

## Tilburg University

### **Noot bij: Centrale Raad van Beroep (21-11-2013)**

van der Vorm, B.

*Publication date:*  
2014

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

van der Vorm, B., (2014). *Noot bij: Centrale Raad van Beroep (21-11-2013)*, No. 11/5230 AW, Apr 18, 2013. (AB Rechtspraak Bestuursrecht; Vol. 2014, No. 12, p 642-649).

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## AB 2014/101: Strafontslag ambtenaar. Bewijsregels in het ambtenarentuchtrecht niet zo strikt als in het strafrecht.

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

<b>Instantie:</b>	Centrale Raad van Beroep	<b>Datum:</b>	18 april 2013
<b>Magistraten:</b>	Mrs. N.J. Vulpen-Grootjans, H.C.P. Venema, C.H. Bangma	<b>Zaaknr:</b>	11/5230 AW
<b>Conclusie:</b>	-	<b>LJN:</b>	BZ7885
<b>Noot:</b>	B. van der Vorm <a href="#">[1]</a>	<b>Roepnaam:</b>	-
<b>Brondocumenten:</b>	ECLI:NL:CRVB:2013:BZ7885, Uitspraak, Centrale Raad van Beroep, 18-04-2013		

**Wetgeving:** NRGa art. 13.6, 12.12; Awb art.3:4; Sr art. 240b

**Brondocument:** CRvB, 18-04-2013, nr 11/5230 AW

### Essentie

Strafontslag ambtenaar. Bewijsregels in het ambtenarentuchtrecht niet zo strikt als in het strafrecht. Strafontslag niet onevenredig.

### Samenvatting

Het college en de rechtbank hebben de twee gedragingen waaraan appellant zich heeft schuldig gemaakt terecht gekwalificeerd als zeer ernstig plichtsverzuim. Hierbij is in ogenschouw genomen dat appellant een functie bekleedt, waarin hij activiteiten organiseert en uitvoert waarbij kinderen aan zijn zorgen en toezicht worden toevertrouwd. Dat een van de gedragingen zich in de privésfeer afspeelde sluit niet uit dat deze gedraging plichtsverzuim kan opleveren. Hiervan is in dit geval sprake, nu van appellant gezien zijn functie mocht worden geëist dat hij (ook in seksueel opzicht) van onbesproken gedrag is. Nu niet is gebleken dat de gedragingen niet aan appellant kunnen worden toegerekend, was het college bevoegd appellant een disciplinaire straf op te leggen.

### Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 28 juli 2011, 10/2275 (aangevallen uitspraak) tussen:

A., appellant,

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam (college).

### Bewerkte uitspraak

### Uitspraak

### Procesverloop

Namens appellant heeft mr. J.S. Pen, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend en nadere stukken ingezonden.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 7 maart 2013. Appellant is verschenen, bijgestaan door mr. Pen.

Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. M.H.G. de Wit, W. en P.

## Overwegingen

- 1.1. Appellant was sinds 1980 werkzaam bij de gemeente Amsterdam. Vanaf 1988 werkte hij als [naam functie] bij de afdeling dienst A. Vanaf 1995 is appelland zich binnen zijn functie van [naam functie] meer en meer gaan richten op het organiseren en begeleiden van activiteiten in het [naam bos] voor kinderen in de leeftijd van acht tot twaalf jaar, zoals surviva-evenementen en verjaardagsfeestjes.
- 1.2. In februari 2009 is bij de dienst A een melding binnengekomen van de jeugd- en zedenpolitie dat een van de medewerkers bij het [naam bos] door de politie zou worden verhoord wegens een verdenking van ontucht met een minderjarige. De directeur van de dienst A heeft het Bureau Integriteit (BI) verzocht een onderzoek in te stellen om vast te stellen of sprake is geweest van integriteitsschendingen. Appellant is voor de duur van dit onderzoek geschorst met behoud van bezoldiging.
- 1.3. In het kader van het onderzoek heeft het BI met toestemming van de officier van justitie de beschikking gekregen over het strafrechtelijk dossier en gesprekken gevoerd met appelland, zijn leidinggevenden en zijn collega's. De inhoud van deze gesprekken was voor het BI aanleiding de aan appelland op het werk ter beschikking gestelde computer (werkpc) te controleren. Op de werkpc zijn zogenoemde cookiebestanden (cookies) aangetroffen, die mogelijk een relatie hebben met bekeken websites met kinderpornografische inhoud. Het BI heeft op 23 juli 2009 rapport uitgebracht en na het wederhoorgesprek de directeur van de dienst A geadviseerd om appelland wegens zeer ernstig plichtsverzuim de disciplinaire maatregel van onvoorwaardelijk ontslag op te leggen.
- 1.4. Na daartoe een voornemen kenbaar te hebben gemaakt en appelland in de gelegenheid te hebben gesteld hierop zijn zienswijze te geven en zich te verantwoorden, heeft het college appelland bij besluit van 23 december 2009 met toepassing van artikel 13.6, eerste lid, aanhef en onder f, van de Nieuwe Rechtspositieregeling Gemeente Amsterdam (NRGA) de disciplinaire straf van onvoorwaardelijk ontslag opgelegd. Subsidiair heeft het college appelland met toepassing van artikel 12.12, aanhef en onder a, van de NRGA ontslag verleend wegens ongeschiktheid en/of onbekwaamheid voor de verdere vervulling van zijn functie, anders dan uit hoofde van ziekten of gebreken. In het ontslagbesluit is appelland verweten dat hij een aan zijn toezicht toevertrouwde jongen onzedelijk heeft betast, dat hij privé in het bezit is geweest van kinderporno en dat hij faciliteiten van de dienst A heeft misbruikt om pornosites te bezoeken.
- 1.5. Het college heeft dat besluit na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 6 augustus 2010 (bestreden besluit). Het college stelt zich op het standpunt dat de processen-verbaal van de verklaringen van appelland tijdens de politieverhoren op 9 februari 2009 en 2 maart 2009 niet als bewijs mogen worden gebruikt. Op basis van de resultaten van het door het BI verrichte onderzoek is volgens het college voldoende aannemelijk dat appelland een aan zijn toezicht toevertrouwde jongen onzedelijk heeft betast en dat hij faciliteiten van de dienst A heeft misbruikt om pornosites te bezoeken. In de strafzaak is komen vast te staan dat kinderpornografische afbeeldingen zijn aangetroffen op de thuispc van appelland, dat hij deze heeft gezien en in bezit had. De redenen die appelland hiervoor heeft opgegeven doen hieraan niet af. Als ambtenaar die zich bezighoudt met het organiseren en uitvoeren van activiteiten met kinderen in het [naam bos] dient appelland van onbesproken gedrag te zijn, onder andere op het gebied van seksualiteit. Dat geldt niet alleen gedurende de tijd dat hij aan het werk is, maar ook daarbuiten.
2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard. De rechtbank is, kort samengevat, van oordeel dat de onderzoeksbevindingen van het BI onvoldoende feitelijke grondslag vormen voor het oordeel dat appelland een minderjarige die onder zijn toezicht stond onzedelijk heeft betast, zodat dit ten onrechte als plichtsverzuim aan het strafontslag ten grondslag is gelegd. Volgens de rechtbank is niet in geschil dat appelland kinderpornografische afbeeldingen in bezit heeft gehad. Voorts leverde het onderzoek door het college van de werkpc voldoende grond op voor het verwijt dat appelland, in strijd met de bepalingen van het internetprotocol, tijdens diensttijd misbruik heeft gemaakt van de faciliteiten van de gemeente Amsterdam/dienst A door met een computer van de dienst pornosites te bezoeken. Zowel ten

aanzien van het bezit van kinderporno als het onjuiste gebruik van de werkpc kan appellant zeer ernstig plichtsverzuim worden verweten.

3. In hoger beroep heeft appellant de juistheid van het oordeel van de rechtbank op de hierna te bespreken gronden betwist. Het college heeft bevestiging van de aangevallen uitspraak bepleit.
4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.
  - 4.1. Volgens vaste rechtspraak van de Raad (CRvB 15 september 2011, *LJN BT1997* en *TAR 2012, 35*) gelden in het ambtenarentucht recht niet die strikte bewijsregels die in het strafrecht van toepassing zijn. Voor de constatering van plichtsverzuim dat tot disciplinaire bestraffing aanleiding kan geven is wel noodzakelijk dat op basis van de beschikbare, deugdelijk vastgestelde, gegevens de overtuiging is verkregen dat de betrokken ambtenaar de hem verweten gedragingen heeft begaan.
  - 4.2. Een van de aan appellant verweten gedragingen is dat hij faciliteiten van de dienst A heeft gebruikt om pornosites te bezoeken. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat op het werk van appellant een aantal pc's stond waarvan de [naam functie]s gebruik konden maken door onder hun eigen account in te loggen met een inlognaam en een wachtwoord. Het college heeft in hoger beroep een rapport ingezonden van een onderzoek dat het bureau Fox-IT op verzoek van het college heeft ingesteld naar de herkomst van 26 van de 2543 op de werkpc van appellant aangetroffen cookies. Op basis daarvan staat voldoende vast dat onder het account van appellant op zijn werkpc tussen 20 mei 2006 en 1 januari 2009 ten minste zevenmaal websites zijn bezocht met een pornografisch karakter en dat negenmaal dergelijke websites zijn bezocht met gebruikmaking van zoekwoorden op de zoekmachine Google. De stelling van appellant dat ook anderen gebruik maakten van zijn werkpc en daarom niet is uitgesloten dat anderen hebben gezocht op zoekwoorden die leidden naar de bewuste sites, is niet te rijmen met de verklaring die hij daarover in aanwezigheid van zijn advocaat bij het BI heeft afgelegd. Hij heeft toen namelijk verklaard dat collega's zijn wachtwoord niet kenden en dat het misschien een of twee keer is gebeurd dat hij anderen toeliet op zijn werkpc. Er is geen grond om appellant niet aan deze verklaring tegenover het BI te houden. De onderzoeksbevindingen van Fox-IT en het rapport van het BI bieden voldoende grondslag voor de conclusie dat appellant zelf in ieder geval het leeuwendeel van bedoelde zoekactiviteiten op het internet heeft verricht. Met deze zoekactiviteiten heeft appellant in strijd gehandeld met het internetprotocol van de dienst A van 6 januari 2004 en met het internetprotocol van de Dienst Advies en Beheer. De kanttekeningen die appellant heeft geplaatst bij de bevindingen van Fox-IT doen geen afbreuk aan deze conclusie.
  - 4.3. De andere aan appellant verweten gedraging is het bezit van kinderpornografische afbeeldingen (kinderporno) op zijn thuispc. In hoger beroep heeft appellant betwist dat hij zich hieraan schuldig heeft gemaakt. De erkenning in beroep van het bezit van kinderporno is volgens hem geen erkenning van bezit in de zin van het bewust bezitten daarvan. In dit verband stelt appellant dat hij niet wist dat het beeldmateriaal op zijn computer was opgeslagen en dat dat ook niet zijn bedoeling was. Deze stelling strookt niet met de verklaring die hij hierover eerder in aanwezigheid van zijn advocaat tegenover het BI heeft afgelegd. Appellant verklaarde toen dat hij een filmpje heeft willen downloaden op zijn thuispc, dat tijdens het downloaden andere filmpjes meekwamen, dat hij tijdens het afspelen daarvan zag dat het niet om de juiste filmpjes ging en dat hij het downloaden toen heeft afgebroken. Nu er geen reden is om niet van deze verklaring van appellant uit te gaan, is voldoende komen vast te staan dat appellant (delen van) films met kinderpornografische afbeeldingen op zijn thuispc heeft gedownload. Het downloaden door appellant had tot gevolg dat kopieën van deze afbeeldingen op zijn thuispc zijn opgeslagen en aldus in zijn bezit zijn gekomen. Dat appellant zich een en ander niet zou hebben gerealiseerd is niet van belang en overigens ook niet aannemelijk. Het betoog van appellant dat hij handelde uit educatieve overwegingen, wordt niet gevolgd omdat niet is gebleken dat daarvoor het downloaden van deze filmpjes nodig zou zijn.
  - 4.4. De omstandigheid dat appellant in hoger beroep wegens gebrek aan bewijs is vrijgesproken van het hem ten laste gelegde bezit van kinderporno op zijn thuispc, leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat de onder 4.3 getrokken conclusie is gebaseerd op andere dan de door de strafrechter van het bewijs uitgesloten bewijsmiddelen.
  - 4.5. Het college en de rechtbank hebben de twee gedragingen waaraan appellant zich heeft schuldig gemaakt terecht gekwalificeerd als zeer ernstig plichtsverzuim. Hierbij is in ogenschouw genomen dat appellant een functie bekleedt, waarin hij activiteiten organiseert en uitvoert waarbij kinderen aan zijn zorgen en toezicht worden toevertrouwd. Dat een van de gedragingen zich in de privésfeer afspeelde sluit niet uit dat deze

gedraging plichtsverzuim kan opleveren. Hiervan is in dit geval sprake, nu van appellant gezien zijn functie mocht worden geëist dat hij (ook in seksueel opzicht) van onbesproken gedrag is. Nu niet is gebleken dat de gedragingen niet aan appellant kunnen worden toegerekend, was het college bevoegd appellant een disciplinaire straf op te leggen.

