

Vergaderjaar 2018–2019

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 157

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2018

Inleiding

In mijn beleidsreactie op het rapport van de Commissie WODC III (de Commissie) van 19 juni jl. (Kamerstuk 28 844, nr. 152) heb ik uw Kamer toegezegd om (samen met de Minister van BZK) voortvarend met de door de commissie gedane aanbevelingen aan de slag te gaan. Het betreft hier de aanbevelingen waarvoor de rijks brede Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie (verder klokkenluidersregeling) mogelijk zou moeten worden aangepast. Ik heb hierover overleg gevoerd met mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Waar van toepassing wordt deze brief dan ook mede namens mijn ambtgenoot aan uw Kamer gezonden.

In aanvulling op de aanbevelingen van de Commissie deel ik uw Kamer mee dat ten behoeve van een meer gestructureerde afwikkeling van «een melding van een vermoeden van een misstand» inmiddels is besloten om een vaste integriteitscommissie JenV in te stellen. Deze vaste integriteitscommissie JenV bestaat uit onafhankelijke deskundigen die meldingen van een vermoeden van een misstand en niet integere gedragingen van managers in behandeling neemt en onderzoekt. Bij deze commissie wordt ook een onafhankelijk meldpunt voor medewerkers en vertrouwenspersonen ingericht. Dit draagt bij aan een professionele en objectieve behandeling. Tevens wordt daarmee binnen het kader van de klokkenluidersregeling tegemoetgekomen aan de door de commissie gesignaleerde onverenigbaarheid van de taken van de vertrouwenspersoon integriteit. Ik licht dat hieronder nog verder toe.

De aanbevelingen van de commissie en de opvolging daarvan

Definiëren begrip melding

De commissie doet de volgende aanbeveling:

«Voor een goede afhandeling van een melding is het aan te bevelen het begrip melding helder te definiëren. Een melding zou schriftelijk gedaan moeten worden, waardoor een betere, gestructureerde afwikkeling van de melding mogelijk wordt.»

Bij het opstellen van de huidige klokkenluidersregeling is er bewust voor gekozen om het begrip melding als volgt te definiëren: «de melding van een vermoeden van een misstand door een melder». Deze definitie haakt aan bij het begrip vermoeden van een misstand, zoals opgenomen in de Wet Huis voor klokkenluiders, die op initiatief van uw Kamer tot stand is gekomen. Er is bewust voor gekozen geen vormvoorschriften te stellen waar de melder aan moet voldoen. Dit alles om de meldmogelijkheid zo laagdrempelig mogelijk te maken. De melding kan schriftelijk, maar ook een mondelinge melding moet opgevolgd worden. Wel wordt in artikel 9 van de klokkenluidersregeling voorgeschreven dat degene die de melding in ontvangst neemt, de melding schriftelijk bevestigt aan de melder.

Mijn ambtgenoot van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en ik hechten er zeer aan, mede in de geest van Wet Huis voor klokkenluiders, de mogelijkheid om te melden zo laagdrempelig mogelijk te laten zijn. Het hiervoor genoemde artikel 9 doet recht aan de noodzaak om tussen melder en bevoegd gezag geen misverstand te hebben dat er is gemeld, wanneer er is gemeld en wat voor misstand met de melding is aangekaart. Derhalve wordt de melding schriftelijk bevestigd.

De positie van de vertrouwenspersoon integriteit

De commissie doet de volgende aanbeveling:

«De taken van de vertrouwenspersoon zouden moeten worden gescheiden: De vertrouwenspersoon heeft volgens het (toenmalige) Besluit melden vermoeden misstand Rijk en Politie de verplichting de melding van een vermoeden van een misstand onverwijld door te sturen naar het hoogste ambtelijke gezag. Tegelijkertijd heeft de vertrouwenspersoon de taak de melder met raad en daad bij te staan onder strikte geheimhouding. Deze verschillende taken zijn in de praktijk onverenigbaar.»

De commissie wijst terecht op de spanning die zij in het kader van haar onderzoek waarnam tussen beide taken. Conform de vereisten van de Wet Huis voor klokkenluiders, in is in artikel 5 van de klokkenluidersregeling expliciet vastgelegd dat een ambtenaar een vertrouwenspersoon integriteit in vertrouwen kan raadplegen. Daarmee is uitdrukkelijk bepaald dat de primaire taak van de vertrouwenspersoon die is van «adviseur in vertrouwen». De vertrouwenspersoon vervult een belangrijke rol als «luisterend oor» en adviseur van de (potentiële) melder. De melder kan bij de vertrouwenspersoon in vertrouwen terecht voor advies en begeleiding. De essentie van de relatie tussen een melder en een vertrouwenspersoon is dat het geschonken vertrouwen niet geschaad wordt. In die relatie moet dan ook de vraag «Wilt u van dit feitencomplex een melding maken?» expliciet aan de orde komen. Alleen wanneer de medewerker deze vraag instemmend beantwoordt, komt het tweede taakelement van de vertrouwenspersoon, het informeren van de hoogste leidinggevende over de melding, in beeld. Als de medewerker de vraag ontkennend beantwoordt, geeft de vertrouwenspersoon het feitencomplex niet door en geldt de verplichting voor de vertrouwenspersoon om het hoogste gezag te informeren niet. Dit is alleen anders als er sprake is van een wettelijke aangifteplicht.

Bovendien mag, op grond van art. 6 van de klokkenluidersregeling, de vertrouwenspersoon in het geval van «doormelden» de identiteit van de melder alleen bekend maken als de melder daarmee schriftelijk instemt.

De onverenigbaarheid in taken die de commissie signaleert, is naar de mening van mijn ambtgenoot en mijzelf in de huidige klokkenluidersregeling opgeheven doordat een vertrouwenspersoon de doormelding naar de hoogste ambtelijke leiding pas mag doen als de melder zelf uitdrukkelijk bevestigend heeft geantwoord op de vraag of het feitencomplex gemeld mag worden.

Tegelijkertijd kan ik aanvullende condities scheppen om een mogelijke spanning tussen beide taken weg te nemen. In die gevallen dat een vertrouwenspersoon toch een dilemma ervaart tussen beide taken, dan bestaat binnen mijn ministerie nu al de mogelijkheid dat een vertrouwenspersoon dit dilemma – uiteraard met de instemming van de melder – bespreekt met de landelijk vertrouwenspersoon bij mijn ministerie of de centrale coördinator integriteit van het ministerie.

Als de hiervoor genoemde vaste integriteitscommissie JenV van kracht is en zijn eigen meldpunt heeft ingericht dan kan de vertrouwenspersoon met instemming van de melder rechtstreeks een melding doen bij dit meldpunt, onder de afspraak dat hij de hoogste ambtelijke leiding niet hoeft te informeren over het vermoeden van een misstand. Deze taak wordt overgenomen door de integriteitscommissie. Hierdoor kan de vertrouwenspersoon zich ten volle richten op zijn taak van adviseur in vertrouwen.

Melden onder geheimhouding van de identiteit van de melder

«De Commissie beveelt aan duidelijker te regelen dat een melding die onder het beding van anonimiteit wordt gedaan – terwijl de behandeling van de melding ertoe zal leiden dat die anonimiteit niet kan worden gewaarborgd – niet als een formele melding kan worden behandeld.»

Over deze aanbeveling wil ik eerst opmerken dat er een duidelijk onderscheid te maken valt tussen de begrippen «anoniem melden» en «vertrouwelijk melden». De klokkenluidersregeling voorziet niet in anonieme meldingen door ambtenaren omdat de transparantie van ambtelijke organisaties en de integriteit van het openbaar bestuur daarmee niet wordt vergroot. In de Nota van Toelichting bij de regeling wordt erop gewezen dat een anonieme melding kan worden gedaan bij de Vertrouwenslijn, onderdeel van (de stichting) NL Confidential.

Terecht wijst de commissie op het risico dat de identiteit van de melder herleidbaar kan zijn als een (formele) melding is gedaan. De huidige klokkenluidersregeling biedt voldoende waarborgen om die identiteit te beschermen. De melder bepaalt namelijk zelf of hij of zij een melding doet dan wel laat doen door een vertrouwenspersoon. Bovendien mag de identiteit van de melder alleen met diens schriftelijke instemming bekend worden gemaakt. De klokkenluidersregeling legt daarnaast aan de verschillende betrokkenen een maximale inspanningsverplichting op om vertrouwelijk met de melding en de identiteit van de melder om te gaan. Het is echter onmogelijk te garanderen dat de identiteit uiteindelijk in alle gevallen nooit bekend zal worden, omdat de identiteit soms te herleiden zal kunnen zijn uit het feitencomplex dat met uitdrukkelijke instemming van de melder gemeld is. Op dit risico moet de melder dan ook nadrukkelijk worden gewezen voordat hij besluit over te gaan tot een melding. De melder kan in een dergelijk geval alsnog afzien van het doen van de melding.

