

Vergaderjaar 2010–2011

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 45

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2010

Tijdens het debat over het verslag van de Nationale ombudsman over 2009 dat op 22 september jl. werd gehouden heeft de Minister van BZK een brief toegezegd waarin zal worden aangegeven waarom het kabinet besluitvorming over de positionering en verdere vormgeving van het advies- en verwijspunt klokkenluiden over laat aan het nieuwe kabinet. Uw Kamer verzocht al eerder om de stand van zaken met betrekking tot de oprichting van het instituut klokkenluiden/uitvoering van de motie Heijnen c.s. (28 844, nr. 39).¹ In deze brief zal ik mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ingaan op de vraag waarom niet meer is gekomen tot verdere besluitvorming over het advies- en verwijspunt klokkenluiden. Daartoe zal ik ook kort ingaan op de voorgeschiedenis.

Voorgeschiedenis

Naar aanleiding van de in april 2008 uitgebrachte Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector heeft een algemeen overleg plaatsgevonden met de Minister van BZK op 28 mei 2008 waarbij de (eerste) motie Heijnen is aangenomen. Deze motie bevat de wens van de Kamer te komen tot één herkenbaar onafhankelijk meldpunt klokkenluiders voor zowel de publieke als de private sector. In samenwerking met werkgevers en werknemers moest een concreet actieplan voor de publieke en private sector worden opgesteld.

Het kabinet won over de oprichting van een onafhankelijk meldpunt advies in van de Stichting van de Arbeid (Stichting) en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP). Daarbij bracht het kabinet nadrukkelijk onder de aandacht dat de instelling van een advies- en verwijspunt klokkenluiden ook een nuttige functie zou kunnen vervullen. Het advies- en verwijspunt zou dan fungeren als «steunpunt» voor potentiële klokkenluiders door ze bij te staan met informatie en advies. Aanvullend zou dit advies- en verwijspunt ook in algemene zin (publieks)voorlichting

¹ Laatstelijk bij brief van 15 september 2010, kenmerk 2010Z12566/2010D35129

kunnen geven aan organisaties die met klokkenluiders te maken kunnen krijgen, het Openbaar Ministerie daaronder begrepen.

In april 2009 brachten de Stichting en de ROP hun adviezen uit. De Stichting is geen voorstander van een centraal meldpunt in de zin van onderzoeksinstantie. De ROP wil wel een centraal meldpunt in de zin van onderzoeksinstantie voor de overheidssectoren.

De Stichting en de ROP hebben elkaar goed kunnen vinden op een landelijk advies- en verwijspunt klokkenluiden voor zowel de publieke als de private sector, waarbij de Britse charity «Public Concern at Work» als inspiratie heeft gediend.

Het kabinet heeft dat als een belangrijke stap voorwaarts beschouwd in het gezamenlijk optrekken op het klokkenluidersdossier. Bij brief van 10 juli 2009 laat Minister Ter Horst mede namens de ministers van SZW, EZ en Justitie weten dat het kabinet een advies- en verwijspunt klokkenluiden zal oprichten dat op zo kort mogelijke termijn van start kan gaan. Geen enkele bestaande organisatie werd voldoende geschikt geacht om de functie van advies en verwijspunt voor zowel de publieke als de private sector te vervullen. Dit resulteerde in het voornemen van het kabinet om een stichting op te richten. De taken van de op te richten stichting liggen op het vlak van informatie en advies, het bieden van een luisterend oor, het doorverwijzen naar de juiste instantie, het opbouwen en bundelen van expertise, het geven van algemene voorlichting aan werkgevers en werknemers en het zicht houden op het proces. Voor dat laatste zijn geen specifieke bevoegdheden voorzien, maar gaat het erom dat het advies- en verwijspunt een zaak blijft volgen als de klokkenluider dat wil.

Huidige stand van zaken

Om duidelijkheid te krijgen over de vraag hoe het advies- en verwijspunt klokkenluiden op een zinvolle manier kan worden ingevuld heeft de Minister van BZK vervolgens een verkenning laten uitvoeren bij gesprekspartners uit bedrijfsleven, overheid, integriteitsveld en wetenschap (bijlage bij brief van 10 december, TK 28 844, nr. 40). Belangrijke boodschap in de verkenning is: «Doe het goed of doe het niet». Bij brief van 10 december 2009 rapporteert de Minister van BZK aan de Tweede Kamer over deze verkenning. In de brief wordt de doelstelling van het advies- en verwijspunt als volgt geformuleerd.

«Het instituut draagt bij aan het voorkomen van integriteitsschendingen door het adviseren en ondersteunen van (potentiële) klokkenluiders ten aanzien van de door hen te bewandelen weg, het bieden van expertise aan werkgevers en het signaleren van trends en patronen op basis van opgedane ervaringen naar overheid en sociale partners. Het instituut gaat onterechte schade van klokkenluider en werkgever tegen door zoveel mogelijk preventief en de-escalerend te werken. Het instituut draagt bij aan de bevordering van eerlijke concurrentie tussen ondernemingen.»

De brief gaat in op het takenpakket en vermeldt dat er geen publiekrechtelijke bevoegdheden nodig zijn om de advies- en verwijspuntfunctie te vervullen. Wel moet het instituut gezaghebbend zijn en vertrouwenwekkend en serieus genomen worden door werkgevers en werknemers in de publieke en private sector. Het instituut moet goed bekend en goed vindbaar zijn voor (potentiële) klokkenluiders en als een spin in het web kunnen opereren in het integriteitsveld van opsporingsdiensten en toezichthouders. Het instituut moet betrouwbaarheid kunnen bieden. Ook moet het efficiënt gaan werken.

In de onder verantwoordelijkheid van BZK uitgevoerde verkenning is de Nationale ombudsman (No) verschillende keren genoemd als instituut dat aan al deze functionele uitgangspunten voldoet. Dit alles bracht de Minister van BZK ertoe om nogmaals goed te willen afwegen welke

mogelijkheden er zijn om een gezaghebbend instituut te vormen. Zij kondigt heroverweging van de besluitvorming aan ten aanzien van de positionering van het advies- en verwijspunt, en spreekt op basis van de verkenning tijdens het algemeen overleg op 16 december 2009 een voorkeur uit voor positionering bij het instituut No.

Een (tweede) motie Heijnen wordt met algemene stemmen aanvaard op 17 december 2009. Hierin verzoekt de Kamer de regering het advies- en verwijspunt klokkenluiders (alsmede het onderzoekspunt integriteits-schendingen overheid) onder te brengen bij de No.

Opvatting organisaties van sociale partners

Op 11 december 2009 stuurde de FNV een brief naar de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierin noemt de FNV de No een gezaghebbend instituut, maar gezaghebbend wat betreft de huidige taken van de No. De ombudsman mist nog de specifieke kennis die nodig is voor het fungeren als advies- en verwijspunt klokkenluiders en kennis van het bedrijfsleven. De FNV wijst op een afbreukrisico voor de No in verband met zijn bekritiseerde optreden in de zaak van klokkenluider Fred Spijkers. Voorts heeft de FNV vragen ten aanzien van uitbreiding van het takenpakket van de No. Is de advies- en verwijspunt functie wel verenigbaar met zijn onderzoeksrol in het kader van het extern klachtrecht?

Op 4 februari 2010 heeft op ambtelijk niveau overleg plaatsgevonden met de Stichting en de ROP over de voortgangsbrief van de minister van BZK van 10 december en de aangenomen motie Heijnen van 17 december. Tijdens het gevoerde gesprek over positionering bij de No komt naar voren dat de scheiding tussen de onderzoekstaak en de advies- en verwijstaak goed zal moeten worden gewaarborgd. De Stichting en de ROP dringen aan op betrokkenheid van sociale partners bij de verdere vormgeving van het advies- en verwijspunt. Ook willen ze dat er verder wordt gesproken over alle vragen die er nog leven.

Op 12 maart 2010 – kort na de val van het kabinet (20 februari) – sturen de Stichting en de ROP een gezamenlijke brief over het advies- en verwijspunt klokkenluiders aan de Minister en Staatssecretaris van BZK en de Minister van SZW. De Stichting en de ROP zien het advies- en verwijspunt bij voorkeur als stichting, althans als zelfstandige rechtspersoon, ondergebracht bij de SER. Positionering bij de No raden zij, ondanks de motie Heijnen, krachtig af.

De redenen die zij geven zijn de volgende:

- De No wordt over het algemeen gezien als het instituut waar een burger terecht kan die klachten heeft over het handelen van de overheid.
- Werknemers en werkgevers in de private sector zullen de No niet snel in verband brengen met klokkenluiders.
- Er is twijfel of de No zijn taak in het kader van het extern klachtrecht wel goed zal kunnen scheiden van de taken van het advies- en verwijspunt.
- Er is vrees dat de klokkenluider de regie over zijn zaak zal kunnen verliezen door een te activistische opstelling van een advies- en verwijspunt bij de No. Dat leidt tot afbreuk aan de gezaghebbendheid en de vertrouwenwekkendheid van het advies- en verwijspunt.

Zij bepleiten onderbrenging van het advies- en verwijspunt apart, als zelfstandige rechtspersoon bij de SER. Ze wijzen erop dat de SER een gezaghebbend en vertrouwenwekkend instituut is op het terrein van arbeidsverhoudingen. Omdat klokkenluiders de relatie werkgever-werknemer oftewel de arbeidsverhoudingen betreft, is volgens de

Stichting en de ROP positionering als zelfstandige rechtspersoon bij de SER passend.

Tussenstand

Als gevolg van de ontstane situatie heeft geen besluitvorming meer plaatsgevonden over de positionering en verdere vormgeving van het advies- en verwijspunt klokkenluiden. Het kabinet acht het van belang dat wordt toegewerkt naar een zo groot mogelijk draagvlak voor de start van het advies- en verwijspunt. Besluitvorming wordt gezien het tijdsverloop overgelaten aan een volgend kabinet. Bij besluitvorming over de motie Heijnen is het vertrekpunt een advies- en verwijspunt als onafhankelijk steunpunt voor klokkenluiders. Het nieuwe kabinet zal zich ook een oordeel moeten vormen over de positionering ervan. Het is van belang dat hiervoor voldoende draagvlak is. Sociale partners hebben een opvatting over de positionering gegeven. Tegen die achtergrond zal eerder gekeken worden naar een eigenstandige positionering en naar organisaties als de SER, Stichting M of Transparency International dan naar de No.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten