

Adviezen Commissie integriteit overheid (CIO)

Advies van de krachtens KB van 3 februari 2006 (Staatsblad 2006, 130) ingestelde Commissie integriteit overheid (hierna: de Commissie) inzake de melding van [naam] (hierna: betrokkene) ten aanzien van het vermoeden van een misstand bij [naam organisatieonderdeel] van het ministerie van [naam]

25 oktober 2007

I. Voorgeschiedenis en procesverloop vóór melding bij Commissie

Betrokkene is vanaf 8 november 2004 werkzaam bij [naam organisatieonderdeel]. Betrokkene is in dienst van [naam organisatieonderdeel], onderdeel van de dienst [naam] van het ministerie van [naam]. Vanuit de [naam organisatieonderdeel] is betrokkene geplaatst bij [naam organisatieonderdeel]. Betrokkene is na zijn aanstelling werkzaam bij [naam organisatieonderdeel] in de functie van [naam].

a. Vervulling functie [naam] (mei 2005)

In mei 2005 wordt betrokkene (en enkele collega's) door de toenmalige leiding van [naam organisatieonderdeel] en zijn afdelingshoofd (hierna: afdelingshoofd) gevraagd de functie van [naam] op zich te nemen. Dit houdt in de verantwoordelijkheid dragen c.q. aanspreekpunt zijn voor het reilen en zeilen van één van de gebouwen van [naam organisatieonderdeel].

b. Invoering functie [naam] (juni 2006)

In het voorjaar van 2006 is n.a.v. de bevindingen omtrent de Schipholramp (november 2005) sprake van het bij detentiecentra aanstellen van een gekwalificeerd persoon die voor het gehele centrum kan functioneren als centraal aanspreek/regiepunt, zowel intern als extern gericht, in geval van calamiteiten. Het gaat hierbij in het bijzonder om de nachtelijke uren (10.00 tot 07.00 uur). Door de (inmiddels nieuwe) leiding van [naam organisatieonderdeel] wordt besloten om, vooruitlopend op nadere

formalisering van een en ander vanuit het hoofdkantoor [naam dienst], alvast volgens deze opzet te gaan werken. In verband hiermee wordt betrokkene (en enkele collega's) door het afdelingshoofd gevraagd om deze zogenoemde functie van [naam] op zich te nemen. Deze werkwijze wordt vervolgens met ingang van 1 juni 2006 daadwerkelijk ingevoerd. Voor het vervullen van de functie van [naam] moet aanvullende scholing worden gevolgd die door betrokkene met succes wordt afgerond.

c. Uiten teleurstelling dat er nog geen financiële compensatie is voor vervulling functie [naam] (december 2006)

In december 2006 wordt bekend gemaakt dat de leiding van [naam organisatieonderdeel] heeft besloten om in het kader van 'bewust belonen' een extra betaling toe te kennen aan een aantal leidinggevende functionarissen, waaronder het afdelingshoofd van betrokkene (o.a. voor diens inzet t.a.v. het ontwikkelen van de functie [naam]). Betrokkene (en enkele collega's) uit in reactie op deze bekendmaking per mail van 6 december 2006 zijn teleurstelling dat in dit kader niet ook gedacht is aan de medewerkers die als [naam functie] reeds vanaf 1 juni 2006 extra inzet en werk hebben geleverd zonder dat daar enige extra financiële vergoeding tegenover staat.

d. Melding bij centrale vertrouwenspersoon integriteit [naam dienst] (januari 2007)

In januari 2007 maakt betrokkene, tezamen met drie collega's, bij de centrale vertrouwenspersoon integriteit [naam dienst] (hierna: vertrouwenspersoon) melding van het vermoeden van een misstand inzake het functioneren van het afdelingshoofd. Deze melding geschiedt bij de vertrouwenspersoon wegens onvoldoende vertrouwen in de leiding van [naam organisatieonderdeel] omdat op een eerdere melding 'in de lijn' in juni 2006 door één van de drie collega's geen reactie van die zijde is gevolgd. Op 22 januari 2007 vindt vervolgens

een gesprek met de vertrouwenspersoon plaats waarin een 'conduitestaat' en een rapportage omtrent het functioneren en de gedragingen van het afdelingshoofd sinds diens aantreden bij [naam organisatieonderdeel] in mei 2005 worden overhandigd en toegelicht.

Op 15 februari 2007 geeft betrokkene desgevraagd in een gesprek met de leiding van [naam organisatieonderdeel] en de vertrouwenspersoon een nadere toelichting omtrent de gedane melding.

e. Financiële compensatie vervulling functie [naam] / andere opzet functie [naam] / afwijzing betrokkene / neerleggen functie [naam] (maart 2007)

In maart 2007 vraagt betrokkene per mail van 3 respectievelijk 17 maart bij zowel de leiding van de [naam organisatieonderdeel] als van [naam organisatieonderdeel] aandacht voor de omstandigheid dat ten tijde van de (feitelijke) invoering per 1 juni 2006 van de functie van [naam] honorering van die functie volgens salarisschaal 6 in het vooruitzicht zou zijn gesteld. Van de kant van de leiding van [naam organisatieonderdeel] en de [naam organisatieonderdeel] wordt hierop per mail van 19 respectievelijk 20 maart gereageerd met de mededeling dat als er op dat vlak nieuwe ontwikkelingen zijn de desbetreffende medewerkers van [naam organisatieonderdeel] daarover 'via de lijn' zullen worden geïnformeerd. Van de zijde van de leiding van de [naam organisatieonderdeel] wordt daaraan toegevoegd dat indertijd hieromtrent voorzover bekend geen rechtspositionele toezeggingen zijn gedaan.

In maart 2007 is bij [naam organisatieonderdeel] voorts een andere opzet van de manier waarop de functie van [naam] wordt georganiseerd aan de orde. Voor een belangrijk deel wordt deze functie ingevuld en uitgevoerd door medewerkers van [naam] (een extern ingehuurd beveiligingsbedrijf). Er blijven nog een tweetal functies [naam] beschikbaar voor medewerkers van [naam ministerie] en daarnaar kan (intern) worden gesolli-

citeerd, ook door de personen die deze functie vanaf de eerste feitelijke start per 1 juni 2006 hebben uitgeoefend (voorzover die nog bij [naam organisatieonderdeel] werkzaam zijn). Betrokkene solliciteert hierop naar één van beide vacante functies [naam] maar wordt mondeling afgewezen. Omdat een (op advies van de vertrouwenspersoon) hierover aangevraagd gesprek met het afdelingshoofd geen inhoudelijke duidelijkheid omtrent de reden voor afwijzen oplevert informeert betrokkene per mail van 27 maart 2007 de vertrouwenspersoon over de gang van zaken en vraagt deze gezamenlijk een gesprek met de leiding van [naam organisatieonderdeel] aan te gaan. De vertrouwenspersoon gaat niet op dit verzoek in. Vervolgens vraagt betrokkene per mail van 29 maart 2007 een gesprek met de leiding van [naam organisatieonderdeel] aan. Dit verzoek wordt per mail van 2 april 2007 onder verwijzing naar de primaire verantwoordelijkheid van de (gezamenlijke) afdelingshoofden op het punt van het vervullen van de beide vacante functies van [naam] en met de opmerking dat de selectieprocedure zorgvuldig is geweest, niet gehonoreerd. De hiervoor aangeduide gang van zaken is voor betrokkene vervolgens aanleiding om de door hem tot dat moment (vanaf 1 juni 2006) nog uitgeoefende functie van [naam] (volgens de oude opzet) neer te leggen.

f. Brief aan minister van [naam ministerie] / Buitengewoon verlof / Eventuele overplaatsing (gesprekken betrokkene met leiding [naam organisatieonderdeel] op 19 april en 5 juni 2007)

De gang van zaken ten aanzien van het uitblijven van enige (geldelijke) waardering voor de personen die bij [naam organisatieonderdeel] vanaf 1 juni 2006 (desgevraagd) feitelijk invulling hebben gegeven aan de functie van [naam] is aanleiding om bij schrijven van 21 maart 2007 bij de minister van [naam ministerie] aandacht voor deze problematiek te vragen.

Vanwege voormeld schrijven wordt betrokkene gevraagd op 19 april 2007 op gesprek te komen bij de [naam organisatieonderdeel] op het hoofdkantoor [naam dienst] te Den Haag. Tijdens dit gesprek, waarbij behalve betrokkene de (toenmalige) leiding

van de [naam organisatieonderdeel], een functiebegeleider en een adviseur rechtspositionele zaken van [naam dienst] aanwezig zijn, wordt betrokkene per direct de toegang tot [naam organisatieonderdeel] ontzegd en wordt hij met buitengewoon verlof gestuurd. Verder wordt een tweede gesprek aangekondigd over hoe het nu verder moet, waarbij tot de mogelijkheden zouden behoren schorsing, overplaatsing of ontslag. Bij schrijven van 22 april 2007 tekent betrokkene tegen de (mondelinge) maatregel van buitengewoon verlof (voor onbepaalde duur) bezwaar aan bij de leiding van de [naam organisatieonderdeel]. Hierop volgt geen reactie.

Betrokkene stelt ook de vertrouwenspersoon van voormelde gang van zaken op de hoogte, met daarbij een verzoek om bemiddeling, maar hierop wordt van die kant geen voor betrokkene zichtbare actie ondernomen. Op 5 juni 2007 vindt een tweede gesprek plaats tussen betrokkene, de leiding van de [naam organisatieonderdeel] en een jurist van [naam dienst]. In dit gesprek wordt betrokkene meegedeeld dat hij moeilijk naar [naam organisatieonderdeel] terug kan en dat wordt gedacht aan een overplaatsing naar het [naam organisatieonderdeel].

Door betrokkene wordt in dit gesprek aangegeven dat hij primair bij [naam organisatieonderdeel] wil blijven werken en dat als het tot overplaatsing zou moeten komen hij, gezien zijn vervulde tweejarige [naam functie], niet opnieuw 'onderaan de ladder' wenst te beginnen. Betrokkene geeft voorts aan dat hij een mogelijke overplaatsing naar [naam organisatieonderdeel] in overweging zal nemen. Van het eerste gesprek op 19 april 2007 heeft betrokkene een verslag ontvangen maar op zijn opmerkingen hierover wordt niet gereageerd en van het tweede gesprek op 5 juni 2007 heeft betrokkene geen verslag ontvangen.

g. Onderzoek door Bureau Integriteit & Veiligheid (BI&V) [naam dienst] (april/mei 2007)

Via een uitnodiging voor een gesprek door een onderzoeker van het BI&V [naam dienst] verneemt betrokkene op een gegeven moment dat de leiding van [naam organisatieonderdeel] heeft besloten door dit bureau een

feitenonderzoek te doen uitvoeren omtrent de door betrokkene (en drie collega's) op 22 januari 2007 bij de vertrouwenspersoon ingebrachte melding inzake het functioneren van het afdelingshoofd. Op 17 april 2007 wordt betrokkene als getuige gehoord. Na afloop van dit gesprek deelt de onderzoeker mede dat het onderzoeksrapport in handen zal worden gesteld van de leiding van [naam organisatieonderdeel]. Dit verwondert betrokkene daar in zijn optiek de leiding van [naam organisatieonderdeel] in deze zaak geen neutrale partij is. Bij navraag op 21 juni 2007 naar de stand van zaken verneemt betrokkene van de onderzoeker dat het eindrapport zo'n drie weken eerder (eind mei/begin juni) aan de leiding van [naam organisatieonderdeel] is uitgebracht.

