

Advies Commissie integriteit rijksoverheid inzake een vermoeden van misstand binnen een ministerie

Advies van de Commissie integriteit rijksoverheid inzake de schriftelijke melding van 1 augustus 2003 van de heer X (betrokkene) van een vermoeden van een misstand binnen het ministerie van A

Dossiernummer: ABB/2003/0990

Procedureverloop

Bij brief van 1 augustus 2003 heeft betrokkene zich, onder verwijzing naar artikel 2.1. lid 6 van de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand (de Regeling), rechtstreeks tot de Commissie integriteit rijksoverheid (de commissie) gewend en, onder voorbehoud van nadere redigering, melding gemaakt van door hem geconstateerde misstanden. Betrokkene voert als zwaarwegend belang, dat aan toepassing van de interne procedure, bedoeld in artikel 2.1., eerste tot en met vijfde lid, in de weg staat, aan dat bij de door hem gemelde misstanden de voormalige en huidige ambtelijke leiding van het ministerie betrokken zijn. Ook merkt betrokkene op dat hij de misstanden conform de interne procedure (reeds eerder) heeft gemeld aan de secretaris-generaal, en diens plaatsvervanger.

Bij brief van 22 december 2003 heeft betrokkene de melding nader uitgewerkt – en uitvoerig gedocumenteerd aan de hand van bijlagen – aan de commissie doen toekomen. Betrokkene verzoekt de commissie haar bevindingen omtrent de aard en inhoud van de misstanden neer te leggen in haar advies. Betrokkene verzoekt de commissie voorts te adviseren dat het gezien de aangeleverde feiten, aanwijzingen en bewijsstukken geboden is een onafhankelijk en objectief onderzoek naar de misstanden in te stellen. Ook verzoekt betrokkene de commissie vast te stellen dat hij heeft gehandeld in overeenstemming met de bepalingen voor interne melding van een vermoeden van misstanden zoals bedoeld in hoofdstuk 2 van de Regeling, en dat

hij, derhalve, ontslagbescherming geniet.

Bij brief van 9 juni 2004 heeft betrokkene een aantal nadere producties toegevoegd aan zijn dossier.

De commissie heeft naar aanleiding van de melding, bij schrijven van 11 februari 2004, de secretaris-generaal, verzocht – schriftelijk – de zienswijze op de melding kenbaar te maken en antwoord te geven op vragen. De heer mr. D., advocaat te Den Haag, heeft de commissie bij schrijven van 30 maart 2004, voorzien van antwoord.

Zowel de betrokkene als de secretaris-generaal zijn vervolgens uitgenodigd te verschijnen in een vergadering van de commissie op 14 juni 2004 voor het verstrekken van inlichtingen. Van bedoelde vergadering is verslag gemaakt, welk verslag is gehecht aan dit advies.

Voorgeschiedenis

In 1997 heeft een intern onderzoek door de directie B van het ministerie van A. plaatsgevonden. Uit dat onderzoek bleek een vermoeden van belangenverstremgeling tussen de toenmalige directeur van de Directie Y van het ministerie van A., de heer C. (de directeur directie Y), en enkele ondernemingen waarbij hij betrokken was. De toenmalige secretaris-generaal, heeft vervolgens besloten tot een (nader) feitenonderzoek. (...) Op grond van de bevindingen en conclusies van bedoeld onderzoek hebben de onderzoekers geoordeeld – en zulks geadviseerd – dat er voldoende grond is om overeenkomstig artikel 80 ARAR de ‘procedure plichtsverzuim’ te volgen.

In diezelfde periode, in het najaar van 1997, is binnen de directie Y een conflict gerezen tussen de directeur van de directie Y en de Onderdeelscommissie. De OC heeft vervolgens haar mandaat tot medezeggenschap teruggegeven aan de OR

van de Centrale Sector. De hierdoor ontstane situatie is aanleiding geweest voor de departementsleiding om de achtergronden van het conflict uit te zoeken teneinde gerichte maatregelen te kunnen nemen om een normalisering van werkverhoudingen te kunnen bewerkstelligen. Dit heeft geleid tot het uitbrengen van een rapport door dr. D. Bedoeld rapport, dat dateert van 14 januari 1998, constateerde (onder meer) dat er een klimaat is ontstaan waarin geen sprake meer is van onderling vertrouwen, open communicatie, transparante besluitvorming en heldere en effectieve delegatiepatronen.

Op 22 januari 1998 heeft betrokkene tezamen met een collega, de heer XX., lid van de Onderdeelscommissie van de (toenmalige) Dienst Y en van de ondernemingsraad van de Centrale Sector van het ministerie, de voorzitter en de plv. voorzitter van de ondernemingsraad (mondeling) op de hoogte gesteld van een vermoeden van fraude, gepleegd door bovengenoemde directeur van de directie Y. Het dagelijks bestuur van de ondernemingsraad heeft vervolgens op 23 januari 1998 de ambtelijke top van het ministerie in kennis gesteld van de (mogelijk) frauduleuze feiten.

Op 4 maart 1998 heeft een verkennend gesprek plaatsgevonden tussen de Landelijk Officier van Justitie en de plaatsvervangend secretaris-generaal. In dat overleg is namens de Landelijk Officier van Justitie aangegeven dat het Openbaar Ministerie eigener beweging geen strafrechtelijk onderzoek zou doen. Wel is de ambtelijke leiding in overweging gegeven aangifte te doen c.q. een onderzoek van de rijksrecherche aan te vragen, daar de eventuele resultaten van het onderzoek zuiverend zouden kunnen werken, zowel in de richting van het ministerie als mogelijk ook jegens de directeur van de directie Y.

In mei 1998 heeft de ambtelijke leiding vastgesteld dat sprake was van een vertrouwensbreuk tussen het

ministerie en de directeur van de directie Y en dat terugkeer in diens functie niet mogelijk was. In een brief aan de directeur van de directie Y van 20 mei 1998 zijn afspraken neergelegd, onder meer over een eventueel ontslag op basis van artikel 99 ARAR, indien wederzijdse inspanningen niet zouden leiden tot een (her)plaatsing binnen of buiten de overheid. De bewuste brief bevat voorts de mededeling dat met het oog op de door partijen gemaakte afspraken is besloten de 'procedure plichtsverzuim' met onmiddellijke ingang af te breken.

Aan de directeur van de directie Y is vervolgens bij besluit van 26 november 1998, met ingang van 1 december 1998 eervol ontslag verleend op grond van artikel 99 ARAR.

Na het vertrek van de directeur van de directie Y bleven sterke signalen bestaan over diens vermoedelijk plegen van fraude. In een gesprek op 17 februari 1999 heeft de Landelijk Officier van Justitie de plaatsvervangend secretaris-generaal gewezen op de aard en de ernst van aan hem bekende informatie en heeft hij gewezen op de mogelijke risico's voor de organisatie in het geval geen onderzoek zou worden ingesteld.

Bij brief van 3 maart 1999 heeft de secretaris-generaal de hoofdofficier van de arrondissementsrechtbank te Den Haag verzocht om een strafrechtelijk onderzoek te laten instellen door de rijksrecherche. De medewerkers van de directie Y zijn hiervan bij schrijven van de waarnemend secretaris-generaal d.d. 23 maart 1999 in kennis gesteld. Toegelicht is dat aan het verzoek tot het instellen van een onderzoek een drietal argumenten ten grondslag ligt: 1. Aanhoudende berichten over mogelijke onjuistheden in facturering; 2. De wens het zelfreinigend vermogen van de Dienst ten volle te demonstreren; 3. De wens definitieve duidelijkheid te verschaffen.

Aangegeven is voorts dat te zijner tijd in overleg met het OM meer informatie zal worden verschaft over het onderzoek. Ter bevordering van de openheid is tevens toegezegd dat na afloop van het onderzoek de hele

gang van zaken met de medewerkers zal worden geëvalueerd.

In het kader van het gevraagde rijksrecherche-onderzoek heeft op 11 mei 1999 een oriënterend gesprek plaatsgevonden. De plaatsvervangend secretaris-generaal heeft vervolgens op 22 juni 1999, namens de minister, formeel aangifte gedaan.

Naar aanleiding van een gesprek op 1 juni 1999 heeft de minister van A. betrokkene, bij schrijven van 8 juni 1999, ervan in kennis gesteld dat de secretaris-generaal op 3 maart 1999 aangifte heeft gedaan bij de hoofdofficier van Justitie en hem heeft verzocht tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek omtrent vermoedelijk gepleegde fraude door de directeur van de directie Y.

Blijkens het proces-verbaal van het onderzoek is op 3 november 1999, tijdens een overleg met voornoemde hoofdofficier, geconstateerd dat er geen feiten of omstandigheden waren die een redelijk vermoeden van schuld aan valsheid in geschrifte opleverden. Daarop is de opdracht gegeven om het onderzoek af te ronden met het verhoor van de (voormalig) directeur van de directie Y, in de status van getuige. Het onderzoek is vervolgens op 13 december 1999 gesloten.

Bij brief van 15 november 2000 heeft de minister van Justitie aan de secretaris-generaal bericht dat het College van procureurs-generaal hem eind december 1999 reeds schriftelijk heeft geïnformeerd omtrent de afloop van het strafrechtelijk onderzoek, maar dat dit bericht hem niet heeft bereikt. Meegedeeld is voorts dat het onderzoek door de rijksrecherche, dat zich op basis van de aangifte heeft toegepitst op één factuur van 14 juli 1997, geen feiten of omstandigheden heeft opgeleverd die een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit bij de directeur van de directie Y rechtvaardigen. Ook aanvullend onderzoek, verricht naar aanleiding van nieuwe informatie en aanhoudende geruchten rondom de persoon van de voormalig directeur van de directie Y, heeft geen verdenking jegens hem opgeleverd. Meegedeeld is dat geen reden wordt gezien voor verder strafrechtelijk onderzoek.

Overwegingen

De Regeling (artikel 1.1) verstaat onder een vermoeden van een misstand: een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden met betrekking tot de diensteneid waar betrokkene werkzaam is, omtrent:

- a: een ernstig strafbaar feit;
- b: een grove schending van regelgeving of beleidsregels;
- c: het misleiden van justitie;
- d: een groot gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu of
- e: het bewust achterhouden van informatie over deze feiten.

Ter vergadering heeft de commissie kunnen vaststellen dat de melding, als zodanig, niet ziet op de handelwijze van de directeur van de directie Y, maar eerst en vooral op de wijze waarop het ministerie een strafrechtelijk onderzoek heeft doen instellen. Betrokkene omschrijft de daartoe gedane aangifte als onvolledig, nu bij het doen daarvan de rijksrecherche selectief is voorzien van informatie; zodanig zelfs dat gesproken kan worden van manipulatie. Vertaling van de melding in termen van de Regeling leidt ertoe dat in de perceptie van betrokkene sprake is van het misleiden van justitie (onderdeel c) en het bewust achterhouden van informatie over een ernstig strafbaar feit, in casu gepleegd door voornoemde directeur van de directie Y (onderdeel e). Dienaangaande overweegt de commissie als volgt.

Uit proces-verbaal van de aangifte blijkt de commissie niet van terughoudendheid ten aanzien van het verstrekken van informatie ten behoeve van het onderzoek. Het proces-verbaal maakt met zoveel woorden duidelijk dat in verband met de aangifte een map ter beschikking is gesteld 'met informatie met betrekking tot de procedure plichtsverzuim door C. en de daarbij behorende correspondentie en gespreksverslagen'. Geen bezwaar is geuit tegen het gebruik van bedoelde informatie in het onderzoek en, zonodig, in het strafdossier.

De commissie deelt niet de opvatting van betrokkene dat bij het doen van aangifte te veel, of te eenzijdig, de nadruk is gelegd op slechts één factuur, te weten de factuur d.d. 14 juli

1997. Blijkens het proces-verbaal van de aangifte is door de plaatsvervangend secretaris-generaal het vermoeden kenbaar gemaakt dat er sprake was van valselijk opgemaakte facturen voor goederen die in het geheel niet zijn geleverd. De rijksrecherche is verder verzocht na te gaan of sprake is van het plegen van strafbare feiten en, zonodig, de dader strafrechtelijk te vervolgen.

Reeds vanwege het gebruik van de meervoudsvorm, houdt de commissie het voor onwaarschijnlijk dat de plaatsvervangend secretaris-generaal het onderzoek heeft willen sturen in de richting van – slechts – bedoelde ene factuur. Bij het voorgaande oordeel heeft de commissie tevens in aanmerking genomen dat voor een vermoeden dat de rijksrecherche niet de beschikking heeft gekregen over alle relevante stukken geen redelijke grond aanwezig is. De commissie stelt in dit verband vast dat de facturen die in het onderzoek zijn betrokken, maar ook de overige relevante informatie, alle zijn genoemd in het proces-verbaal van het onderzoek. Ten behoeve van betrokkene, die geen inzage heeft gekregen in bedoeld proces-verbaal, kan worden opgemerkt dat de door het ministerie ten behoeve van het onderzoek verstrekte facturen alle zijn vermeld in de brief van mr. D. d.d. 30 maart 2004. Uit het proces-verbaal van het onderzoek blijkt dat de rijksrecherche bovendien kennis heeft genomen van afschriften van facturen die betrokkene en de heer XX, voornoemd, bij gelegenheid van hun respectieve verhoren hebben ingebracht. Bedoelde facturen zijn in origineel opgevraagd – en verkregen – en vervolgens in het onderzoek betrokken. Ook aldus bestaat geen aanleiding te veronderstellen dat het ministerie selectief is geweest in het verstrekken van informatie. De enkele opmerking dat er vele goederen ter beschikking zijn gesteld aan de medewerkers van de directie Y, waarvan niet bekend is welke facturen daaraan ten grondslag lagen is onvoldoende om het tegendeel te moeten aannemen.

Het vorenstaande brengt de commissie tot het oordeel dat er geen aanwijzingen zijn die duiden op het misleiden van justitie. Naar het de commissie voorkomt bestond die aanwijzing ook niet ten tijde van het

doen van de melding bij de commissie. In dit verband kan erop worden gewezen dat betrokkene, in bijzijn van de heer XX., op 30 oktober 2000 een gesprek heeft gehad met de procureur-generaal. Bij brief van laatstgenoemde van 12 december 2000 is ingegaan op tijdens dat gesprek door betrokkene gestelde vragen en geuite bedenkingen. In deze brief is er bijvoorbeeld blijk van gegeven dat het onderzoek door de rijksrecherche zich niet slechts heeft toegespitst op één factuur, maar dat – bovendien – aanvullend onderzoek is verricht, gericht op onder meer de door betrokkene getoonde reiskostennota's. Derhalve acht de commissie het aannemelijk dat bij het onderzoek door de rijksrecherche alle gegevens betrokken konden worden welke betrokkene relevant acht, zulks met medewerking van het ministerie.

Voorzover de melding ziet op de wijze waarop de rijksrecherche haar onderzoek heeft verricht, overweegt de commissie dat uit de Regeling volgt dat een melding (bij de commissie) slechts betrekking kan hebben op de dienstbaarheid waar de betrokkene werkzaam is. Reeds omdat als dienstbaarheid van betrokkene moet worden aangemerkt het ministerie van A., kan het onderzoek van deze commissie zich niet uitstrekken over de inhoud c.q. de uitkomst van het rijksrecherche-onderzoek. De commissie vermag voorts niet in te zien dat gebreken die een door de rijksrecherche ingesteld onderzoek aankleven een misstand kan opleveren waarvan het ministerie van VROM een verwijt kan worden gemaakt. Dat het onderzoek van de rijksrecherche in dit geval gebrekkig zou zijn geweest is overigens evenmin aannemelijk geworden.

In lijn met het vorenstaande, en gezien de uitkomst van het rijksrecherche-onderzoek, moet het ervoor worden gehouden dat de handelwijze van de directeur van de directie Y geen redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit heeft opgeleverd. Dat zo zijnde kan het ministerie uiteindelijk niet worden verweten dat het informatie over een (ernstig) strafbaar feit heeft achtergehouden. Aldus kan evenmin sprake zijn van een (vermoeden van een) misstand als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel e, van de Regeling.

Met de keuze om het dienstverband van de directeur van de directie Y met ingang van 1 december 1998 te beëindigen op grond van artikel 99 ARAR, heeft het ministerie mogelijk langdurige procedures en – op dat moment – negatieve externe publiciteit kunnen voorkomen. In het licht van de aanhoudende, bij het ministerie bekend zijnde signalen aangaande het vermeend frauduleus handelen van de directeur van de directie Y, moet tevens geoordeeld worden dat die beslissing welhaast noodzakelijkerwijs heeft moeten leiden tot verwondering, onbegrip en onrust bij medewerkers van de directie Y. De commissie kan niet anders dan vaststellen dat is nagelaten om de medewerkers van de Dienst YY over die beslissing op een adequate wijze te informeren of hun anderszins openheid van zaken te geven. Zulks klemmt, vooral ook nu het ministerie van de zijde van het Openbaar Ministerie reeds in maart 1998 in overweging is gegeven aangifte te doen c.q. een onderzoek door de rijksrecherche te vragen, daar de eventuele resultaten van een zodanig onderzoek zuiverend zouden kunnen werken. Die suggestie is op dat moment niet ter harte genomen, doch eerst op 3 maart 1999, en niet dan nadat de landelijk officier van justitie (nogmaals) aandacht had gevraagd voor de nog immer bestaande geruchten omtrent de vermoedelijk door de directeur van de directie Y gepleegde fraude.

Zoals aangegeven, zijn de directie Y-medewerkers bij brief van 23 maart 1999 in kennis gesteld van het feit dat verzocht was om een strafrechtelijk onderzoek. Uit de bewuste brief blijkt dat, onder meer, de wens het zelfreinigend vermogen van de directie Y ten volle te demonstreren en de wens om definitieve duidelijkheid te verschaffen aan dat verzoek en het doen van aangifte ten grondslag zijn gelegd. De commissie kan zich evenwel niet aan de indruk onttrekken dat het ministerie, na het doen van de aangifte, weinig voortvarendheid heeft betracht bij het geven van uitvoering aan deze intenties en bij het nakomen van de toezegging de medewerkers van de directie Y lopende het onderzoek te informeren over de voortgang daarvan. Het dossier dat aan de commissie ter beschikking is

gesteld, geeft er bovendien geen blijk van dat uitvoering is gegeven aan de in meerbedoelde brief gedane toezegging om na afloop van het onderzoek de hele gang van zaken met de medewerkers te evalueren.

Opvallend kan in dit verband genoemd worden dat in het schrijven van het College van procureurs-generaal van 12 december 2000 er melding van wordt gemaakt dat sprake is geweest van een gebrekkige communicatie. De verantwoordelijkheid daarvoor wordt primair gelegd bij het ministerie van A.

Eén en ander kan uit een oogpunt van goed werkgeverschap als minder gelukkig worden aangemerkt, maar levert als zodanig niet een misstand op waarover de commissie op grond van de Regeling heeft te adviseren.

In reactie op het verzoek van betrokkene aan de commissie om vast te stellen dat hij heeft gehandeld in overeenstemming met de bepalingen voor interne melding van een vermoeden van misstanden zoals bedoeld in hoofdstuk 2 van de Regeling, en dat hij, derhalve, ontslagbescherming geniet, kan, tot slot, het volgende worden opgemerkt.

Hoewel betrokkene niet in formele zin als betrokkene in de zin van artikel 1.1. van de Regeling is aangemerkt is, blijkens (paragraaf 1.3 van) de brief van 30 maart 2004 van mr. D., zowel voor als na de inwerkingtreding van de Regeling materieel in overeenstemming met de Regeling gehandeld. Bij een dergelijke handelwijze past het in acht nemen van de in de Regeling opgenomen rechtsbescherming. Of dit in het geval van betrokkene op een juiste wijze is geschied, valt evenwel buiten het bestek van het onderzoek door de commissie.

Conclusie

Het onderzoek van de commissie heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat sprake is van het misleiden van Justitie of het bewust achterhouden van informatie over een ernstig strafbaar feit.

Den Haag 21 juli 2004.

*De Commissie integriteit rijksoverheid,
voor deze,*

E.L. Berg, voorzitter.