

Vergaderjaar 2019–2020

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 217

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2020

Met deze brief informeer ik uw Kamer over een aantal onderwerpen met betrekking tot het integriteitsbeleid van het Rijk. Dit betreft verbeteringen ten aanzien van het meldproces voor integriteitsschendingen en de positie van vertrouwenspersonen, voorzieningen voor arbeidsrechtelijke vragen en geschillen, het bevorderen van een sociaal veilige werkomgeving en de stand van zaken met betrekking tot monitoring. Deze brief is een vervolg op de brieven van de Minister van BZK van 23 mei 2019 en 20 juni 2019.^{1 2} Tevens ga ik in op de toezegging van de Minister van BZK van 3 juli 2019 om navraag te doen of er bij het Openbaar Ministerie (OM) een paritaire commissie integriteit komt.

Het meldproces

In de brief van 20 juni 2019 heeft de Minister van BZK uw Kamer geïnformeerd dat het meldproces wordt geanalyseerd, waar mogelijk vereenvoudigd en, waar terugkoppeling en nazorg ontbreekt, aangevuld. Dit is inmiddels gebeurd. Het meldproces is in fases beschreven voor organisaties en voor medewerkers die melden of overwegen dat te doen. Daarbij is ook aandacht besteed aan de periode voorafgaand aan een formele melding en de periode van evaluatie. Verder is per fase expliciet gemaakt wie welke rol vervult en op welke manier die rol wordt ingevuld. Een belangrijke component daarin is de invulling van de zorgplicht van de werkgever gedurende en na het proces (zorg en nazorg). Het beschreven meldproces is een rijksbrede uniforme basis, die op organisatieniveau nader ingevuld kan worden. De ministeries zullen waar nodig hun eigen meldprocedures stroomlijnen en aanpassen aan de nieuwe opzet van het meldproces.

¹ Kamerstuk 28 844, nr. 180

² Kamerstuk 28 844, nr. 183

Versterking van de positie van de melder

In het meldproces is de melder centraal gesteld. Dat betekent dat de melder nadrukkelijker in beeld is als actor in het proces en dat de zorgplicht van de werkgever naar de melder nader wordt ingevuld. Ter versterking van de positie van de melder worden enkele nieuwe elementen in het proces gebracht, zoals de mogelijkheid om tijdelijk een procesbegeleider aan te wijzen die het proces en de daarbij behorende rechten en plichten bewaakt en het contact met de melder kan onderhouden. Ook wordt het doorlopen proces standaard nabesproken met de melder in de evaluatiefase. Zo kan na enige tijd worden beoordeeld of de nieuwe opzet van het meldproces voldoet of nog verbetering behoeft.

Versterking van de rol van leidinggevenden

Uit de beschrijving van het meldproces blijkt dat de rol van de leidinggevende erg bepalend is voor het verloop van het proces. In dit verband wordt er veel van leidinggevenden gevraagd. Zij hebben vaak de handen vol aan het managen van het incident en dit kan soms ten koste gaan van de zorg voor betrokken medewerkers, in het bijzonder de zorg voor de melder. De mogelijkheid om een procesbegeleider aan te wijzen is daarom niet alleen ter ondersteuning van de melder, maar ook ter ondersteuning van de verantwoordelijk leidinggevende zonder die verantwoordelijkheid over nemen. In de eerdere brief van de Minister van BZK noemde zij het samenstellen van een toolkit voor leidinggevenden als hulpmiddel. Onderdeel daarvan zal in ieder geval zijn dat voor leidinggevenden het proces bezien vanuit hun specifieke rol daarin apart wordt beschreven. Daarnaast is het van belang dat leidinggevenden de professionals in de organisatie weten te vinden en voldoende raadplegen. Zo kan bijvoorbeeld in het kader van de voorlichtingsfunctie de deskundigheid van de vertrouwenspersoon en integriteitscoördinator veel beter worden benut. Deze professionals zijn er ook voor de leidinggevenden en leveren samen met de leidinggevenden een belangrijke bijdrage aan integriteitsbewustzijn en het voorkomen van integriteitsschendingen. Ook gerichte ondersteuning van leidinggevenden door middel van intervisie, coaching, training en opleiding kan helpen. Bijvoorbeeld om te leren op een veilige manier het gesprek met elkaar aan te gaan en te leren omgaan met tegenspraak. Hierin moet door de organisaties vooral maatwerk worden geboden.

Baseline Intern Persoonsgericht onderzoek

Met ingang van 18 mei 2020 is de Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek na een integriteits- of beveiligingsincident (BIPO) van toepassing voor de sector Rijk. Het doel van de BIPO is het bieden van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor alle betrokkenen bij een dergelijk onderzoek. De concrete uitwerking is drieledig: 1. de werkgever handvatten bieden hoe te handelen bij vermoedens van een schending of incident; 2. helderheid verschaffen aan iedereen die is betrokken bij een onderzoek over wat hen te wachten staat; 3. voor alle persoonsgerichte onderzoeken eenzelfde set aan minimumeisen stellen. Op organisatie-niveau is nadere specificatie en invulling mogelijk daar waar de context van de organisatie dat vraagt. Ministeries mogen daarbij echter niet naar beneden afwijken van de in de BIPO gestelde normen.

De vertrouwenspersoon

In de brief van juni 2019 heeft de Minister van BZK uw Kamer geïnformeerd over verschillende onderzoeken die zijn uitgevoerd naar de rol en positie van de vertrouwenspersoon. Tevens zijn daarin enkele toezeg-

gingen gedaan rondom de vertrouwenspersoon waarop ik in deze brief inga. De vertrouwenspersoon vervult een belangrijke rol binnen het integriteitsnetwerk en levert een grote bijdrage aan een veilige werkomgeving. Een goed functionerende vertrouwenspersoon is onmisbaar in ons stelsel van integriteitsvoorzieningen. Als een medewerker om wat voor reden dan ook behoefte heeft aan een luisterend oor, klankbord bij dilemma's of een wegwijzer dan dient hij of zij laagdrempelig terecht te kunnen bij een vertrouwenspersoon.

Leidraad Uniforme Basiseisen Vertrouwenspersonen rijksoverheid

Een toezegging betreft het opstellen van een uniforme set van basiseisen voor vertrouwenspersonen in overleg met vertrouwenspersonen, ministeries en relevante (externe) experts. Als eerste stap naar uniformering is inmiddels een Leidraad Uniforme Basiseisen Vertrouwenspersonen rijksoverheid opgesteld. Deze Leidraad formuleert de gezamenlijke uitgangspunten op basis waarvan een verdere professionalisering en versteviging van de positie van de vertrouwenspersonen binnen het Rijk kan worden gerealiseerd. De Leidraad gaat onder meer in op de rol, taak en functies van de vertrouwenspersoon, de daarvoor benodigde competenties, kennis en expertise en de benodigde faciliteiten. Van ministeries wordt verwacht dat zij zich aan deze Leidraad committeren, zodat vervolgens ook verdere stappen naar uniformering kunnen worden gezet.

Mix van in- en externe vertrouwenspersonen

Voor het werk van vertrouwenspersonen is zowel afstand als verbondenheid van belang: zij moeten onafhankelijk en tegelijkertijd laagdrempelig kunnen opereren en voldoende bekend zijn met de organisatie en de organisatiecultuur. De Minister van BZK heeft toegezegd dat er, gelet op de adviezen van experts en de variatie aan behoeften van medewerkers, in overleg met de ministeries door de organisaties binnen het Rijk een mix van in- en externe vertrouwenspersonen wordt aangeboden. In de Kamerbrief is het begrip «externe vertrouwenspersoon» gedefinieerd als: degene die de functie van vertrouwenspersoon vervult *vanuit een andere organisatie, eventueel van buiten de rijksoverheid*. Ik stel me op het standpunt dat er ten minste een mogelijkheid moet zijn om een externe vertrouwenspersoon van buiten het ministerie te kunnen raadplegen. Er is dan in elk geval formeel geen sprake van een gezagsrelatie. Ministeries geven zelf invulling aan een voor hen passende mix van vertrouwenspersonen waar de medewerkers naar keuze een beroep op kunnen doen. Dit kan zijn door externe inhuur bij een (rijks)organisatie (op dit moment hebben enkele ministeries een vertrouwenspersoon ingehuurd bij de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk) of door uitwisseling met een andere (rijks)organisatie (op dit moment hebben diverse ministeries afspraken over onderlinge uitwisseling). Bij vooral grote ministeries die over een groot en divers aanbod aan vertrouwenspersonen beschikken en vrij zelfstandig opererende organisatieonderdelen hebben, wordt overigens ook door uitwisseling over organisatieonderdelen heen al meer afstand ervaren.

Geschikte gespreksruimte

De toezegging van de Minister van BZK om het belang van een geschikte gespreksruimte waar vertrouwenspersonen hun vertrouwelijke gesprekken kunnen voeren onder de aandacht van de ministeries te brengen heb ik gestand gedaan. Vertrouwenspersonen willen meestal niet zichtbaar voor anderen hun gesprekken voeren en hebben een voorkeur voor een ruimte op afstand van hun eigen werkplek. Gebleken is dat hierin maatwerk moet worden geboden. Ministeries nemen hierin hun eigen

verantwoordelijkheid en besluiten per locatie in het land welk maatwerk gewenst is. Er zijn ministeries die samenwerken en hun kamerruimte aan elkaar uitlenen. Ook is er de keuze dat vertrouwenspersonen reeds bestaande ruimtes zoals die er zijn voor bedrijfsarts, of bedrijfsmaatschappelijk werk voor hun gesprekken «boeken». Soms is het mogelijk een vaste eigen gespreksruimte te creëren voor de vertrouwenspersonen. Maatwerk is tenslotte mogelijk door het huren van een externe ruimte. In de Leidraad Uniforme Basiseisen Vertrouwenspersonen rijksoverheid is de beschikbaarheid van een gespreksruimte als faciliteit opgenomen.

Arbeidsrechtelijke meningsverschillen

Een groot deel van de zaken die bij de vertrouwenspersonen terecht komen, betreft (mede) arbeidsrechtelijke problemen of conflicten. Voor een goede eerste opvang willen vertrouwenspersonen vragen op dit gebied kunnen stellen aan deskundigen en medewerkers naar een loket of functionaris kunnen doorverwijzen. In de brief van 20 juni 2019 is aangegeven dat dit onderwerp in interdepartementaal verband verder zou worden verkend. Sommige ministeries hebben eigen voorzieningen ingericht voor medewerkers. Per 1 januari 2020 regelt de CAO Rijk voor alle rijksambtenaren de volgende voorzieningen.

Het Rijksloket advies en bemiddeling arbeidszaken (RABA)

Sinds 1 januari 2020 kunnen medewerkers terecht bij het Rijksloket advies en bemiddeling arbeidszaken (RABA). Het RABA is een rijksbrede, onafhankelijke en laagdrempelige voorziening voor rijksambtenaren. Het RABA heeft als functie om te informeren, te adviseren en desgewenst ook te bemiddelen bij arbeidsgerelateerde meningsverschillen tussen werkgever en werknemer. De medewerkers van het RABA bezitten de noodzakelijk kennis en expertise op dit gebied en kunnen de vertrouwenspersonen, de medewerkers en de leidinggevenden deskundig en onpartijdig voorlichten. Met de oprichting van het RABA wordt voorzien in een belangrijke behoefte bij zowel vertrouwenspersonen als medewerkers.