h. Correspondentie betrokkene met leiding [naam organisatieonderdeel] n.a.v. rapport BI&V [naam dienst] (juni-juli 2007)

Bij brief van 22 juni 2007 verzoekt betrokkene de leiding van [naam organisatieonderdeel] om informatie over de stand van zaken en of er naar aanleiding van het uitgebrachte rapport maatregelen zijn genomen c.q. genomen gaan worden. Bij brief van 5 juli 2007 verwijst de leiding van [naam organisatieonderdeel] betrokkene voor informatie naar de vertrouwenspersoon gezien de melding die daar aanvankelijk is gedaan. Bij brief van 11 juli 2007 wendt betrokkene zich nogmaals tot de leiding van [naam organisatieonderdeel] met het verzoek tot schriftelijke informatieverstrekking c.q. bekendmaking van het inhoudelijk standpunt van het bevoegd gezag inzake de melding. Bij brief van 25 juli 2007 van de leiding van [naam organisatieonderdeel] wordt betrokkene nogmaals naar de vertrouwenspersoon verwezen en wordt meegedeeld dat de zaak voor de leiding van [naam organisatieonderdeel] is afgesloten. Desgewenst kan betrokkene een afspraak maken voor een mondelinge toelichting. Bij brief van 30 juli 2007 spreekt betrokkene zijn teleurstelling uit over deze, naar zijn zeggen met de toepasselijke regelgeving strijdige, opstelling van de leiding van [naam organisatieonderdeel] en verklaart een gesprek gezien de afwezige intentie tot stand-

puntverandering niet zo zinvol te achten.

i. Correspondentie betrokkene met (nieuwe) interim-leiding [naam organisatieonderdeel] (juni-juli 2007)

Naar aanleiding van een vanuit de [naam organisatieonderdeel] aan de medewerkers verzonden inventarisatieformulier betreffende nog niet verwerkte personele/rechtspositionele mutaties legt betrokkene in een met dit ingevulde formulier meegestuurde toelichtende notitie de hele gang van zaken nogmaals voor aan de nieuw aangetreden interim-leiding van de [naam organisatieonderdeel] en verzoekt daarbij om een gesprek. Bij brief van 6 juli 2007 volgt hierop van de zijde van de interim-leiding van de [naam organisatieonderdeel] de reactie dat de zaak in behandeling is genomen en dat betrokkene zo spoedig mogelijk uitsluitel zal ontvangen.

j. Correspondentie c.q. contact betrokkene met vertrouwenspersoon ná tweede gesprek met leiding [naam organisatieonderdeel] op 5 juni 2007 (juni-september 2007)

Bij brief van 10 juni 2007 wendt betrokkene zich tot de vertrouwenspersoon om nog een keer voor de situatie die zich na de in januari 2007 gedane integriteitsmelding heeft ontwikkeld (manier van afwijzen voor c.q. wijze van vervullen van de twee vacante functies [naam] / met bijzonder verlof gestuurd / dreigende overplaatsing / inmiddels thuis met lichamelijke en psychische klachten) en het in dat kader ervaren gebrek aan bescherming aandacht te vragen. Bij brief van 9 juli 2007 bericht de vertrouwenspersoon inmiddels afspraken te hebben gemaakt met de betrokken (nieuwe) leidinggevendenden hetgeen door personele wisselingen vertraging heeft opgelopen. Volgens de vertrouwenspersoon moet nog veel uitgezocht worden maar kan e.e.a. vanwege de vakantieperiode eerst in de loop van de maand augustus 2007 verder opgepakt worden. Verder vraagt de vertrouwenspersoon om toezending van de door betrokkene na de gesprekken van 19 april en 5 juni 2007 met de leiding van de [naam organisatieonderdeel] ontvangen verplaatsingsbeschikking. Bij brief van 12 juli 2007 bericht betrokkene aan de vertrouwensper-

soon dat hij een beschikking omtrent buitengewoon verlof of overplaatsing nimmer heeft ontvangen. Hetzelfde geldt voor een reactie op zijn opmerkingen over het verslag van het gesprek van 19 april 2007 of een verslag van het gesprek van 5 juni 2007. Verder geeft betrokkene aan dat de ontvangen brief van 9 juli 2007 hem niet veel wijzer maakt omtrent welke afspraken dan met leidinggevendenden zijn gemaakt, wat er uitgezocht gaat worden etc. en stelt betrokkene er van uit te gaan dat in augustus 2007 eindelijk meer duidelijkheid komt en dat dan spijkers met koppen worden geslagen. Voorts voegt betrokkene een afschrift van zijn laatste correspondentie (brieven van 22 juni en 5 juli 2007) met de leiding van [naam organisatieonderdeel] bij en verzoekt via de vertrouwenspersoon om opheldering over de manier waarop door die leiding met de zaak wordt omgegaan.

Bij brief van 17 september 2007 informeert de vertrouwenspersoon betrokkene over de conclusies in het rapport van het BI&V [naam dienst] en geeft de vertrouwenspersoon aan welke acties hij heeft ondernomen naar aanleiding van de brieven van 10 juni en 12 juli 2007 van betrokkene. Tevens wordt betrokkene uitgenodigd voor een toelichtend gesprek op 24 september 2007.

Ten aanzien van de conclusies van het BI&V [naam dienst] geeft de vertrouwenspersoon aan dat een deel van de beschuldigingen betreffende het functioneren van het afdelingshoofd op basis van getuigenverklaringen als zodanig betrouwbaar wordt gekwalificeerd dat dit de conclusie rechtvaardigt dat er een gereede vermoeden bestaat van het schuldig maken aan enige vorm van plichtsverzuim, te weten intimidatie.

Hieraan wordt toegevoegd dat verklaringen soms wel ver uiteenlopen en dat ook moet worden gekeken naar de context waarbinnen het afdelingshoofd leiding moest geven. Een heersende cultuur waarbinnen integriteitsschendingen niet worden gemeld of gedetineerden onheus door personeel worden bejegend wordt door BI&V [naam dienst] niet aanwezig geacht. Verder is het proportioneel gehalte van jegens gedetineerden door het afdelingshoofd tijdens plaatsingen in een isoleercel (iso-plaatsingen) gebruikt geweld niet onderzocht van-

wege de omstandigheid dat, mede door inmiddels plaatsgevonden tijdsverloop, een voldoende betrouwbare reconstructie van de gang van zaken niet (meer) mogelijk is.

Het advies van het BI&V [naam dienst] aan de leiding van [naam organisatieonderdeel] luidt om naar aanleiding van het feitenonderzoek een zorgvuldige afweging te maken omtrent het instellen van een disciplinair onderzoek naar de gedragingen van het afdelingshoofd.

De vertrouwenspersoon vermeldt verder dat de leiding van [naam organisatieonderdeel] niet tot een disciplinair onderzoek heeft besloten maar met het afdelingshoofd over zijn gedrag en functioneren in gesprek is gegaan en daar vervolgens begeleiding en coaching op heeft ingezet. Daarnaast is het protocol voor iso-plaatsing van gedetineerden aangescherpt.

Naar het oordeel van de vertrouwenspersoon zijn dit, gelet op het onderzoeksrapport en het advies van het BI&V [naam dienst], juiste en voldoende maatregelen.

Met betrekking tot de door betrokkene in zijn brief van 10 juni 2007 aangeduide wijze waarop hij is afgewezen voor een van de twee vacante (nieuw opgezette) functies van [naam] geeft de vertrouwenspersoon aan dat hij dit nog aan het uitzoeken is en dat hij verwacht hieromtrent eind september 2007 voldoende inzicht te kunnen hebben of in dit geval sprake is (geweest) van benadeling van betrokkene vanwege de door hem in januari 2007 gedane integriteitsmelding. Ten aanzien van de door betrokkene in zijn brief van 12 juli 2007 genoemde ontbrekende stukken (schorsingsbesluit, verplaatsingsbesluit, verslag gesprek van 5 juni 2007) geeft de vertrouwenspersoon aan dat hij over deze zaken momenteel navraag doet bij de (nieuwe) interim-leiding van de [naam organisatieonderdeel].

k. Sollicitatie betrokkene bij [naam organisatieonderdeel] (juni-september 2007)

Na het op 5 juni 2007 gevoerde (tweede) gesprek met de (toenmalige) leiding van de [naam organisatieonderdeel] heeft betrokkene vervolgens op 27 juni 2007 een oriënterend sollicitatiegesprek bij [naam organisatieonderdeel] ten behoeve van het mogelijk gaan vervullen van een daar

vacante functie van [naam]. Vervolgens solliciteert betrokkene bij brief van 29 juni 2007 aan de [naam organisatieonderdeel] volgens een in het gesprek gemaakte afspraak schriftelijk naar deze functie. Daarna ontvangt betrokkene op 30 augustus 2007 per sms-bericht de mededeling dat de sollicitatieprocedure wordt stopgezet. Deze mededeling wordt gevolgd door een brief van de [naam organisatieonderdeel] van 25 september 2007 waarin wordt gezegd dat de procedure niet wordt voortgezet omdat de locatie waar betrokkene heeft gesolliciteerd momenteel geen vacatures meer heeft openstaan. Hieraan wordt toegevoegd dat betrokkene graag in portefeuille wordt gehouden zodat wanneer weer een vacature voor [naam functie] wordt opengesteld betrokkene alsnog daarvoor kan worden uitgenodigd.

II. Inhoud melding en ontvankelijkheid

Melding

Bij brief van 19 juli 2007 heeft betrokkene zich tot de Commissie gewend. De melding heeft primair betrekking op het functioneren c.q. de gedragingen van het afdelingshoofd. Daarnaast betreft de melding de wijze van handelen van de leiding van [naam organisatieonderdeel] en van de leiding van de [naam organisatieonderdeel] alsmede de rol die de vertrouwenspersoon in het kader van het proces rond de eerst intern gedane melding heeft vervuld. Tevens plaatst betrokkene vraagtekens bij de werkwijze van het BI&V [naam dienst].

