSBESCHERMING NA EEN INTEGRITEITSONDERZOEK

[230] R.o. 4.15.

[231] Zie voor een ander voorbeeld nog Rb. Amsterdam 3 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:5257.

[232] Rb. Rotterdam 13 september 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:7736.

[233] R.o. 5.33.

Welke rechtsbescherming staat op dit moment open voor een rechtszoekende die het oneens is met de uitkomst van een integriteitsonderzoek en hoe zou die rechtsbescherming eventueel kunnen worden uitgebreid?

In dit deel van dit onderzoek staan wij stil bij rechtsbeschermingsmogelijkheden. Wat kan een ambtenaar of ambtsdrager doen die wordt geconfronteerd met een integriteitsonderzoek dat in zijn ogen onjuist is? En kunnen die rechtsbeschermingsmogelijkheden worden uitgebreid?

9. Bestaande rechtsbeschermingsmogelijkheden

We gaan eerst in op de bestaande rechtsbeschermingsmogelijkheden: rechtsbescherming bij de bestuursrechter, civiele rechter en tuchtrechter.

9.1. Bestuursrechter

9.1.1. De directe route: bezwaar en beroep tegen een integriteitsonderzoek

Uit artikel 8:1 van de Awb volgt dat een belanghebbende tegen een *besluit* beroep kan instellen bij de bestuursrechter.[234] Uit artikel 1:3, eerste lid, van de Awb volgt dat onder een besluit wordt verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Is een bepaalde handeling geen besluit of niet aan een besluit gelijkgesteld, dan is de weg naar de bestuursrechter afgesloten.

Een integriteitsonderzoek is geen besluit in de zin van de Awb en dus kan een rechtszoekende geen beroep instellen tegen een dergelijk onderzoek. Een eerste reden daarvoor is dat een integriteitsonderzoek lang niet altijd wordt verricht door een bestuursorgaan. In die gevallen dat een integriteitsonderzoek wordt verricht door een entiteit uit het privaatrecht die niet met enig openbaar gezag is bekleed,[235] dan is alleen al om die reden uitgesloten dat bij de bestuursrechter wordt opgekomen tegen een integriteitsonderzoek.

Zelfs als een integriteitsonderzoek wordt uitgevoerd door een bestuursorgaan,[236] kan een rechtszoekende zich niet wenden tot de bestuursrechter. Een integriteitsonderzoek betreft geen rechtshandeling. Een rechtshandeling heeft een beoogd rechtsgevolg.[237] Een handeling is volgens de Afdeling bestuursrechtspraak gericht op rechtsgevolg ‘als een bestuursorgaan

[234] Op enkele uitzonderingen na, moet de belanghebbende dan eerst bezwaar tegen dat besluit hebben gemaakt (artikel 7:1 van de Awb).

[235] Vgl. artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Awb.

[236] Bijvoorbeeld door een adviescommissie die een orgaan is van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Awb. Zie in deze zin bijvoorbeeld ABRvS 19 maart 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF6023, r.o. 2.4-2.5, AB 2003/301, m.nt. J.A.F. Peters.

[237] *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3 (mvt), p. 37-38.

een verandering beoogt in een bevoegdheid, recht, verplichting of status van een persoon of zaak'.[238] Een onderzoek verandert *op zichzelf* niets aan bevoegdheden, rechten, plichten of de status van een persoon of zaak en heeft dus geen beoogd rechtsgevolg.[239]

Een en ander betekent dat een rechtszoekende op dit moment niet rechtstreeks naar de bestuursrechter kan als hij het oneens is met een integriteitsonderzoek.

9.1.2. De indirecte route: bezwaar en beroep tegen een ander besluit

Een rechtszoekende kan de deugdelijkheid van een onderzoek wel bij de bestuursrechter ter discussie stellen als het ten grondslag ligt aan een besluit waarbij de rechtszoekende belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb.

Een rechtszoekende *ambtenaar* tegen wie rechtspositionele maatregelen zijn genomen kan bijvoorbeeld rechtsmiddelen aanwenden tegen het besluit inhoudende de maatregel.[240] Als aan dat besluit een onderzoek ten grondslag ligt,[241] dan kan hij in de procedure aanvoeren dat het onderzoek niet aan dat besluit ten grondslag kon worden gelegd.[242] Daarbij merken we wel op dat in een dergelijke procedure (strikt genomen) niet de juistheid of rechtmatigheid van een integriteitsonderzoek centraal staat. De procedure draait om de kwestie of de aangevochten (rechtspositionele) maatregel rechtmatig is. Ter illustratie wijzen wij op de volgende overweging van de Centrale Raad:

> "Voor de constatering van plichtsverzuim dat tot het opleggen van een disciplinaire maatregel aanleiding geeft is volgens vaste rechtspraak van de Raad noodzakelijk dat op basis van beschikbare, deugdelijk vastgestelde gegevens de overtuiging is verkregen dat de betrokken ambtenaar de hem verweten gedragingen heeft begaan."[243]

In dat verband *kan* relevant zijn of een deugdelijk integriteitsonderzoek is geproduceerd, maar het is niet het primaire doel van de procedure om de kwaliteit van het onderzoek te controleren.[244]

---

[238] Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1959, r.o. 8.5, *JB* 2025/119.

[239] Vgl. ook ABRvS 24 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1710, r.o. 7, *AB* 2024/203, m.nt. R.S. Wijling.

[240] Het moet dan wel gaan om een ambtenaar die op een publiekrechtelijke grondslag (en niet krachtens een arbeidsovereenkomst) werkzaam is bij de overheid. Zie paragraaf **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** over a mbtenaren die een civielrechtelijke arbeidsrelatie met hun overheidswerkgever hebben.

[241] Vaak ligt aan een disciplinaire maatregel een disciplinair onderzoek ten grondslag. Die onderzoeken zullen niet altijd normatief getint zijn. Vaak genoeg zal het doel van het onderzoek zijn om de feiten te achterhalen. Wij wijzen ook op de hierna aangehaalde overweging van de Centrale Raad.

[242] Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 12 juli 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:3028.

[243] Zie recent bijvoorbeeld CRvB 11 juli 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1429, r.o. 4.6, *ABkort* 2024/159.

[244] Vgl. Rb. Rotterdam 2 maart 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:1694 (bevestigd in CRvB 12 januari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:71).

Politieke ambtsdragers hebben (nog) wat minder mogelijkheden om de bestuursrechter de deugdelijkheid van een integriteitsonderzoek (effectief) te laten toetsen. *Leden van algemeen vertegenwoordigende organen* kunnen bijvoorbeeld niet worden ontslagen,[245] ook niet als over een lid een ongunstig integriteitsonderzoek is verschenen. Een lid van een algemeen vertegenwoordigend lichaam heeft alleen al daarom (doorgaans) niet de kans om de deugdelijkheid van een onderzoek ter discussie te stellen in een procedure over een ontslagbesluit.[246]

Ambtsdragers die worden benoemd, zoals wethouders en burgemeesters, kunnen wél worden geconfronteerd met een ontslagbesluit. Tegen een vertrouwensontslag in de zin van artikel 49 van de Gemeentewet van een *wethouder* staat evenwel geen bestuursrechtelijk rechtsmiddel open.[247] Een gang naar de civiele rechter is niet uitgesloten, maar uit artikel 50 van de Gemeentewet volgt wel dat de rechter niet treedt in de beoordeling van de gronden waarop de raad heeft besloten tot ontslag van een wethouder. Door deze bepaling heeft de burgerlijke rechter maar zeer beperkte ruimte om een ontslagbesluit van een wethouder te toetsen.[248] Dat laatste is in deze context uit rechtsbeschermingsoogpunt niet een groot probleem. Een wethouder kan ook direct met het onderzoek naar de burgerlijke rechter. Zie daarover paragraaf 9.2.1.

Op grond van artikel 61b, eerste lid, van de Gemeentewet kan de *burgemeester* te allen tijde worden ontslagen bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken. Wordt een burgemeester ontslagen, dan kan hij naar de bestuursrechter, met in hoogste

[245] Wel kan het lidmaatschap om specifieke redenen eindigen. Uit artikel X1, eerste lid, van de Kieswet volgt dat een lid van een vertegenwoordigend orgaan ophoudt lid te zijn als hij een van de vereisten voor het lidmaatschap niet bezit of een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult. Een lid van een vertegenwoordigend lichaam dat een verboden handeling begaat (als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Gemeentewet, artikel 15, eerste lid, van de Provinciewet of artikel 33, eerste lid, van de Waterschapswet) kan uiteindelijk van zijn lidmaatschap vervallen worden verklaard. Zie artikel X7, X7a en X8 van de Kieswet.

[246] Dat zou hooguit anders kunnen zijn wanneer een lid opkomt (a) tegen het oordeel van het orgaan dat het lid terecht is gewaarschuwd dat hij in een situatie is komen te verkeren als bedoeld in artikel X1, eerste lid, van de Kieswet (zie artikel X3, X4, X4a, X5, van de Kieswet) of (b) tegen de vervallenverklaring vanwege een verboden handeling. Het is denkbaar dat aan zulke besluiten feitenonderzoeken ten grondslag liggen. De deugdelijkheid daarvan zou aan de orde kunnen komen in een procedure tegen deze besluiten. Ook in dit verband moet worden opgemerkt dat het niet een zelfstandig doel is van de procedure om de deugdelijkheid van onderzoeken te controleren.

[247] Zie artikel 8:5 van de Awb en artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak). Voorheen stond die route wel open. Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 juni 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AN5398, AB 1997/317, m.nt. F.C.M.A. Michiels. Zie later ook ABRvS 25 juli 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB9072, r.o. 2.6, *JB* 2001/233, m.nt. R.J.N. Schlössels. Schlössels heeft in zijn noot bij laatstgenoemde uitspraak opgemerkt dat zelfs een marginale inhoudelijke toets te ver voert.

[248] Zie *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 40. Later heeft Tweede Kamerlid Te Veldhuis, indiener van het amendement, in een debat opgemerkt: “Een uitspraak over het ontslag als zodanig wil ik uitsluiten.” Zie *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 72, p. 14.

instantie de Centrale Raad van Beroep.[249] De bestuursrechter toetst een dergelijk ontslagbesluit terughoudend.[250]

Als het ontslagbesluit volgt op integriteitsperikelen, dan is de kans groot dat een aanbeveling van de gemeenteraad tot ontslag vanwege verstoorde verhoudingen aanleiding vormt voor de regering om het ontslagbesluit te nemen (zie artikel 61b, tweede lid, van de Gemeentewet en artikel 3.2.19, derde lid, onderdeel d, van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers). Binnen de kaders van die terughoudende toetsing kan de bestuursrechter nagaan of er werkelijk verstoorde verhoudingen zijn[251] en of er zwaarwegende gronden zijn om van de aanbeveling af te zien (artikel 61b, zevende lid, van de Gemeentewet).[252]

Als voor het ontslag een integriteitsonderzoek is uitgevoerd, dan kan de burgemeester de procedure aangrijpen om te betogen dat het onderzoek niet deugt. Dat betekent echter niet zonder meer dat de bestuursrechter de deugdelijkheid van het onderzoek nauwgezet zal toetsen. De vraag die voorligt, is of er verstoorde verhoudingen zijn, niet wat de kwaliteit van het integriteitsonderzoek is.[253] Het zal voor de bestuursrechter pas nodig zijn om na te gaan of het onderzoek deugdelijk is verricht wanneer het ontslag is gebaseerd op de conclusies van het onderzoek. De bestuursrechter zal meewegen of er al verstoorde verhoudingen waren en er *ook* een onderzoek is gedaan, of dat de verstoorde verhoudingen zijn ontstaan door de integriteitsschending en/of dat de verstoorde verhoudingen zijn veroorzaakt door het integriteitsonderzoek. Het antwoord op die vragen zal vermoedelijk bepalen of en met wat voor intensiteit de bestuursrechter de deugdelijkheid van het onderzoek controleert.

9.2. Civiele rechter

9.2.1. De directe route: een vordering uit onrechtmatige daad

In beginsel staat voor iedereen die het oneens is met de inhoud van een integriteitsonderzoek de gang naar de burgerlijke rechter open. In het arrest *Noordwijkerhout/Guldemond* heeft de Hoge Raad bepaald dat de bevoegdheid van de civiele rechter afhankelijk is van het voorwerp van het geschil en niet van de aard van het recht. Het gevolg is dat de civiele rechter in beginsel bevoegd is zodra een rechtszoekende claimt dat een burgerlijk recht van hem in het geding

[249] Zie ook artikel 10 van bijlage 2 bij de Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) en artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017.

[250] Zie bijvoorbeeld CRvB 13 juli 1995, ECLI:NL:CRVB:1995:ZB4724, *TAR* 1995/204, m.nt. C. Riezebos en CRvB 26 februari 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AO4613, r.o. 4.1, *AB* 2004/257, m.nt. J.A.F. Peters. Zie in die zin ook *Kamerstukken II* 1996/97, 25444, nr. 3 (mvt), p. 8.

[251] CRvB 26 februari 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AO4613, r.o. 4.2.-4.2.2, *AB* 2004/257, m.nt. J.A.F. Peters en CRvB 1 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM2070, r.o. 4.3, *TAR* 2010/87.

[252] Vgl. CRvB 15 december 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU8754, r.o. 3.4-3.7, *TAR* 2012/77.

[253] Daardoor hoeft een burgemeestersontslag ook niet gedragen te worden door een onderliggend onderzoek. Vgl. CRvB 14 juli 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT9741, r.o. 3.2.2.

is.[254] Dat wil zeggen dat de gang naar de burgerlijke rechter in beginsel openstaat voor diegene die meent dat door (de uitkomst van) een integriteitsonderzoek een onrechtmatige daad (artikel 6:162 van het BW) jegens hem wordt gepleegd. Nog altijd staat deze *objectum-litis*leer als een huis.

Staat een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang open, dan verklaart de civiele rechter de vordering van rechtszoekende niet-ontvankelijk.[255] Het gevolg is dat de burgerlijke rechter zich niet over een vordering buigt als de rechtszoekende met diezelfde vordering ook terecht kan bij (in het bijzonder) de bestuursrechter. Zoals hiervoor is vastgesteld, staat geen met waarborgen omklede rechtsgang open wanneer een rechtszoekende meent dat een integriteitsonderzoek niet deugdelijk is. Dat betekent dat dat een rechtszoekende die het niet eens is met de uitkomst van een integriteitsonderzoek met een vordering op grond van onrechtmatige daad wordt ontvangen door de burgerlijke rechter.

9.2.2. De indirecte route: arbeidsrechtelijke maatregelen

Sinds de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren zijn veel ambtenaren krachtens een arbeidsovereenkomst werkzaam bij een overheid.[256] Wordt een integriteitsonderzoek naar deze ambtenaren verricht en volgt vervolgens een arbeidsrechtelijke maatregel, dan kan de ambtenaar in een procedure bij de civiele rechter over die maatregelen de deugdelijkheid van het integriteitsonderzoek ter discussie stellen.[257] Voor de volledigheid merken wij ook in deze context op dat de procedure niet primair gaat over de rechtmatigheid van het onderzoek. Het gaat om de rechtmatigheid van de arbeidsrechtelijke maatregelen.

9.3. Tuchtrechter

In paragraaf 3.3 bespraken we dat bepaalde beroepsgroepen (met beroeps- en gedragsregels) zijn onderworpen aan het tuchtrecht. Als zij zich niet aan de regels van de beroepsgroep houden, dan kunnen zij tuchtrechtelijk worden aangesproken. Dat geldt onder meer voor accountants en advocaten, zoals we uitvoeriger bespraken in voornoemde paragraaf. Als een rechtszoekende meent dat een advocaat of accountant een integriteitsonderzoek niet op de juiste manier heeft uitgevoerd, dan kan hij een tuchtklacht indienen.

9.3.1. Advocaten en accountants

[254] HR 31 december 1915, ECLI:NL:HR:1915:AG1773, NJ 1916, p. 407 (*Noordwijkerhout/Guldemond*).

[255] Zie bijvoorbeeld HR 28 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0527, r.o. 3.2, *AB* 1992/301, m.nt. F.H. van der Burg (*Changoe*).

[256] Zie artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017. Zie daarover al paragraaf 3.2.1.

[257] Vgl. bijvoorbeeld Hof Den Haag 30 juli 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1400, *TAR* 2024/59. Dat kan eventueel ook in kort geding. Zie bijvoorbeeld Rb. Limbrug 18 februari 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:1389.

Als een rechtszoekende meent dat een advocaat een integriteitsonderzoek niet op de juiste manier heeft uitgevoerd, dan kan hij een klacht indienen bij de deken van de orde waartoe de advocaat behoort (artikel 46c, eerste lid, van de Advocatenwet). Een tuchtklacht tegen een advocaat wordt in eerste instantie behandeld door de raad van discipline en in hoger beroep door het hof van discipline. Dat volgt uit artikel 46 van de Advocatenwet. Als een tuchtklacht gegrond wordt verklaard, dan kunnen de tuchtmaatregelen volgen die zijn genoemd in artikel 48 van de Advocatenwet.

Uit artikel 22 van de Wet tuchtrechtspraak accountants volgt dat een tuchtklacht tegen een accountant[258] in eerste instantie kan worden ingediend bij de accountantskamer. Tegen de uitspraak van de accountantskamer staat hoger beroep op bij het CBb, zo blijkt uit artikel 43 van de Wet tuchtrechtspraak accountants. In artikel 2 van diezelfde wet is bepaald welke tuchtrechtelijke maatregelen kunnen worden opgelegd.

9.3.2. Beperkingen van het tuchtrecht

Een rechtszoekende kan alleen een tuchtklacht indienen als een onderzoeker lid is van een beroepsgroep met een systeem van tuchtrecht. Advocaten en accountants zijn lid van een dergelijke beroepsgroep, maar dat geldt niet voor alle integriteitsonderzoekers.

Het doel van het tuchtrecht is om een beroepsgroep 'zuiver' te houden. Zo blijkt uit de geschiedenis van totstandkoming van artikel 46 van de Advocatenwet dat de waarborging van een behoorlijke beroepsuitoefening met het oog op de belangen van de rechtszoekende de primaire doelstelling is van de advocatentuchtrechtspraak.[259] Het is niet een zelfstandig doel van het tuchtrecht om na te gaan of een integriteitsonderzoek op een deugdelijke wijze is uitgevoerd; het kan er nochtans wel onderdeel van uitmaken. Het handelen van het lid van de beroepsgroep staat centraal. Inzake het accountantstuchtrecht is de volgende overweging van het CBb illustratief:

> "Zoals het College in de uitspraak van 12 juni 2018 (ECLI:NL:2018:241) heeft overwogen ten aanzien van een in een civielrechtelijke procedure ingebracht rapport opgesteld door een accountant die als deskundige een partij bijstaat, strekt een tuchtrechtelijke procedure er niet toe om de inhoud of de wijze van totstandkoming van dat rapport opnieuw en integraal te onderzoeken. Beoordeeld moet worden of de accountant bij het opstellen van het partijdeskundigenbericht in strijd heeft gehandeld met de voor hem geldende beroeps- en gedragsregels."[260]

[258] Zie artikel 1 van de Wet op het accountantsberoep en artikel 1 van de Wet tuchtrechtspraak accountants.

[259] *Kamerstukken II* 1979/1980, 16094, nr. 3 (mvt), p. 3. In de toelichting op de Wet tuchtrechtspraak accountants is bijvoorbeeld als volgt opgemerkt: "Tuchtrechtspraak is gericht op het handhaven van tuchtregels, die speciaal gericht zijn op de goede uitoefening van een bepaald beroep, en het handhaven van de eer en goede naam van een bepaalde beroepsgroep."

[260] CBb 1 september 2020, ECLI:NL:CBB:2020:597, r.o. 6.3.

Een rechtszoekende kan bij de tuchtrechter bijvoorbeeld dus ook niet verzoeken om schadevergoeding of vragen om de publicatie van een integriteitsonderzoek tegen te houden.[261] Een en ander laat onverlet dat de tuchtrechter wel – binnen zijn opdracht – in zekere mate een oordeel kan vellen over de deugdelijkheid van een integriteitsonderzoek. Het gevolg is, zo vermoeden wij, dat rechtszoekenden een tuchtrechtelijke procedure wel kunnen zien als rechtsbescherming.

10. Verkenning van uitbreiding van rechtsbeschermingsmogelijkheden

In dit deel verkennen wij via welke routes meer rechtsbescherming kan worden geboden voor rechtszoekenden tegen (de uitkomst van) integriteitsonderzoeken.[262] Een rechtszoekende kan zich op dit moment al (vrijwel) steeds wenden tot de civiele rechter wanneer hij het oneens is met een integriteitsonderzoek. Eventuele winst in de rechtsbescherming is daarom niet daar te halen. Wij richten ons daarom hierna op de mogelijkheden om rechtszoekenden een ruimere toegang te bieden tot in het bijzonder de bestuursrechter (paragraaf 10.1) en de tuchtrechter (paragraaf 10.3). Verder bespreken wij in paragraaf 10.2 een variant waarin een onafhankelijke niet-rechterlijke adviesinstantie een vorm van rechtsbescherming biedt. In lijn met de onderzoeksopdracht vellen wij geen normatief oordeel over de wenselijkheid van de door ons verkende uitbreidingen. Wel geven wij aan waar wij (juridische) knelpunten zien.

10.1. Rechtsbescherming door de bestuursrechter

Voor toegang tot de bestuursrechter is in beginsel vereist dat er een besluit is. Om de poorten naar de bestuursrechter wat verder open te zetten voor rechtszoekenden die het niet eens zijn met (de uitkomst van) een integriteitsonderzoek, zijn er grofweg twee mogelijkheden. De eerste is om het onderzoek *zelf* appellabel te maken. In dat geval kan een rechtszoekende rechtstreeks rechtsmiddelen aanwenden tegen een integriteitsonderzoek. De tweede is om besluiten te ‘construeren’ die een rechtszoekende kan gebruiken als ‘kapstok’ om de deugdelijkheid van het onderzoek ter discussie te stellen. In dat geval krijgt een rechtszoekende via een indirectere route de kans om een integriteitsonderzoek te laten toetsen.[263]

10.1.1. De directe route: bezwaar en beroep tegen een integriteitsonderzoek als (gelijkgesteld) besluit

[261] Dat in strijd met het tuchtrecht is gehandeld, levert ook niet zonder meer civielrechtelijke aansprakelijkheid op wegens schending van een zorgvuldigheidsnorm. Zie bijvoorbeeld HR 22 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2452, r.o. 3.3.2, *AB* 2017/362, m.nt. R. Ortlep. Tegelijkertijd kunnen tuchtrechtelijke normen wel invloed hebben op de invulling van de zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 van het BW. Zie HR 17 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:744, r.o. 3.4.4, *NJ* 2019/390, m.nt. T.F.E. Tjong Tjin Tai.

[262] Het gaat uitdrukkelijk om een *verkenning* van (juridische) mogelijkheden en onmogelijkheden.

[263] Wij gaan hierna uit van de veronderstelling dat onze voorstellen moeten passen binnen het huidige systeem (waarin het besluit het toegangsticket tot de bestuursrechter is).

In paragraaf 9.1.1 bespraken wij dat een integriteitsonderzoek niet voldoet aan de vereisten van artikel 1:3 van de Awb en dat het dus geen besluit is. Een dergelijk onderzoek betreft geen publiekrechtelijke rechtshandeling. In veel gevallen zal de integriteitsonderzoeker bovendien geen bestuursorgaan zijn in de zin van de Awb. Om integriteitsonderzoeken binnen het huidige systeem van de Awb appellabel te maken, moet ervoor worden gezorgd dat zij tóch (steeds) als besluiten kunnen worden aangemerkt. Dat betekent dat de hiervoor genoemde twee 'problemen' moeten worden verholpen. Dat is – tot op zekere hoogte – mogelijk.

Het eerste euvel is dat een integriteitsonderzoek geen *publiekrechtelijke rechtshandeling* is. Daarvoor zijn twee oplossingen te bedenken. Het is ten eerste mogelijk om een handeling die geen besluit is met een speciale wettelijke bepaling te transformeren in een besluit. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in artikel 1:3, tweede lid, van de Awb. Daaruit volgt dat de afwijzing van een beschikkingsaanvraag een besluit is. Een afwijzing is strikt genomen geen besluit in de zin van het eerste lid van artikel 1:3 van de Awb. Door het tweede lid van die bepaling is een dergelijke afwijzing tóch een besluit. Een andere optie is om het integriteitsonderzoek niet te transformeren in een besluit, maar met een besluit gelijk te stellen. In artikel 6:2 van de Awb bijvoorbeeld worden de schriftelijke weigering een besluit te nemen (onderdeel a) en het niet tijdig nemen van een besluit (onderdeel b) met een besluit gelijkgesteld.

Mochten dergelijke regelingen tot stand komen voor integriteitsonderzoeken, dan levert dat juridische onzuiverheden op. Zowel artikel 1:3, tweede lid, van de Awb als artikel 6:2 van de Awb zijn in zekere mate gekoppeld aan de bevoegdheid om een besluit te nemen.[264] Daarin bestaat een belangrijk verschil met een bepaling die een integriteitsonderzoek zou transformeren in of gelijkstellen aan een besluit. Een integriteitsonderzoek is in het geheel niet gekoppeld aan de bevoegdheid om een besluit te nemen. Een dergelijk onderzoek wordt vaak uitgevoerd door natuurlijke personen of privaatrechtelijke rechtspersonen, entiteiten zonder publiekrechtelijke bevoegdheid. Dat betekent dat een op zichzelf private handeling op kunstmatige wijze categoraal wordt verstatelijkt.

Dat is zeer moeilijk in het bestaande systeem in te passen. Het is in het bestuursrecht niet gek dat een private entiteit publiekrechtelijke bevoegdheid krijgt. Uit artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Awb volgt immers dat een persoon of college dat met enig openbaar

[264] Het gaat immers om een afwijzing van een *besluit*, een schriftelijke weigering om een *besluit* te nemen of een niet tijdig nemen van een *besluit*. Het gevolg van deze bepalingen is dan ook niet dat belanghebbenden in bezwaar en beroep kunnen tegen handelingen van *niet-bestuursorganen*. Het gevolg is van de bepalingen is dat bestuursrechtelijke rechtsbescherming is opengesteld tegen wat handelingen van *bestuursorganen* die eigenlijk niet appellabel zijn. Anders gezegd: tegen een op zichzelf al statelijke handeling wordt een bepaalde vorm rechtsbescherming opengesteld.

gezag is bekleed een bestuursorgaan is.[265] In de toelichting op de Awb is daarover als volgt opgemerkt:

> "Het uit artikel 1 van de Wet Arob overgenomen definitie-element «met enig openbaar gezag bekleed» betekent dat het moet gaan om een orgaan met een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het bepalen van de rechtspositie (de rechten en/of verplichtingen) van andere rechtssubjecten."[266]

De Afdeling gaat uit van een soortgelijke kijk:

> "Ingevolge artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb is een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon een bestuursorgaan als dat orgaan met openbaar gezag is bekleed. Daarvoor is bepalend of aan dat orgaan een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten is toegekend."[267]

Omdat een integriteitsonderzoek geen rechtshandeling inhoudt, is er ook geen bevoegdheid – en dus ook geen bevoegdheid om toe te kennen. Daardoor is niet goed voor te stellen dat een persoon die of college dat integriteitsonderzoeken doet, kan worden aangemerkt als b-orgaan. Het gevolg is dat een juridisch onmogelijke situatie wordt gecreëerd: het onderzoek is een besluit of aan een besluit gelijkgesteld, maar de (rechts)persoon die het onderzoek doet, is geen bestuursorgaan wanneer hij het integriteitsonderzoek uitvoert.

Dat wil zeggen dat transformatie in of gelijkstelling aan een besluit in deze context alleen enigszins valt in te passen in het bestaande systeem wanneer het integriteitsonderzoek wordt verricht door een a-orgaan. Een a-orgaan is een bestuursorgaan omdat het een orgaan is van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld (artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Awb). Waar een b-orgaan alleen bestuursorgaan is voor zover het openbaar gezag uitoefent, is iedere handeling van een a-orgaan een handeling van een bestuursorgaan.[268] Als een a-orgaan een integriteitsonderzoek uitvoert, opereert het dus als bestuursorgaan. Als dat onderzoek dan een besluit is of is gelijkgesteld aan een besluit, dan is aan ieder vereiste uit het eerste lid van artikel 1:3 van de Awb voldaan. Daarmee is de weg naar de bestuursrechter geopend.

---

[265] Als het niet al een bestuursorgaan in de zin van onderdeel a is.

[266] *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3 (mvt), p. 27.

[267] ABRvS 17 september 2024, ECLI:NL:RVS:2014:3394, r.o. 5.3, *AB* 2015/130, m.nt. J.A.F. Peters. Zie recent bijvoorbeeld nog ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:548, r.o. 3, *JB* 2025/76, m.nt. M.C.A. Hermans.

[268] Daarin schuilt een belangrijk verschil tussen a- en b-organen. Het handelen van een a-orgaan wordt ook bestuursrechtelijk genormeerd wanneer het privaatrechtelijk en feitelijk handelt. Het handelen van een b-orgaan niet.

Dat betekent dat het binnen het huidige systeem inpasbaar is om integriteitsonderzoeken van a-organen aan te merken als of gelijk te stellen aan besluiten. De vraag zal dan alleen wel zijn waarom een bepaalde vorm van onderzoek of advisering wél wordt aangemerkt als een besluit of daarmee wordt gelijkgesteld, terwijl (alle) andere vormen van onderzoek of advisering niet een dergelijke status hebben. Het is daarnaast van belang om in de gaten te houden dat na een dergelijke wetswijziging veel integriteitsonderzoeken nog altijd niet appellabel zouden zijn.

10.1.2. De semidirecte route: bezwaar en beroep tegen een vaststellingsbesluit

We beschrijven hier een eerste semidirecte route. Daarin kan het integriteitsonderzoek door iedere partij worden uitgevoerd, ook door niet-bestuursorganen. Het noodzakelijke gevolg is dat de onderzoeken geen besluiten in de zin van de Awb zijn, zoals wij eerder al bespraken. Om tóch rechtsbescherming te faciliteren zou op een bestuursorgaan de wettelijke plicht kunnen komen te rusten om bij besluit zijn visie op het integriteitsonderzoek vast te stellen.

Er zijn dan twee opties. Ten eerste kan het bestuursorgaan ervoor kiezen om (de uitkomst van) het onderzoek (deels) te verwerpen. In dat geval staat vast dat het bestuursorgaan zich niet kan vinden in (de uitkomst van) het onderzoek of in een deel daarvan. Dat zou voor betrokken personen wellicht al een zekere mate van eerherstel opleveren. De tweede optie is dat het bestuursorgaan een vaststellingsbesluit neemt waaruit volgt dat het zich wel kan vinden in (de uitkomst van) het onderzoek.

Beide beslissingen zijn strikt genomen geen besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Ze hebben geen beoogd rechtsgevolg en zijn dus geen rechtshandelingen. Dat betekent dat zulke vaststellingsbeslissingen alleen appellabel kunnen zijn wanneer in de wet uitdrukkelijk wordt bepaald dat het besluiten zijn of dat ze worden gelijkgesteld met besluiten. Deze constructie past wat beter in het bestaande systeem dan de constructie geschetst in de vorige paragraaf, omdat in deze variant steeds een bestuursorgaan (een a-orgaan) de beslissing neemt.

Een en ander neemt niet weg dat ook deze constructie wat atypisch is en, zover wij weten, niet bestaat in het bestuursrecht.[269] Doorgaans legt een bestuursorgaan een onderzoek of advies ten grondslag aan een (inhoudelijke) beslissing. De bevindingen uit het advies of onderzoek kunnen medebepalend zijn voor de inhoudelijke koers die het bestuursorgaan vaart. Het advies of het onderzoek is een middel, niet een doel. Er wordt een advies ingewonnen om een zorgvuldige beslissing te kunnen nemen.[270] In deze constructie is het integriteitsonderzoek wel een doel op zich. Het bestuursorgaan hoeft alleen te beslissen of

[269] Zo blijft staan dat – anders dan in het geval van artikel 1:3, tweede lid, en artikel 6:2 van de Awb – geen relatie bestaat met een al bestaande bevoegdheid om een besluit te nemen.
[270] Vgl. ook *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3 (mvt), p. 71.

het zich kan vinden in (de uitkomst van) het onderzoek. Er volgt niet of in ieder geval niet noodzakelijkerwijs een inhoudelijk besluit op basis van het onderzoek, zodat die beslissing (wel of niet aanvaarden van de uitkomst van het onderzoek) niet in verband staat met een nog te nemen inhoudelijk besluit.

Het valt buiten onze opdracht om vergaande normatieve oordelen te vellen, maar voor de volledigheid maken wij een paar kleine kanttekeningen. De eerste is dat, ook in dit verband, moet worden gemotiveerd waarom een min of meer directe rechtsbeschermingsroute wordt aangelegd voor alleen dit type adviezen en niet andere soorten. De tweede kanttekening is dat een besluit inhoudende de vaststelling van een onderzoek politiek kan worden ingezet en dat is volgens ons niet wenselijk. Tegelijkertijd merken wij op dat integriteitsonderzoeken zelf ook politiek kunnen worden ingezet en dat daartegen op dit moment geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.

De derde kanttekening houdt verband met aansprakelijkheid. Als een rechtszoekende meent dat een onderzoek een onrechtmatige daad oplevert, dan dagvaardt hij de onderzoekers of het onderzoeksbureau.[271] Door het bestuursorgaan ertussen te 'schuiven', bestaat het gevaar dat in de toekomst bestuursorganen kunnen worden aangesproken als het besluit onrechtmatig is. Of een dergelijke vordering kans van slagen heeft, hangt uiteraard af van de omstandigheden van het geval. Het zal vaak aankomen op de vraag of een *condicio-sine-qua-non*-verband bestaat tussen het besluit en de beweerdelijk geleden schade. Het bestuur zal zich (soms) wellicht kunnen verdedigen met het betoog dat de schade wordt veroorzaakt door (het publiceren van) het onderzoek zelf en niet door de vaststelling daarvan in het besluit. Het gevolg voor de rechtszoekende die niet alleen erkenning, maar ook schadevergoeding wenst te zien, is dat die zich alsnog zal moet wenden tot de burgerlijke rechter om de onderzoeker aan te spreken.

Een vierde kanttekening is dat moet worden voorkomen dat bestuursorganen er (stelselmatig) voor kiezen om na integriteitsonderzoeken geen vaststellingsbesluiten te nemen. Anders is die rechtsbescherming voor de rechtszoekende er alsnog niet. Uit de wet zal moeten volgen of en wanneer een bestuursorgaan een vaststellingsbesluit *moet* nemen. Daarbij tekenen wij aan dat een bestuursorgaan dat niet wordt geconfronteerd met een juridische plicht mogelijk geneigd zal zijn om niet een vaststellingsbesluit te nemen. Een dergelijk besluit heeft immers gevolgen in termen van rechtsbescherming en wellicht aansprakelijkheid. Om een effectieve bestuursrechtelijke rechtsgang te creëren zal het daarom vermoedelijk wenselijk zijn om bestuursorganen weinig ruimte te gunnen. Uiteraard zal wel duidelijk moeten zijn in welke gevallen (bijvoorbeeld wat voor onderzoeken en wat voor contexten) een vaststellingsbesluit moet volgen op een integriteitsonderzoek.

[271] Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 22 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4748 en Rb. Den Haag 3 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:759.

10.1.3. De semidirecte route: bezwaar en beroep tegen een besluit van een bestuursorgaan dat belast is met handhavend optreden of het nemen van schadebeslissingen

Een andere semidirecte route loopt ook via een bestuursorgaan dat een zeker oordeelt velt over de deugdelijkheid van integriteitsonderzoeken. Het systeem werkt in het kort als volgt. Een rechtszoekende kan bij een (eventueel nieuw in te stellen) bestuursorgaan klagen over de deugdelijkheid van een integriteitsonderzoek. Dat orgaan moet vervolgens een oordeel vellen over het onderzoek. Tegen dat oordeel staat dan weer bezwaar en vervolgens beroep open. Wij schetsen hierna twee varianten.

Variant 1: het bestuursorgaan neemt een handhavingsbesluit
In de eerste variant neemt het bestuursorgaan een handhavingsbesluit. Iemand klaagt bij het bestuursorgaan over een integriteitsonderzoek en doet een handhavingsverzoek. Als het bestuursorgaan vaststelt dat het onderzoek niet voldoet aan kwaliteitseisen, dan kan het handhavend optreden, bijvoorbeeld door een last onder dwangsom op te leggen.

Het voordeel van deze variant is dat die naadloos past in de huidige structuur van de Awb. Daarbij staat in deze procedure nadrukkelijk de deugdelijkheid (en rechtmatigheid) van een integriteitsonderzoek centraal. De rechtszoekende van wie het handhavingsverzoek wordt gehonoreerd, heeft de bevestiging dat aan het onderzoek gebreken kleven. Het nadeel van deze constructie is dat de rechtszoekende via deze weg niet zijn eventuele schade vergoed krijgt.

Van belang om op te merken is dat in deze variant duidelijk moet zijn (i) aan welke eisen een integriteitsonderzoek moet voldoen, (ii) tot wie die normen zijn gericht en (iii) dat is afgebakend over wat voor soort onderzoeken het bestuursorgaan een oordeel moet vellen. Zulke normen moeten in een wet worden verankerd.

Variant 2: het bestuursorgaan neemt een schadebesluit
Schadevergoeding staat wel centraal in de tweede variant. De rechtszoekende wendt zich tot het bestuursorgaan om schadevergoeding te krijgen. Het bestuursorgaan krijgt in deze variant de bevoegdheid om vast te stellen of onrechtmatig is gehandeld en of schadevergoeding moet worden vergoed. Ook in deze variant blijkt uit het oordeel van het bestuursorgaan (en later eventueel van de bestuursrechter) duidelijk of het onderzoek rechtmatig is geweest.

Zou een schadeafhandelend bestuursorgaan worden gecreëerd, dan moeten vanzelfsprekend wel nog allerlei operationele keuzes worden gemaakt. Een daarvan is *waarover* het orgaan een beslissing neemt. Is dat (a) over de schadeplichtigheid van de onderzoeker of is dat (b) over een verzoek om door het bestuursorgaan toe te kennen schadevergoeding?

Die (a)-variant zou een anomalie binnen het bestuursrecht betekenen. In die variant zou een bestuursorgaan zich moet buigen over de schadeplichtigheid van een natuurlijke persoon of privaatrechtelijke rechtspersoon. Het beoordelende bestuursorgaan vervult aldus in wezen de taak die de burgerlijke rechter heeft. Dat is weliswaar doelmatig vanuit het perspectief van de rechtszoekende, maar juridisch ongebruikelijk en zelfs niet passend.

Het ligt dan ook meer voor de hand om voor de (b)-variant te kiezen. Die heeft wat weg van de constructie die is opgetuigd in de Tijdelijke wet Groningen. Het Instituut Mijnbouwschade Groningen heeft in artikel 2, derde lid, van die wet de taak en bevoegdheid gekregen om schade af te handelen. Een rechtszoekende doet bij dat instituut een aanvraag om schadevergoeding. Die aanvraag wordt beoordeeld aan de hand van de bepalingen uit het BW (artikel 2, zesde lid). Als positief wordt beslist op de aanvraag, dan vergoedt de Staat (vgl. artikel 1:1, vierde lid, van de Awb) de schade. Wordt de aanvraag afgewezen, dan kan de rechtszoekende daartegen bestuursrechtelijk opkomen.

Over deze (b)-variant maken wij nog twee korte opmerkingen. De eerste is dat een belangrijk verschil met het Instituut Mijnbouwschade Groningen is dat het bestuursorgaan dat oordeelt over schade als gevolg van integriteitsonderzoeken geen tijdelijk bestuursorgaan zal zijn. Het doel is immers om een permanente (en laagdrempelige) rechtsingang tot stand te brengen voor rechtszoekenden. De tweede opmerking is dat in deze (b)-variant de *overheid* de schade vergoedt van een rechtszoekende die is veroorzaakt door een private partij.[272] De overheid zal deze kosten vermoedelijk willen afwentelen op de onderzoeker.

10.2. Rechtsbescherming door een onafhankelijke niet-rechterlijke adviesinstantie

Naar aanleiding van de conceptversie van dit rapport heeft BZK ons gevraagd om nog een andere route te verkennen. Daarin wordt (een zekere mate van) rechtsbescherming geboden door een onafhankelijke niet-rechterlijke adviesinstantie. Specifiek is gewezen op een door De Vries voorgestelde variant om een instantie tot stand te brengen die op een soortgelijke wijze functioneert als de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: **Commissie mer**). Een milieueffectrapportage brengt de gevolgen voor de leefomgeving in beeld van bepaalde

[272] Schutgens zou spreken over *verpubliekrechtelijking* van civiele aansprakelijkheid. Zie R.J.B. Schutgens, 'Afhandeling van schade via schaderegelingen. Over de verhouding van het groeiend aantal (quasi)publiekrechtelijke schaderegelingen tot het traditionele domein van het (overheids)-aansprakelijkheidsrecht', in: *De spankracht van de civiele rechter* (Preadviezen Vereniging voor Burgerlijk Recht 2022), Zutphen: Uitgeverij Paris 2022, p. 119. Hij merkt nog p. 121 verder nog op: "Het afwikkelingsmodel in de TwG, waarin de staat zichzelf als het ware juridisch tussen een aansprakelijke particuliere organisatie en de gedupeerde manoeuvreert en de afhandeling en uitbetaling van de schadeclaim aan de gedupeerde overneemt, is een unicum. De afhandeling van schade die wordt veroorzaakt door een private partij is, zo meldt de toelichting op de wet terecht, immers een private aangelegenheid." Hij stelt verder nog dat alleen heel bijzondere omstandigheden deze inbreuk op dat systeem tijdelijk rechtvaardigen. Vgl. in die zin ook H.E. Bröring, 'Het concept-wetsvoorstel Wet instituut Mijnbouwschade Groningen', *NTB* 2018/58, par. 6.

besluiten die invloed hebben op de ruimte. De Commissie mer heeft tot taak om advies uit te brengen over een dergelijke rapportage.[273] Het advies van de Commissie mer is een advies van een adviseur in de zin van afdeling 3.3 van de Awb.[274]

In een integriteitscontext is een soortgelijk systeem ongetwijfeld denkbaar. Een instantie zou dan adviseren over de deugdelijkheid en daarmee de bruikbaarheid van een onderzoek naar de integriteit van een functionaris. De instantie functioneert daarmee niet op een principieel andere wijze dan bestuursorganen die handhavings- of schadebesluiten nemen. Ook zulke organen oordelen over de deugdelijkheid van een advies en zijn onafhankelijk. Een belangrijk verschil is evenwel dat een instantie *à la* de Commissie mer *adviseert*, terwijl bestuursorganen die handhaven of schadebesluiten nemen publiekrechtelijke *bevoegdheden* uitoefenen.

Dat verschil heeft belangrijke gevolgen voor de rechtsbescherming. Wie het niet eens is met het besluit van een handhavend of schadeafhandelend bestuursorgaan kan (uiteindelijk) bij de bestuursrechter opkomen tegen dat besluit. Het advies van de Commissie mer is daarentegen geen besluit, maar 'slechts' een advies. De deugdelijkheid daarvan kan alleen aan de orde worden gesteld in een bestuursrechtelijke procedure tegen een besluit waarvoor dat advies relevant is.[275] De systematiek is hetzelfde wanneer een instantie adviseert over een onderzoek dat ten grondslag ligt aan een rechtspositionele maatregel tegen een ambtenaar. Die ambtenaar zou in de bestuursrechtelijke procedure tegen de maatregel kunnen betogen dat het advies van de onafhankelijke instantie niet deugdelijk is. Kortom: in de 'Commissie-mer-constructie' heeft de rechtsbescherming zodoende een indirecter karakter dan in het scenario waarin een handhavend of schadeafhandelend orgaan wordt aangewezen. Een complicerende factor is dat integriteitsonderzoeken niet altijd ten grondslag worden gelegd aan concrete besluiten. Als er geen besluit is, dan staat de weg naar de bestuursrechter niet open en kan het advies dus niet in het kader van een procedure bij de bestuursrechter op deugdelijkheid worden getoetst. Het advies van de adviserende instantie kan dan alleen worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter.

Uit het perspectief van rechtsbescherming zijn er naar ons oordeel dan ook twee belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij de 'Commissie-mer-route'. De eerste is dat, zoals hiervoor al bleek, niet iedere rechtszoekende bij dezelfde rechter terechtkomt. In het verlengde daarvan merken wij op dat de geschetste constructie niets verandert aan de bestaande mogelijkheden van rechtsbescherming door de rechter. Als het doel (mede) is om voor rechtszoekenden de toegang tot de bestuursrechter te verruimen, dan is de 'Commissie-mer-variant' kortom niet geschikt.

[273] Zie artikel 16.39, 16.47 en 17.5 van de Omgevingswet.

[274] ABRvS 10 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB5231, r.o. 2.4.3.

[275] Dat wil zeggen: een besluit waarvoor eerder een mer is aangevraagd.

De tweede kanttekening heeft te maken met het vermoedelijk belangrijkste doel van deze constructie: snel duidelijkheid voor alle betrokkenen. De vraag is of dat doel wordt bereikt op deze manier, vooral omdat het altijd nodig zal blijven om rechtszoekenden de kans te bieden om naar de rechter te gaan. Het gevaar bestaat dat met het advies niet zozeer een einde aan onzekerheid wordt gemaakt, maar dat de onzekerheid wordt verlengd doordat oordeel op oordeel wordt gestapeld totdat de rechter zich er uiteindelijk over uitlaat. Of dit geschetste gevaar zich daadwerkelijk zal verwezenlijken, hangt van meerdere factoren af. Een daarvan is vermoedelijk de kwaliteit van oordeelsvorming van de onafhankelijke instantie. Als blijkt dat die adviezen keer op keer standhouden bij de rechter, dan zal die instantie aan gezag winnen en zullen die adviezen vermoedelijk wel worden gezien als een serieuze (en vlotte) vorm van rechtsbescherming. Als in de loop der tijd blijkt dat de advisering van de onafhankelijke instantie vaak niet deugdelijk is, dan zal dat wat doen met het gezag van die instantie en daarmee waarschijnlijk ook met het procedeergedrag van diegenen die met de adviezen te maken krijgen.[276] In dat geval zal het advies van de autoriteit niet worden gezien als een vorm van rechtsbescherming, maar als een hinderlijke tussenstap op weg naar de rechter. Welk van de scenario's werkelijkheid wordt, hangt van tal van (deels ook feitelijke) factoren af. Zo zal het budget, de aanwezige menskracht en de beschikbare deskundigheid van invloed zijn op het functioneren van de onafhankelijke instantie.

10.3. Rechtsbescherming door de tuchtrechter

Hoewel het tuchtrecht strikt genomen geen rechtsbescherming biedt tegen een ondeugdelijk onderzoek, kan in een tuchtprocedure wel in zekere mate een oordeel worden geveld over de deugdelijkheid van een integriteitsonderzoek. Wij bespraken in paragraaf 9.3.2 dat niet alle integriteitsonderzoekers gebonden zijn aan beroeps- of gedragsregels en dus ook dat ze niet allemaal hoeven te vrezen voor de gevolgen van het tuchtrecht. Er is geen tuchtrecht specifiek voor integriteitsonderzoekers. Daardoor zijn integriteitsonderzoekers alleen onderworpen aan het tuchtrecht als ze (*ook*) bij een beroepsgroep horen met een tuchtsysteem, zoals de advocatuur of de accountancy.

Door voor de integriteitssector tuchtrecht tot stand te brengen, wordt rechtszoekenden (een soort van) rechtsbescherming geboden.[277] Dat tuchtrecht kan op poten worden gezet door de beroepsgroep zelf of door de overheid. Tuchtrechtspraak door de overheid ingesteld wordt bij wet geregeld, zo volgt uit artikel 113, tweede lid, van de Grondwet.

---

[276] Dat is in wezen ook wat nu aan het gebeuren is met integriteitsonderzoeken zelf. Als het doel daarvan ooit was om met een bepaalde snelheid duidelijkheid te creëren, dan wordt dat doel nu lang niet altijd meer bereikt vanwege twijfel over de kwaliteit van die adviezen.

[277] Zie voor een dergelijk pleidooi overigens al A. Korteweg, 'Ook integriteitsonderzoekers zelf hebben dringend behoefte aan regels, keurmerk en tuchtrecht', volkskrant.nl, 11 mei 2022 en 'Nepintegriteit; de politiek is aan zet om parallelle rechtspraak aan banden te leggen', *EW Magazine*, 23 november 2024.

11. Tussenconclusie: bestaande rechtsbeschermingsmogelijkheden en mogelijke uitbreiding daarvan

In dit deel van het onderzoek hebben wij stilgestaan bij de derde onderzoeksvraag:

> Welke rechtsbescherming staat op dit moment open voor een rechtszoekende die het oneens is met de uitkomst van een integriteitsonderzoek en hoe zou die rechtsbescherming eventueel kunnen worden uitgebreid?

Die vraag bestaat uit twee delen. In het eerste deel gaat het om de kwestie welke rechtsbescherming op dit moment openstaat voor een onderzoeker die het oneens is met de uitkomst van een integriteitsonderzoek. Rechtszoekenden kunnen de rechtmatigheid van een integriteitsonderzoek op dit moment rechtstreeks laten toetsen door de burgerlijke rechter. Ze kunnen een integriteitsonderzoek daarentegen niet (rechtstreeks) aan de bestuursrechter voorleggen. Een onderzoek is geen besluit en daardoor niet appellabel.

Wel kunnen ambtenaren en ambtsdragers (de uitkomst van) een integriteitsonderzoek onder omstandigheden indirect voorleggen aan de bestuursrechter, in het bijzonder in het kader van een procedure tegen rechtspositionele maatregelen. Iets soortgelijks geldt voor ambtenaren die hun werkzaamheden verrichten op basis van een arbeidsovereenkomst. Zij kunnen terecht bij de burgerlijke rechter en aldaar betogen dat het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de arbeidsrechtelijke maatregelen niet deugt.

Als een integriteitsonderzoeker behoort tot een beroepsgroep met tuchtrechtspraak (zoals de advocatuur of de accountancy), kan een rechtszoekende een klacht indienen als hij meent dat de onderzoeker een onderzoek niet goed heeft uitgevoerd. In de tuchtprocedure wordt bekeken of hij heeft gehandeld in lijn met binnen de beroepsgroep geldende normen. Omdat niet alle onderzoekers bij een beroepsgroep horen met een systeem van tuchtrecht(spraak), staat deze weg niet altijd open voor een rechtszoekende die een onderzoek wil laten toetsen.

In het tweede deel van de onderzoeksvraag draait het om de kwestie hoe de rechtsbescherming eventueel zou kunnen uitgebreid. Wij hebben in het bijzonder verkend hoe de toegang tot de bestuursrechter kan worden verruimd. Wij hebben eerst besproken of het mogelijk is om integriteitsonderzoeken direct appellabel te maken. Dat blijkt moeilijk. Dat zou immers betekenen dat entiteiten die geen bestuursorganen zijn besluiten nemen en dat kan niet binnen het systeem. Wat hooguit (enigszins) in het systeem zou passen, is als integriteitsonderzoeken van a-organen worden getransformeerd in of worden gelijkgesteld aan Awb-besluiten. Ook dat lijkt evenwel geen aantrekkelijke optie.

De tweede optie is om een bestuursorgaan een vaststellingsbesluit te laten nemen. Het geeft daarin aan of het zich kan vinden in (de uitkomst van) een uitgevoerd integriteitsonderzoek.

Ook die beslissing is strikt genomen geen besluit en is dus pas appellabel als uit de wet volgt dat een dergelijke beslissing een besluit is of met een besluit is gelijkgesteld.

Ook in de derde variant zien wij voor ons dat een bestuursorgaan een oordeel velt over een integriteitsonderzoek. Wij zien twee deelvarianten. In de (a)-variant kunnen rechtszoekenden een bestuursorgaan verzoeken om handhavend op te treden als integriteitsonderzoeken niet voldoen aan (wettelijke) normen. Tegen het besluit van het bestuursorgaan om wel of niet te handhaven, staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. In de (b)-variant wordt een bestuursorgaan opgetuigd in de geest van het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Een rechtszoekende kan een verzoek om schadevergoeding bij dat bestuursorgaan doen. Dat velt vervolgens een oordeel over de rechtmatigheid van het integriteitsonderzoek en over de schade die eventueel is geleden als gevolg van de onrechtmatigheid daarvan. Vooral de (a)-variant past goed binnen het bestaande systeem.

Naar aanleiding van aanvullende vragen van BZK hebben wij verder een variant besproken waarin een onafhankelijke niet-rechterlijke adviesinstantie adviseert over de deugdelijkheid van een uitgebracht integriteitsadvies. Deze instantie functioneert op een soortgelijke wijze als de Commissie mer. Het doel van een dergelijke instantie is om te functioneren als een laagdrempelige en vlotte rechtsbeschermingsvoorziening. Wij plaatsen bij deze optie twee kanttekeningen. De eerste kanttekening is dat het bestaande (gefragmenteerde) stelsel van rechtsbescherming bij de bestuursrechter en de burgerlijke rechter niet zou wijzigen als een instantie in deze context met een adviestaak zou worden belast. De tweede kanttekening is dat nog niet zo zeker is dat een dergelijke instantie ook werkelijk vlot duidelijkheid voor betrokkenen zou scheppen, zeker ook omdat (naar wij aannemen) betrokken nog altijd naar de rechter kunnen na een advies van de instantie. Of de advisering van de instantie wordt gezien als een vlotte rechtsbeschermingsmogelijkheid hangt onder meer af van een aantal feitelijke factoren, waaronder het gezag dat de instantie in de praktijk heeft.

Omdat niet alle integriteitsonderzoekers onderworpen zijn aan tuchtrecht, is het tot slot een optie dat tuchtrecht tot stand wordt gebracht voor álle integriteitsonderzoekers. Tuchtrecht en tuchtrechtspraak kan tot stand komen op initiatief van de branche en op initiatief van de overheid.