

Vergaderjaar 2014–2015

33 258

Voorstel van wet van de leden Van Raak, Fokke, Schouw, Voortman, Segers, Ouwehand en Klein houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders (Wet Huis voor klokkenluiders)

Nr. 31

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2014

1. Inleiding

Bij brief van 24 juli 2014 heeft U het evaluatierapport «Veilig misstanden melden op het werk» ontvangen (Kamerstuk 33 258, nr. 29). Het betreft de evaluatie van het Besluit Melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie, de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en het Adviespunt Klokkenluiders met het daarbij behorende Tijdelijk Besluit Commissie advies en verwijspunt klokkenluiden. De evaluatie is uitgevoerd door Berenschot in opdracht van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Deze evaluatie is vervroegd uitgevoerd zodat het rapport mogelijk kan worden betrokken bij de discussie over het initiatiefvoorstel Wet Huis voor Klokkenluiders. In de brief van 24 juli is aangekondigd dat een kabinetsreactie naar aanleiding van het rapport na het zomerreces zou volgen. Deze brief bevat de reactie van het kabinet. Daarin wordt eerst ingegaan op het algemene beeld dat uit de evaluatie naar voren komt (2), om vervolgens in te zoomen op de specifieke onderdelen: Adviespunt klokkenluiders (3), Onderzoeksraad Integriteit Overheid (4) en ten slotte op het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie (5).

2. Melden van misstanden in Nederland in de praktijk

Afgaande op de grote enquêtes die zijn gehouden onder private en publieke werknemers, werkt een ruime meerderheid van de werknemers in een organisatie waarin de infrastructuur voor het melden van vermoedens van misstanden aanwezig lijkt te zijn.

Ongeveer een kwart van de werknemers heeft de afgelopen twee jaar een vermoeden van een misstand gehad. De misstanden hebben in de regel betrekking op gedrag van personen (schending van regels, misbruik van bevoegdheden of gezagsrelatie en dergelijke) en minder op schadelijke activiteiten of strafbare feiten. Gemiddeld genomen wordt de helft van de vermoedens van misstanden intern aanhangig gemaakt. Enkele procenten van de werknemers hebben (ook) de externe weg bewandeld.

Het meldgedrag lijkt daarmee in lijn te zijn met het algemene principe dat in klokkenluidersvoorzieningen is terug te vinden: eerst intern melden en wanneer dat – om welke reden dan ook – geen resultaat heeft/kan hebben, dan melding doen bij een externe instantie.

De meldingsbereidheid wordt beïnvloed door de aanwezigheid van een goede meldinfrastructuur en een positieve perceptie van de eigen organisatiecultuur t.a.v. integriteit en openheid: in organisaties waar de infrastructuur aanwezig is en de cultuur als positief wordt ervaren, komen minder vermoedens van misstanden voor en worden deze vermoedens tegelijkertijd verhoudingsgewijs meer gemeld. Andersom komen er méér vermoedens van misstanden voor in organisaties waar de cultuur (ten aanzien van integriteit) als negatief wordt ervaren en er geen meldprocedures aanwezig zijn.

De conclusie dat het systeem voor het melden in veel gevallen naar behoren functioneert duidt het kabinet als hoopvol. Rond de 20% van de melders ervaart de gevolgen van de melding als positief, nog eens 20% ziet zowel positieve gevolgen als negatieve gevolgen, maar ruwweg een derde ziet alleen negatieve consequenties. Dit neemt niet weg dat het overgrote deel van de melders opnieuw zou melden. Waarbij zij ook in meerderheid stellen dat zij – terugkijkend – geen ondersteuning hebben gemist.

Het kabinet meent dat het algemene beeld dat uit de evaluatie naar voren komt, positief is, maar dat de positie van de melder nadere aandacht vraagt. Zo heeft circa een derde van de melders uitsluitend negatieve gevolgen ondervonden van een melding. Daarnaast blijkt er ook veel onbekendheid op het terrein van rechtsbescherming: 37% van de werknemers in de private sector en 39% van de werknemers in de publieke sector weet niet of er rechtsbescherming wordt geboden aan melders van (vermoede) misstanden.

In het kader van de parlementaire behandeling van het initiatiefvoorstel Huis voor klokkenluiders heeft het kabinet reeds uitgesproken tot een betere rechtsbescherming van melders te willen komen.¹ Hier is kortom zeker nog winst te boeken. De meeste winst valt volgens het kabinet echter te behalen door maatregelen te treffen aan de zogenaamde «voorkant», in en door individuele organisaties zelf. Goede en regelmatige informatieverstrekking en voorlichting door individuele werkgevers aan de bij hen in dienst zijnde werknemers maken hiervan onderdeel uit. De aanbeveling dat de organisatiecultuur en de meldinfrastructuren belangrijke aangrijpingspunten voor het beleid zijn, onderschrijft het kabinet. Uit de evaluatie kan worden opgemaakt dat een meldinfrastructuur in de meeste organisaties aanwezig is. De omgang met meldingen in de praktijk lijkt echter lang niet altijd op orde te zijn, gezien het percentage melders dat negatieve gevolgen van een melding ondervindt. Dat vraagt met name ook om meer aandacht voor verbetering van de organisatiecultuur. Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare

¹ Brief van de Minister van BZK d.d. 9 april 2014, Eerste Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 258, E.

Sector (BIOS) kan werkgevers in de (semi) publieke sector in dat opzicht adviseren en ondersteunen bij het proactief onder de aandacht brengen van integriteitsvoorzieningen onder het personeel en behulpzaam zijn bij het verder doordenken van organisatiecultuurvraagstukken.

3. Adviespunt klokkenluiders

Het Adviespunt Klokkenluiders komt uit de evaluatie naar voren als een effectief opererende organisatie en wordt gezien als een waardevolle aanvulling op bestaande, andere klokkenluidersvoorzieningen. Het adviespunt heeft een heldere en afgebakende rol. Het functioneert als een laagdrempelige voorziening, zelfstandig en onafhankelijk. Het bedient zowel de publieke als de private sector.

Het kabinet deelt de conclusie dat het Adviespunt klokkenluiders als onafhankelijk advies- en verwijspunt een vaste positie binnen het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen verdient. Daarbij moet aandacht komen voor het creëren van een wettelijke basis.

In afwachting van het verdere verloop van de novelleprocedure rondom het initiatiefvoorstel Huis voor klokkenluiders, is het kabinet voornemens het Tijdelijk besluit advies en verwijspunt klokkenluiders te verlengen. Het Tijdelijk besluit expireert immers op 1 juli 2015. Voorkomen moet worden dat het Adviespunt klokkenluiders tussen wal en schip belandt, zolang nog niet is voorzien in een wettelijke basis voor de adviesfunctie.

4. Onderzoeksraad Integriteit Overheid

De onderzoekers concluderen dat de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO) naar vermogen heeft bijgedragen aan het creëren van een uniform en eenduidig meldpunt voor onderzoek naar vermoedens van misstanden in de publieke sector.

Het kabinet heeft veel waardering voor het feit dat de OIO zich heeft ingespannen om de bestuurlijke herkenbaarheid van de onderzoeksraad te vergroten. Dit heeft zich onder andere vertaald in één loket, één begrippenkader en één procedure. De Onderzoeksraad werkt op basis van een onderzoeksprotocol en heeft een netwerk van deskundigheden binnen de overheid georganiseerd waarop de OIO een beroep kan doen bij de uitvoering van onderzoek. De OIO onderzoekt tevens het bestuurlijk handelen als dit onderdeel uitmaakt van de melding van een vermoeden van een misstand. Ten slotte heeft de OIO een nieuwe samenstelling gekregen.

De OIO is als het externe onderzoeksorgaan aangewezen voor meldingen van vermoedens van misstanden in de sectoren Rijk, politie en defensie en – via een eigen regeling van de provincies – in de sector provincies. Daarnaast is de OIO inmiddels als extern meldpunt opgenomen in de modelregelingen die de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen voor hun leden hebben opgesteld. Inmiddels hebben zich meer dan 300 gemeenten bij de OIO aangesloten. De OIO verricht ten slotte ook werkzaamheden voor verschillende zelfstandige bestuursorganen.

De onderzoekers constateren dat de OIO momenteel functioneert als een extern «last resort» voor personen die binnen het reguliere circuit vastlopen. Zij wijzen erop dat deze groep klein is. Daarbij is de bekendheid van de OIO onder werknemers in de publieke sector gering. De onderzoekers concluderen dat de OIO zich al met al nog geen volwaardige plek heeft weten te verwerven in het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen.

Het kabinet is van mening dat het ook zeer lastig was voor de OIO om een volwaardige plaats te kunnen verwerven. Ten eerste was de OIO ten tijde van de evaluatie pas anderhalf jaar bezig. Ten tweede waren de bevoegdheden van de OIO beperkt. In een eerder stadium verzocht de voorzitter van de OIO al om toekenning van wettelijke onderzoeksbevoegdheden, zodat de onderzoeksraad zou kunnen uitgroeien tot een krachtiger onderzoeksinstituut voor de publieke sector. Zo wijzen ook de onderzoekers erop dat de rol van de OIO altijd lijdelijk is. Er wordt naar aanleiding van een melding onderzoek gedaan, maar er is geen mogelijkheid om – wanneer bijvoorbeeld signalen uit de samenleving hier aanleiding toe geven – ambtshalve onderzoek te doen. Het versterken van de bevoegdheden van de OIO o.a. op dit punt kan helpen om haar positie te verstevigen, aldus de onderzoekers. Het kabinet heeft het verzoek om meer bevoegdheden tot dusverre aangehouden in het licht van het initiatiefvoorstel Wet Huis voor klokkenluiders.

Het kabinet constateert dat de OIO de organisatie in anderhalf jaar van de onderste steen af opnieuw heeft opgebouwd. Het kabinet zal nu een aantal zaken juridisch formaliseren, om de OIO zoveel mogelijk recht te doen in een periode die zich ook in het komende jaar zal kenmerken door onzekerheid. Zo zullen de naamgeving en de samenstelling in regelgeving worden vastgelegd, evenals het bereik: naast Rijk, politie, defensie en provincies zijn daar immers de gemeenten en waterschappen bijgekomen.

Als de door de initiatiefnemers aangekondigde novelleprocedure daadwerkelijk zal leiden tot het Huis voor klokkenluiders, zou de OIO als het ware «op kunnen gaan» in het Huis voor klokkenluiders. Een eventueel toekomstig Huis voor klokkenluiders zal in elk geval kunnen profiteren van de bij de OIO opgebouwde kennis en kunde die kan worden ingebracht. In dat verband zou tevens kunnen worden gekeken hoe het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector het beste kan worden gepositioneerd. Een integere organisatiecultuur in combinatie met een werkende infrastructuur voor het melden van vermoedens van misstanden is de sleutel voor een effectieve bestrijding van misstanden. BIOS kan – zoals onder paragraaf 2 al aan de orde kwam – in de preventieve sfeer behulpzaam zijn en goede diensten verrichten.

5. Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie

Naar aanleiding van de evaluatie zal een traject tot wijziging van het besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie worden opgestart. Ten aanzien van de sector Politie zal het ongedaan maken van de uitsluiting van de executieve ambtenaar in de rol van vertrouwenspersoon (VPI) daarvan deel uitmaken. Op andere punten zullen technische verbeteringen in het besluit worden aangebracht.

Belangrijk is echter om te constateren dat de regeling in grote lijnen voldoet. Het enquête materiaal heeft laten zien dat de regeling goed bekend is. De aanwezigheid van een vertrouwenspersoon is een belangrijke pijler van de regeling. Opvallend is dat het overgrote deel van de publieke werknemers weet dat de organisatie een vertrouwenspersoon heeft. Dat is positief.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk