Eindrapport

Evaluatie Integriteitscommissie JenV

Eindrapport

25 april 2025

KWINK GROEP

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1. Inleiding 6

1.1 **Achtergrond en aanleiding evaluatie** 6

1.2 **Onderzoeksvragen** 6

1.3 **Conceptueel model en onderzoeksaanpak** 6

1.4 **Leeswijzer** 8

2. Beschrijving Integriteitscommissie JenV 11

2.1 **Oprichting** 11

2.2 **Taken** 11

2.3 **Organisatie** 12

2.4 **Werkwijze** 12

2.4.1 Belangrijkste begrippen 13
2.4.2 Uitgangspunten 13
2.4.3 Meldproces 14

2.5 **Middelen** 15

3. Toegankelijkheid 18

3.1 **Bekendheid en vindbaarheid** 18

3.1.1 Feiten 18
3.1.2 Percepties 20
3.1.3 Conclusies KWINK 20

3.2 **Laagdrempeligheid en begrijpelijkheid** 21

3.2.1 Feiten 21
3.2.2 Percepties 23
3.2.3 Conclusies KWINK 23

4. Taakuitvoering 26

4.1 **Procedurele rechtvaardigheid** 26

4.1.1 Feiten 26
4.1.2 Percepties 27
4.1.3 Conclusies KWINK 29

4.2 **Kwaliteit** 31

4.2.1 Feiten 31
4.2.2 Percepties 34
4.2.3 Conclusies KWINK 34

4.3 **Tijdigheid** 35

4.3.1 Feiten 35
4.3.2 Percepties 37

4.3.3 Conclusies KWINK 37

4.4 **Onafhankelijkheid** 38

4.4.1 Feiten 38
4.4.2 Percepties 39
4.4.3 Conclusies KWINK 40

5. Impact 42

5.1 **Resultaten en effecten** 42

5.1.1 Feiten 42
5.1.2 Percepties 44
5.1.3 Conclusies KWINK 44

6. Conclusies en aanbevelingen 47

6.1 **Beantwoording onderzoeksvragen** 47

6.2 **Aanbevelingen** 51

Bijlage 1: Geïnterviewde organisaties 55

Bijlage 2: Overzicht opvolging van aanbevelingen uit VU-rapport 56

Samenvatting

In 2025 bestaat de Integriteitscommissie JenV (ICJenV) vijf jaar. De ICJenV heeft dit moment aangegrepen om een onafhankelijke evaluatie te laten uitvoeren naar haar werking en betekenis. KWINK groep is gevraagd deze evaluatie uit te voeren, met als centrale onderzoeksvragen: wat is feitelijk opgeleverd aan meldingen, onderzoeken en adviezen; speelt de ICJenV een rol van betekenis; en levert de ICJenV op wat bij de oprichting werd beoogd?

De ICJenV is ingesteld als extern meldpunt waar JenV-medewerkers terecht kunnen met meldingen over (vermoedens van) integriteitsschendingen door een leidinggevende, over (vermoedens van) een misstand, of over benadeling als gevolg van het doen van een eerdere interne melding. Het doel van deze evaluatie is om inzicht te verkrijgen in de werking van de ICJenV en om lessen en aanbevelingen te formuleren voor verdere versterking van haar positie en taakuitvoering.

Voor het evaluatieonderzoek is gebruikgemaakt van meerdere methoden. Er is een documentanalyse verricht, er zijn meldingen geanalyseerd en er zijn 24 gesprekken gevoerd met direct betrokkenen zoals melders en personen op wie meldingen betrekking hadden. Daarnaast is gesproken met stakeholders binnen en buiten het integriteitslandschap van JenV, waaronder integriteitsfunctionarissen, dienstonderdelen en andere betrokkenen.

Resultaten en opbrengsten

Sinds de start in 2020 heeft de ICJenV 140 meldingen afgehandeld. Van deze meldingen zijn er 26 afgerond met een adviesrapport, waarvan 12 meldingen (deels) gegrond zijn verklaard. Daarnaast zijn 7 meldingen afgehandeld via een signaalgesprek of signaalbrief (een gesprek of brief om een signaal over te brengen aan de leiding van het dienstonderdeel). Van de overige ongeveer 100 meldingen is een deel doorverwezen naar andere instanties (ongeveer 15%), opgepakt door de eigen organisatie van de melder (ongeveer 20%) of heeft de ICJenV besloten om geen onderzoek te doen (ongeveer 31%).

We constateren dat er geen feitelijke informatie is over de opvolging van adviezen in de praktijk. We kunnen daardoor geen (feitelijke) conclusies trekken over de mate waarin adviezen van de ICJenV in de praktijk zijn opgevolgd door de organisaties. Wel constateren we dat het bevoegd gezag de conclusies en adviezen van de ICJenV op papier over het algemeen overneemt en aangeeft maatregelen te treffen om de geconstateerde problemen aan te pakken.