Als een vertrouwelijke melding ondanks de hiervoor geboden waarborgen, onverhoopt toch leidt tot het bekend worden van de identiteit van de melder, heeft deze vanzelfsprekend volledig recht op benadelingsbescherming.

Binnen mijn ministerie wordt in de interne communicatie met de medewerkers helder uitgedragen dat de identiteit van de melder alleen met diens schriftelijke instemming bekend wordt gemaakt. In mijn ministerie is recentelijk een informatieblad gepubliceerd waarin voor de medewerkers de procedure voor het melden van misstanden en integriteitsschendingen en de afhandeling daarvan aansprekend en bondig wordt toegelicht. Het aspect anoniem melden versus vertrouwelijk melden heeft hierin ook een plaats gekregen. Voor anonieme meldingen wordt in de brochure verwezen naar het meldpunt M, te bereiken via www.devertrouwenslijn.nl.

Angst voor benadeling

«De bescherming tegen benadeling, hoewel formeel behoorlijk geregeld, lijkt niet goed bekend. De Commissie beveelt daarom aan beter uit te dragen dat de melder die te goeder trouw een vermoeden van een misstand meldt daarvan geen nadelige gevolgen bij de uitoefening van zijn functie mag ondervinden. De commissie pleit ervoor dat in de wet naast rechtspositionele kanten ook aandacht moet zijn voor de subtiele kanten van benadeling.»

Ik deel volledig met de commissie het belang om beter uit te dragen dat de melder die te goeder trouw en naar behoren een vermoeden van een misstand meldt daarvan geen nadelige gevolgen in zijn functie mag ondervinden.

Binnen mijn ministerie is overigens de instructie van kracht dat de bescherming tegen benadeling niet beperkt is tot het melden van misstanden, maar ook geldt voor het te goeder trouw en naar behoren melden van integriteitsschendingen en ongewenste omgangsvormen, die niet vallen onder het begrip misstand. Deze bescherming vloeit voort uit het goed werkgeverschap krachtens artikel 125ter van de Ambtenarenwet.

In het hiervoor genoemde informatieblad zijn de geboden vormen van bescherming in lijn met de aanbeveling van de commissie nog nadrukkelijker dan voorheen onder de aandacht van de medewerkers gebracht.

Ook wordt in de interne communicatie met alle verantwoordelijke lijnmanagers expliciet aandacht besteed aan hun zorgplicht om medewerkers te behoeden voor meer subtiele vormen van benadeling, zoals pesten op de werkvloer, dwang, intimidatie en uitsluiting op het werk.

De algemene zorgplicht voor het bevoegd gezag is reeds, in aanvulling op de (wettelijke) benadelingsverboden¹, opgenomen in artikel 2, eerste lid van de klokkenluidersregeling (AMvB). Op grond van deze zorgplicht moet het bevoegd gezag voorkomen dat een melder rechtspositioneel of anderszins bij de uitoefening van zijn functie nadelige gevolgen ondervindt naar aanleiding van diens melding. In de Nota van Toelichting bij de Interne klokkenluidersregeling wordt deze zorgplicht nader ingekleurd:

¹ Voor ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet, de Politiewet 2012 en de Militaire Ambtenarenwet 1931 is rechtsbescherming van melders van misstanden wettelijk geregeld (zie artikel 125quinquies, derde lid, van de Ambtenarenwet, artikel 47, derde lid van de Politiewet 2012 en artikel 12quater, tweede lid, van de Militaire ambtenarenwet 1931).

hierbij kan worden gedacht aan pesten op de werkvloer, het niet verlenen van verlof op de door de melder gevraagde dagen tot ontslag vanwege het melden. Ook corrigerend optreden van de organisatie als blijkt dat de melder door zijn collega's onheus wordt bejegend vanwege de door hem gedane melding, valt onder deze zorgplicht. Ik ga ervan uit dat hiermee voldaan wordt aan de aanbeveling van de Commissie ook subtiele vormen van benadeling voldoende aandacht te geven. De zorgplicht van het bevoegd gezag geldt voor alle bij de betreffende ambtelijke organisatie werkenden, dus zowel voor (gewezen) ambtenaren, als voor (gewezen) zzp'ers, stagiairs, gedetacheerden, vrijwilligers, enz., mits de melding te goeder trouw en naar behoren is gedaan.

Ik hoop dat ik met bovenstaande maatregelen en de instelling van een vaste externe integriteitscommissie een belangrijke stap voorwaarts heb gezet om het integriteitsstelsel alsmede een veilige werkomgeving op mijn ministerie te verbeteren. Een proces dat ook continue de nodige aandacht van mij en de ambtelijke leiding zal hebben.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus