

Handreiking vermoedens van misstanden

Een handreiking voor potentiële melders en ontvangers van meldingen van vermoedens van misstanden binnen de politie

1. INLEIDING

Met ingang van 1 juli 2016 is de Wet Huis voor klokkenluiders in werking getreden. Deze wet bepaalt dat de werkgever die in de regel ten minste 50 personen in dienst heeft, een procedure vaststelt die voorschrijft hoe om te gaan met het melden van vermoedens van een misstand binnen zijn organisatie. Verder stelt deze wet de kaders waaraan een dergelijke procedure moet voldoen.

Misstanden doen afbreuk aan de betrouwbaarheid en integriteit van de ambtelijke organisatie en moeten daarom voorkomen worden. Medewerkers moeten vermoedens van misstanden kunnen melden zonder dat zij daarvan nadelen ondervinden. Het ligt op de weg van de ambtelijke organisaties om meldingen van vermoedens serieus te nemen, te onderzoeken en, als zij juist blijken te zijn, te voorzien in een oplossing. Voorwaarde voor het adequaat oplossen van misstanden is dat binnen de organisatie voor iedereen helder is hoe wordt omgegaan met vermoedens hiervan.

De Interne Klokkenluidersregeling van Rijk, Politie en Defensie van 21 december 2016 (hierna te noemen Klokkenluidersregeling) heeft de interne procedure voor het melden van een misstand door een ambtenaar en de bescherming tegen een eventuele rechtspositionele benadeling, alsmede de tegemoetkoming in de kosten in verband met eventuele procedurekosten, voor de politie nader uitgewerkt. Deze Klokkenluidersregeling heeft betrekking op ambtenaren, gewezen ambtenaren en degenen die anderszins arbeid verrichten of hebben verricht bij een ambtelijke organisatie.

Deze handreiking is bedoeld om specifiek voor de politieorganisatie invulling te geven aan de Klokkenluidersregeling. Het betreft geen nieuwe procedure maar beoogt inzicht te verschaffen in de te volgen procedure rond meldingen van vermoedens van misstanden bij de politie, zowel voor potentiële melders als voor de ontvangers van deze meldingen.

2. WANNEER IS ER SPRAKE VAN EEN VERMOEDEN VAN EEN MISSTAND?

Er is sprake van een vermoeden van een misstand indien het vermoeden gebaseerd is op redelijke gronden en het maatschappelijk belang in het geding is bij:

- de schending van een wettelijk voorschrift,
- een gevaar voor de volksgezondheid,
- een gevaar voor de veiligheid van personen,
- een gevaar voor de aantasting van het milieu,
- een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten.

De nota van toelichting op de Klokkenluidersregeling zegt hierover op blz. 10:

*“De in de interne procedure vervatte betrekkelijk zware procedure is bedoeld voor het aan de orde stellen van vermoedens van misstanden die van voldoende gewicht zijn en niet voor (vermoedens van) schendingen van lichte aard. Dit vloeit al voort uit het woord misstand dat gelijk staat aan «wantoestand» of «maatschappelijk onrecht». Het vermoeden moet op «redelijke gronden» zijn gebaseerd. (...) Het gaat hierbij uitdrukkelijk niet om eventuele tekortkomingen in het primaire functioneren van een ambtenaar, zoals structureel te laat komen, de kantjes ervan af lopen, het maken van kopieën voor privédoeleinden ed.; deze tekortkomingen dienen langs andere wegen te worden gecorrigeerd. De omschrijving doelt op **een tekortschieten in de wijze van functioneren die de integriteit van – een deel van – de organisatie als zodanig in gevaar kan brengen**. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan (grootschalige) fraude (op zichzelf tevens een schending van wettelijke voorschriften) of het bewust achterhouden van belangrijke informatie of bewust verkeerde informatie verschaffen.”*

Het moet dus gaan om **integriteitsschendingen van voldoende gewicht** en geen schendingen van lichte aard, tenzij deze door zijn stelselmatigheid of politieke gevoeligheid een groot afbreukrisico vormt voor de organisatie.

De nota van toelichting van de Klokkeluidersregeling beschrijft op blz. 11 tevens waar de procedure niet voor is bestemd:

“De procedure is niet bestemd voor acties ingegeven door gewetensbezwaren, zoals kritiek op politieke beleidskeuzes of om te ageren tegen (voorgenomen) wetten. Ook is deze procedure niet bestemd voor het melden van verhalen van «horen zeggen». Ook rechtspositionele conflicten tussen de overheid als werkgever en de ambtenaar als werknemer zijn niet aan te merken als misstanden. Daarvoor bestaan andere procedures en rechtsmiddelen zoals het indienen van een bezwaarschrift en het instellen van beroep bij de bestuursrechter op basis van de Algemene wet bestuursrecht.”

3. WAAR KAN IK MELDEN?

Openlijk

Een melding van een vermoeden van een misstand kan worden gedaan bij een direct- of hogere leidinggevende, een afdeling Veiligheid Integriteit en Klachten (VIK) of bij een vertrouwenspersoon Integriteit (VPI).

Een openlijke melding in de lijn is de meest wenselijke situatie. Van leidinggevendenden mag immers worden verwacht dat zij een veilig werkklimaat bevorderen en open staan voor signalen van medewerkers over integriteitsschendingen en misstanden.

Vertrouwelijk

Voor potentiële melders die zich niet willen of durven te wenden tot hun (naaste hogere) leidinggevende, bestaat er de mogelijkheid vertrouwelijk te melden bij de VPI¹.

Indien melding wordt gedaan bij een VPI wordt de identiteit van de melder niet bekend gemaakt zonder schriftelijke instemming van de melder². Dit verhoogt de meldingsbereidheid bij medewerkers, in het geval het werkklimaat niet veilig genoeg bevonden wordt om openlijk te melden.

De VPI kan een medewerker op diens verzoek adviseren over:

- het omgaan met een vermoeden van een misstand en
- is tevens het loket dat de korpschef informeert bij een formele melding³.

In de nota van toelichting bij artikel 3 van de Klokkeluidersregeling staat:

“De vertrouwenspersoon integriteit heeft in ieder geval tot taak de ambtenaar die een misstand vermoedt te adviseren en - indien de ambtenaar besluit over te gaan tot daadwerkelijke melding van een vermoeden van een misstand - de hoogste leidinggevende te informeren over deze melding. De vertrouwenspersoon integriteit heeft dus in ieder geval twee duidelijk van elkaar te onderscheiden taken. In de eerste plaats adviseert hij de ambtenaar over de manier waarop hij zou kunnen omgaan met een vermoeden van een misstand. In deze fase is nog geen sprake van een melding. De ambtenaar informeert de vertrouwenspersoon integriteit over het gehele feitencomplex dat aan zijn vermoeden ten grondslag ligt. Op basis daarvan kan de vertrouwenspersoon integriteit adviseren over mogelijke verder te nemen stappen.”

¹ Artikel 5 Klokkeluidersregeling

² Artikel 6 Klokkeluidersregeling

³ Artikel 3 Klokkeluidersregeling

4. WAT KAN IK MELDEN?

De Klokkenuidersregeling en bijbehorende bescherming is slechts bedoeld voor vermoedens van misstanden: ofwel ernstige integriteitsschendingen die voldoen aan de definitie (zie onder 2.). Voor een medewerker zal het echter vaak niet duidelijk zijn of zijn of haar melding al dan niet voldoet aan de vereisten om als een vermoeden een misstand te worden aangemerkt. Die zoektocht moet ook niet bij de hem of haar liggen. Een medewerker kan met ieder vermoeden van een integriteitsschending bij de hierboven genoemde loketten terecht. En wanneer de medewerker zich niet voldoende veilig voelt om openlijk te melden, bij een VPI.

Of deze melding al dan niet voldoende zwaarte heeft om het predicaat vermoeden misstand te krijgen is (uiteindelijk) aan de beoordeling van de korpschef⁴, en namens hem de VPI⁵. Is dit niet het geval, dan zal de VPI de medewerker adviseren over de te bewandelen weg binnen onze organisatie en eventueel doorverwijzen naar het juiste loket.

Grenzen aan vertrouwelijkheid

Zoals aangegeven kunnen medewerkers vermoedens van misstanden in vertrouwen bespreken met de VPI. Ze kunnen bij de VPI terecht voor advies en verwijzing. Wanneer een medewerker vertrouwelijk een formele melding doet van een vermoeden van een misstand⁶, brengt de VPI de korpschef op de hoogte van de melding, maar niet van de identiteit van de melder. Aan die mogelijkheid zit echter wel een grens. Namelijk, indien er sprake is van een wettelijke aangifteplicht.

De Klokkenuidersregeling doet niet af aan de plicht van de medewerker om aangifte te doen van misdrijven als bedoeld in artikel 160 of 162 van het Wetboek van Strafvordering. Artikel 160 betreft de plicht van elke burger om onmiddellijk aangifte te doen van onder andere misdrijven tegen het leven gericht (zoals moord en doodslag). Bij artikel 162 gaat het om ambtsmisdrijven (bijvoorbeeld corruptie of fraude), misdrijven die door een ambtenaar zijn begaan die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel dat hij door zijn ambt heeft en om gevallen waarin een ambtenaar door een misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik maakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hem is opgedragen.⁷

Los van de wettelijke aangifteplicht zal de vertrouwenspersoon integriteit niet in alle gevallen vertrouwelijkheid over de gemelde feiten of omstandigheden kunnen garanderen. Sommige integriteitsschendingen zijn immers zo ernstig, dat een VPI zich op basis van dwingende morele overwegingen – bijvoorbeeld wanneer er levens in het geding kunnen zijn – genoodzaakt voelt de gegeven informatie met anderen te delen en daarmee de vertrouwelijkheid te doorbreken.

Transparantie

Een VPI moet daarom aan het begin van ieder gesprek de melder meedelen dat de vertrouwelijkheid van het gesprek niet in alle gevallen kan worden gegarandeerd.

5. LANDELIJKE MELDPUNT MISSTANDEN

Bij de politie is de VPI ondergebracht in een landelijk meldpunt: het Landelijk Meldpunt Misstanden (LMM). Het LMM bestaat uit meerdere VPI, is bedoeld voor de hele politieorganisatie en valt onder directe verantwoordelijkheid van de korpschef, om zoveel mogelijk interne onafhankelijkheid te waarborgen. Het beheer van het LMM is in handen van VIK KS.

Zie nota van toelichting van de Klokkenuiderregeling, blz.15:

“Veel grotere organisaties hebben een speciaal centraal meldpunt ingericht en kenbaar gemaakt. Bij Politie gaat het om het Landelijk Meldpunt Misstanden. Dit meldpunt bestaat uit een verzameling van vertrouwenspersonen integriteit.”

⁴ Artikel 10 van de Klokkenuidersregeling geeft de korpschef impliciet de bevoegdheid dit te bepalen.

⁵ Zie verder onder 5.t/m 7.: de VPI in het LMM.

⁶ Zie onder 6. laatste alinea.

⁷ Nota van toelichting Klokkenuidersregeling blz.15

Het LMM fungeert als adviesorgaan op het gebied van vermoedens van misstanden voor:

- potentiële melder en
- de korpschef

Strikte rollenscheiding

Om te voorkomen dat een VPI in een spagaat raakt, doordat hij of zij als onderdeel van het LMM, zowel adviseur voor de (potentiële) melder is als voor de korpschef, hanteert het LMM een strikte rollenscheiding. Het LMM wijst een potentiële melder een VPI (naar keuze van de melder) toe. Deze VPI wordt het exclusieve aanspreekpunt voor de melder. Deze VPI zal in de betreffende casus geen rol vervullen in het LMM als adviesorgaan van de korpschef en zich slechts richten op de adviestaak richting de medewerker (zie hierboven onder 3.). Zo kan recht worden gedaan aan de verwachting van vertrouwelijkheid die de functie oproept en die nodig is om de drempel te verlagen.