Geschillencommissie Rijk

Op 1 januari 2020 is ook de geschillencommissie Rijk van start gegaan. De geschillencommissie is onafhankelijk en bestaat uit een onafhankelijke voorzitter en een gelijk aantal leden namens vakbonden en werkgever. De geschillencommissie doet uitspraak over een voorgelegd arbeidsrechtelijk geschil. Het advies is niet bindend. Als de werkgever een beslissing neemt die afwijkt van het advies van de geschillencommissie dan moet dit schriftelijk gemotiveerd gebeuren. Rijksambtenaren kunnen bij de geschillencommissie voor een aantal bij cao genoemde onderwerpen rechtstreeks terecht (zoals een beoordeling van het functioneren of een voorgenomen straf die de werkgever wil opleggen) en in andere gevallen na tussenkomst van het RABA.

Bevorderen van sociale veiligheid

Als coördinerend werkgever voor de sector Rijk zet ik mij in voor het bevorderen van sociale veiligheid op de werkvloer. Dit gaat verder dan het voorkomen en bespreekbaar maken van ongewenste omgangsvormen, waarover ik u recent bij brief van 29 mei 2020 heb geïnformeerd³.

³ Kamerstuk 34 843, nr. 41

Bij ongewenste omgangsvormen denken we primair aan ongewenste seksuele aandacht, discriminatie, intimidatie, pesten, negeren, etc., met name door collega's (waar onder leidinggevend). Een gevoel van sociale onveiligheid is breder en kan zowel ontstaan vanuit de eigen organisatie als van buitenaf. Denk hierbij aan agressief gedrag van burgers aan de balie of via social media, het daar niet over kunnen praten en gebrek aan steun door het management. Ook een gebrek aan transparantie in besluitvormingsprocessen, je onder druk gezet voelen door een collega/leidinggevende/hogere manager, de manier waarop waardering van prestaties al dan niet tot uitdrukking komt en hoe wordt omgegaan met interne kritiek en met het maken van fouten, dragen bij aan een klimaat van sociale (on)veiligheid. Bovendien worden ambtenaren in de publieke opinie steeds vaker persoonlijk afgerekend op het uitvoeren van overheidsbeleid waarover ongenoegen ontstaat. Dit vergroot eveneens het gevoel van onveiligheid bij ambtenaren op elk niveau in de organisaties. Extra complicerend is dat ambtenaren in een positie zitten waarin zij zich niet publiekelijk kunnen verweren.

Concrete stappen

Het ervaren van sociale (on)veiligheid lijkt organisatie- en functiespecifiek en wellicht ook mens-specifiek. Vanuit het Rijk is van belang om een goede infrastructuur te bieden die zowel departementaal als rijksbreed sociale veiligheid ondersteunt. De stappen die nu genomen zijn met betrekking tot het meldproces en de vertrouwenspersoon leveren hier een bijdrage aan. Daarnaast kan er gebruik worden gemaakt van de bestaande faciliteit van collega-coaching als er behoefte is aan een sparringpartner buiten de lijn. Verder wijs ik u op de per 1 januari 2020 geactualiseerde Gedragscode Integriteit Rijk waarin onder meer aandacht is voor het voeren van «het goede gesprek» tussen leidinggevende en medewerker. En overheidsbreed faciliteert BZK de website agressievrij werken en de driejaarlijkse monitor van het WERKonderzoek waarin aandacht aan integriteit en sociale veiligheid wordt besteed. Over de overheidsbrede aanpak veilig werken in het openbaar bestuur heb ik u in mijn brief van 29 mei 2020 geïnformeerd.

Het binnen de eigen rijksorganisatie ondersteunen van de sociale veiligheid met concrete maatregelen kan niet anders dan maatwerk zijn en is een taak van elke verantwoordelijke Minister. In het kader van preventie is het voor ministeries noodzakelijk om op organisatieniveau een goed en sociaal veilig werkklimaat te creëren en onderhouden, waarin open kan worden gecommuniceerd. Het gaat dan – naast het tegengaan van ongewenste omgangsvormen – bijvoorbeeld om het (kunnen) voeren van het goede gesprek tussen leidinggevende en medewerkers, het (kunnen) geven en ontvangen van tegenspraak en het vroegtijdig bespreekbaar maken van botsende belangen. Zo creëert men wederzijds begrip en kan escalatie worden voorkomen.

Aanvullend op wat ministeries zelf doen wordt bezien of een uitbreiding van de rijksbrede workshops ongewenste omgangsvormen waarover ik u in mijn brief van 29 mei informeerde naar het bredere terrein van sociale veiligheid in een behoefte voorziet. Dit wil BZK doen door het opleiden van gespreksleiders sociale veiligheid die workshops kunnen geven voor leidinggevend en medewerkers en die gesprekken op de werkvloer kunnen begeleiden. Zo ontstaat dan een sneeuwbal effect naar de verschillende organisaties. Het succes hiervan zal mede afhangen van een goede inbedding in het organisatiespecifieke beleid. Wel zullen evaluaties worden uitgevoerd die inzicht kunnen geven in bronnen van het sociaal onveilig voelen, wat weer verder richting kan geven aan het algemene integriteitsbeleid.

Monitoring integriteit

In eerdere Kamerbrieven is al gewezen op het belang van een betere monitoring op het gebied van integriteit. In mijn brief van 29 mei heb ik u nog geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek naar ongewenste omgangsvormen.⁴ Voor monitoring op integriteit kan, net zoals voor ongewenste omgangsvormen, gebruik worden gemaakt van de resultaten van het WERKonderzoek, dat elke drie jaar wordt afgenomen onder medewerkers in de publieke sector. De resultaten van dit onderzoek zijn geschikt om betrouwbare uitspraken te doen over werknemers binnen de sector Rijk. Ook kan daarbij een vergelijking worden getrokken met de andere sectoren in het openbaar bestuur (gemeenten, provincies en waterschappen). Daarnaast zullen op ad hoc basis ook andere rijksbrede onderzoeken worden ingezet om systematischer en gericht de effecten van interventies in het integriteitsbeleid te meten en te evalueren. Ik zal voor het laten uitvoeren van die onderzoeken periodiek bepaalde thema's selecteren. Ministeries kunnen aanvullend gebruik maken van de periodieke medewerkeronderzoeken (MO's) voor een nader beeld op het eigen organisatieniveau. Deze onderzoeken lenen zich echter niet goed voor het geven van een representatief rijksbreed beeld.

Resultaten WERKonderzoek (zie bijlage)⁵

In opdracht van BZK is op basis van de resultaten van het in maart 2020 gepubliceerde WERKonderzoek 2019 een analyse gemaakt van de integriteitsbeleving bij rijksambtenaren. De betreffende onderzoeksnotitie is als bijlage bij deze brief gevoegd. Concluderend levert de analyse over het geheel genomen een relatief positief beeld op over de integriteitsbeleving bij het Rijk. Medewerkers hebben veel vertrouwen in elkaars integriteit, maken maar zelden schendingen mee, beoordelen de werkhouding van collega's positief en ervaren weinig integriteitsdruk. Als men schendingen meemaakt, dan hebben die veelal betrekking op oneerlijk gebruik maken van personeelsregelingen, verstrengeling van belangen, collega's die er de kantjes van af lopen of zaken proberen te verbergen. In sommige gevallen constateert men dat het belang van de organisatie boven de integriteitsregels gaat.

