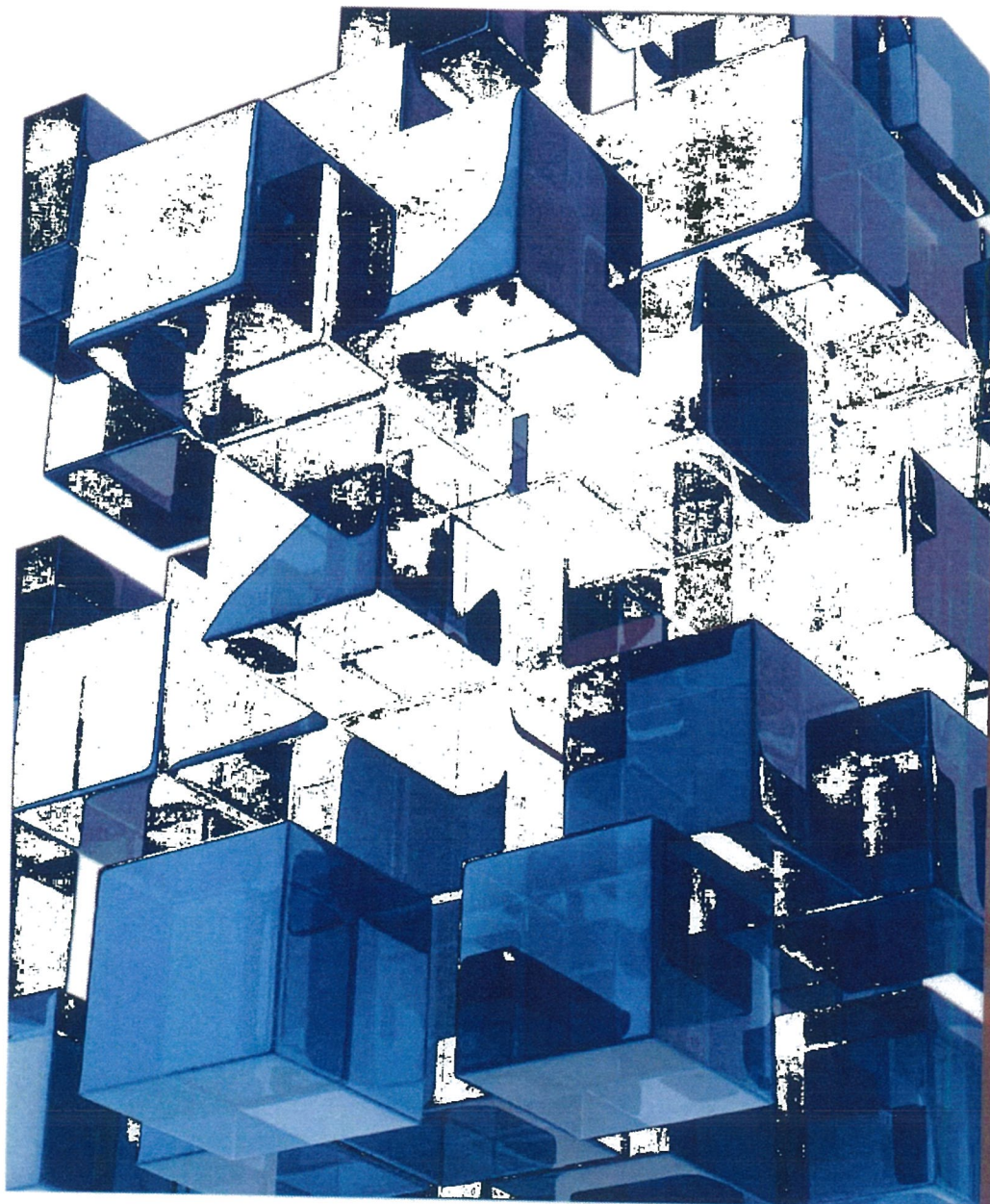




Onderzoeksraad  
*Integriteit Overheid*

0805201



# Jaarverslag 2013

LEES HET JAARVERSLAG





## Inhoudsopgave

Voorwoord

1. Instelling en reikwijdte

2. Taak

3. Werkwijze

4. Samenstelling en secretariaat

5. Meldingen

6. Doorlooptijd

7. (Ontvankelijkheids)Onderzoeken 2013

8. Communicatie en voorlichting

9. Vooruitblik 2014

## Voorwoord

Het belang van voldoende aandacht voor integriteitsschendingen bij de overheid is duidelijk. Burgers hebben recht op een effectief en behoorlijk bestuur. Schendingen schaden het vertrouwen in de overheid, ze tasten haar waardigheid en geloofwaardigheid aan. Regelmatig wordt de vraag gesteld wat de definitie van integriteit is. In de visie van de Onderzoeksraad geldt het adagium 'een kwestie van geweten en gezond verstand'. Mensen weten vaak drommels goed wat wel en niet kan. Integriteit staat aan de basis van het openbaar bestuur. Daarom ook is het belangrijk dat melders veilig een vermoeden van een misstand kunnen melden, dat deze wordt onderzocht en dat zo nodig adequate maatregelen worden getroffen. In 2013 konden ambtenaren van Rijk, Politie, Defensie, Provincies en een aantal zelfstandige bestuursorganen melding doen bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid van vermoedens van een misstand, zij het nadat in beginsel eerst intern was gemeld.

In 2013, het eerste volle jaar van het bestaan van de Onderzoeksraad, hebben drie activiteiten centraal gestaan:

- 1 Allereerst het doen van onderzoeken naar aanleiding van meldingen van vermoedens van misstanden.
- 2 Daarnaast heeft de Onderzoeksraad de aansluiting van de gemeenten en waterschappen voorbereid, samen met betrokken koepelorganisaties VNG en UVW. Het hebben van één loket voor het melden van misstanden, één begrippenkader, één meldprocedure en één methode van onderzoek voor het openbaar bestuur, schept voor iedereen duidelijkheid en expertise wordt gedeeld.
- 3 Tot slot heeft de Onderzoeksraad gewerkt aan de verhoging van de naamsbekendheid bij de sectoren en binnen de politiek. Er is een netwerk opgebouwd via het voeren van gesprekken en het geven van presentaties bij overheidsorganisaties. Ook het geven van interviews, het publiceren van columns en het onderhouden van een website hebben tot doel gehad de bekendheid te vergroten.

De Onderzoeksraad wijst voortdurend op het belang van een goed en levend integriteitsbeleid binnen organisaties en op de agendering hiervan.

Uit een nog niet zo lang geleden uitgevoerd onderzoek, 'Een luisterend oor' van BIOS en de Vrije Universiteit, blijkt dat bijna 31 procent van de ondervraagden die niet willen melden, geen vertrouwen heeft in de persoon of instantie aan wie zij intern kunnen melden. Ruim 40 procent is bang voor negatieve gevolgen. De Onderzoeksraad gaat niet over de cultuur binnen organisaties, maar meent wel dat de overheid op dit punt het vertrouwen ook van haar eigen medewerkers moet zien te (her-)winnen. Benader melders van misstanden dan ook uitsluitend positief en begripvol, ook als achteraf blijkt dat er niets aan de hand is, is ons devies.

In 2013 is de samenstelling van de Onderzoeksraad uitgebreid zodat de deskundigheid zich uitstrekt over de gebieden recht, onderzoek en wetenschap, publieke sector en bestuur.



# 1 Instelling en reikwijdte

In het verslagjaar 2013 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.

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.

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 en een beperkt aantal ZBO's.

# 2 Taak

De Raad heeft tot taak meldingen van een vermoeden van een misstand door ambtenaren uit de genoemde sectoren Rijk, Provincies, 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 met betrekking tot de positie van een melder van een misstand. Verder 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'.

De Onderzoeksraad hecht aan een goede rechtsbescherming van de melder. Iemand die een misstand meldt, verdient aandacht en waardering, ook als zijn melding achteraf ongegrond blijkt te zijn.

In het kader van de ontvankelijkheid gaat de Raad na of een kwestie binnen het in het Besluit 2009 omschreven begrip misstand valt. Uitgangspunt is wel dat de melder in beginsel eerst binnen de eigen organisatie de melding doet. Indien de melding ontvankelijk is, neemt de Onderzoeksraad de zaak in onderzoek. Bij geen ontvankelijkheid zal de Onderzoeksraad de zaak (vooralsnog) niet in behandeling nemen. In dat geval adviseert de Onderzoeksraad de melder (desgewenst) hoe verder te handelen. Vaak wordt daarbij doorverwezen naar de (interne of externe) vertrouwenspersoon integriteit, de hogere leidinggevende, de ondernemingsraad of het Adviespunt Klokkenluiders.

Bij meldingen die eerder of tegelijk aan andere instanties zijn voorgelegd, bekijkt de Onderzoeksraad of de uitkomst van die onderzoeken eerst moeten worden afgewacht (zoals een uitspraak van het College voor de Rechten van de Mensen) of dat de Raad in contact moet treden met de andere onderzoeksinstantie (zoals de Nationale ombudsman), dan wel voor verdere behandeling moet worden afgezien.

De Raad heeft geen taak waar het gaat om puur rechtspositionele geschillen. Daarvoor staan de melder andere rechtsmiddelen en procedures ter beschikking.

### 3 Werkwijze

De Onderzoeksraad komt eens in de drie weken bijeen om (nieuwe) meldingen en lopende (ontvankelijkheids-)onderzoeken te bespreken. Na de ontvangst van een melding start de Onderzoeksraad zijn onderzoek door informatie in te winnen. Doel hiervan is na te gaan of de melding ontvankelijk is. Wanneer een melding niet ontvankelijk is, zal de Onderzoeksraad de melding niet verder onderzoeken. Meldingen die wel ontvankelijk zijn en onder de definitie van een vermoede misstand vallen, onderzoekt de Onderzoeksraad nader. Voor aanvang van het onderzoek stelt de Onderzoeksraad een onderzoeksplan op. Het onderzoeksplan bevat een heldere afbakening van het onderzoek. Tijdens het onderzoek kan de Onderzoeksraad diverse onderzoeksmethoden gebruiken. Deze methoden zijn steeds in overeenstemming met de bevoegdheden van de Raad. Centraal staat het verzamelen en op schrift stellen van alle relevante feiten en omstandigheden (al dan niet op basis van openbare hoorzittingen) en het toetsen daarvan aan waar integriteit ingevolge het Besluit van 15 december 2009 binnen de overheid voor staat. Op basis van het onderzoek brengt de Onderzoeksraad door middel van een adviesrapport advies uit aan het bevoegd gezag. De Onderzoeksraad stuurt vanzelfsprekend een kopie van het adviesrapport aan de melder. Het advies van de Onderzoeksraad aan het bevoegd gezag is niet

bindend, tenzij het bevoegd gezag, de melder en de Onderzoeksraad vooraf gezamenlijk schriftelijk hebben vastgelegd dat het advies als bindend wordt beschouwd.

Eind 2013 is de Onderzoeksraad gestart met de ontwikkeling van een onderzoeksprotocol. Dit protocol heeft tot doel de kwaliteit van onderzoeken en het verloop van het onderzoeksproces te waarborgen. Het protocol fungeert als leidraad voor het doen van onderzoek. Voorts verschaft het protocol duidelijkheid voor alle bij het onderzoek betrokken partijen over wat van hen wordt verwacht en wat hun rol is in het onderzoek. Naar verwachting zal het onderzoeksprotocol in de loop van 2014 gereed zijn.

Professor Peter J.W. Tak heeft op verzoek van de Onderzoeksraad een internationaal rechtsvergelijkende studie uitgevoerd naar wettelijke regelingen voor de melding van vermoede misstanden bij de overheid en de bescherming van de melder daarvan. Uit deze studie zijn een aantal aanbevelingen voortgevloeid. In vergelijking met enkele andere onderzoeksorganisaties in het buitenland heeft de Onderzoeksraad minder bevoegdheden. Zo heeft de Onderzoeksraad geen bevoegdheid uit eigen beweging – ofwel ambtshalve – een onderzoek in te stellen. Op grond van artikel 3 van het Besluit heeft

hij uitsluitend tot taak meldingen te onderzoeken die bij hem worden gedaan. Evenmin beschikt de Onderzoeksraad over de bevoegdheid de personen die hij oproept voor een hoorzitting de verplichting op te leggen aan die oproep gevolg te geven (vergelijk artikel 9:31 van de Algemene wet bestuursrecht) etc. Mede op basis van onze ervaringen het eerste jaar, is het de wens van de Onderzoeksraad dat de bevoegdheden worden uitgebreid. In de eerstvolgende evaluatie zal de Onderzoeksraad op dit vlak voorstellen doen aan de Minister van Binnenlandse Zaken. In de Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector van 2008, was over onze voorganger de CIO ook al geconcludeerd dat ze te weinig onderzoeksfaciliteiten, specifieke bevoegdheden en dwangmiddelen heeft om optimaal als onderzoeksinstantie te kunnen fungeren.



## 4 Samenstelling en secretariaat

De Onderzoeksraad bestond in 2013 uit vijf 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)
- Mevrouw drs. Mirjam Sterk (lid)
- De heer dr. Gjalte de Graaf (lid)
- De heer prof. dr. Erik Jan Meijboom (lid).

In januari 2014 zijn tot de Onderzoeksraad toegetreden:

- De heer drs. Frank Kerckhaert (lid en plaatsvervangend voorzitter)
- Mevrouw drs. K. Roozmond (lid).

Mevrouw dr. Sylvie Bleker-van Eyk (lid en plaatsvervangend voorzitter) is per 1 januari 2014 niet langer lid van de Onderzoeksraad.

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

## 5 Meldingen

In het verslagjaar 2013 hebben in totaal 74 personen een beroep gedaan op de Onderzoeksraad. Hieronder volgt een onderverdeling naar de aard en de wijze van afdoening van deze zaken.

### Aantallen

- Ingekomen en nog nader te beoordelen verzoeken: 3
- Verzoeken om informatie en/of advies: 62
- Ontvankelijkheidsonderzoeken 2012 in portefeuille: 4
- (Ontvankelijkheids-)onderzoeken: 9

### Verzoeken om informatie en/of advies

- Aard
  - Geen maatschappelijk belang: 1
  - Geen misstand: 20
  - Geen redelijk vermoeden: 1
  - Geen werkrelatie tot de organisatie: 33
  - Van horen zeggen/namens iemand anders: 3
  - Niet vallend onder aangesloten sectoren/organisaties: 4
- Afhandeling
  - Advies zonder doorverwijzing: 11
  - Advies en doorverwijzing naar: 45
  - Dossier gesloten zonder advies: 6

## 6 Doorlooptijd

Het is niet goed mogelijk een gemiddelde doorlooptijd per zaak 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 (ontvankelijkheids-) onderzoek van meldingen doorgaans enkele maanden in beslag.

## 7 (Ontvankelijkheids-) Onderzoeken 2013

De Onderzoeksraad besluit tot een ontvankelijkheidsonderzoek als op voorhand niet volledig duidelijk is of de melding valt onder de definitie van een misstand als bedoeld in het Besluit van 2009, maar er wel voldoende aanwijzingen zijn om tot een verkenning daarvan over te gaan. De Onderzoeksraad benadert in dat geval het bevoegd gezag van de betreffende organisatie om aanvullende informatie te leveren. Aan de hand van de uitkomsten van het ontvankelijkheidsonderzoek bepaalt de Onderzoeksraad of er aanleiding bestaat tot nader onderzoek. In het verslagjaar voerde de Onderzoeksraad verschillende ontvankelijkheidsonderzoeken uit, onder meer bij uitvoeringsorganisaties onder Veiligheid & Justitie, Defensie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bij de Eenheden Nationale Politie.

### Wakend oog

De Onderzoeksraad hecht er veel waarde aan dat eerst de interne meld- en onderzoeksprocedure wordt doorlopen. Een interne procedure geeft de organisatie zelf immers de gelegenheid de vermoede misstand adequaat te onderzoeken, maatregelen te treffen en orde op zaken te stellen. Dit draagt bij aan het zelfreinigend en lerend vermogen van een organisatie. In 2013 zijn meldingen ontvangen waarbij de interne meldprocedure bij het bestuursorgaan niet was doorlopen. Melders zijn er niet altijd mee bekend dat eerst intern moet worden gemeld. Ook kan het zijn dat een melder huiverig is om intern te melden, omdat de cultuur binnen de organisatie hier niet toe uitnodigt en men sancties vreest van de zijde van de werkgever. Het beeld

dat in de media over melders steeds weer naar buiten komt, waarbij een melder na het 'luiden van de klok' is ontslagen, voedt deze vrees.

Een melder stelt er dan ook vaak prijs op dat de Onderzoeksraad een oogje in het zeil houdt en de afhandeling van de interne melding volgt.

Soms neemt de Onderzoeksraad zelf contact op met de betrokken organisatie met het verzoek een intern onderzoek naar de melding te verrichten. Dit gebeurt bijvoorbeeld omdat de organisatie aanvankelijk onvoldoende aanleiding zag een interne melding op te pakken. De Onderzoeksraad onderstreept dan het belang van een onderzoek door de organisatie zelf en dringt aan op zo'n onderzoek. Ook is de bevoegdheid tot het doen van een intern onderzoek niet altijd even duidelijk zoals bijvoorbeeld bij een samenwerkingsverband van verschillende overheidsorganisaties, waarbij de gezagsuitoefening is neergelegd bij verschillende bestuursorganen. De Raad zoekt dan naar oplossingen.

De Onderzoeksraad vindt het belangrijk dat een melder zijn vermoeden van een misstand bij een organisatie aan de orde kan stellen en rekent het tot zijn taak de melder daarbij behulpzaam te zijn.

Als voldoende aanleiding bestaat tot het afzien van een interne melding (bijvoorbeeld de ambtenaar heeft gegronde redenen om te menen dat een interne melding niet veilig kan worden gedaan) kan een melding rechtstreeks worden gedaan bij de (externe) Onderzoeksraad Integriteit Overheid. De

Onderzoeksraad zal een dergelijke melding dan in behandeling nemen.

### Bescherming melder en nazorg

De taak van de Onderzoeksraad houdt niet op bij de behandeling van een melding. De Onderzoeksraad wil de melder ook beschermen tegen nadelige rechtspositionele gevolgen van de melding. Het kan voorkomen dat de melding zelf door het tijdsverloop tussen de vermoede misstand en de melding, op grond van het Besluit 2009 niet meer door de Onderzoeksraad kan worden onderzocht, maar er niettemin aanleiding bestaat om bij de werkgever aandacht te vragen voor de inhoud van de melding en de positie van de melder. Ook zal de Onderzoeksraad geruime tijd na afloop van het (ontvankelijkheids-)onderzoek contact leggen met de melder en de betrokken organisatie teneinde zich nader te laten informeren over eventuele ontwikkelingen. Een zekere verwevenheid tussen een melding en rechtspositionele conflicten vormt in de praktijk immers geen uitzondering. Een werkgever dient te allen tijde oog te hebben voor de positie van de melder en daarin zijn verantwoordelijkheid te nemen.

### Transparantie

Over de stappen die de Onderzoeksraad zet, wordt de melder geïnformeerd. Als de Onderzoeksraad besluit de werkgever te benaderen, vindt hierover voordien steeds afstemming plaats met de melder. Het vertrouwen dat de melder in de Onderzoeksraad mag en kan stellen, is gebaat bij volledige transparantie en zorgvuldigheid in de wijze van onderzoek.



## 8 Communicatie en voorlichting

### Website

Eind februari heeft de Onderzoeksraad zijn nieuwe website [www.onderzoeksraadintegriteitoverheid.nl](http://www.onderzoeksraadintegriteitoverheid.nl) gelanceerd. Deze informatievoorziening is primair gericht op potentiële melders van de betrokken sectoren. Hoe kunnen zij een vermoede misstand melden, hoe verloopt het traject daarna, welke wet- en regelgeving is er?

