

Jaarverslag Onderzoeksraad Integriteit Overheid: 2012 (1 oktober - 31 december)

1. Voorwoord

Continue aandacht voor integriteit in het openbaar bestuur is van wezenlijk belang. De burger heeft niet alleen recht op een effectief, maar ook op een behoorlijk bestuur. Het is de plicht van de overheid integriteitsschendingen te onderzoeken en daar geëigende maatregelen op te nemen.

De Onderzoeksraad, die op 1 oktober 2012 door Minister Spies is ingesteld, staat meer eenheid voor in de aanpak van onderzoek naar vermoedens van integriteitsschendingen binnen de overheid/publieke sector. De Raad hecht aan laagdrempelige procedures voor de melders in dienst van de overheid/publieke sector die gekenmerkt worden door uniformiteit en toegankelijkheid. Dit betekent: voor alle werknemers in dienst van de overheid geldt één onderzoekslot, één procedure, één definitiekader en één en dezelfde rechtsbescherming. Het is de intentie van de Onderzoeksraad de huidige versnippering in voorzieningen terug te dringen.

Voor u ligt het eerste jaarverslag van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid, dat slechts de laatste drie maanden van 2012 bestrijkt. De activiteiten van de Onderzoeksraad staan op de peildatum van 31 december 2012 nog in de steigers. Gedurende de laatste drie maanden van 2012 heeft de Raad de nodige contacten gelegd en zijn gesprekken aangegaan met de verschillende organisaties en vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Inmiddels lopen er ook enkele vooronderzoeken.

De Onderzoeksraad spreekt de hoop en verwachting uit dat de blijvende aandacht voor een integer openbaar bestuur, waar nodig met onderzoek op basis van meldingen, ook in 2013 zal bijdragen aan draagvlak voor en legitimiteit van de overheid.

2. Instelling en taken Onderzoeksraad Integriteit Overheid

In het verslagjaar 2012, vanaf 1 oktober 2012, heeft de Onderzoeksraad Integriteit Overheid gefunctioneerd op basis van het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie van 15 december 2009 (Staatsblad 2009, 572), dat per 1 januari 2010 in werking is getreden. Bij Besluit van 24 september 2012 zijn de leden van de Onderzoeksraad met ingang van 1 oktober 2012 voor de duur van vier jaar benoemd.

Het Besluit van 15 december 2009 is in het bijzonder gebaseerd op de artikelen 125quinquies, eerste lid onder f, van de Ambtenarenwet en 50, eerste lid, van de Politiewet 1993. Daarin staat dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een procedure moet worden vastgesteld voor het omgaan met bij een melder levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is. In het tweede lid van artikel 125quinquies is een overeenkomstige verplichting neergelegd bij het bevoegd gezag van Provincies, Gemeenten en Waterschappen. Met het Besluit van 15 december 2009 is een aantal veranderingen doorgevoerd die een verruiming inhouden ten opzichte van de tot 1 januari 2010 geldende regeling.

Bij Besluit van 30 augustus 2010 (Staatsblad 2010, 706) is voor de sector Defensie een overeenkomstige meldingsregeling in de rechtspositiereglementen vastgelegd, die per 1 januari 2011 van kracht is geworden. De Onderzoeksraad vervult zijn taak eveneens ten behoeve van de sector Provincie.

De Raad heeft tot taak om meldingen van een vermoeden van een misstand door ambtenaren uit de sectoren Rijk, Politie, Defensie en een beperkt aantal ZBO's te onderzoeken en daarover aan het desbetreffende gezag te adviseren. De Onderzoeksraad kan in dat kader ook aanbevelingen doen voor het opheffen of voorkomen van een bepaalde misstand, dan wel voor de verdere behandeling van een melder van een misstand. Daarnaast kan de Onderzoeksraad op basis van ervaringen die hij opdoet signalen afgeven over ontwikkelingen en patronen aan organisaties voor wie dat relevant is ten behoeve van hun 'klokkenluidersbeleid'. In een uiterst geval kan de Raad ook – na afstemming met vakbonden en WG-organisaties – ambtshalve onderzoek verrichten naar een vermoede misstand. De Onderzoeksraad maakt zich daarbij hard voor een goede bescherming van de melders. Iemand die een misstand meldt, verdient aandacht en waardering, ook als zijn melding achteraf ongegrond blijkt te zijn.

In het kader van de ontvankelijkheid dient de Raad na te gaan of een kwestie binnen het in het Besluit omschreven begrip misstand valt. Uitgangspunt is dat de melder eerst binnen de eigen organisatie de melding doet.

Indien aan het voorgaande is voldaan, neemt de Onderzoeksraad de zaak in onderzoek. Is hier niet aan voldaan, dan kan de Onderzoeksraad de zaak niet in behandeling nemen. In dat geval adviseert de Onderzoeksraad de melder (desgewenst) zich te wenden tot andere, meer geëigende, instanties en/of andere wegen te bewandelen om de kwestie op te lossen. Veelal wordt daarbij doorverwezen naar het Adviespunt Klokkenluiders. De Raad heeft geen taak waar het gaat om puur rechtspositionele geschillen. Daarvoor staan de melder andere rechtsmiddelen en procedures ter beschikking.

3. Samenstelling Onderzoeksraad Integriteit Overheid en secretariaat

De Onderzoeksraad bestaat in 2012 uit vier leden, onder wie de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter. De samenstelling van de Onderzoeksraad is in het verslagjaar als volgt:

De heer mr. Harm Brouwer (lid en voorzitter), mevrouw dr. Sylvie Bleker-van Eyk (lid en plaatsvervangend voorzitter), de heer dr. Gjalt de Graaf (lid) en de heer prof. dr. Erik Jan Meijboom (lid).

Algemeen secretaris is mevrouw mr. Margriet Drent MBA. Secretarissen zijn mevrouw mr. Berlanda Langeveld en mevrouw mr. Charlotte van Agt.

4. Aantallen en doorlooptijd

In het verslagjaar 2012 (vanaf 1 oktober 2012) hebben negentien personen een beroep gedaan op de Onderzoeksraad. In bijlage I wordt een korte beschrijving gegeven van de meldingen en van de verdere afwikkeling.

Drie maal betrof het een melding van een vermoeden van een misstand door een melder, als bedoeld in het Besluit zoals onder 1 aangegeven.

Aan zestien personen is mondeling en/of schriftelijk geadviseerd over hoe zij verder kunnen handelen en/of tot welke andere, meer geëigende, instanties zij zich kunnen wenden. Daarbij zijn met een aantal personen meerdere gesprekken gevoerd.

Van deze zestien betrokkenen betrof het achtmaal een burger. Drie maal ging het om een medewerker van een organisatie die buiten de reikwijdte van het Besluit valt. In drie

gevallen ging het puur om een arbeidsrechtelijk conflict. In twee gevallen betrof het verzoeken om advies van andere 'spelers' in het integriteitsveld.

Eind 2012 waren nog twee zaken uit de periode van de voormalige Commissie Integriteit Overheid (CIO) in behandeling. De onderzoeken hiernaar zijn op dit moment nog niet afgerond. Naar verwachting worden deze twee zaken in 2013 door de Onderzoeksraad afgerond.

5. Analyse aantallen

In twee van de drie meldingen conform het Besluit is in overleg met betrokkenen een vooronderzoek gestart, diverse correspondentie en gesprekken met de desbetreffende organisaties inbegrepen. Op het moment van opstellen van dit jaarverslag zijn beide onderzoeken nog niet afgerond.

6. Opvolging adviezen

De Onderzoeksraad heeft op 31 december 2012 in totaal vier zaken in vooronderzoek. De Raad zal volgen of de nog uit te brengen adviezen al dan niet worden overgenomen door het bevoegd gezag van de betreffende organisaties.

7. Doorlooptijd

Het is niet goed mogelijk een gemiddelde doorlooptijd per kwestie op te nemen. Reden hiervoor is dat elk gemiddelde een vertekend beeld geeft. Over het geheel genomen is de categorie informatie en/of advies in de regel binnen een week afgedaan en neemt het onderzoek van meldingen doorgaans enkele maanden in beslag.

8. Ontwikkeling / verwachting

In het verslagjaar 2012 is, in de laatste drie maanden van het jaar, negentien keer een beroep gedaan op het Besluit.

De Onderzoeksraad heeft in zijn korte bestaan gemerkt dat meldgedrag sterk samenhangt met het gevoerde integriteitsbeleid in een organisatie. Ook een open en transparante cultuur zijn van groot belang; er moet ruimte zijn om vragen rondom integriteit te stellen en dilemma's te bespreken. Regelmatig blijkt dat integriteitsschendingen de media bereiken waarbij noch intern noch extern is gemeld. Organisaties die geen interne meldingen kennen, moeten in plaats van zich op de borst te kloppen, nader bestuderen of het integriteitsbeleid op orde is. Het doen van een melding blijkt een moeilijke stap. De vertrouwenspersoon integriteit speelt een belangrijke rol bij het verlagen van de drempel.

Vertrouwenspersonen integriteit moeten met een duidelijk omschreven rol worden aangesteld als onderdeel van het gehele integriteitsbeleid; en niet omdat het nu eenmaal moet – zoals we soms zien. Verder verdienen melders aandacht en waardering omdat zij moed tonen en helpen bij het voorkomen en opsporen van misstanden. Binnen organisaties moet er dan ook goed nagedacht worden hoe de melder zo goed mogelijk kan worden beschermd en begeleid.

Bijlage I: korte beschrijving van meldingen en afwikkeling.

Bijslage I: meldingen bij Onderzoeksraad Integriteit Overheid 2012

Nr	Datum melding	Sector	Aard melding	Afdoening
1	08-10-12	gemeente	De melder is een burger, tevens zelfstandig ondernemer op het gebied van de schuldhulpverlening. De melding heeft betrekking op de slechte schuldhulpverlening in zijn algemeenheid door gemeenten. De melder heeft in het verleden ook gemeld bij de Nationale Ombudsman, maar was niet de tevreden met de uitkomst van het uitgevoerde onderzoek.	De melder is uitgelegd dat de melding valt buiten de werkingssfeer van het Besluit. De melder is doorverwezen.
2	19-10-12	gemeente	De melder is een burger, tevens voormalig gemeenteambtenaar. De melding ziet op vermoede bouw-en sociale fraude binnen een gemeente, te weten het bewust buiten de jaarrekening houden van gelden door de voormalig leidinggevende van de melder. Tevens wenst de melder advies over de afwikkeling van zijn schade. De melder is in 1999 door de gemeente ontslagen. De melder heeft zich in 2007 reeds gewend tot de rechtsvoorganger van de Onderzoeksraad (de CIO) en deze heeft de melding destijds niet-ontvankelijk verklaard.	De melder is uitgelegd dat de melding valt buiten de werkingssfeer van het Besluit. De melder is doorverwezen.
3	22-10-12	gemeente	De melders zijn burger. De melding ziet op een klacht van een groot aantal bewoners van een wijk in een gemeente. Deze bewoners, verenigd in een burgerinitiatief, zijn van mening dat de gemeente zich schuldig maakt aan integriteitsschendingen en misbruik van bevoegdheden. De bewoners hebben zich reeds gewend tot de gemeentelijke klachtencommissie, maar zij hebben geen vertrouwen in een goede afwikkeling hiervan.	De melders is uitgelegd dat de melding valt buiten de werkingssfeer van het Besluit. De melders zijn doorverwezen.
4	24-10-12	provincie	De melder was voorheen werkzaam bij een provincie. De melding heeft betrekking op ongewenste omgangsvormen en/of misbruik door de leidinggevenden. Daarnaast is er sprake van een rechtspositioneel conflict (ontslag).	De melder is herhaaldelijk verzocht om nadere informatie, maar de melder heeft hier niet op gereageerd. Het dossier is vervolgens gesloten.
5	28-10-12	ministerie	De melder is werkzaam bij een ministerie. De melding ziet op een geschil met de werkgever over de aanpak van de re-integratie van de melder.	De melder is uitgelegd dat de melding valt buiten de werkingssfeer van het Besluit. Het betreft hier een puur rechtspositioneel geschil. De melder is gewezen op de mogelijkheid van bezwaar en beroep op grond van de AWB.
6	06-11-12	ministerie	De melder is werkzaam bij een ministerie. De melding ziet op discriminatie door een naaste collega binnen de afdeling. Er zou sprake zijn van een bepaalde cultuur waarin vrouwen anders worden bejegend. De ingediende klacht daarover is door de werkgever niet als zodanig onderkend c.q. is blijven liggen. De melder heeft geen vertrouwen meer in de afhandeling van de klacht door een interne Klachtencommissie.	De melding is in vooronderzoek genomen. De organisatie is voorgesteld de klachtbehandeling te laten plaatsvinden door een externe klachtencommissie die over specifieke kennis beschikt. Voorts is een voorstel gedaan voor de samenstelling van deze externe klachtencommissie. Het advies is door de organisatie opgevolgd.
7	07-11-12	ministerie	De melder is werkzaam bij een ministerie. De melding ziet op een vermoeden van benadeling van een derde/schipper die is ingehuurd door een aannemersbedrijf dat werk verricht voor het ministerie.	De melder is erop gewezen dat deze melding valt buiten de werkingssfeer van het Besluit.
8	09-11-12	ministerie	Betreft een verzoek om informatie van een jurist werkzaam voor een ministerie, die contact heeft met een melder. De melding ziet op een klacht van een vrouwelijke medewerker over ongewenst gedrag van een mannelijke collega.	Betrokkene is doorverwezen.
9	25-11-12	ministerie	De melder is werkzaam geweest als extern projectleider onder verantwoordelijkheid van een ministerie. Melder vraagt advies over een geschil met de werkgever over vermeende malversaties rond dit project en de emotionele en financiële schade die melder hiervan heeft ondervonden.	De melder is uitgelegd dat de melding valt buiten de werkingssfeer van het Besluit. Het betreft een rechtspositioneel geschil. De melder is doorverwezen.

10	29-11-12	ministerie	De melder is werkzaam bij een dienst. Er zou gehandeld worden in strijd met de Wet Bescherming Persoonsgegevens. De melder heeft reeds intern melding gedaan, maar is niet tevreden met de afwikkeling.	De melder beraadt zich op het ondernemen van nadere stappen, maar heeft ook na verzoek daartoe (vooralsnog) geen contact meer opgenomen.
11	13-12-12	gemeente	De melder is een burger. De melder uit zijn ongerustheid over het misbruik van een aantal (financiële) voorzieningen door een wethouder van een gemeente. De melder plaatst vraagtekens bij de integriteit van deze bestuurder.	De melder is uitgelegd dat de melding valt buiten de werkingssfeer van het Besluit. De melder is doorverwezen.
12	27-11-12	gemeente	De melder is een burger. De melding ziet op het mogelijk misbruik van gemeenschapsgelden door het college van burgemeesters en wethouders.	De melder is uitgelegd dat de melding valt buiten de werkingssfeer van het Besluit. De melder is doorverwezen.
13	03-12-12	gemeente	De melder is een burger. De melding ziet op (de schijn van) belangenverstreming aan de zijde van de burgemeester van een gemeente omdat een aantal onnodige bouwprojecten is gerealiseerd.	De melder is uitgelegd dat de melding valt buiten de werkingssfeer van het Besluit. De melder is doorverwezen.
14	13-12-12	onderwijsinstelling	De melder is in dienst bij een onderwijsinstelling. De melding betreft mogelijke integriteitsschendingen begaan door een lid van de Raad van Bestuur van deze onderwijsinstelling.	De melder is uitgelegd dat de melding valt buiten de werkingssfeer van het Besluit. De melder is doorverwezen.
15	14-12-12	academisch ziekenhuis	De melder is in dienst bij een academisch ziekenhuis. De melding betreft vermoede misstanden begaan door een lid van de Raad van Bestuur van het ziekenhuis.	De melder is uitgelegd dat de melding valt buiten de werkingssfeer van het Besluit. De melder is doorverwezen.
16	17-12-12	provincie/gemeente	De melder is een burger. De melding ziet op belangenverstreming en corruptie bij een provincie en gemeenten.	De melder is uitgelegd dat de melding valt buiten de werkingssfeer van het besluit.
17	17-12-12	politie	De melder is werkzaam bij de politie. De melding ziet op het feit dat sprake is van een gebrek aan vertrouwen in de leidinggevenden en dat de cultuur als een 'afrekencultuur' wordt ervaren. De melder ondersteunt het verhaal met formele stukken. Daarnaast laat de melder weten dat sprake is van belangenverstreming en oneigenlijk gebruik van bevoegdheden door zijn werkgever.	De melding is in vooronderzoek genomen.
18	23-12-12	advocatuur	De melder is een burger. De melding ziet op de handelwijze van zijn advocaat. Ook de hoogte van de declaratie maakt onderdeel uit van de klacht. De melder heeft zich al gewend tot de Raad van Toezicht en de Raad van Discipline van de Orde van Advocaten. De melder is niet tevreden over de wijze waarop beide instanties zich hebben opgesteld bij de afhandeling van de klacht.	De melder is uitgelegd dat de melding valt buiten de werkingssfeer van het Besluit. De melder is doorverwezen.
19	28-12-12	ministerie	Een (lokale) vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen vraagt advies over een interne melding van een medewerker inzake niet integer gedrag van een direct leidinggevende. De betreffende medewerker is van mening dat de melding niet juist en adequaat is afgewikkeld.	De vertrouwenspersoon is doorverwezen naar de centrale coördinator integriteit van het ministerie.

Meldingen bij CIO en overgenomen door Onderzoeksraad Integriteit Overheid 2012

1	08-08-12	ministerie	De melder was werkzaam bij een ministerie. De melder geeft aan dat sprake is van intimidatie door de leidinggevenden. De melder omschrijft een incident dat reeds meer dan tien jaar geleden is voorgevallen en doet vervolgens een verslag van daarop volgende gebeurtenissen. Er zijn in de loop der jaren meerdere rechtspositionele besluiten door de werkgever genomen en uiteindelijk is er ontslag gevolgd. Op het moment van voorleggen van de melding, ligt er al een ontslagbesluit, waartegen bezwaar is gemaakt.	De zaak is overgenomen van de CIO. Het vooronderzoek loopt nog en is thans aangehouden tot besluit op bezwaar.
2	10-08-12	ministerie	De melder was werkzaam bij een ministerie. De melding ziet op discriminatie binnen het onderdeel waar de melder werkzaam is. De melder geeft aan dat racistische opmerkingen door hoger geplaatsten worden gemaakt. De klacht is eveneens voorgelegd aan het College voor de Rechten van de Mens, die de klacht in behandeling heeft genomen. Tevens speelt er een rechtspositioneel conflict (ontslag).	De zaak is overgenomen van de CIO. Het vooronderzoek loopt nog en is aangehouden tot uitspraak is gedaan door het College voor de Rechten van de Mens.