

Vergaderjaar 2007–2008

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2008

Inleiding

Bij brief van 15 april 2008 heb ik u de Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector (openbaar bestuur, politie en defensie) aangeboden (28 844, nr. 13). In de evaluatie zijn de sectoraal opgestelde klokkenluidersregelingen tegen het licht gehouden. Naar mijn stellige overtuiging werken klokkenluidersregelingen alleen als melders veilig, vertrouwd en eenvoudig meldingen kunnen doen. De evaluatie heeft in dit verband een aantal zorgelijke resultaten opgeleverd.

In de brief van 15 april 2008 heb ik aangekondigd in het najaar met een actieplan te komen. Dat zal ik doen vanuit mijn rol als systeemverantwoordelijke voor de kwaliteit van het openbaar bestuur alsook vanuit mijn rol als sectorwerkgever voor de werknemers in de sectoren Rijk en Politie. In de onderhavige brief meld ik u tussentijds de voortgang, met een accent op mijn voornemens voor de sectoren Rijk en Politie. Deze brief geeft tevens antwoord op de tijdens het ordedebat van 22 april jl. bij de Regeling van Werkzaamheden gestelde vragen.

Hoofdpunten uit het evaluatierapport

In het rapport komen twee hoofdvragen aan de orde. De eerste betreft de vraag of de regelingen het intern melden en opsporen van misstanden bevorderen. De tweede hoofdvraag is of de regelingen bijdragen aan het beschermen van ambtelijke klokkenluiders.

Wat betreft de eerste vraag blijkt dat de regelingen slechts in beperkte mate het intern melden en opsporen van misstanden bevorderen.

Positieve constatering hierover in het rapport zijn:

- het merendeel van de vermoedens wordt intern gemeld
- het bestaan van de regelingen wordt gewaardeerd
- de Vertrouwenspersonen Integriteit vervullen een nuttige functie.

Negatieve bevindingen ten aanzien van het intern melden en opsporen van misstanden zijn:

- eenderde van de vermoedens wordt niet gemeld
- de regelingen kennen belangrijke beperkingen in toegankelijkheid en werkingsfeer
- de Commissie Integriteit Overheid¹ (CIO) speelt geen enkele rol van betekenis bij het opsporen van misstanden.

Wat betreft de vraag of de regelingen bijdragen aan het beschermen van ambtelijke klokkenluiders is het antwoord ronduit ontkenkend. Volgens de onderzoekers wordt dat veroorzaakt doordat de meeste regelingen melders geen vertrouwelijkheid bieden, de regelingen melders te weinig (rechts)bescherming bieden en de CIO niet optreedt tegen represailles.

Drie scenario's

Aan de onderzoekers is ook gevraagd om concrete aanbevelingen te doen voor de implementatie en uitvoering van de regelingen en de ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving. Deze aanbevelingen zijn gegroepeerd in drie clusters van aanbevelingen die oplopen in de mate van ingrijpendheid.

Het meest lichte *eerste scenario* gaat uit van het optimaliseren van de huidige regelingen binnen de bestaande kaders. Daarbij blijft het stramien van de huidige regelingen overeind. De werking van de bestaande regelingen zou door enkele maatregelen kunnen worden verbeterd, zoals het ruimer bekend maken van de regelingen, het verhelderen en professionaliseren van de positie van de vertrouwenspersonen integriteit en een actievare rol van de CIO.

Dit scenario komt slechts in zeer beperkte mate tegemoet aan de in het rapport geconstateerde tekortkomingen. Het is vooral gericht op het verder bevorderen van het intern melden van misstanden en het biedt bijvoorbeeld geen soelaas voor het gebrek aan bescherming.

Het *tweede scenario* gaat verder met de maatregelen om het intern melden en opsporen van misstanden te bevorderen en bevat daarnaast ook maatregelen om het beschermen van melders te bevorderen. Dit betreft een pakket van ca. 10 verschillende maatregelen, waardoor de regelingen op een aantal onderdelen substantieel worden gewijzigd. De maatregelen variëren van het uitbreiden van de kring van meldingsgerechtigden en brede invoering van de mogelijkheid van vertrouwelijk melden tot het invoeren van een verbod op tuchtsancties die verband houden met de melding.

In dit scenario wordt de bescherming van de ambtelijke klokkenluiders sterk verbeterd. Daarnaast wordt de toegankelijkheid van de regelingen vergroot. De nadruk ligt in dit scenario op het melden van misstanden.

In het *derde scenario* staat het beschermen van klokkenluiders voorop. Huidige regelingen zouden in hun geheel vervangen moeten worden door een op een andere leest geschoeide regeling. Voor een dergelijke generieke regeling voor de bescherming van klokkenluiders zijn verschillende regimes mogelijk zo bleek uit de internationale rechtsvergelijking.

Gelet op de zorgelijkheid van de situatie spreekt mij voor nu scenario 2 het meeste aan. Ik vind het van belang dat de bescherming van ambtelijke klokkenluiders sterk wordt verbeterd *en* maatregelen worden genomen om drempels weg te nemen voor het intern melden. In scenario 1 wordt in te beperkte mate tegemoet gekomen aan de geconstateerde tekortkomingen. Scenario 3 gaat verder dan scenario 2. Het schetst namelijk een aantal vergezichten, waarin ook de private sector wordt betrokken. Een standpunt over dit meer ingrijpende scenario vergt nader overleg in het kabinet.

¹ De CIO komt onder «extern melden» nader aan de orde.

Voorgenomen maatregelen

Voor de korte termijn ben ik voornemens te komen tot de volgende op scenario 2 gebaseerde maatregelen.

1. Vertrouwelijk melden

Ik zal de mogelijkheid van vertrouwelijk melden bij de vertrouwenspersoon integriteit voor de onder mijn gezagsbereik vallende sectoren Rijk en Politie invoeren en voor de andere sectoren krachtig aanbevelen.

2. Onafhankelijk instituut

Er komt voor wat betreft de sectoren Rijk en Politie een (versterkt) extern instituut waar melders na de interne weg terecht kunnen. Ik onderzoek nog of de huidige Commissie Integriteit Overheid voor de sectoren Rijk en Politie, ofwel versterkt moet worden, ofwel vervangen moet worden door wellicht de Nationale ombudsman, een instantie met meer bekendheid en onderzoekservaring.

3. Verruiming toegankelijkheid regelingen

Ik wil er voor wat betreft de sectoren Rijk en Politie voor zorgen dat er in meer gevallen en door meer melders van de (waarborgen van de) klokkenluidersregelingen gebruik kan worden gemaakt. Ik ben voornemens voor de onder mijn gezagsbereik vallende sectoren de definitie van het begrip misstand, de doelgroep van degenen die kunnen melden en ook de kring van organisaties waarover kan worden gemeld, te verruimen.

4. Bescherming van de melder

Voor de onder mijn gezagsbereik vallende sectoren wordt het benadelingsverbod in de Ambtenarenwet concreet ingevuld door verboden gedragingen expliciet te benoemen. Ik ga onderzoeken of in aanvulling hierop – naar voorbeeld van het Vlaamse model – het van buitenaf waken over de rechtspositie van de melder door het onder 2. genoemde externe instituut moet worden ingevoerd. Een onderzoek naar de mogelijke instelling van een steunpunt voor klokkenluiders loopt.

5. Anoniem melden

Als ultimum remedium blijft het anoniem melden bij meldpunt M mogelijk, zoals reeds gemeld bij brief van 15 april 2008.

Ik ga deze maatregelen, met uitzondering van de laatstgenoemde, voorleggen in het sectoroverleg van Rijk en Politie. Kort na de zomer kom ik met een concreet actieplan. Ik zal de maatregelen ook onder de aandacht brengen van de overige sociale partners en zal ze tevens aan de orde stellen in een bestuurlijk overleg.

De maatregelen nader toegelicht

Ad 1 Vertrouwelijk melden

De huidige regelingen zijn zonder uitzondering gericht op het melden van een vermoeden van een misstand bij een (direct) leidinggevende, intern dus.

Dat spreekt ook voor zich. Klokkenluidersregelingen hebben tot doel misstanden in de publieke sector aan de kaak te stellen en te beëindigen. Dat behoort primair tot de verantwoordelijkheid van de organisatie waar

de misstand zich voordoet. Die moet daar ook als eerste kennis van krijgen. Het goed ambtenaarschap brengt met zich mee dat de medewerker discutabele zaken intern aan de orde stelt. Het goed werkgeverschap verplicht vervolgens tot goede bescherming, waarover later meer. Dit uitgangspunt is voor mij onomstreden.

Daarnaast is het volgens de regelingen ook mogelijk intern te melden bij een vertrouwenspersoon integriteit. Deze doet in dat geval melding bij het bevoegd gezag. Volgens de regelingen in de sectoren Rijk, Politie en Defensie gebeurt dat laatste pas na instemming van de melder. Het evaluatierapport wijst uit dat bij een groot deel van de ambtenaren veel vertrouwen bestaat in de aanpak van misstanden door de vertrouwenspersonen integriteit. Deze vertrouwenspersonen vervullen in het proces van het intern melden van een misstand een nuttige rol, mits zij voldoende gezag en autonomie binnen de organisatie hebben. Ik acht het van het grootste belang dit instituut goed te benutten. Een melding bij de vertrouwenspersoon integriteit leidt niet automatisch tot afscherming van de identiteit van de melder. Alleen de vertrouwenspersonen binnen de sectoren gemeenten en waterschappen hebben momenteel de formele mogelijkheid om op verzoek van de melder diens identiteit niet bekend te maken. Ik vind dat deze mogelijkheid van vertrouwelijk melden in alle regelingen moet worden doorgevoerd. Vertrouwelijk melden is relatief eenvoudig en snel te realiseren, is effectief en het mes snijdt aan twee kanten: het bevordert het intern melden en het biedt bescherming aan de melder. Om ambtelijke klokkenluiders zo snel mogelijk een grotere bescherming te bieden, zal ik deze mogelijkheid van vertrouwelijk handelen voor de onder mijn verantwoordelijkheid vallende sectoren meteen ter hand nemen.

Ad 2 Onafhankelijk instituut

Bij de regelingen in alle overheidssectoren is extern melden mogelijk indien de ambtenaar het niet eens is met het standpunt van het bevoegd gezag, de ambtenaar geen standpunt heeft ontvangen binnen de gestelde termijnen, of indien zwaarwegende belangen een interne melding in de weg staan. In bijzondere gevallen («zwaarwegende redenen») kan een ambtenaar in deze sectoren dus rechtstreeks melden bij een externe instantie.

Met ingang van 10 maart 2006 vormt de Commissie Integriteit Overheid (CIO) de externe meldinstantie voor de sectoren Rijk, Provincies, Politie en Defensie.

Deze commissie heeft tot taak meldingen te onderzoeken en het betreffende bevoegd gezag hierover te adviseren. De commissie is tripartiet samengesteld en bestaat uit 3 leden en 3 plaatsvervangende leden, die het commissiewerk als nevenactiviteit verrichten. Zij wordt bijgestaan door een secretaris en een plaatsvervangend secretaris en is ondergebracht bij het Centrum Arbeidsverhoudingen CAOP.

Ik ben van mening dat het openlijk melden van misstanden bij een onafhankelijk extern instituut als «tweede lijn» voorziening van groot belang is voor de integriteit van de overheid. Gelet op de kritische bevindingen in het rapport over de CIO, onderzoek ik of de CIO ofwel versterkt moet worden, ofwel vervangen moet worden door wellicht de Nationale ombudsman: een instantie met meer bekendheid en onderzoekservaria. Gemeenten en waterschappen kunnen zich aansluiten bij de Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid. Deze (tweede) commissie is opgericht in 2002 en vormt een dienst van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en vervult een vergelijkbare rol als de CIO. Hierbij zijn meer dan 300 gemeenten aangesloten. De overige gemeenten hebben andere voorzieningen getroffen. Zo is bijvoorbeeld de gemeente

Enschede aangesloten bij de Nationale ombudsman. In de gemeente Rotterdam vormt de gemeentelijke ombudsman de tweede lijn voorziening van de regeling.

Ad 3 Verruiming toegankelijkheid

De evaluatie bevat een aantal aanbevelingen die ertoe zullen leiden dat de regelingen ruimer en toegankelijker zullen worden. Het betreft:

1. Verruiming van de kring van meldingsgerechtigden: aanpassen van de definitie van betrokkene in de regelingen. Bij verruiming valt onder andere te denken aan diegenen die in een dienstverband werkzaam zijn geweest en aan diegenen die in dienst zijn van een zelfstandig bestuursorgaan.
2. Verruiming van het begrip misstand: de definitie van een misstand vraagt om een verruiming, vereenvoudiging en om eenduidigheid. De eenvoud van de Vlaamse klokkenluidersregeling waarbij het moet gaan om «nalatigheden, misbruiken of misdrijven» spreekt mij aan.
3. Uitbreiden van de kring van organisaties waarover meldingen mogelijk zijn: Volgens de meeste regelingen kan het vermoeden van een misstand uitsluitend betrekking hebben op de organisatie waar de melder werkzaam is. Door ook meldingen toe te staan over misstanden in andere publieke organisaties kan de werking van de regeling worden uitgebreid.

Ik ben van plan deze aanbevelingen voor de sectoren Rijk en Politie over te nemen.

Ad 4 Bescherming van de melder

Een verplichting tot het bieden van rechtsbescherming aan ambtelijke klokkenluiders is in 2003 in de wet opgenomen. De bepaling stelt in het kort dat degene die te goeder trouw op grond van de klokkenluidersregeling een vermoeden van een misstand meldt, van die melding geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie mag ondervinden. In de praktijk van alle dag blijkt echter dat deze bepaling bij lange na niet de gewenste werking heeft, onder meer omdat de materiële uitwerking van de beschermingsbepaling heel mager is gebleven. In de bestaande klokkenluidersregelingen zijn geen specifieke beschermingsvoorzieningen getroffen en wordt niet duidelijk gemaakt om welke nadelen het zou kunnen gaan. Een verdere concretisering kan zowel de leidinggevenden die de wettelijke bescherming in de praktijk moeten waarmaken, als de klokkenluiders meer houvast bieden. Behalve aan schorsing en ontslag valt bij benadeling onder andere te denken aan benadeling in promotiekansen van de klokkenluider, gedwongen overplaatsing, het niet verlenen van een tijdelijke aanstelling, verslechtering van werkomstandigheden, het weigeren van verlof en meer in het algemeen aan het onthouden van faciliteiten die andere ambtenaren wel krijgen.

Ik wil het benadelingsverbod nader invullen in de betreffende klokkenluidersregelingen voor de sectoren Rijk en Politie.

De leidinggevenden vervullen naast de werkgever een essentiële rol in het bieden van bescherming. Positieve beïnvloeding van het gedrag van leidinggevenden op dit punt kan worden bereikt door het opnemen van specifieke voorschriften in bestaande gedragscodes. De leidinggevende van de klokkenluider heeft bijvoorbeeld een belangrijke rol in het bieden van bescherming tegen uitsluiting van de melder door andere ambtenaren.

Ik zal voor de sectoren Rijk en Politie bevorderen dat in de gedragscodes voorschriften worden opgenomen op het gebied van het bieden van bescherming van klokkenluiders.

Vlaanderen kent een vorm van rechtsbescherming waarbij in een vroegtijdig stadium door de externe onderzoeksinstantie er op wordt toegezien dat de belangen van de klokkenluider door de organisatie niet worden geschaad. Ik verwacht dat dit «van buitenaf waken» over de rechtspositie van de klokkenluider ook in de Nederlandse situatie een belangrijke extra impuls aan de rechtsbescherming van de klokkenluider kan geven. In Vlaanderen wordt deze rol vervuld door de Ombudsdienst. Deze vormt het onafhankelijk sluitstuk van de ambtelijke klokkenluidersregeling. Ook daar staat de interne weg voorop en kan men zich in tweede instantie tot de Ombudsdienst richten. Alleen wanneer de ambtenaar vreest voor represailles vanwege zijn melding, kan hij zich ook rechtstreeks tot de Ombudsdienst wenden en zo onder de bescherming van de Ombudsdienst worden geplaatst. Neemt de werkgever toch maatregelen, dan onderzoekt de Ombudsdienst of de maatregelen in verband staan met de melding. Daarbij ligt de bewijslast bij de werkgever, die moet bewijzen dat de maatregel geen enkel verband houdt met de melding. Deze optie is de moeite van het onderzoeken waard. Ik zal bezien of en zo ja hoe het proactief waken over de rechtspositie vorm gegeven kan worden.

In het evaluatierapport wordt verder aanbevolen een «steunpunt klokkenluiden» in te stellen. De instelling van zo'n steunpunt kan een belangrijk hulpmiddel zijn voor potentiële klokkenluiders.

In mijn brief van 18 december 2007 is een onderzoek aangekondigd naar de mogelijke instelling naar zo'n steunpunt, te weten een advies- en verwijspunt naar het voorbeeld van het Britse «Public Concern at Work». In de mede namens de ministers van SZW, Justitie en Economische Zaken geschreven brief wordt bedoeld op een advies- en verwijspunt voor zowel de publieke sector als de private sector. Het onderzoek hiernaar loopt nog. Ik zal bevorderen dat het onderzoek spoedig wordt afgerond.

Ad 5 Anoniem melden

In mijn brief van 15 april jl. heb ik kenbaar gemaakt dat mijn ambtsgeenoot van Justitie en ik hebben besloten om anoniem melden van integriteits-schendingen gepleegd door overheidsfunctionarissen bij meldpunt *M.* voor langere termijn mogelijk te maken. Anoniem melden zie ik in het hele proces van melden als ultimum remedium. Voor alle duidelijkheid wil ik wijzen op het onderscheid tussen vertrouwelijk melden zoals hiervoor besproken enerzijds en anoniem melden anderzijds. Bij anoniem melden blijft de identiteit van de melder volstrekt onbekend. Bij vertrouwelijk melden maakt de melder zich bekend, maar wordt de identiteit van de melder door de vertrouwenspersoon afgeschermd.

Klokkenluidersfonds

Tijdens het ordedebat van 22 april jl. kwam de vraag naar het klokkenluidersfonds wederom aan de orde. Op 4 december 2007 heeft uw kamer de motie-Van Raak aangenomen (31 200 VII, nr. 29). Deze motie verzoekt de regering een fonds voor klokkenluiders in het leven te roepen. Het kabinet heeft eerder aangegeven onvoldoende aanleiding te zien voor de oprichting van een klokkenluidersfonds.¹ Het kabinet is van mening dat werkgevers en werknemers (zowel publiek als privaat) een *eigen* verantwoordelijkheid hebben als het gaat om eventuele financiële maatregelen ten behoeve van klokkenluiders. Zowel de Stichting van de Arbeid als de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid zijn middels een brief op de motie-Van Raak gewezen met het verzoek te bezien of actie op dit punt noodzakelijk is.

¹ Zie de brief van 18 december 2007, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 244 en 31 200 VI, nr. 116

De uitkomst van de evaluatie beïnvloedt wat mij betreft deze zienswijze niet. Nadruk moet liggen op maatregelen aan de voorkant die voorkomen dat men aan de schadevergoedingsvraag toekomt. De evaluatie wijst uit dat daarin veel te verbeteren valt. In het bovenstaande heb ik daarvoor de maatregelen aangekondigd.

Voor zover toch schade wordt geleden, werkt het systeem van rechtsbescherming dusdanig dat ambtenaren die als klokkenluider optreden geen nadelige gevolgen voor hun rechtspositie mogen ondervinden, mits zij de vermoedens van misstanden te goeder trouw melden. Dat betekent dat de bestuursrechter («ambtenarenrechter») er in een eventuele procedure op zal toezien dat eventuele benadeling zal worden opgeheven of gecompenseerd. Hetzelfde geldt ten aanzien van de door een rechtzoekende klokkenluider in een procedure gemaakte kosten. In dat laatste geval vindt in de huidige systematiek de compensatie achteraf plaats. Dat kan klokkenluiders doen aarzelen om een procedure te starten. In dit verband wijs ik u op de in de Evaluatie beschreven praktijk van de klokkenluidersregeling in de gemeente Rotterdam¹. Men heeft daar rekening gehouden met dit verschijnsel. Financiële ondersteuning komt daar namelijk in zoverre aan de orde dat er bij de begroting 2008 een bedrag is gereserveerd voor melders die onder bescherming van de klokkenluidersregeling vallen. De gemeentelijke ombudsman krijgt het bedrag op jaarbasis ter beschikking in het kader van het «equality of arms-principe», en legt over eventueel gedane uitgaven verantwoording af aan de raad. Dergelijke praktische oplossingen, waarbij de betrokken overheids-werkgever zelf een bepaalde verantwoordelijkheid naar zich toetrekt op het vlak van vergoeding van kosten voor juridische procedures spreken mij aan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

¹ Zie bladzijde 36–38 van de rapportage.