De samenstelling van de Onderzoeksraad en de portefeuilleverdeling zijn op de website weergegeven. Ook worden uitgebrachte adviezen na onderzoek daarop vermeld en bezoekers vinden er informatie over de lopende (ontvankelijkheids-) onderzoeken. De vermeldingen zijn wel anoniem en bij onderzoeken naar de ontvankelijkheid kan soms niet alle informatie gegeven worden. Tot slot treffen zij verschillende publicaties van de Onderzoeksraad of van anderen aan. Dat kunnen onderzoeksrapporten over een verwant thema zijn maar ook verschenen columns en artikelen.

### Gesprekken met derden

In het verslagjaar heeft de Onderzoeksraad met een groot aantal (overheids-) organisaties overleg gevoerd. Dit overleg stond in het teken van wederzijdse kennismaking, het opbouwen van een netwerk en de introductie van de Onderzoeksraad. Ook is er met een aantal organisaties uit het publieke domein werkafspraken gemaakt over de inhuur van eventuele specifieke expertise en bij de uitvoering van onderzoek. De Onderzoeksraad voerde onder meer gesprekken met de koepels van de decentrale overheden, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Nationale ombudsman, vakbonden, inspecties, de wetenschap, met Rekenkamers en met de politiek.

### Rechtsvergelijkende studie

Professor Peter J.W. Tak heeft op verzoek van de Onderzoeksraad een internationaal rechtsvergelijkende studie uitgevoerd naar wettelijke regelingen voor de melding van vermoede misstanden bij de overheid en de bescherming van de melder daarvan. Gekozen is voor een vergelijking met de systemen van Zwitserland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie. De rapportage is uitgebracht aan de Minister van Binnenlandse Zaken met het verzoek om een aantal aanbevelingen van de onderzoeker mee te nemen in de evaluatie van het Besluit van 2010 in het jaar van 2014.

### Publiciteit

In 2013 heeft de Onderzoeksraad actief de media opgezocht om zijn bekendheid en functie onder de aandacht te brengen. Daarnaast hebben diverse media zelf contact gezocht. Via een persbericht is in februari de nieuwe website bekend gemaakt. In het najaar is op deze wijze de uitbreiding van het aantal sectoren met de gemeenten en waterschappen onder de aandacht gebracht. Daarnaast hebben voorzitter en leden ieder een column over 'de integere overheid' gepubliceerd in het vakblad PM. Ook hebben interviews met de voorzitter gestaan in PM, Binnenlands Bestuur en op de website van de Abvakabo FNV. Columns en artikelen zijn mede verspreid via de digitale nieuwsbrieven van deze media. Tot slot heeft een lid vanuit zijn hoofdfunctie opinieartikelen gepubliceerd in de Volkskrant, NRC Handelsblad en in het Nederlands Dagblad.



## 9 Vooruitblik 2014

In 2014 zal de Onderzoeksraad voortvarend doorgaan op de in 2012/2013 ingeslagen weg.

Per 1 februari 2014 is de reikwijdte van de Onderzoeksraad verbreed naar de sectoren waterschappen en gemeenten. Deze sectoren zijn per die datum tevens vertegenwoordigd in de samenstelling van de Onderzoeksraad. In de eerste helft van 2014 wordt het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie van 15 december 2009 (Staatsblad 2009, 572) evenals de (werkwijze van de) Onderzoeksraad geëvalueerd. Hetzelfde geldt voor het Adviespunt en de AMvB die hieraan ten grondslag ligt. De Onderzoeksraad heeft in dit kader een aantal concrete voorstellen gedaan aan de Minister van Binnenlandse Zaken. Ten slotte behandelt de Eerste Kamer medio 2014 het initiatiefwetsvoorstel Van Raak c.s. "het Huis van de klokkenluider". Het is moeilijk in te schatten of hiermee een jarenlang wetgevingstraject tot een afronding komt.

### Colofon

Onderzoeksraad Integriteit Overheid

#### Postadres

Postbus 556  
2501 CN Den Haag

#### Bezoekadres

Lange Voorhout 13  
2514 EA Den Haag

T 070 376 58 65

E [info@onderzoekintegriteit.nl](mailto:info@onderzoekintegriteit.nl)

[www.onderzoeksraadintegriteitoverheid.nl](http://www.onderzoeksraadintegriteitoverheid.nl)