We zien dat de ICJenV de taken uitvoert die in het Instellingsbesluit zijn opgenomen en in die zin levert de ICJenV op wat bij de oprichting de bedoeling was. Ook concluderen we dat de ICJenV een rol van betekenis speelt in de zin dat melders bij een externe integriteitscommissie terechtkunnen. De betekenis die wordt toegekend aan een externe integriteitscommissie (in plaats van alleen een intern meldpunt) was ten tijde van de inrichting groot en dat is niet veranderd. Ook concluderen we dat de ICJenV een commissie is die haar taken breed opvat en zodoende een rol van betekenis speelt die verder gaat dan enkel het behandelen van meldingen en het doen van onderzoek naar meldingen. De ICJenV voert ook signaalgesprekken en verstuurt signaalbrieven bij meldingen die niet onderzoekswaardig of onderzoekbaar zijn. Voorts verricht de ICJenV diverse inspanningen die niet alleen bijdragen aan de bekendheid en vindbaarheid van de ICJenV zelf, maar ook breder binnen JenV een bijdrage leveren aan de bekendheid en bewustwording rondom het thema integriteit. Bovendien toont de ICJenV lerend vermogen en ontwikkelt haar werkwijze actief door op basis van interne reflectie en externe feedback.

Wat zijn de belangrijkste aanbevelingen?

De evaluatie resulteert in zes aanbevelingen voor verbetering. Hierna lichten we deze kort toe:

Aanbeveling 1. Verkort de doorlooptijden van onderzoeken. De huidige doorlooptijden zijn te lang en doen afbreuk aan het vertrouwen en de impact van het werk van de ICJenV. We bevelen aan om het verkorten van doorlooptijden als specifieke tijdelijke opgave te beleggen bij één commissielid, te investeren in betere managementinformatie en externe expertise te blijven benutten. Ook dienstonderdelen kunnen bijdragen door tijdig te reageren tijdens lopende onderzoeken.

Aanbeveling 2: Blijf procedurele rechtvaardigheid doorontwikkelen, juist ook vanuit het perspectief van de personen op wie de melding betrekking heeft. De ICJenV is zich de afgelopen jaren meer gaan richten op de positie van de personen op wie de melding betrekking heeft, maar dat laat onverlet dat de procedurele rechtvaardigheid op onderdelen nog verder te optimaliseren en verbeteren is. We bevelen aan om de website meer in balans te brengen en bijvoorbeeld ook een gedeelte in te richten vanuit het perspectief van een persoon op wie de melding betrekking heeft. We geven daarnaast ter overweging mee om de werkwijze en inrichting van wederhoor waar mogelijk te optimaliseren. We merken op dat niet alle ontevredenheid van melders en personen op wie de melding betrekking heeft kan worden weggenomen: er zijn vaak ook goede redenen waarom iets is ingericht zoals het is ingericht.

Aanbeveling 3: Vergroot uniformiteit, navolgbaarheid en duidelijkheid van adviesrapporten en maak een integraal Handboek voor onderzoekers. Stakeholders die kritisch zijn op de kwaliteit van de onderzoeksrapporten van de ICJenV, wijzen vooral op de navolgbaarheid, de duidelijkheid en de opvolgbaarheid van de uiteindelijke oordelen. Deze signalen hadden de ICJenV overigens ook al eerder bereikt en de ICJenV heeft daarom reeds verbeteringen ingezet. Hiernaast hebben we geconstateerd dat er niet één integraal Handboek voor onderzoekers beschikbaar is waarin informatie over de werkwijze uit verschillende memo's en andere documenten samenkomt. Wij bevelen daarom aan om zo'n integraal Handboek te maken (voor onderzoekers) ten einde de uniformiteit van de werkwijze en de uniformiteit, navolgbaarheid en duidelijkheid van de rapporten en andere producten sterker te borgen. Daarnaast bevelen we aan om te overwegen een 'jurisprudentiebibliotheek' op te zetten, zodat door externe onderzoekers beter geleerd kan worden van eerdere onderzoeken die zijn uitgevoerd door andere onderzoekers dan henzelf.

Aanbeveling 4. Ontwikkel meer inzicht in de opvolging van aanbevelingen. We bevelen de ICJenV aan om meer inzicht te ontwikkelen op het gebied van de opvolging van haar adviezen, zodat zowel de ICJenV als JenV daarvan kunnen leren. Een contactmoment met het bevoegd gezag één jaar na afronding van het onderzoek, zoals de op de website gepubliceerde Werkwijze nu ook voorschrijft, kan aan dit inzicht bijdragen. De ICJenV zou er ook voor kunnen kiezen om niet voor elke individuele zaak een contactmoment achteraf te doen, maar bijvoorbeeld jaarlijks een reflectiemiddag te organiseren met verschillende stakeholders om gezamenlijk te reflecteren op en leren van de opvolging van adviezen.

Aanbeveling 5: Publiceer een geactualiseerde Werkwijze en pas de Werkwijze telkens aan als de werkwijze verandert. De werkwijze van de ICJenV wijkt in de praktijk op een (beperkt) aantal punten af van de op de website gepubliceerde Werkwijze. We bevelen de ICJenV aan om de gepubliceerde Werkwijze aan te passen zodat die correspondeert met de werkwijze die in de praktijk wordt gevolgd (en daarbij bijvoorbeeld niet te wachten op publicatie van de herziening van het Instellingsbesluit).

Aanbeveling 6: Blijf aandacht besteden aan de bekendheid en vindbaarheid van de ICJenV. De bekendheid van de ICJenV onder JenV-medewerkers verschilt sterk per dienstonderdeel en vraagt blijvend aandacht. Activiteiten zoals netwerkgesprekken, themabijeenkomsten en contacten met vertrouwenspersonen zijn belangrijk om te blijven organiseren om de zichtbaarheid te vergroten. Hier ligt ook een taak voor de dienstonderdelen zelf. Ook geven we de ICJenV ter overweging mee om een paar keer per jaar werkbezoeken af te leggen aan onderdelen van de verschillende dienstonderdelen.

1. Inleiding

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding evaluatie

De Integriteitscommissie van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: ICJenV) is in 2020 opgericht om meldingen te behandelen (1) over een vermoeden van een misstand, (2) over een vermoeden van een integriteitsschending of ongewenste omgangsvormen door gedragingen van één of meer leidinggevenden of (3) over een benadeling die een medewerker heeft ondervonden die voortkomt uit het feit dat hij/zij een melding heeft gedaan.[1] Uniek aan de ICJenV is dat zij als eerste integriteitscommissie volledig extern en onafhankelijk van het ministerie is gepositioneerd. De ICJenV is hiermee de eerste integriteitscommissie van de Rijksoverheid die op deze manier is ingericht. In 2025 bestaat de ICJenV vijf jaar. Dit moment heeft de ICJenV willen aangrijpen om terug te blikken op het functioneren van de ICJenV in de afgelopen vijf jaren. Daarom heeft de ICJenV aan KWINK groep gevraagd een onafhankelijke evaluatie uit te voeren.

1.2 Onderzoeksvragen

De evaluatie richt zich op de volgende drie onderzoeksvragen:

1. Heeft de ICJenV opgeleverd wat bij de oprichting de bedoeling was zoals verwoord in het Instellingsbesluit?
2. Speelt de ICJenV een rol van betekenis?
3. Feitelijk overzicht: aantal meldingen, aantal onderzoeken (gegrond/ongegrond)[2], aantal signaalgesprekken, wat is er met de aanbevelingen van de ICJenV gedaan?

1.3 Conceptueel model en onderzoeksaanpak

In deze evaluatie is een conceptueel model gebruikt om de onderzoeksvragen goed te kunnen beantwoorden. Dit model vormt de basis voor de thematische indeling van het rapport. We richten ons op drie hoofdaspecten van het functioneren van de ICJenV: (1) toegankelijkheid, (2) taakuitvoering en (3) impact.

Onder het aspect **toegankelijkheid** onderscheiden we twee toetsingscriteria die relevant zijn voor het functioneren van de ICJenV:

- Bekendheid en vindbaarheid van de ICJenV;
- Laagdrempeligheid en begrijpelijkheid van de procedure bij de ICJenV.

Onder het aspect **taakuitvoering** onderscheiden we vier toetsingscriteria die relevant zijn:

- Procedurele rechtvaardigheid (voor melders en personen op wie de melding betrekking heeft);
- Kwaliteit van de taakuitvoering bij het behandelen van meldingen en het uitvoeren van onderzoeken;

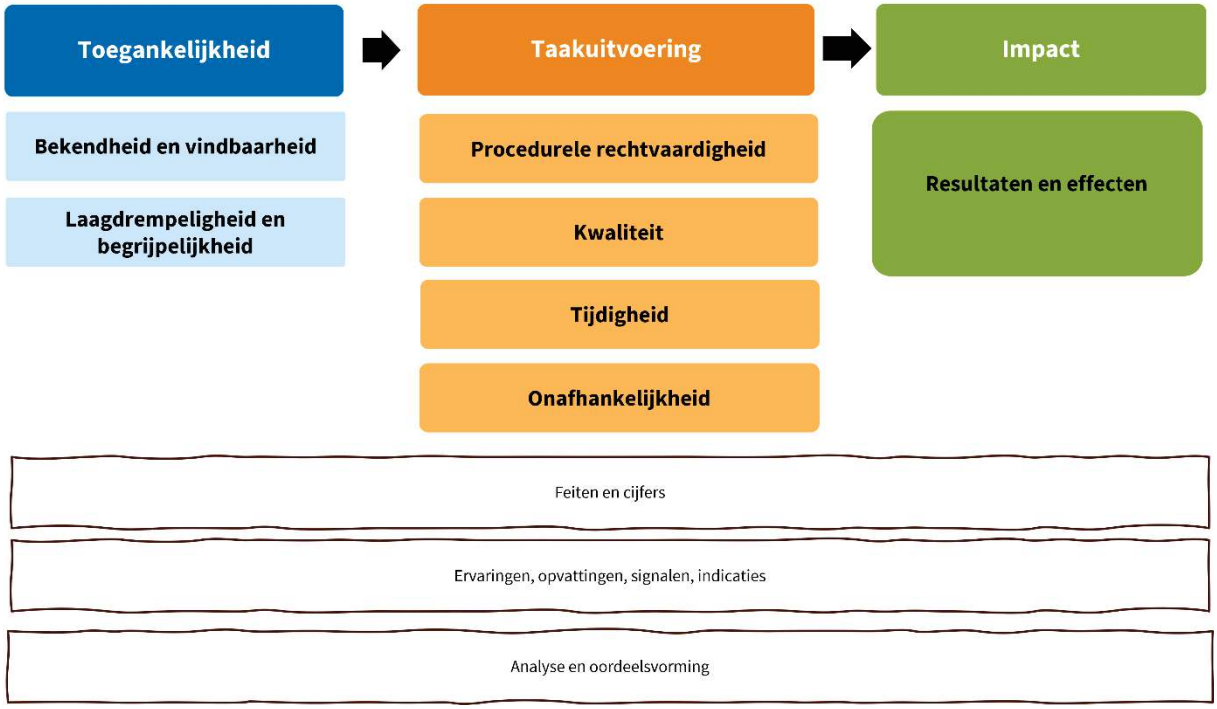
[1] Instellingsbesluit Integriteitscommissie JenV (2020). Ministerie van JenV. Zie: Instellingsbesluit - Integriteitscommissie JenV.
[2] Gedurende deze evaluatie heeft de ICJenV besloten om niet meer over gegrond/ongegrond te spreken, maar te kijken naar de vraag of er een norm is overschreden en zo ja, welke norm op basis van welke regelingen/protocollen zoals genoemd in het toetsingskader.