Ruimte voor verbetering

Ondanks dat het algehele beeld vrij positief is, is er ook ruimte voor verbetering. Ongeveer 15 procent van de medewerkers beoordeelt de werkhouding van collega's als niet-integer. Het aandeel medewerkers dat aangeeft dat het aanklaarten van gevoelige zaken op het gebied van integriteit wordt ontmoedigd, is beperkt (6%). En er zijn weinig respondenten (4%) van mening dat medewerkers door het management onder druk worden gezet om regels te overtreden, informatie achter te houden of een voorkeursbehandeling te geven. De meeste respondenten zijn het (helemaal) oneens met deze stellingen en ervaren dus geen integriteitsdruk. Wel zegt zo'n 12 à 13 procent van de medewerkers dat de wil van bestuur en management leidend is voor de organisatie, ook als dat niet in lijn is met integriteitscodes. Dit laatste betekent dat het naleven van integriteitscodes soms in het gedrang komt, door druk vanuit het bestuur of het management. Het gaat weliswaar om een kleine groep medewerkers, maar is niettemin een belangrijk signaal.

Uit de analyse blijkt ook dat het investeren in de juiste vormen van leiderschap en bepaalde cultuurelementen mede de integriteit van de

⁴ Kamerstuk 34 843, nr. 41

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

organisatie bevordert. Het gaat dan vooral om stimulerend, coachend en ethisch leiderschap en het gaat om een veilig werkklimaat, goede samenwerking, een open en mensgerichte cultuur en een hoge mate van deskundigheid. Naarmate hier meer sprake van is, is de integriteitsbeleving groter en de ervaren integriteitsdruk lager. Het is belangrijk dat het onderzoek dit verband bevestigt en dit biedt concrete aanknopingspunten om het integriteitsbeleid verder te versterken.

Paritaire commissie integriteit

Tenslotte informeer ik u in deze brief over de vraag of er bij het Openbaar Ministerie (OM) ook een paritaire commissie inzake integriteit komt zoals bij het Ministerie van JenV is ingesteld. Deze vraag is door uw Kamer aan de Minister van BZK gesteld tijdens het Algemeen Overleg over het functioneren van de Rijksdienst op 3 juli 2019⁶. Het OM heeft naar aanleiding van het rapport van de commissie Fokkens een plan van aanpak opgesteld, dat de Minister van JenV bij brief van 6 juni 2019⁷ met uw Kamer heeft gedeeld. Onderdeel van dat plan is het versterken van Bureau Integriteit OM (BIOM) en het betrekken van onafhankelijke, externe inbreng bij het OM. Hierover heeft de Minister van JenV uw Kamer bij brief van 7 mei 2020⁸ nader geïnformeerd. Het OM zal inzetten op de versterking van het eigen BIOM, en zal dus niet aansluiten bij de paritaire commissie van JenV. Wel worden afspraken gemaakt over de verhouding tussen de paritaire commissie en het BIOM. Indien uw Kamer nadere vragen heeft over de paritaire commissie in relatie tot het OM of JenV verwijs ik u door naar de Minister van JenV.

Tot slot

In de brief van 23 mei 2019 heeft de Minister van BZK u in reactie op het rapport van de FNV over «Integriteit bij de overheid» laten weten dat integriteit een belangrijk uitgangspunt vormt voor het professioneel handelen van rijksambtenaren. De samenleving vraagt van ambtenaren dat zij in hun dagelijkse werk vanuit integriteitsbesef handelen en daarin verdienen zij volle steun. Rijksbreed en binnen de individuele ministeries wordt al veel aan integriteitsbeleid en integriteitsbewustzijn gedaan. De praktijk blijft echter, zoals eerder aangegeven, weerbarstig. Integriteitsbeleid daadwerkelijk tot leven brengen vergt volharding en een continu streven naar verbetering.

In deze brief heb ik u geïnformeerd over een aantal belangrijke stappen voorwaarts in de versterking van het integriteitsbeleid binnen de sector Rijk. Integriteitsbeleid is echter nooit klaar. Vanuit mijn rol als coördinerend werkgever voor de sector Rijk blijf ik me dan ook inzetten voor een stevig integriteitsbeleid dat bijdraagt aan een betrouwbare rijksoverheid.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

⁶ Kamerstuk 31 490, nr. 257

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 28 844, nr. 182

⁸ Kamerstuk 28 844, nr. 213