- 4.6. Er is geen grond voor het oordeel dat de straf van ontslag onevenredig is aan de aard en ernst van het gepleegde plichtsverzuim. Het college heeft aan het belang om integere en betrouwbare medewerkers in dienst te hebben meer gewicht mogen hechten dan aan het belang van appellant om zijn werk en inkomen te behouden. Dat appellant dertig jaar lang goed heeft gefunctioneerd maakt evenmin dat de opgelegde straf onevenredig is.
- 4.7. Het hoger beroep slaagt niet. De aangevallen uitspraak zal worden bevestigd.
5. Voor een veroordeling in de proceskosten bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

De Centrale Raad van Beroep bevestigt de aangevallen uitspraak.

## Noot

---

**Auteur:** B. van der Vorm 

1. Tegenwoordig is er veel aandacht bij zowel de lokale als de centrale overheid voor het onderwerp integriteit. Het zijn vooral de (vermoedelijke) integriteitsschendingen van topambtenaren en bestuurders, waarover in de media wordt bericht. Men denke aan oud-burgemeester Verver van de gemeente Schiedam, oud-burgemeester Leers van de gemeente Maastricht, oud-wethouder Smit van de gemeente Geertruidenberg en oud-wethouder Van Rey van de gemeente Roermond. Met deze voorbeelden wordt wellicht ten onrechte het beeld geschapen dat integriteitsschendingen zich uitsluitend voordoen op het gemeentelijke niveau. Dit is niet het geval; ook op het niveau van de provincies, waterschappen en de centrale overheid vinden onderzoeken naar (vermoedelijke) integriteitsschendingen plaats. Het leeuwendeel van de integriteitsonderzoeken wordt echter niet verricht naar de wethouders en topambtenaren, maar naar de zogenoemde 'street level bureaucrats', zoals politieagenten, medewerkers van de DJI, de sociale diensten en gemeenten. De instanties die deze integriteitsonderzoeken verrichten zijn verschillend. Door sommige gemeenten zijn interne bureaus integriteit ingesteld, zoals Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam, maar de meeste gemeenten beschikken niet over een dergelijk bureau. Deze onderzoeken kunnen dan worden verricht door private bureaus, zoals Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (kortweg: BING), Capra en Hoffmann (S. Zouridis & B. van der Vorm, *Omwille van geloofwaardigheid. Een verkennend onderzoek naar knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoek in Nederland*, Tilburg: Tilburg University Press 2013). Niet zelden wordt de deugdelijkheid van het verrichte integriteitsonderzoek van deze private instanties door de betrokkene ter discussie gesteld. Soms wordt de betrokkene in het gelijk gesteld. Een bekend voorbeeld is de opgelegde maatregel van de schriftelijke waarschuwing door de raad van tucht voor registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten jegens een onderzoeker van BING. In het betreffende rapport van BING is door de onderzoeker in verschillende passages het gedrag van de klager gekwalificeerd als 'lasterlijk'. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven overweegt dat de kwalificatie van 'lasterlijk' in die zaak niet passend moet worden geacht. Het handelen van de appellant is in zoverre in strijd met het in artikel A-150.1 VGC neergelegde beginsel van professioneel gedrag (CBB 2 februari 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BV3812). Met dit voorbeeld wil ik zeker niet de indruk wekken dat BING geen deugdelijk onderzoek verricht. Zo heeft de Centrale Raad van Beroep recentelijk in een andere zaak overwogen dat geen reden aanwezig is om te twifelen aan de volledigheid en zorgvuldigheid van het door BING verrichte onderzoek (CRvB 24 oktober 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2178). Uit nog een andere zaak blijkt dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Schinnen zich bij zijn besluitvorming, zijnde een onvoorwaardelijk strafontslag – mede – op het integriteitsrapport van Capra en de onderliggende stukken mocht

baseren (CRvB 29 oktober 2012, *NJB* 2012/2322; *TAR* 2013/31). Het is, gelet op het voorgaande, gebleken dat er dus verschillende instanties bestaan die integriteitsonderzoeken verrichten. In dit verband kan de vraag worden opgeworpen in hoeverre het wenselijk is dat een nationaal bureau integriteitsonderzoeken wordt ontwikkeld (Kamerstukken II 2012 /13, 33 400 VII, nr. 18). Thans heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Plasterk zijn mening hieromtrent nog niet definitief bepaald. Na de zomer van 2014 wordt zijn definitieve standpunt verwacht.