In de nota van toelichting van de Klokkenluidersregeling wordt dit expliciet benoemd:
“Zo is bij de sector Politie het adviseren van (potentiële) melders enerzijds en het adviseren van het bevoegd bezag anderzijds functioneel strikt gescheiden.”

Bescherming voor de melder

In aanvulling op de (wettelijke) benadelingsverboden⁸ is in artikel 2 van de Klokkenluidersregeling een algemene zorgplicht opgenomen voor de korpschef om te voorkomen dat een melder van een vermoeden van een misstand behalve rechtspositioneel ook anderszins bij de uitoefening van zijn functie nadelige gevolgen ondervindt naar aanleiding van diens melding. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan corrigerend optreden van de organisatie als blijkt dat de melder door zijn collega's onheus wordt bejegend vanwege de door hem gedane melding⁹.

De VPI - als exclusief aanspreekpunt voor de melder - is er alert op dat de melder als gevolg van het (formeel) melden van een vermoeden van misstand bij de uitoefening van zijn functie geen nadelige gevolgen ondervindt tijdens en na de behandeling van de melding.

6. DOORGELEIDING MELDING NAAR HET LMM

Wanneer een leidinggevende, een afdeling VIK of een ander loket, zoals bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen (VPO*), meent dat er bij hem of haar een vermoeden van een misstand wordt gemeld, dan leidt hij/zij deze de melding onverwijld door naar (een VPI van) het LMM.

Aanwijzing VPI

Het LMM wijst de medewerker op diens verzoek een VPI toe.

Formele melding

In de relatie tussen de VPI en de medewerker zal altijd eerst de vraag 'Wilt u van dit feitencomplex een melding van maken?' expliciet aan de orde moeten komen¹⁰. Als de medewerker deze vraag instemmend beantwoordt, treedt de volgende fase van weging in (zie onder 7.). De VPI stelt het LMM onverwijld in kennis van de melding en laat de weging¹¹ ervan over aan de overige VPI in het LMM.

**VPO*

Binnen onze politieorganisatie zijn er twee loketten waar iemand vertrouwelijk kan melden: de VPI en de VPO.

⁸ 125quinquies, derde lid, van de Ambtenarenwet, artikel 47, derde lid van de Politiewet 2012

⁹ Zie Nota van toelichting Klokkenluidersregeling, blz.11

¹⁰ Zie Nota van toelichting Klokkenluidersregeling, blz. 19

¹¹ De weging of er sprake is van een vermoeden van een misstand

In de nota van toelichting van de klokkenluidersregeling staat:

“Het aanstellen van een vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen kan een belangrijk onderdeel van dit beleid zijn. Een dergelijke vertrouwenspersoon is er voor medewerkers die meldingen of klachten hebben over ongewenst gedrag zoals agressie en geweld, seksuele intimidatie/ongewenste intimiteiten, pesten en discriminatie. (...) Sommige organisaties hebben er – vanwege die verschillende grondslagen/uitgangspunten – juist bewust voor gekozen de twee typen vertrouwenspersonen (integriteit en ongewenste omgangsvormen) gescheiden te houden. Het besluit biedt voor beide keuzes de ruimte.”

De VPO zijn binnen de politieorganisatie meer ingeburgerd. Zij zullen dan ook vaker worden benaderd dan de betrekkelijk nieuwe VPI. Ook zij worden benaderd met integriteitsschendingen, al dan niet vermoedens van misstanden (soms in combinatie met ongewenst omgangsvormen). Deze meldingen worden doorverwezen naar het LMM.

7. HANDELSWIJZE NA MELDING

Weging door het LMM

Het LMM weegt of er sprake is van een vermoeden van een misstand.

Namens de korpschef weegt het LMM of:

- a. de melding voldoet aan bovenstaande definitie van een vermoeden van een misstand;
- b. de melder te goeder trouw is en de melding naar behoren is gedaan¹².

De nota van toelichting bij de novelle van de Wet Huis voor klokkenluiders geeft een nadere duiding van wat onder «te goeder trouw» en «naar behoren» melden moet worden verstaan.

“Het gaat erom dat de melder in procedureel en materieel opzicht zorgvuldig moet handelen. Procedureel zorgvuldig handelen, houdt in dat de melder eerst intern heeft gemeld, zo nodig tot op het hoogste niveau, tenzij dat in redelijkheid niet van hem gevraagd kan worden. Van materieel zorgvuldig handelen is sprake als de melder een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden heeft dat de desbetreffende feiten juist zijn. Niet te snel mag worden aangenomen dat de melder niet te goeder trouw is. Voorop staat dat een melding te goeder trouw en naar behoren betekent dat de nodige zorgvuldigheid van een melder mag worden verwacht, zodat anderen niet onterecht beschadigd worden.”

Om vast te stellen of er sprake is van een te goeder trouw gedane melding en het vermoeden gebaseerd is op redelijke gronden¹³ weegt het LMM namens de korpschef de melding waarbij factoren van belang zijn als:

- Gaat het om een voldoende concrete gedraging?
- Betreft het een eigen waarneming (en niet ‘van horen zeggen’)?
- Is de melding voldoende geloofwaardig/waarschijnlijk?
- Zijn er aanwijzingen dan de melder niet te goeder trouw is?
- Is de melding goed valideerbaar¹⁴?
- Is de melder ontvankelijk¹⁵?

¹² Artikel 2 Klokkenluidersregeling

¹³ Conform definitie, Nota van toelichting Klokkenluidersregeling, blz. 10

¹⁴ Een melding is goed valideerbaar wanneer er relevante feiten en omstandigheden worden genoemd die goed controleerbaar en navolgbaar zijn. Zijn er goede onderzoeksmogelijkheden? (...) wanneer al eerder op andere wijze informatie beschikbaar is gekomen die de melding ondersteunt, helpt dat m de melding te valideren (Handreiking melding integriteitsschending BIOS, augustus 2007).

¹⁵ Artikel 10 Klokkenluidersregeling

Advies aan de korpschef

Het LMM adviseert de korpschef of de melding voldoet aan de gestelde criteria¹⁶.

Geen onderzoek

Indien de melding niet voldoet aan de criteria en er dus geen sprake is van een vermoeden van een misstand, meldt (namens) de korpschef (het LMM) het achterwege laten van een onderzoek en van de verdere behandeling van de melding zo spoedig mogelijk schriftelijk en gemotiveerd aan de melder¹⁷. De melder zal dan gewezen worden op de mogelijkheid zich te wenden tot het Huis voor Klokkenluiders. In het geval dit de vertrouwelijkheid van de melder niet schaadt, zal ook de betrokken politiechef c.q. directeur in kennis worden gesteld.

NB Een melding zal niet in alle gevallen leiden tot een schriftelijk, gemotiveerde kennisgeving van verdere behandeling. In het geval een melding geen vermoeden van een misstand betreft, dan is de Klokkenluidersregeling niet van toepassing. Is dit evident dan kan het LMM de melding - vormvrij - afdoen. De melding wordt wel geregistreerd¹⁸.

In de nota van toelichting van de Klokkenluidersregeling staat hierover:

“De ervaring leert dat bij een centraal meldpunt ook wel zogenaamde «bagatelkwesties» (die overduidelijk geen vermoeden van een misstand betreffen) worden «aangemeld». In die gevallen is er dus geen sprake van een melding van een misstand als bedoeld in dit Besluit. In de praktijk worden deze kwesties vaak mondeling afgedaan en indien van toepassing zal de betreffende persoon snel worden doorverwezen naar de juiste persoon of instantie. Na advisering van betrokkene kan dan worden afgezien van een officiële melding. In feite opereert het meldpunt in zulke gevallen als een (intern) adviespunt.”

