

Advies Commissie integriteit rijksoverheid

Advies van de Commissie integriteit rijksoverheid inzake de schriftelijke melding van [naam] (betrokkene) van een vermoeden van een misstand binnen het ministerie [naam ministerie]

Dossiernummer: ABB/2005/3146

Procedureverloop

Bij schrijven van 2 maart 2005 heeft betrokkene zich gewend tot de Commissie integriteit rijksoverheid (de Commissie). Hij geeft daarin aan het niet eens te zijn met het standpunt dat de secretaris-generaal heeft ingenomen omtrent zijn intern gemeld vermoeden van een misstand.

Betrokkene is bij brief van 15 maart 2005 verzocht de Commissie te voorzien van nadere informatie.

Betrokkene heeft bij schrijven van 15 maart 2005 aan het verzoek van de Commissie gehoor gegeven. Ook nadien heeft hij, desgevraagd en eigener beweging, de Commissie nadere informatie doen toekomen.

De secretaris-generaal is bij schrijven van 24 maart 2005 van de melding in kennis gesteld. Met bedoeld schrijven is de secretaris-generaal verzocht de Commissie te voorzien van relevante informatie. Bedoelde informatie is bij brief van de directeur Personeel en Organisatie d.d. 14 april 2005 toegezonden. Op 9 mei 2005 en 16 augustus 2005 is, na daartoe strekkende verzoeken, aanvullende informatie ontvangen.

Zowel de betrokkene als de secretaris-generaal zijn uitgenodigd te verschijnen in een vergadering van de Commissie op 31 oktober 2005 voor het verstrekken van inlichtingen.

Betrokkene is in persoon verschenen, bijgestaan door [naam advocaat], advocaat te [naam woonplaats]. De secretaris-generaal heeft zich laten vertegenwoordigen door [naam vertegenwoordiger]. Van bedoelde vergadering is verslag gemaakt.

Bij brief van 10 november 2005 heeft betrokkene de Commissie erop gewezen dat hij bij nadere bestudering van de stukken, nog een aantal feitelijke onjuistheden heeft ontdekt.

Voorgeschiedenis

Betrokkene is op 1 oktober 2001 als communicatie-adviseur in dienst getreden bij het [naam onderdeel], een onderdeel van het ministerie [naam ministerie] dat valt onder de verantwoordelijkheid van de directeur-generaal [naam directoraat-generaal].

In een brief van 28 maart 2003 heeft betrokkene een aantal zaken onder de aandacht gebracht van zijn directeur, [naam directeur]. Betrokkene heeft daarin allereerst zijn zorg geuit over de kwaliteitszorg binnen [naam onderdeel]. Ook heeft betrokkene zijn onvrede geuit over het (nog) niet uitvoeren van (enkele) arbeidsvoorwaardelijke afspraken die gemaakt zijn bij zijn indiensttreding in oktober 2001. Verder stelt hij een reeks van misstanden van het hoofd [naam afdeling] – [naam hoofd] - aan de orde.

Betrokkene heeft per brief van 31 maart 2003 de voorzitter van de [naam commissie], [naam voorzitter], van ontwikkelingen bij [naam onderdeel] in kennis gesteld.

Op 1 april 2003 en met onmiddellijke ingang is betrokkene geschorst voor de duur van 3 weken. Aanleiding voor die schorsing is gevonden, onder meer, in het verwijt dat betrokkene op 28 maart 2003 als woordvoerder is opgetreden in contact met een landelijk dagblad, waarna de volgende dag een voor [naam onderdeel] compromitterend artikel in datzelfde dagblad is verschenen. Ook is het betrokkene verweten dat hij op 31 maart 2003 aan de voorzitter van [naam onderdeel] vertrouwelijke informatie heeft doen toekomen over de interne organisatie, waarin zeer belastende passages stonden ten aanzien van collega's. Een door bezwaarde tegen de schorsing aangetekend bezwaar is, na een daartoe strekkend advies van [naam adviescommissie], gegrond verklaard. Bij brief van 20 mei 2003 heeft betrokkene zich gewend tot de vertrouwenspersoon seksuele intimidatie (VSI) bij het ministerie. Betrokkene verzoekt de VSI het bevoegd gezag op de hoogte te stellen van zijn interne melding (brief van 28 maart 2003). Voorts verzoekt betrokkene te bevor-

deren dat een onderzoek wordt ingesteld naar de (mogelijke) misstanden. Ook doet hij het verzoek hem, als betrokkene, rechtsbescherming te bieden ingaande de dag waarop hij de interne melding deed. In aanvulling op hetgeen is vermeld in de brief van 28 maart 2003 heeft betrokkene gewezen op een aantal (mogelijke) misstanden bij [naam onderdeel]. Betrokkene noemt in dit verband de schorsing en het gegeven dat bedoelde directeur informatie omtrent die schorsing zou hebben doorgegeven aan een journalist.

De VSI heeft bovengenoemde brief doorgestuurd aan de vertrouwenspersoon integriteit (VPI).

Bij brief van 4 juni 2003 heeft betrokkene zich vervolgens rechtstreeks gewend tot de VPI. Met die brief heeft hij de VPI voorzien van nadere informatie. Betrokkene is vervolgens uitgenodigd voor een gesprek met de VPI op 11 juni 2003 om zijn melding nader toe te lichten. Van dit gesprek is een verslag gemaakt. Bij gelegenheid van dat gesprek heeft betrokkene een brief overhandigd, gedateerd op 11 juni 2003.

De VPI heeft de secretaris-generaal daarna – per nota d.d. 11 juli 2003 - in kennis gesteld van de melding en hem terzake geadviseerd. De secretaris-generaal heeft hierop besloten tot het instellen van een commissie van onderzoek, bestaande uit [naam voorzitter] en [naam secretaris]. Die commissie heeft haar bevindingen neergelegd in een rapport.

Op grond van bovengenoemd rapport en een daarop gebaseerd advies in een nota van 29 oktober 2003, heeft de secretaris-generaal bij brief van 27 januari 2004 zijn beslissing op de melding aan betrokkene kenbaar gemaakt. Naar het oordeel van de secretaris-generaal kan de melding van betrokkene niet worden aangemerkt als een melding die voldoet aan de criteria in de relevante departementale circulaire (hierna: de Circulaire). Derhalve kan betrokkene niet de beschermingsconstructie inroepen die de regeling biedt. Desondanks heeft de secretaris-generaal in over-

eenstemming met het oogmerk en de bedoeling van de regeling getoetst of de organisatie waaruit betrokkene afkomstig is gedurende de periode na het doen van de melding beslissingen heeft genomen die in de formatieve positie van betrokkene wijziging kan brengen of heeft gebracht.

Vastgesteld is dat naar het oordeel van de leiding van [naam onderdeel] de functie van communicatie adviseur als onderdeel van een reorganisatieproces zou moeten komen te vervallen. Ten einde iedere schijn te vermijden dat dit beleidsvoornemen direct zou kunnen samenhangen met de onderlinge betrekkingen tussen betrokkene en [naam onderdeel] heeft de secretaris-generaal de directeur-generaal opgedragen te bewerkstelligen dat bedoelde functie niet wordt geschrapt voor en al eer op basis van een oordeel van een onafhankelijke functionaris is komen vast te staan dat die functie overbodig is.

Vervolgens is een overzicht gegeven van de conclusies van het rapport van de commissie en de daarbij behorende toelichting.

In een schrijven aan de secretaris-generaal van 11 februari 2004 heeft betrokkene kanttekeningen geplaatst bij diens beslissing van 27 januari 2004. Die kanttekeningen leiden betrokkene tot de conclusie dat de secretaris-generaal redelijkerwijs niet tot zijn beslissing heeft kunnen komen.

De secretaris-generaal heeft bij brief van 10 mei 2004 de kanttekeningen van betrokkene voorzien van een reactie. Aangegeven is voorts dat het aangekondigde onderzoek naar de communicatietaken van [naam onderdeel] in het kader van de reorganisatie, bijna is afgerond en dat de bevindingen van dat onderzoek aan betrokkene gemeld zullen worden. Bij brief van 14 mei 2004 is betrokkene door de directeur [naam directie] te kennen gegeven dat, gelet op het advies dat dienaangaande is uitgebracht, het besluit de communicatie-functie te laten vervallen intact wordt gelaten.

Melding bij de Commissie integriteit rijksoverheid

Bij schrijven van 2 maart 2005 heeft betrokkene zich tot de Commissie gewend. Hij geeft daarin aan het niet eens te zijn met het standpunt van de secretaris-generaal. Ook meldt hij dat

hij van één melding van een vermoeden van een misstand inmiddels aangifte heeft gedaan bij de officier van Justitie (schending ambtsgeheim ex artikel 272 Sr j° artikel 125a, derde lid van de Ambtenarenwet).

Betrokkene verzoekt de commissie verder:

I. vast te stellen dat het onderzoek door de interne commissie onzorgvuldig is geweest; de secretaris-generaal te adviseren zijn bevindingen, althans zijn beslissing van 27 januari 2004 te herroepen en een nieuw onderzoek te doen instellen door een andere onafhankelijke commissie.

De onzorgvuldigheid van het onderzoek bestaat - aldus betrokkene - hierin dat:

- slechts één ambtenaar is gehoord, terwijl betrokkene 16 namen van potentiële getuigen had genoemd;
- hem geen recht op inzage is verleend in het conceptrapport zodat het maken van aanmerkingen bij dat rapport hem ontnomen is;

- zijn melding van 28 maart 2003 niet als melding wordt erkend waardoor hem geen rechtsbescherming toekomt;
- sprake is van schijn van belangenverstrengeling van de onderzoekscommissie vanwege het bestaan van een hiërarchische afhankelijkheid van de voorzitter van de onderzoekscommissie en – nadien – van [naam contactpersoon] (genoemd als contactpersoon in de brief van de secretaris-generaal van 10 mei 2004) ten opzichte van de verantwoordelijke DG.

II. zelf een onderzoek te houden naar zijn melding van mogelijke misstanden bij [naam onderdeel], indien het onder I. genoemde 'stuit op taken en/of bevoegdheden van de Commissie'.

Ter vergadering van de Commissie heeft betrokkene de Commissie verzocht vast te stellen dat zijn melding van 28 maart 2003 en de daaropvolgende aanvullende meldingen conform de geldende procedure is gedaan, waaruit volgt dat betrokkene aanspraak kan maken op rechtsbescherming.

Overwegingen

Tussen de ontvangst van het (laatste) standpunt van de secretaris-generaal en het doen van de melding heeft betrokkene een aanzienlijke tijd laten verstrijken. Betrokkene heeft de Commissie, desgevraagd, laten weten

dat een verklaring voor die tijdspanne kan worden gevonden in de afhankelijke en kwetsbare positie waarin hij binnen [naam onderdeel] was komen te verkeren. Daarnaast is hem door de bedrijfsarts en zijn behandelend specialist nadrukkelijk voorghouden dat hij zich enige tijd afzijdig diende houden van het ministerie [naam ministerie] en de opeenvolgende ontwikkelingen. Met name om reden van laatstgenoemde omstandigheden, heeft de Commissie verder geen nadruk gelegd op het tijdstip waarop betrokkene zijn melding heeft gedaan. De stukken en het verhandelde ter vergadering, brengen de Commissie vervolgens tot de volgende overwegingen.

Betrokkene vraagt de Commissie allereerst vast te stellen dat het onderzoek door de interne onderzoekscommissie onzorgvuldig is geweest. Ook vraagt hij de Commissie de secretaris-generaal te adviseren zijn beslissing van 27 januari 2004 te herroepen en een nieuw onderzoek te doen instellen door een andere onafhankelijke commissie. Gelet op haar taakstelling kan de Commissie evenwel niet op dit primaire verzoek ingaan. De Commissie dient (immers) een door een betrokkene gemeld vermoeden van een misstand te onderzoeken en daaromtrent het bevoegd gezag te adviseren (zie artikel 3.1, tweede lid, van de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand, hierna: de Regeling).

Anders gesteld: de vermeende misstand dient voorop te staan, en niet de wijze waarop het bevoegd gezag in reactie op een melding vorm en inhoud heeft gegeven aan de interne procedure. Tenzij de aangevoerde onzorgvuldigheden zelf aangemerkt kunnen worden als een misstand in de zin van de Regeling. Daarvoor zijn evenwel geen aanwijzingen.

Aangezien de interne melding is gevolgd door een standpunt van de secretaris-generaal, is voor de Commissie niet relevant of de interne procedure nu geacht moet worden een aanvang te hebben genomen met het e-mailbericht van 28 maart 2003 of feitelijk met de brief die betrokkene op 20 mei 2003 heeft gericht aan de VSI. Die discussie is mogelijk nog relevant voor de vraag of betrokkene de in de regelgeving neergelegde rechtsbescherming toekomt. Dit aspect vormt echter in beginsel geen

onderwerp van onderzoek door de Commissie. Indien een melder van een misstand meent dat hij als gevolg van het doen van zijn melding, en in weerwil van de in artikel 4.1. van Regeling neergelegde rechtsbescherming, in zijn (rechts)positie is benadeeld, staat de weg open van beroep en, daaraan voorafgaand, bezwaar op grond van de Algemene wet bestuursrecht. In bedoelde procedure(s) kan het beroep op de rechtsbescherming ten volle worden beoordeeld.

De commissie stelt in dit verband wel vast dat de secretaris-generaal, in zijn brief van 27 januari 2004, heeft geoordeeld dat betrokkene niet de beschermingsconstructie kan invoeren die de 'Regeling klokkenluiders en vertrouwenspersoon Integriteit' beidt. Niettemin zijn er maatregelen genomen waarmee betrokkene in een positie is gebracht die vergelijkbaar is met die van een melder in de zin van bedoelde interne klokkenluidersregeling. Of daarmee voldoende zorgvuldig met de belangen van betrokkene is omgegaan, is – zoals gesteld – niet ter beoordeling aan de Commissie. Aan de orde is dan de vraag of hetgeen betrokkene in de loop van de interne procedure heeft aangevoerd, kan worden aangemerkt als een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden 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;
- e. het bewust achterhouden van informatie over deze feiten.

Als uitgangspunt voor haar onderzoek hanteert de Commissie, net als de onderzoekscommissie, de nota van 11 juli 2004 waarin de VPI, met toestemming van betrokkene, de kwestie voorlegt aan de secretaris-generaal met het verzoek de zaak te (laten) onderzoeken of anderszins actie te ondernemen. Aldus (de VPI) ziet de melding - in de kern - op twee vermoedens van misstanden:

- A. de directeur van [naam onderdeel] zou onnodig en welbewust de goede naam en imago van de melder hebben willen beschadigen door nadat hij de melder heeft geschorst, dit gegeven aan een journalist van [naam dagblad] door te geven.
- B. de directeur van [naam onderdeel]

zou vermoedens van misstanden ten aanzien van zijn ondergeschikte, [naam ondergeschikte], hebben toegevoegd in plaats van te onderzoeken, zodat ze bevestigd noch ontkracht konden worden.

Ter vergadering heeft betrokkene het verschaffen van informatie aan een journalist van [naam dagblad] gekwalificeerd als een ambtsmisdrif ex artikel 272 Wetboek van Strafrecht en voorts als zeer ernstig plichtsverzuim. Daarnaast zou de directeur van [naam onderdeel] zich aan tal van andere (ambts)misdriften schuldig hebben gemaakt. Betrokkene noemt in dit verband, onder meer, dat de directeur zijn bevoegdheden tot het nemen van besluiten heeft aangewend voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. Hij zou daarbij gebruik hebben gemaakt van macht, gelegenheid en middelen. Dit alles om zijn persoonlijke doelstelling te realiseren, namelijk een terugkeer van betrokkene naar [naam onderdeel] te blokkeren. Ook zou de directeur hebben nagelaten mee te werken aan reïntegratie van betrokkene en de kansen van betrokkene op het vinden van een passende functie buiten [naam onderdeel] hebben bemoeilijkt. Naar de opvatting van de Commissie begeven deze (nieuwe) verwijten zich alle in de sfeer van de rechtspositionele verhouding tussen betrokkene en (de directeur van) [naam onderdeel]. Dergelijke aspecten zijn uitdrukkelijk buiten het bereik van de Regeling gehouden nu deze niet is geschreven voor rechtspositionele conflicten. Zij vallen daarmee buiten het bereik van het onderzoek door deze Commissie. Bovendien heeft betrokkene één en ander gemeld of kunnen melden aan de officier van Justitie bij wie hij van de vermeende ambtsmisdriften aangifte heeft gedaan. Van betrokkene is vernomen dat zijn aangifte er niet toe heeft geleid dat wordt overgegaan tot nader, strafrechtelijk (voor)onderzoek. De eventuele strafvervolgning zou niet opportuun zijn vanwege het geringe gemeenschapsbelang dat met een strafvervolgning zou worden gediend.

De onderzoekscommissie concludeert (overigens) dat, op basis van het geheel van feiten en omstandigheden en het oordeel van de raadsman die betrokkene heeft bijgestaan in de bezwaarschriftprocedure terzake van het schorsingsbesluit, (...), de gedra-

gingen van de directeur van [naam onderdeel] niet kunnen worden gezien als een bewuste poging om de goede naam en imago van de melder te beschadigen. Opgemerkt wordt verder dat de overige vermoedens vrijwel alle in verband gebracht zijn met één functionaris – [naam ondergeschikte] – en de volgende bestanddelen bevatten:

- oneigenlijk gebruik van de dienstauto
- onjuiste registratie van zijn persoonlijk ziekteverzuim
- onzorgvuldig omgaan met Justitiemiddelen
- herhaaldelijk buitengewoon bruuskkerend optreden met grof taalgebruik en dreigementen.

Op grond van het onderzoek heeft de onderzoekscommissie geen bevestiging kunnen krijgen van deze, door betrokkene vermoede misstanden. De onderzoekscommissie tekent daarbij aan dat, naast dat sprake kan zijn van persoonlijke animositeit, er wel gegronde aanwijzingen zijn dat de eigenheid in het optreden van de betrokken functionaris een stempel drukt op het werkklimaat van meerdere medewerkers.

Niet kan worden geoordeeld dat de rapportage van de onderzoekscommissie naar de wijze van totstandkoming of naar de inhoud ervan, zodanige gebreken vertoont dat de secretaris-generaal zijn beslissing daarop niet mocht baseren. De Commissie tekent daarbij aan dat de secretaris-generaal niet een uitdrukkelijk standpunt heeft ingenomen over de door betrokkene gemelde vermoedens. Aangenomen wordt dat de secretaris-generaal met de verwijzing naar het rapport van de onderzoekscommissie en de daarbij behorende toelichting, zich tevens achter de conclusies van die onderzoekscommissie schaaft.

Gezien alle overgelegde stukken is er (ook) naar het oordeel van de Commissie geen plaats voor de conclusie dat het gewraakte samenstel van feiten en omstandigheden, hoe ingrijpend dit ook door betrokkene kan zijn ervaren, een misstand oplevert als bedoeld in de eerste alinea van pagina 4 van dit advies. De Commissie acht het goed om op deze plaats vast te stellen dat de onderzoekscommissie met meerdere, bij [naam onderdeel] werkzame of betrokken personen heeft gesproken

en dat één daarvan - [naam persoon]
- door betrokkene is genoemd als
potentiële getuige. Uit de diverse ver-
klaringen is geen op redelijke gronden
gebaseerd vermoeden te destilleren
dat sprake zou zijn van een meer dan
incidenteel – oneigenlijk - gebruik van
de dienstauto door [naam onderge-
schikte]. Ook voor het bestaan van
overige, vermeende misstanden
bestaan onvoldoende concrete aanwij-
zingen. Tegen deze achtergrond heeft
de voorzitter van de onderzoekscom-
missie in redelijkheid het horen van
anderen achterwege kunnen laten.

De Commissie acht het voorts nuttig
vast te stellen dat het model-protocol¹
dat op het interne onderzoek van toe-
passing is, de klager of melder geen
recht van inzage verleend in het con-
ceptrapport. Een dergelijk recht is
slechts toegekend aan diegene op wie
het onderzoek is gericht.

Ook het gegeven dat sprake is van
een hiërarchische afhankelijkheid van
de voorzitter van de onderzoekscom-
missie ten opzichte van de verant-
woordelijke DG, maakt het onder-
zoek niet ondeugdelijk. Uit de
toelichting bij de Regeling blijkt dat
het beginsel van integraal manage-
ment juist meebrengt dat de direct lei-
dinggevende van de ambtenaar, aan
wie een vermoeden van een misstand
is gemeld, het onderzoek ter hand
neemt. Ook de Circulaire, waarin is
geregeld op welke wijze een [naam
ministerie]ambtenaar een (vermeende)
misstand aan de orde kan stellen,
schrijft voor dat een onderzoek naar
aanleiding van een melding, in begin-
sel wordt uitgevoerd onder de directe
verantwoordelijkheid van het hoofd
van dienst van de melder.

Conclusie

Het onderzoek van de Commissie
heeft geen aanwijzingen opgeleverd
dat sprake is van een op redelijke
gronden gebaseerd vermoeden dat
binnen [naam onderdeel] sprake is
(geweest) van een misstand in de zin
van de Regeling. De Commissie ver-
klaart de melding dan ook niet ont-
vankelijk.

*Den Haag, 23 november 2005.
De Commissie integriteit rijksoverheid,
voor deze,
E.L. Berg, voorzitter.*

¹Het model-protocol voor het horen van personen
in een onderzoek onder het gezagsbereik van de
Minister [naam ministerie].