2. In de onderhavige zaak is een integriteitsonderzoek niet verricht door een private instantie, maar door het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam. Het Bureau Integriteit heeft een integriteitsonderzoek verricht naar een ambtenaar (appellant) werkzaam bij de gemeente Amsterdam, die tevens is beëdigd als buitengewoon opsporingsambtenaar. De betrokken ambtenaar organiseerde sinds 1995 activiteiten in het Amsterdamse bos voor kinderen in de leeftijd van – onder meer – acht tot twaalf jaar. Hij vervulde deze taak zelfstandig en was niet geschoold in het begeleiden van jeugdactiviteiten. Uiteindelijk omvatte deze taak ongeveer 80% van zijn werktijd. Op een gegeven moment gaat het mis met deze ambtenaar. De zaak komt aan het rollen door een ontvangen melding d.d. 19 februari 2009 bij het Bureau Integriteit van een vermoeden van een integriteitsschending. Deze melding wordt medegedeeld aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam. Uit deze melding blijkt dat de ambtenaar in kwestie door de jeugd- en zedenpolitie zou worden verhoord wegens verdenking van ontucht met een minderjarige. Aan het Bureau Integriteit wordt vervolgens de opdracht gegeven om een integriteitsonderzoek te verrichten naar appellant. Op 23 juli 2009 wordt door het Bureau Integriteit het onderzoeksrapport uitgebracht en bij brief van 7 september 2009 wordt door het Hoofd Bureau Integriteit geconcludeerd dat appellant zich schuldig heeft gemaakt aan een zeer ernstig plichtsverzuim en adviseert het college van burgemeester en wethouders de disciplinaire straf van een onvoorwaardelijk ontslag op te leggen. Dit advies wordt door het college van burgemeester en wethouders overgenomen. Uit het besluit d.d. 23 december 2009 blijkt dat appellant zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim, die bestaat uit het tenminste eenmaal onzedelijk betasten van een kind dat onder zijn toezicht stond, het bezit van kinderporno op zijn privécomputer en het misbruiken van de faciliteiten van de gemeente Amsterdam/Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) door met een computer van de dienst pornosites te bezoeken.
3. De eerste grond die ten grondslag ligt aan het ontslagbesluit is het onzedelijk betasten van een kind dat onder zijn toezicht stond. Dit voorval zou zich hebben voorgedaan in juli 2008. De moeder heeft hiervan melding gedaan en naar aanleiding hiervan heeft het college van burgemeester en wethouders een onderzoek laten verrichten. Door de moeder is echter geen aangifte gedaan. Het strafrechtelijk onderzoek heeft geen aanleiding gegeven om appellant voor dit feit te vervolgen. Uit de uitspraak van de Rechtbank Alkmaar blijkt dat de uitkomst van het Bureau Integriteit onvoldoende feitelijke grondslag biedt voor het oordeel dat appellant een minderjarig kind dat onder zijn toezicht stond onzedelijk heeft betast (Rechtbank Alkmaar 28 juli 2011, ECLI:NL:RBALK:2011:BR4879, rov. 5.4). Zo zijn zowel het jongetje – dat onzedelijk zou zijn betast – als de moeder van het jongetje niet betrokken bij het integriteitsonderzoek jegens appellant. De rechtbank overweegt dat dit aan appellant verweten plichtsverzuim onvoldoende is komen vast te staan en het college van burgemeester en wethouders dit dan ook ten onrechte als plichtsverzuim aan het strafontslag ten grondslag heeft gelegd. Dit oordeel van de rechtbank wordt niet door appellant betwist, waardoor de Centrale Raad van Beroep zich geen oordeel vormt over deze kwestie. Wel kan worden opgemerkt dat het integriteitsonderzoek van het Bureau Integriteit kritisch wordt getoetst door de rechtbank en niet als een vaststaand gegeven wordt overgenomen. Vanwege de grote gevolgen die aan de uitkomst van een integriteitsonderzoek kunnen zijn verbonden, is dit een goede zaak. Vermeldenswaardig in dit verband is het gegeven dat het uitblijven van een strafvervolging niet impliceert dat geen disciplinaire straf kan worden opgelegd (zie bijvoorbeeld CRvB 31 maart 2004, *TAR* 2004/94). Het feit dat wordt afgezien van een vervolging, betekent in de regel namelijk niet dat de verdachte het feit niet heeft begaan. Zo kan de officier van justitie afzien van een vervolging, omdat er te weinig bewijs is (technisch sepot) of een vervolging niet wenselijk is (opportunitessepot).
4. Het strafontslag berust echter ook op twee andere gronden, namelijk het bezit van kinderporno op zijn privécomputer en het misbruik van de computerfaciliteiten van de gemeente. In hoger beroep betwist appellant dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan het misbruiken van faciliteiten van de gemeente. De Centrale Raad van Beroep merkt op dat appellant verschillende tegenstrijdige verklaringen heeft afgelegd. Enerzijds heeft hij aangegeven dat ook anderen gebruik konden maken van zijn pc, maar anderzijds heeft hij in het bijzijn van zijn



advocaat bij het Bureau Integriteit verklaard dat collega's zijn wachtwoord niet kenden en het wellicht één of twee keer is gebeurd dat hij anderen toeliet op zijn pc (rov. 4.2). De Centrale Raad van Beroep overweegt dat er geen grond is om appellant niet aan zijn verklaring tegenover het Bureau Integriteit te houden. Er bestaat naar het oordeel van de Centrale Raad van Beroep voldoende grond – blijkend uit het verrichte onderzoek van Fox-IT naar de werkcomputer van appellant en het rapport van het Bureau Integriteit – voor de conclusie dat appellant zelf of in ieder geval het grootste deel van bedoelde zoekactiviteiten op het internet heeft verricht (rov. 4.2). Door verschillende en tegenstrijdige verklaringen af te leggen heeft appellant het voor zichzelf erg lastig gemaakt. Terecht hecht de Centrale Raad van Beroep dan ook waarde aan appellants verklaring bij het Bureau Integriteit, te meer dat appellant deze verklaring heeft afgelegd in het bijzijn van zijn advocaat.

5. De laatste beroepsgrond die wordt aangevoerd door appellant is zijn betwisting dat hij zich heeft schuldig gemaakt aan het in bezit hebben van kinderporno. Hij geeft aan dat het bezit van kinderporno geen erkenning van het bezit in de zin van het bewust bezitten daarvan is. Appellant geeft aan dat hij niet wist dat het beeldmateriaal op zijn computer was opgeslagen en dat dit ook niet zijn bedoeling was (rov. 4.3). Uit de strafrechtelijke jurisprudentie blijkt dat een dergelijk verweer weinig kans van slagen heeft (L. Stevens & E.J. Koops, 'Opzet op de harde schijf: criteria voor opzettelijk bezit van digitale kinderporno', *DD* 2009, p. 684). Het pleit ook niet in het voordeel van de appellant dat hij tegenstrijdig heeft verklaard. Zo heeft appellant ook verklaard dat hij er kennis van heeft willen nemen, zodat hij zijn kinderen kan voorlichten over de gevaren van het internetgebruik. In dat verband is een geringe hoeveelheid kinderporno in zijn bezit gekomen (Rechtbank Alkmaar 28 juli 2011, ECLI:NL:RBALK:2011:BR4879, rov. 6.2). De Centrale Raad van Beroep overweegt dat het downloaden van appellant tot gevolg had dat kopieën van deze afbeeldingen op zijn thuispc zijn opgeslagen en aldus in zijn bezit zijn gekomen (rov. 4.3). Een interessant gegeven in deze zaak is dat appellant in hoger beroep wegens een gebrek aan bewijs is vrijgesproken van het hem ten laste gelegde bezit van kinderporno op zijn thuispc. Dit leidt volgens de Centrale Raad van Beroep niet tot een ander oordeel, omdat de eerder getrokken conclusie is gegrond op andere dan die door de strafrechter van het bewijs uitgesloten bewijsmiddelen (rov. 4.4). Hoewel de desbetreffende uitspraak van het gerechtshof niet is gepubliceerd kan worden opgemerkt dat voor een bewezenverklaring van artikel 240b Sr – toegepast op deze casus – bewezen moet worden dat de verdachte een zekere beschikking heeft (gehad) over de kinderpornografische afbeeldingen. Het in het bezit hebben impliceert opzet. Vereist is een handeling waaruit het opzet op het beschikken blijkt (zie bijvoorbeeld Hof Amsterdam 6 juli 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BJ3549). Voorwaardelijk opzet is in dit verband voldoende. In tegenstelling tot de strafrechter dient de bestuursrechter slechts vast te stellen dat appellant in het bezit is (geweest) van de kinderpornografische afbeeldingen op zijn thuispc. Hieruit blijkt wederom de verhouding tussen het strafrecht en het ambtenarentuchtrecht. In het ambtenarentuchtrecht gelden niet de strikte bewijsregels die in het strafrecht van toepassing zijn (CRvB 15 september 2011, *TAR* 2012/35). In het ambtenarentuchtrecht is namelijk geen sprake van het vaststellen van een strafbaar feit, maar de bestuursrechter in ambtenarenzaken dient vast te stellen of de betrokken ambtenaar zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim ter zake waarvan de werkgever hem de straf heeft opgelegd (Th.A. Velo, *Inzicht in het ambtenarenrecht*, Apeldoorn – Antwerpen: Maklu 2008, p. 158). Uit vaste rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep blijkt dat voor disciplinaire bestraffing het is vereist dat op grond van het geheel aan ter beschikking staande gegevens tot de overtuiging is gekomen dat de ambtenaar de gedraging heeft verricht (zie bijvoorbeeld CRvB 27 juni 2013, *AB* 2013/351, m.nt. M.B. de Witte-van den Haak). De bestuursrechter hoeft dus niet te bewijzen dat appellant in het bezit is van een afbeelding - of een gegevensdrager, bevattende een afbeelding - van een seksuele gedraging, waarbij iemand die kennelijk de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, is betrokken of schijnbaar is betrokken (artikel 240b Sr). Een vrijspraak in een strafzaak betekent dus niet dat wegens plichtsverzuim geen disciplinaire straf kan worden opgelegd (vgl. CRvB 26 april 2007, *TAR* 2007/174, m.nt. G.L. Coolen). Voorts kan het niet melden van een veroordeling wegens het plegen van een strafbaar feit, bijvoorbeeld ontucht met een minderjarige schoonzus, bij de indiensttreding of daarna, worden aangemerkt als niet-integer handelen, dat kan leiden tot een strafontslag (CRvB 24 januari 2013, *TAR* 2013/106).
6. Doorexercerend op de verhouding tussen het ambtenarentuchtrecht en het strafrecht kan in dit verband een relatie worden gelegd met de Wet Bibob. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling blijkt namelijk dat voor zover bij de vaststelling van ernstig gevaar, strafbare feiten in de besluitvorming worden betrokken, het niet is vereist dat betrokkenen ter zake van die strafbare feiten zijn veroordeeld, maar het is slechts vereist dat voldoende

aannemelijk is dat betrokkenen die strafbare feiten hebben gepleegd. Voorts heeft de Afdeling overwogen dat op het moment van het nemen van het besluit sprake is van een onherroepelijke vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging in de strafrechtelijke procedure ten aanzien van de in het advies genoemde feiten, van voldoende aannemelijkheid van deze feiten niet mag worden uitgegaan (ABRvS 9 mei 2012, *JB* 2012/161, m.nt. G. Overkleef-Verburg). Volgens vaste jurisprudentie in het ambtenarentuchtrecht gelden niet de strikte bewijsregels in het strafrecht. In het ambtenarentuchtrecht geldt het vereiste "dat op basis van deugdelijk vastgestelde gegevens de overtuiging moet zijn verkregen dat de betreffende ambtenaar zich aan de hem verweten gedraging heeft schuldig gemaakt" (CRvB 26 april 2007, *TAR* 2007/174, m.nt. G.L. Coolen). Een vrijspraak staat dus niet in de weg aan het opleggen van een disciplinaire straf. Ten aanzien van de toepassing van de Wet Bibob gaat de Afdeling wellicht strikter om met een vrijspraak. Zo geven Hirsch Ballin en Veldhuis aan dat de Afdeling voor de benadering lijkt te kiezen dat een verdenking van strafbare feiten waarop een onherroepelijke vrijspraak is gevolgd, geen enkele rol meer kan spelen bij de toepassing van de Wet Bibob (zie de annotatie van M.F.H. Hirsch Ballin & R.W. Veldhuis bij *AB* 2013/41). Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft overwogen dat het op zichzelf wel mogelijk is dat ondanks een vrijspraak, aannemelijk wordt geacht dat de betrokkene de strafbare feiten heeft begaan, maar er zal dan bijvoorbeeld sprake moeten zijn van concrete feiten en omstandigheden die niet door de strafrechter in zijn beoordeling zijn betrokken (CBB 12 maart 2012, *AB* 2013/41, m.nt. M.F.H. Hirsch Ballin & R.W. Veldhuis). Het heeft er alle schijn van dat de relatie tussen de Wet Bibob en het strafrecht nauwer is dan de relatie tussen het ambtenarenrecht en het strafrecht. Dit is interessant, omdat zowel bij de Wet Bibob als het ambtenarentuchtrecht het 'integriteitsvraagstuk' een belangrijk aspect is. Toch is er wel een verschil. Het doel van het ambtenarentuchtrecht is gelegen in de handhaving van de integriteit van de ambtelijke dienst, terwijl bij het oorspronkelijke doel van de Wet Bibob de integriteit van het openbaar bestuur als functie centraal staat, zoals bijvoorbeeld de integriteit van een vergunningstelsel (J. Struiksmā & F.C.M.A. Michiels, *Gewapend bestuursrecht: een onderzoek naar de mogelijkheid om misdadige activiteiten te bestrijden met behulp van de regelgeving op het gebied van bouwvergunning, de milieuvergunning en de aanbesteding*, Zwolle, Tjeenk Willink: 1994). Zou het ambtenarentuchtrecht niet meer in de richting van de 'strafrechtelijke vrijspraak jurisprudentie' van de Afdeling ten aanzien van de Wet Bibob moeten opschuiven om zodoende meer rechtsbescherming voor de betrokkene te creëren?

7. Terug naar de onderhavige casus. Vanuit een strafrechtelijk perspectief is het enerzijds onwennig dat een vrijspraak ter zake van het in het bezit hebben van kinderpornografisch materiaal niet betekent dat dit feit niet als grond voor het strafontslag kan dienen. Anderzijds gelden in het ambtenarentuchtrecht nu eenmaal niet de strikte strafrechtelijke bewijsregels. Wat deze casus treffend illustreert, zijn de raakvlakken van verschillende disciplines, namelijk integriteitsonderzoek, ambtenarentuchtrecht en strafrecht. Deze uitspraak van de Centrale Raad van Beroep past goed in het huidige klimaat, waarin de integriteit van (medewerkers van) het openbaar bestuur zoveel mogelijk moet worden gehandhaafd. Wat het begrip integriteit nu precies inhoudt, blijft onduidelijk (S.E. Zijlstra, 'Het zwarte gat van de integriteit', *NTB* 2013/29, p. 179-180). Zijlstra geeft aan dat moet worden voorkomen dat ook kleine onschuldige vergrijpen onder de noemer van 'integriteitsschendingen' worden geschaard (Zijlstra 2013, p. 179). De twee gedragingen waaraan appellant zich schuldig heeft gemaakt worden met instemming van de Centrale Raad van Beroep door het college van burgemeester en wethouders en de rechtbank gekwalificeerd als een zeer ernstig plichtsverzuim (rov. 4.5). Zijlstra wil het woord 'integriteit' overboord gooien, omdat dit onbruikbaar is en vervangen door specifieke, operationele begrippen, zoals corruptie, verduistering, diefstal en belangenverstrengeling (Zijlstra 2013, p. 180). In deze zaak zou dat problematisch zijn, omdat een verschil bestaat tussen de strafrechtelijke bewezenverklaring van artikel 240b Sr en de 'bewezenverklaring' van de Centrale Raad van Beroep. Vanuit een strafrechtelijk oogpunt is het niet juist om te concluderen dat het strafontslag mede is gegrond op artikel 240b Sr, omdat de bestuursrechter geen acht slaat op het bewijzen van het vereiste 'opzet'. Ik ben benieuwd in hoeverre Zijlstra van mening is dat in deze casus sprake is van een *integriteitsschending*.

---

## Voetnoten

## Voetnoten



[\*] Docent straf(proces)recht Tilburg University.