Onverwijld onderzoek

Indien de korpschef van mening is dat er sprake is van een vermoeden van een misstand, stelt hij onverwijld een onderzoek in¹⁹.

De korpschef laat zich door het LMM laten adviseren met betrekking tot de samenstelling van een onderzoekscommissie.

Namens de korpschef bevestigt het LMM schriftelijk de ontvangst van de formele melding aan de melder (of aan de VPI, indien de melder vertrouwelijk is) en informeert de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft over de melding. Op dit moment zal ook de betrokken politiechef c.q. directeur in kennis worden gesteld, waarbij de gewenste vertrouwelijkheid van de melder in acht wordt genomen²⁰. De korpschef informeert slechts deze genoemde personen, indien daardoor het onderzoeksbelang of een belang van de melder niet onnodig of onevenredig kan worden geschaad.

Na afronding van het onderzoek

De korpschef stelt de melder of de VPI (in het geval van een vertrouwelijke melding) binnen twaalf weken na de melding²¹ schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek, het oordeel daarover en de eventuele consequenties die daaraan worden verbonden, met inachtneming van de benodigde vertrouwelijkheid.

De korpschef informeert de politiechef of het diensthoofd²² over de uitkomsten van het onderzoek en zijn oordeel. De betrokken politiechef of het diensthoofd is dan verantwoordelijk voor het uitzetten van

¹⁶ Tenzij op voorhand evident duidelijk is dat een melding geen vermoeden van een misstand betreft.

¹⁷ Artikel 10 Klokkenluidersregeling

¹⁸ Teneinde een goed beeld te krijgen, ook van lichte schendingen, die door hun eventuele stelselmatigheid ook een groot afbreukrisico vormen voor de organisatie.

¹⁹ Artikel 10 Klokkenluidersregeling

²⁰ Indien de melder vertrouwelijk wenst te blijven zal de identiteit niet bekend gemaakt worden.

²¹ op grond van artikel 16 lid 2 IK dient de melder gemotiveerd op de hoogte te worden gesteld wanneer deze termijn niet kan worden gehaald.

²² Afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek neemt de korpschef een beslissing tot het informeren van de juiste geadresseerde.

een traject ten behoeve van een passende afhandeling van de aanbeveling(en) binnen de eenheid of dienst en stelt het LMM (en deze de korpschef) op de hoogte van deze afhandeling.

8. MELDEN BIJ HET HUIS VOOR KLOKKENLUIDERS

De afdeling Onderzoek van het Huis voor klokkenluiders is een extern onafhankelijk onderzoek orgaan. Het heeft tot taak meldingen van vermoedens van misstanden te onderzoeken en de desbetreffende organisatie naar aanleiding van dat onderzoek van zijn oordeel en eventuele aanbevelingen te voorzien.

De externe procedure bij de afdeling Onderzoek van het Huis voor klokkenluiders staat open:

- een melder zich niet kan vinden in de uiteindelijke conclusie van het bevoegd gezag ten aanzien van de gemelde misstand; of
- een de melder niet - of niet tijdig - door de korpschef in kennis wordt gesteld van het naar aanleiding van de melding ingenomen standpunt; of
- als de afhandeling van de melding onredelijk lang is; of
- als de melding bij de leidinggevende of een VPI in redelijkheid niet kan worden gevraagd van de melder.

Dit laatste doet niet af aan het uitgangspunt dat misstanden of vermoedens daarvan eerst intern (binnen de politieorganisatie) aan de orde dienen te worden gesteld. De melder zal dan ook aannemelijk moeten maken dat er sprake is van een situatie of omstandigheden, waarin dit niet van hem/haar kan worden gevraagd. Het is aan de afdeling Onderzoek om te beoordelen of de rechtstreekse melding gerechtvaardigd is. Is de afdeling Onderzoek van oordeel dat de rechtstreekse melding niet terecht is, dan zal deze de betrokken medewerker adviseren om de kwestie eerst intern aan te kaarten.

Den Haag, oktober 2017