Melding betreffende afdelingshoofd

De beschuldiging ten aanzien van het afdelingshoofd houdt kort gezegd in dat deze een stijl van leidinggeven wordt verweten die als intimiderend wordt ervaren en die getuigt van willekeur, machtsmisbruik en het toepassen van verdeel en heers. Tevens zou het afdelingshoofd zich schuldig hebben gemaakt aan buitenproportioneel (fysiek) gedrag jegens gedetineerden (o.a. bij iso-plaatsingen). Op de pagina's 11 t/m 14 van de ingebrachte rapportage, gedateerd 16 juli 2007, alsmede in de daarbij gevoegde bijlagen 1 2 wordt ter illustratie hiervan een aantal voorbeelden geschetst. Wat betreft het optreden van het

afdelingshoofd ten aanzien van betrokkene zelf gaat het in het bijzonder om de manier waarop betrokkene buitenspel is gezet voor het in aanmerking komen voor één van de twee in maart 2007 bij [naam organisatieonderdeel] vacant gekomen functies van [naam]. Betrokkene kan zich niet aan de indruk onttrekken dat hij hierbij is afgerekend op de (inmiddels bij het afdelingshoofd bekende) in januari 2007 gedane melding bij de vertrouwenspersoon en wellicht ook op zijn aandringen op financiële compensatie voor de per juni 2006 gestarte eerste groep [naam functie] en zijn opmerking in dat verband over het 'bewust belonen' van leidinggevenden eind 2006.

Melding betreffende leiding [naam organisatieonderdeel] en leiding [naam organisatieonderdeel] Het verwijt van betrokkene richting leiding van [naam organisatieonderdeel] komt kort gezegd neer op het niet adequaat en conform de toepasselijke departementale regelgeving oppakken van (al dan niet via de vertrouwenspersoon) ingebrachte interne integriteitsmeldingen, gebrek aan inhoudelijke en open communicatie, het afschuiven van de verantwoordelijkheid en het afdekken van de handelwijze van het afdelingshoofd. Het verwijt van betrokkene richting de leiding van de [naam organisatieonderdeel] komt op hetzelfde neer, waaraan wordt toegevoegd onevenredig en onzorgvuldig handelen (met verplicht buitengewoon verlof sturen en dreigen met overplaatsing) naar aanleiding van de door betrokkene verzonden brief van 21 maart 2007 aan de minister van [naam ministerie].

Melding betreffende vertrouwenspersoon

Het verwijt van betrokkene richting de vertrouwenspersoon komt kort gezegd neer op het in tegenspraak met de bij de melding in januari 2007 gedane toezegging niet daadwerkelijk, zichtbaar en adequaat bieden van ondersteuning en bescherming op de verschillende momenten dat dit nodig was en gevraagd werd. Verder is de vertrouwenspersoon tekortgeschoten in zijn informatieverstrekking over het verdere verloop van het proces na de bij hem ingebrachte melding. Door dit alles is de ten behoeve van 'klok-

kenluiders' beoogde bescherming niet waargemaakt.

Verder is onduidelijk of de vertrouwenspersoon zich ervan heeft vergewist of de melders instemden met bekendmaking van de melding bij het bevoegd gezag.

Melding betreffende BI&V [naam dienst]

Uit de stukken komt verder naar voren dat betrokkene het BI&V [naam dienst] verwijt dat in afwijking van de toepasselijke departementale regelgeving (die uitgaat van rapportage aan de secretaris-generaal) wordt gerapporteerd aan de leiding van [naam organisatieonderdeel] die in deze zaak ook betrokken partij is. Verder acht betrokkene het onzorgvuldig en kwalijk dat de onderzoeker van het BI&V [naam dienst], ondanks een verzoek daartoe, een collega-melder niet ook heeft gehoord.

Ontvankelijkheid

Voorwaarden

Voor de ontvankelijkheid van een melding bij de Commissie is vereist dat deze is gedaan door één of meer individuele personen die daartoe bevoegd zijn en dat deze is voorafgegaan door een interne melding binnen de eigen organisatie die heeft geleid tot een standpuntbepaling van het bevoegd gezag daarover, tenzij deze standpuntbepaling onredelijk lang uitblijft of zwaarwegende redenen aanwezig zijn om zich rechtstreeks tot de Commissie te wenden.

Betrokkene voldoet aan de omschrijving van 'betrokkene' als vermeld in artikel 1 onder a van het 'Besluit van 3 februari 2006 tot instelling van de Commissie integriteit overheid' (hierna: het Besluit). Tevens is vóór de melding bij de Commissie een interne meldingsprocedure in gang gezet. Deze heeft op het moment van melding bij de Commissie (19 juli 2007) nog niet geleid tot een meegedeelde inhoudelijke standpuntbepaling van het bevoegd gezag. Hieromtrent wordt door de Commissie het volgende overwogen.

Verloop interne meldingsprocedure

In de voorliggende zaak is bij de interne meldingsprocedure sprake van een onduidelijk procesverloop en het niet in acht nemen van geldende

bepalingen inzake ontvangstbevestiging van de melding en het binnen de gestelde (acht weken) of redelijk verdaagde termijn op de hoogte stellen van betrokkene omtrent het inhoudelijk standpunt van het bevoegd gezag ten aanzien van de melding. Nadat betrokkene bij navraag bekend is geworden dat het BI&V [naam dienst] een rapport heeft uitgebracht moet hij bij voortdurende informatie over de stand van zaken betreffende de behandeling van de melding zien te achterhalen. Uit de onderdelen I. h t/m j blijkt dat betrokkene zich herhaaldelijk per brief heeft gewend tot de leiding van [naam organisatieonderdeel], de interim-leiding van de [naam organisatieonderdeel] en de vertrouwenspersoon. Laatstgenoemde persoon verstrekt betrokkene bij brief van 17 september 2007 de in onderdeel I. j vermelde inhoudelijke informatie.

Oordeel omtrent ontvankelijkheid

Gelet op de hiervoor geschetste gang van zaken betreffende het verloop van de interne meldingsprocedure en de inmiddels sinds de interne melding in januari 2007 verstreken periode, dit gerelateerd aan het bepaalde in artikel 6, eerste lid onder b, van het Besluit (geen standpuntbepaling van het bevoegd gezag ontvangen binnen de gestelde of redelijk verdaagde termijn), is de Commissie van oordeel dat op het tijdstip van melding (19 juli 2007) aan de voorwaarden voor het in behandeling nemen is voldaan.

III. Procesverloop ná melding bij Commissie

Na de melding van 19 juli 2007 heeft betrokkene bij brief van 6 augustus 2007 aan de Commissie verzocht om een schriftelijk inhoudelijk standpunt van het bevoegd gezag over zijn intern gedane melding en het uitgebrachte rapport van het BI&V [naam dienst] te bewerkstelligen. Bij brief van 9 augustus 2007 heeft de Commissie aan de leiding van [naam organisatieonderdeel] verzocht om binnen vier weken een inhoudelijk standpunt toe te zenden en daarbij een exemplaar van het rapport van het BI&V [naam dienst] te overleggen. Bij brief van 29 augustus 2007 heeft de leiding van [naam organisatieonderdeel] vervolgens bericht dat de

zaak ter verdere behandeling is overgedragen aan de afdeling Juridische Zaken van het hoofdkantoor [naam dienst] te Den Haag.

Gelet op deze gang van zaken en de reeds verstreken tijd sinds de brief aan de leiding van [naam organisatieonderdeel] van 9 augustus 2007 heeft de Commissie een datum voor een hoorzitting vastgesteld op 5 oktober 2007.

Bij brieven van 19 september 2007 heeft de Commissie partijen voor de hoorzitting uitgenodigd.

Bij brief van 27 september 2007 heeft de interim-leiding van de [naam organisatieonderdeel], zijnde in dit geval het formeel bevoegd gezag, een toelichtende schets gegeven over het verloop van de interne meldingsprocedure en daarbij onderkend dat de communicatie met betrokkene niet op een juiste manier volgens de toepasselijke regelgeving en via de weg van het bevoegd gezag heeft plaatsgevonden. Als verklaring hiervoor wordt de bijzondere detacheringconstructie vanuit de [naam organisatieonderdeel] genoemd die tot verwarring aanleiding heeft gegeven over waar de verschillende bevoegdheden en verantwoordelijkheden liggen.

Bij brief van 3 oktober 2007 heeft de interim-leiding van de [naam organisatieonderdeel] voorts aangeduid dat de conclusies in het rapport van het BI&V [naam dienst] en de naar aanleiding daarvan door de leiding van [naam organisatieonderdeel] genomen maatregelen worden onderschreven.

IV. Hoorzitting

Inzake de door betrokkene bij de Commissie ingebrachte melding heeft op 5 oktober 2007 een hoorzitting plaatsgevonden.

De Commissie bestond uit mr. Th.G. Drupsteen (voorzitter), prof. mr. E. Verhulp (lid) en prof. mr. J.A. Peters (plv. lid) en werd bijgestaan door mr. R.J. Prins (plv. secretaris).

Betrokkene is in persoon verschenen, in aanwezigheid van een tweetal getuigen [namen].

Het bevoegd gezag werd vertegenwoordigd door [naam en functie]. Namens de leiding van [naam organisatieonderdeel] is verschenen [naam en functie].

Voorts was ter zitting de vertrouwenspersoon aanwezig.

Ter hoorzitting is, voorzover aanvul-

lend op de door partijen overgelegde stukken en van belang voor de beoordeling van de melding, kort samengevat het volgende naar voren gebracht.

Van de zijde van betrokkene

Betrokkene voert aan dat de stelling in de brief van het bevoegd gezag van 27 september 2007 dat betrokkene langs de weg van de vertrouwenspersoon toereikend op de hoogte is gehouden van de voortgang en de resultaten van het door het BI&V [naam dienst] verrichtte onderzoek en in dat opzicht materieel niet in zijn belangen is geschaad onjuist is en niet op waarheid berust. Betrokkene heeft steeds op eigen initiatief informatie moeten zien te achterhalen en is getuige de manier waarop hij in maart 2007 is afgewezen voor één van de twee bij [naam organisatieonderdeel] vacante functies van [naam] en waarop zijn eind juni 2007 gedane sollicitatie naar de functie van [naam] bij [naam organisatieonderdeel] is beëindigd wel degelijk in zijn (arbeidsrechtelijke) positie benadeeld. Omtrent de afwijzing heeft betrokkene ondanks zijn verzoek nooit een inhoudelijke argumentatie ontvangen en een gesprek daarover met de leiding van [naam organisatieonderdeel] is van die kant steeds afgehouden. De sollicitatie bij [naam organisatieonderdeel] is eind augustus 2007 per sms-bericht zonder nadere uitleg afgebroken en daarna is bij brief van 25 september 2007 vanuit de [naam organisatieonderdeel] meegedeeld dat op de desbetreffende locatie geen vacature meer openstaat. De functiebegeleider van betrokkene die bij het sollicitatiegesprek aanwezig is geweest suggereerde in dit verband dat er wellicht contact tussen [naam organisatieonderdeel] en [naam organisatieonderdeel] had plaatsvonden. Betrokkene wijst er voorts op dat in het rapport van het BI&V [naam dienst] aannemelijk wordt geacht dat gesproken moet worden van plichtsverzuim in de vorm van intimiderend gedrag door het afdelingshoofd en in dat kader benadrukt betrokkene dat gelet op de situaties die zich bij [naam organisatieonderdeel] in de loop der tijd hebben voorgedaan en de in de stukken aangereikte voorbeelden hieromtrent gesproken moet worden van het meten met verschillende maten in de sanctietoepassing ten aanzien van medewerkers.

Van de zijde van het bevoegd gezag, de leiding van [naam organisatieonderdeel] en de vertrouwenspersoon

Het bevoegd gezag onderkent dat wat betreft de communicatie naar betrokkene en het correct toepassen van de in dit geval geldende regelgeving er steken zijn gevallen en daarvoor wordt een verontschuldiging uitgesproken. Een en ander heeft ook te maken met de afstand tot de feitelijke plaats van tewerkstelling die de detacheringconstructie vanuit de [naam organisatieonderdeel] met zich meebrengt en de idee dat de bij de vertrouwenspersoon gedane melding daar procedureel verder goed was beled.

Het bevoegd gezag benadrukt dat de kernvraag is of de reactie op de melding omtrent de wijze van functioneren van het afdelingshoofd adequaat is geweest. Hierbij wordt opgemerkt dat het in casu gaat om het individueel functioneren van een afdelingshoofd, waaromtrent wordt onderkend dat dit niet 'comme il faut' is geweest. Dit moet echter veeleer als een rechtspositionele aangelegenheid dan als een mogelijke misstand worden gekwalificeerd. Het bevoegd gezag is van mening over een eigen bevoegdheid te beschikken wat betreft de manier waarop met deze aangelegenheid wordt omgegaan. Naar de opvatting van het bevoegd gezag is met het inschakelen van het BI&V [naam dienst] en het daarna op basis van de uitkomsten van het onderzoek ten aanzien van het afdelingshoofd inzetten van een coachingtraject naar omstandigheden op een proportionele en voldoende wijze ingegrepen. Het punt van de eventuele benadeling van betrokkene in verband met het niet verkrijgen van de functie van [naam] bij [naam organisatieonderdeel] of [naam functie] bij [naam organisatieonderdeel] is naar het oordeel van het bevoegd gezag voor dit moment niet aan de orde omdat die kwestie thans nog loopt c.q. bij de vertrouwenspersoon in onderzoek is. Hieraan wordt toegevoegd dat betrokkene mede gelet het expireren van zijn aanstelling per 8 november 2007 op 10 oktober 2007 over zijn verdere toekomst een gesprek heeft met de interim-leiding van de [naam organisatieonderdeel]. Dit gesprek zal door het bevoegd gezag vanuit een positieve grondhouding en met als invalshoek het inhoudelijk functioneren van

betrokkene worden tegemoet getreden. Desgevraagd heeft het bevoegd gezag geen verklaring voor de manier waarop de sollicitatie van betrokkene bij [naam organisatieonderdeel] is geëindigd.

De leiding van [naam organisatieonderdeel] licht desgevraagd toe dat, kijkend naar de conclusies in het rapport van het BI&V [naam dienst], bij de keuze voor het niet starten van een disciplinair onderzoek ten aanzien van de handelwijze van het afdelingshoofd maar voor het inzetten van een coachingtraject zowel in beschouwing is genomen binnen welke context het afdelingshoofd heeft moeten leidinggeven als welke loopbaangevolgen een zodanig onderzoek met zich mee zou kunnen brengen. Binnen dit geheel is een zorgvuldige afweging gemaakt. Wat betreft deze context wordt verder toegelicht dat [naam organisatieonderdeel] ten tijde van de problematiek van de zogenoemde bolletjesslikkers in zeer korte tijd moest worden opgezet en gaan draaien. Het betrof toen een hectische situatie die nog tot ontwikkeling en wasdom moest komen en waarin met nogal divers vanuit de [naam organisatieonderdeel] gedetacheerd personeel ook nog de nodige personele problematiek speelde. In deze nieuwe situatie met een complexe problematiek werd veel van leidinggevend gevraagd. Bij de afweging over te nemen maatregelen is die context mede in aanmerking genomen, waarbij wordt benadrukt dat het gebruik van intimidatie of geweld op zich zelf zeer beslist wordt afgewezen.

De leiding van [naam organisatieonderdeel] merkt verder op dat in de conclusies van het rapport van het BI&V [naam dienst] ook staat dat niet is geconstateerd dat binnen [naam organisatieonderdeel] in algemene zin een cultuur zou heersen waarbinnen integriteitsschendingen niet worden gemeld of gedetineerden door personeel onheus worden bejegend. Daarnaast zijn na de start van het coachingtraject geen klachten omtrent onbehoorlijke gedragingen van het afdelingshoofd meer binnengekomen.

De vertrouwenspersoon licht desgevraagd toe dat de kwestie van het mogelijk sprake geweest zijn van benadeling van betrokkene, wegens zijn rol als melder, bij de gedane sollicitaties momenteel nog in onderzoek

is en dat dit eventueel nog zou kunnen leiden tot een nieuwe inschakeling van het BI&V [naam dienst] op dit punt. De vertrouwenspersoon geeft voorts desgevraagd aan dat hij bij zijn onderzoekswerkzaamheden eveneens is aangelopen tegen de omstandigheid dat de organisatie van de [naam organisatieonderdeel] wat betreft het beleggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet goed en helder was geregeld, hetgeen ondermeer tot gevolg had dat verzonden brieven niet werden beantwoord. Naar het idee van de vertrouwenspersoon getuigt de zich voorgedane gang van zaken niet van het invulling geven aan goed werkgeverschap.

V. Overwegingen

De Commissie stelt in de eerste plaats vast dat de melding kan worden onderscheiden in c.q. zich toespitst op een drietal elementen:

- a. het niet financieel compenseren c.q. honoreren volgens salarisschaal 6 van de medewerkers bij [naam organisatieonderdeel] die vanaf 1 juni 2006 desgevraagd feitelijk de functie van [naam] hebben vervuld;
- b. het functioneren c.q. de gedragingen van het afdelingshoofd;
- c. benadeling die betrokkene vanwege zijn rol als melder zou hebben ondervonden, in het bijzonder wat betreft het verloop van zijn sollicitaties naar respectievelijk de bij [naam organisatieonderdeel] nieuw opgezette functie van [naam] (maart 2007) en de functie van [naam] bij [naam organisatieonderdeel] (juni-september 2007).

Onderdeel a

Ten aanzien van onderdeel a overweegt de Commissie ten eerste dat dit primair een rechtspositionele aangelegenheid betreft. In het midden latend wat de inhoudelijke strekking van de hierover jegens betrokkene en zijn desbetreffende collega's gedane uitlatingen is geweest en in hoeverre deze uitlatingen al dan niet bevoegd zijn verricht, is de Commissie voorts van opvatting dat onder de voorliggende omstandigheden dit rechtspositionele aspect op zich zelf genomen geen misstand in de zin van het Besluit en van de in dit geval toepasselijke rechtspositieregeling, hoofdstuk VIIb van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (hierna: toepasselijke rechtspositieregeling), kan opleveren.

Onderdeel a treft gelet op het voorgaande geen doel.

Onderdeel b

Ten aanzien van onderdeel b overweegt de Commissie ten eerste dat zij gezien de wijze van totstandkomen van het rapport van het BI&V [naam dienst] geen aanleiding ziet om van de hierin verwoorde uitkomsten van het onderzoek afstand te nemen. De omstandigheid dat de opdrachtverstreking tot het onderzoek en de aanbidding van het hieruit voortgekomen rapport niet geheel conform de toepasselijke regelgeving is verlopen acht de Commissie in dit verband een ondergeschikt punt. Voorts volgt de Commissie de stelling dat het bevoegd gezag een zekere mate van discretionaire bevoegdheid toekomt met betrekking tot de keuze voor en de aard en inhoud van eventueel te nemen (sanctionaire) maatregelen. De Commissie stelt in dit verband vast dat de leiding van [naam organisatie-onderdeel] heeft besloten tot het aan het afdelingshoofd opleggen van een coachingtraject, welke keuze van de zijde van het bevoegd gezag is overgenomen (gesanctioneerd). In het midden latend of die gemaakte keuze in alle opzichten adequaat kan worden geacht is de Commissie de opvatting toegedaan dat deze keuze onder de voorliggende omstandigheden op zich zelf genomen niet als een misstand in de zin van het Besluit en van de toepasselijke rechtspositieregeling kan worden gekwalificeerd. Onderdeel b treft gelet op het voorgaande geen doel.

Onderdeel c

Ten aanzien van onderdeel c stelt de Commissie ten eerste vast dat het benadelingsaspect momenteel nog onderwerp van onderzoek door de vertrouwenspersoon vormt en als zodanig inhoudelijk buiten de orde van dit advies moet worden geplaatst. Voorts hecht de Commissie er aan over dit aspect op te merken dat het, mede gelet op de uit de stukken naar voren gekomen goede wijze van functioneren van betrokkene (bijlage 17: verslag functioneringsgesprek, bijlage 16: oordeel functiebegeleiders), op zijn minst bevreemding wekt dat van de kant van het bevoegd gezag enerzijds wordt gesproken over een positieve grondhouding ten aanzien van betrokkene en dat anderzijds geen afdoende verklaring kan worden gegeven voor de (wijze van) afloop van de door betrokkene gepleegde sollicitaties. Naar de opvatting van de Commissie valt hierin een zekere tegenstrijdigheid te signaleren. Onderdeel c wordt gelet op het voorgaande binnen het kader van dit advies niet ontvankelijk verklaard.

De Commissie is tot slot van oordeel dat een aantal zaken rond de interne melding en op het rechtspositionele vlak procedureel, zowel wat betreft een juiste toepassing van geldende regelgeving als in de communicatieve sfeer, niet goed zijn verlopen. Een en ander vindt voor een belangrijk deel zijn oorzaak, zoals ter hoorzitting ook onweersproken is vastgesteld, in een onduidelijke verantwoordelijkheden- en communicatiestructuur rond

(het functioneren van) de [naam organisatie-onderdeel]. De verantwoordelijkheid voor de hierdoor in de onderhavige zaak ontstane (communicatieve) problematiek moet in overwegende mate bij het bevoegd gezag worden gelegd. Aan de andere kant ligt het waar het gaat om het rechtspositionele aspect in beginsel op de weg van betrokkene om eventueel van de op dat vlak ter beschikking staande (rechts)middelen gebruik te maken.

VI. Advies

De Commissie verklaart gelet op de overwegingen onder V de onderdelen a en b van de melding ongegrond en onderdeel c niet ontvankelijk. De Commissie adviseert het bevoegd gezag, gelet op de overwegingen onder V bij onderdeel c, om in samenspraak met betrokkene op een zorgvuldige wijze die tevens recht doet aan het inhoudelijk functioneren van betrokkene te onderzoeken welke mogelijkheden betrokkene eventueel kunnen worden geboden voor een toekomstige werkkkring binnen [naam dienst] in aansluiting op het per 8 november 2007 expireren van de huidige aanstelling van betrokkene.

Aldus vastgesteld te Den Haag op 25 oktober 2007.

*De Commissie integriteit overheid,
voor deze,
Th.G. Drupsteen, voorzitter,
R.J. Prins, plv. secretaris.*