- Tijdigheid en snelheid die wordt bereikt in het proces (doorlooptijden);
- Onafhankelijkheid van het functioneren van de ICJenV.

Onder het aspect **impact** analyseren we welke resultaten de ICJenV heeft geboekt. We brengen hier de feitelijke opbrengsten in beeld: hoeveel meldingen zijn gedaan, hoe deze meldingen zijn behandeld en waartoe ze hebben geleid, wat de uitkomsten van onderzoeken zijn geweest. Daarbij kijken we, voor zover dat te onderzoeken is, naar de opvolging van de adviezen die de ICJenV heeft gegeven, naar het lerend vermogen dat optreedt bij de dienstonderdelen als gevolg van de interventies van de ICJenV en naar de eventuele preventieve werking die uit gaat van het bestaan van de ICJenV.

Het model volgt hiermee de drie fasen in de afhandeling van meldingen: vóór de melding (toegankelijkheid), tijdens de behandeling (taakuitvoering) en na afronding van het onderzoek (impact). Bij elk toetsingscriterium:

- Hebben we eerst de feitelijke gegevens en cijfers verzameld die beschikbaar zijn;
- Hebben we vervolgens de percepties van betrokkenen over het functioneren van de ICJenV op dit criterium verzameld. Het gaat om de opvattingen, ervaringen en signalen van zowel stakeholders als van melders én van personen op wie de melding betrekking heeft;
- En zijn we tot slot aan de hand van analyse tot eigen conclusies gekomen (gezien hebbende de feiten en gehoord hebbende de percepties).



Figuur 1. Conceptueel model.

Voor deze evaluatie hebben we gebruikgemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

- **Documentanalyse**. Hiervoor bestudeerden we onder meer het Instellingsbesluit Integriteitscommissie JenV (hierna: Instellingsbesluit), documenten over de werkwijze en het Informatieprotocol van de ICJenV, jaarverslagen en enkele memo's van het secretariaat. Ook namen we brieven mee die door de ICJenV ter afronding van meldingen zijn verstuurd. Hiervoor heeft de ICJenV alle brieven ter afronding van de ontvangen meldingen in 2023 anoniem gemaakt en met ons gedeeld. De ICJenV gaf aan dat 2023 een representatief jaar is voor de periode waarin zij actief is geweest. De documentanalyse leverde feitelijke informatie op over de inrichting en

werkwijze van de ICJenV, evenals over de aard van de meldingen. Deze informatie vormde mede de basis voor de verdere uitwerking van de interviewvragen en de opzet van de interviews.

- **Gesprekken met stakeholders binnen en buiten het ministerie van JenV.** We hebben 23 gesprekken gevoerd met betrokken stakeholders. Hiervoor hebben we gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van vakbonden, de departementale ondernemingsraad (DOR), integriteitsfunctionarissen binnen en buiten het integriteitslandschap van het ministerie van JenV, verschillende dienstonderdelen waarvan de medewerkers een melding kunnen doen bij de ICJenV, met externe betrokken partijen (waaronder de extern ingehuurde onderzoekers, communicatiemedewerkers van het CAOP en de partij die betrokken was bij de ontwikkeling van het ICT-systeem van de ICJenV), met de oud-voorzitter van de ICJenV, en uiteraard met de huidige commissieleden en het secretariaat. In bijlage 1 is een volledige lijst opgenomen met gesproken organisaties en dienstonderdelen.
- **Gesprekken met melders en personen op wie meldingen betrekking hadden.** We hebben 24 gesprekken gevoerd met melders dan wel personen op wie de melding betrekking had. In deze gesprekken hebben wij hun ervaringen opgehaald over de toegankelijkheid, de taakuitvoering en de impact van de werkzaamheden van de ICJenV. Wij hebben zelf de selectie gemaakt van de personen die zijn benaderd om zich door ons te laten interviewen. We hebben daartoe de ICJenV gevraagd een geanonimiseerde lijst beschikbaar te stellen met daarin de feitelijke kenmerken (dus geen persoonsgegevens) van alle tot dan toe ontvangen meldingen: de datum van de melding, de datum van afronding, de wijze van afronding, het betreffende dienstonderdeel en een beknopte beschrijving van de aard van de melding. Op basis van deze gegevens hebben we een selectie gemaakt van 100 (afgeronde) meldingen, waarbij in de selectie rekening is gehouden met spreiding over de verschillende dienstonderdelen, jaar van afronding, wijze van afhandeling en inhoud van de melding. De ICJenV heeft vervolgens op ons verzoek voor de door ons geselecteerde meldingen een bericht gestuurd aan de betreffende melders en personen op wie de melding betrekking had. Aan hen is bericht dat zij zich rechtstreeks bij KWINK groep kunnen melden (via een bijgevoegde inschrijflink) als zij bereid zouden zijn hun ervaringen met de onderzoekers van KWINK groep te delen. Door deze procedure is de identiteit van de 24 gesproken personen niet bekend bij de ICJenV. Om de anonimiteit van deze personen te waarborgen zijn ook geen andere aanvullende gegevens over deze personen in dit rapport vermeld. Kort samengevat: we hebben zelf de selectie gemaakt, maar zijn (uiteraard) wel afhankelijk geweest van de bereidheid van de benaderde personen om zich te laten interviewen. Wij realiseren ons dat op dat punt sprake kan zijn van selectieve non-respons of selectieve respons (net als in bijvoorbeeld schriftelijke enquêtes ook altijd het geval is). Daar is, voor zover mogelijk, ook rekening mee gehouden in de analyse.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de ICJenV op hoofdlijnen. We gaan in op de taken, organisatie, werkwijze en middelen van de ICJenV.

Hoofdstuk 3 behandelt de toegankelijkheid van de ICJenV. We onderzoeken in hoeverre de ICJenV bekend en vindbaar is, en in hoeverre de toegang laagdrempelig en begrijpelijk is.

In hoofdstuk 4 staat de taakuitvoering van de ICJenV centraal. We kijken naar de procedurele rechtvaardigheid, de kwaliteit, de tijdigheid (snelheid, doorlooptijden) en de onafhankelijkheid.

Hoofdstuk 5 gaat in op de impact van het werk van de ICJenV. Hiervoor brengen we de resultaten en opbrengsten in kaart. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 maken we steeds onderscheid tussen feitelijke

informatie, percepties van betrokkenen en conclusies van KWINK groep. Dat zijn telkens de drie subparagrafen van het betreffende toetsingscriterium.

Tot slot bevat hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen. We beantwoorden de drie centrale onderzoeksvragen en formuleren op basis van de bevindingen enkele aanbevelingen.

2. Organisatie ICJenV

2. Beschrijving Integriteitscommissie JenV

2.1 Oprichting

De oprichting van de ICJenV in 2020 is voortgekomen uit de wens om te voorzien in een externe en onafhankelijke voorziening voor de behandeling van integriteitsmeldingen van medewerkers over leidinggevenden het ministerie van JenV. De secretaris-generaal (hierna: SG) is daartoe, mede op initiatief van de vakbonden en medezeggenschapsorganen, in overleg getreden over de inrichting van een commissie buiten het ministerie. Dit resulteerde in de instelling van een externe integriteitscommissie.

2.2 Taken

De ICJenV behandelt meldingen en klachten over mogelijke integriteitskwesties binnen het ministerie van JenV. De formele taken van de ICJenV zijn vastgelegd in het Instellingsbesluit.[3] Volgens het Instellingsbesluit is de ICJenV bevoegd om drie typen meldingen in behandeling te nemen:

1. Een vermoeden van een misstand in de zin van Artikel 1, onder d van de Wet Huis voor klokkenluiders[4];
2. Een vermoeden van een integriteitschending of ongewenste omgangsvormen - niet zijnde een misstand - dat betrekking heeft op gedragingen van één of meer leidinggevenden die de (gemandateerde) bevoegdheid hebben gekregen om ten aanzien van medewerkers besluiten te nemen met voor hen (nadelige) rechtspositionele gevolgen, dan wel een mandaat hebben om financiële verplichtingen aan te gaan;[5]
3. Een melding van een daadwerkelijke benadeling die een medewerker ondervonden heeft, die volgens hem/haar in hoofdzaak voortkomt uit het feit dat hij/zij een melding of klacht (zoals onder 1. of 2.) heeft gedaan.

De ICJenV beoordeelt voor elke melding of er reden is voor nader onderzoek. Daarbij kijkt zij naar vier aspecten: de aard en ernst van de melding, de mogelijkheid om feiten vast te stellen, de acties die reeds zijn ondernomen binnen de organisatie, en de aansluiting van de melding op de taakomschrijving in het Instellingsbesluit. Wanneer geen nader onderzoek nodig is, informeert de ICJenV de melder hierover. In gevallen waarin wel een onderzoek wordt gestart, voert de ICJenV een feitenonderzoek uit en stelt zij een adviesrapport op. Dit rapport bevat bevindingen, een oordeel en een advies aan het bevoegd gezag.

---

[3] Instellingsbesluit Integriteitscommissie JenV (2020). Ministerie van JenV. Zie: Instellingsbesluit - Integriteitscommissie JenV.

[4] Deze wet is inmiddels overgegaan in de Wet Bescherming klokkenluiders. Zie: wetten.nl - Regeling - Wet bescherming klokkenluiders - BWBR0037852.

[5] Het Instellingsbesluit van de ICJenV hanteert een andere terminologie dan de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR), terwijl beide documenten van het Rijk zijn (en niet van de ICJenV). Waar het Instellingsbesluit een onderscheid maakt tussen integriteitsschendingen én ongewenste omgangsvormen, beschouwt de GIR ongewenste omgangsvormen als een onderdeel van een integriteitsschending. Er is dus sprake van tegenstrijdigheid tussen beide documenten als het gaat om deze begrippen. In de praktijk sluit de ICJenV zich inmiddels aan bij de definitie zoals gehanteerd in de GIR.

De ICJenV heeft daarnaast de taak om een meldpunt in te richten waar medewerkers terechtkunnen met hun melding of klacht. Aan deze taak is invulling gegeven met de oprichting van de website MeldpuntintegriteitJenV.nl.[6]

2.3 Organisatie

De ICJenV is een zelfstandig en onafhankelijk orgaan dat is gepositioneerd buiten het ministerie van JenV. Zowel de personele inrichting als de technische ondersteuning zijn los georganiseerd van het ministerie.

De ICJenV bestaat uit drie leden, waaronder een voorzitter. De leden worden namens de minister benoemd door de SG voor een periode van drie jaar met de mogelijkheid tot een eenmalige verlenging van nog eens drie jaar.[7] De voorzitter wordt benoemd nadat is vastgesteld dat de DOR en het DGO hiermee instemmen. Het Instellingsbesluit bepaalt voorts dat één van de leden wordt benoemd op voordracht van de DOR en het DGO. De ICJenV geeft daarnaast aan dat één van de leden wordt benoemd op voordracht van een vertegenwoordiging van bestuurders van de clusters, diensten en agentschappen die onder de reikwijdte van de ICJenV vallen. Sinds de oprichting hebben zich enkele wisselingen voorgedaan in de samenstelling van de ICJenV. Per 1 januari 2024 is een nieuwe voorzitter aangetreden en is er per 1 januari 2025 een nieuw commissielid aangesteld op voordracht van de DOR/DGO.[8]

De ICJenV wordt ondersteund door een eigen secretariaat en meldpunt, beide ondergebracht bij het CAOP, gevestigd aan het Lange Voorhout in Den Haag. Het secretariaat bestaat uit drie medewerkers: een secretaris, een plaatsvervangend secretaris en een secretaresse. De secretaris en plaatsvervangend secretaris verrichten voorbereidende, (inhoudelijk) adviserende en coördinerende werkzaamheden ten aanzien van meldingen en de secretaresse biedt administratieve en organisatorische ondersteuning aan de commissieleden.

Het Meldpunt vormt het eerste aanspreekpunt voor melders. Gespecialiseerde medewerkers van het CAOP ontvangen meldingen, onderhouden het eerste contact met de melder en dragen de melding over aan het secretariaat van de ICJenV.

Verder maakt de ICJenV geen gebruik van andere ondersteunende diensten of ICT-infrastructuur van het ministerie. De ICJenV beschikt over een eigen, beveiligd ICT-systeem en een zelfstandig beheerd zaakvolgsysteem. Deze zijn door de ICJenV ontwikkeld voor het werk van de ICJenV en zijn georganiseerd buiten het ministerie.

2.4 Werkwijze

De ICJenV heeft haar 'Werkwijze Integriteitscommissie voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid' (hierna: de gepubliceerde Werkwijze) gepubliceerd op de website van het Meldpunt.[9] Hierin worden de belangrijkste begrippen gedefinieerd, verschillende uitgangspunten van de werkwijze genoemd, en wordt het meldproces stapsgewijs beschreven.

---

[6] Website van het Meldpunt. Zie: Integriteitscommissie JenV.
[7] Instellingsbesluit Integriteitscommissie JenV (2020). Ministerie van JenV. Zie: Instellingsbesluit - Integriteitscommissie JenV.
[8] Artiklen op website van het Meldpunt (2024, 2025). Zie: Nieuwe voorzitter Integriteitscommissie JenV per 1 januari 2024 - Integriteitscommissie JenV en Bernard Jan de Groot nieuw commissielid - Integriteitscommissie JenV.
[9] Werkwijze Integriteitscommissie voor het Ministerie van JenV (2021). Zie: Werkwijze-ICJenV-2021.pdf.

2.4.1 Belangrijkste begrippen

De ICJenV hanteert een eigen definitie voor de belangrijkste begrippen uit de gepubliceerde Werkwijze, zoals melding of klacht, misstand, integriteitschending, ongewenst omgangsvormen[10], melder en betrokkenen. De ICJenV hanteert in haar werkwijze de volgende definities:

- **Melding of klacht:** Een melding of klacht is een schriftelijke of mondelinge uiting van een vermoeden van een misstand, integriteitsschending of benadeling.
- **Misstand:** Een misstand is het vermoeden dat er als gevolg van onbehoorlijk handelen of nalaten in een organisatie iets mis is waardoor het maatschappelijk belang in het geding is:
  - er is sprake van overtreding van de wet en/of;
  - er is gevaar voor de volksgezondheid en/of;
  - er is gevaar voor de veiligheid van personen en/of;
  - er is gevaar voor de aantasting van het milieu en/of;
  - er is gevaar voor het goed functioneren van de organisatie als gevolg van onbehoorlijk handelen of nalaten
- **Integriteitsschending:** Van een integriteitschending is sprake als een medewerker schade toebrengt aan het aanzien van het bestuursorgaan als zijnde een fatsoenlijke en integere overheidsorganisatie.
- **Ongewenste omgangsvormen:** Onder ongewenste omgangsvormen worden onder meer verstaan:
  - het maken van direct of indirect onderscheid in de arbeidssituatie;
  - (seksuele) intimidatie;
  - discriminatie;
  - agressie;
  - geweld;
  - pesten.
- **Melder:** Een melder is degene die een vermoeden van een misstand of een integriteitsschending ter kennisgeving brengt aan de ICJenV.
- **Betrokkenen:** Betrokkenen zijn de melder, het bevoegd gezag, de persoon of de personen op wie een melding betrekking heeft of die door een melding geraakt worden dan wel personen die relevante informatie kunnen verstrekken.

2.4.2 Uitgangspunten

In de gepubliceerde Werkwijze benoemt de ICJenV een aantal uitgangspunten, welke als basis dienen voor de Werkwijze van de ICJenV. De uitgangspunten van de ICJenV, zoals beschreven in de Werkwijze, zijn:

- **Kernwaarden**: De ICJenV voert haar taken uit op basis van de kernwaarden veiligheid, betrouwbaarheid, onafhankelijkheid en deskundigheid.
- **Uniforme aanpak**: Meldingen worden door de ICJenV op een consistente en uniforme manier behandeld.
- **Recht op ondersteuning:** Melders en betrokkenen hebben het recht om zich te laten bijstaan door een advocaat of vertrouwenspersoon. De kosten hiervoor worden niet door de ICJenV vergoed.
- **Identiteitsbescherming**: Personen die namens de ICJenV betrokken zijn bij een melding maken de identiteit van de melder niet bekend zonder diens toestemming. Tegelijkertijd kan de ICJenV absolute geheimhouding van de identiteit niet volledig garanderen.

[10] Zoals eerder benoemd, is er sprake van een tegenstrijdigheid in het gebruik van terminologie van de begrippen integriteitsschending en ongewenste omgangsvorm tussen het Intstellingsbesluit van de ICJenV en de Integriteit Rijk (GIR). In de praktijk sluit de ICJenV zich inmiddels aan bij de definitie zoals gehanteerd in de GIR.

- **Toegankelijkheid:** De ICJenV wil meldingen en klachten laagdrempelig behandelen. Daarom is communicatie zowel mondeling als schriftelijk mogelijk. Alle contacten worden intern vastgelegd.
- **Voortgangsinformatie:** Melders en betrokkenen worden maandelijks geïnformeerd over de voortgang van hun melding. De ICJenV bepaalt zelf de prioriteiten en streeft ernaar meldingen zo snel mogelijk af te handelen.
- **Intrekken van meldingen:** Als een melder zijn melding wil intrekken, beoordeelt de ICJenV of het passend is om het onderzoek voortijdig te beëindigen.

2.4.3 Meldproces

De ICJenV beschrijft het meldproces in tien stappen op de website.[11] Dat zijn (kort weergegeven) de volgende stappen (waarbij de stappen zes tot en met tien alleen worden doorlopen indien de ICJenV na het vooronderzoek in stap vijf besluit om zelf onderzoek te doen naar aanleiding van de melding):

1. **Ontvangst:** Het Meldpunt neemt de melding in ontvangst en neemt binnen enkele werkdagen contact op met de melder.
2. **Extra informatie opvragen:** Het ondersteunende secretariaat vraagt, uitdrukkelijk alléén met toestemming van de melder, extra informatie op bij de werkgever als zij inschatten dat dit nodig is voor een goed inzicht in de melding en een eventueel later te starten onderzoek.
3. **Beoordeling ontvankelijkheid:** De melding van de melder, inclusief eventuele extra informatie, wordt voorgelegd aan de ICJenV. De ICJenV besluit vervolgens of de melding verder in behandeling wordt genomen of doorgestuurd moet worden naar een andere instantie.
4. **Eerste terugkoppeling:** Binnen tien werkdagen na het indienen van de melding hoort de melder of de ICJenV aanleiding ziet om vervolgstappen te nemen en de melding verder te behandelen.
5. **Vooronderzoek:** Als de melding in behandeling wordt genomen, start een vooronderzoek waarin de melding wordt getoetst aan vier aspecten, zijnde aard en ernst van de melding, de mogelijkheid om feiten te kunnen vaststellen of onderzoeken, de tot dan toe genomen activiteiten door de melder en anderen binnen de eigen werkorganisatie, en of de melding past binnen de taakstelling van de ICJenV. Na voltooiing van het vooronderzoek beslissen de commissieleden of de melding wordt doorverwezen naar een andere instantie (bijvoorbeeld bij een melding van niet-JenV-ers), of de melding (in overleg met melder) wordt opgepakt door de eigen organisatie van de melder (waarbij de ICJenV overigens wel de voortgang monitort), of de melding wordt afgerond zonder onderzoek (waarbij de ICJenV dit aan de melder mededeelt middels een brief, waarin de motivatie voor dit besluit nader wordt toegelicht) of dat de ICJenV zelf onderzoek gaat doen. Als de ICJenV besluit zelf onderzoek te doen, dan volgen de stappen zes tot en met tien hierna.
6. **Samenstellen onderzoeksteam:** Als de ICJenV besluit om een onderzoek in te stellen, dan wordt een onderzoeksteam samengesteld. Tijdens het onderzoek worden alle schriftelijke bronnen geraadpleegd en gesprekken gevoerd met betrokkenen.
7. **Reactie eerste deel rapport:** Na afronding van het onderzoek krijgen betrokkenen in het kader van wederhoor tien werkdagen de gelegenheid om te reageren op de feiten, omstandigheden en bevindingen in het eerste deel van het rapport dat uit het onderzoek voortvloeit.
8. **Oordeel van de ICJenV:** Op basis van het eerste deel van het rapport formuleert de ICJenV, in volledige onafhankelijkheid, een oordeel over de melding van de melder.
9. **Definitieve adviesrapport:** Het complete adviesrapport (inclusief het oordeel) wordt verzonden aan het (hoogste) bevoegd gezag van het organisatieonderdeel waarop de melding betrekking heeft. Tegelijkertijd ontvangen de melder en degene op wie de melding betrekking heeft een

[11] Beschrijving meldproces. MeldpuntintegriteitJenV.nl. Zie: Hoe werkt het? - Integriteitscommissie JenV.

afschrift. Het (hoogste) bevoegd gezag wordt gevraagd om binnen zes weken na ontvangst van het rapport een standpunt in te nemen en de ICJenV en de melder te informeren over de opvolging van het adviesrapport.

10. **Afsluiting dossier:** Zodra het definitieve adviesrapport is verstuurd, is de melding formeel afgerond. Dat laat onverlet dat de ICJenV daarna nog wel de reactie van het bevoegd gezag op het adviesrapport dient te ontvangen en dat de ICJenV een geanonimiseerde samenvatting op haar website kan publiceren.[12]

Het beschreven meldproces laat zien dat niet elke melding leidt tot een onderzoek en adviesrapport. Na het vooronderzoek kan de ICJenV ook besluiten een melding, in overleg met de melder over te dragen aan de eigen organisatie, door te verwijzen naar een andere instantie, af te ronden zonder onderzoek of af te ronden met een signaalgesprek of signaalbrief. Dit laatstgenoemde instrument zet de ICJenV in wanneer zij oordeelt dat meldingen niet onderzoekswaardig of niet onderzoekbaar zijn, maar de situatie wel serieus genoeg is om een signaal over te brengen aan de leiding van het dienstonderdeel. De ICJenV ziet dit als een vorm van vroegtijdige interventie die bijdraagt aan het lerend vermogen van het dienstonderdeel en het ministerie. Het signaalgesprek is niet als instrument benoemd in het Instellingsbesluit of de gepubliceerde Werkwijze, maar wordt door de ICJenV inmiddels wel beschouwd als onderdeel van haar instrumentarium.

2.5 Middelen

In tabel 1 hierna zijn de uitgaven van de ICJenV in de periode 2020-2024 weergegeven. In de jaarverslagen wordt onderscheid gemaakt tussen een aantal verschillende type lasten: commissie (voorzitter, leden en reis- en verblijfkosten), ondersteuning commissie (secretarissen, secretarieel en financieel beheer), communicatie, bemensing meldpunt, beveiligd ICT-meldpunt (bedrijfsprocessensysteem intern en extern), onderzoekskosten (onderzoekskosten die gemaakt worden door externe onderzoekers die worden ingeschakeld en CAOP), overige kosten, onvoorziene kosten, en 'niet besteed'. De uitgaven van de ICJenV in 2024 waren € 1.435.100.

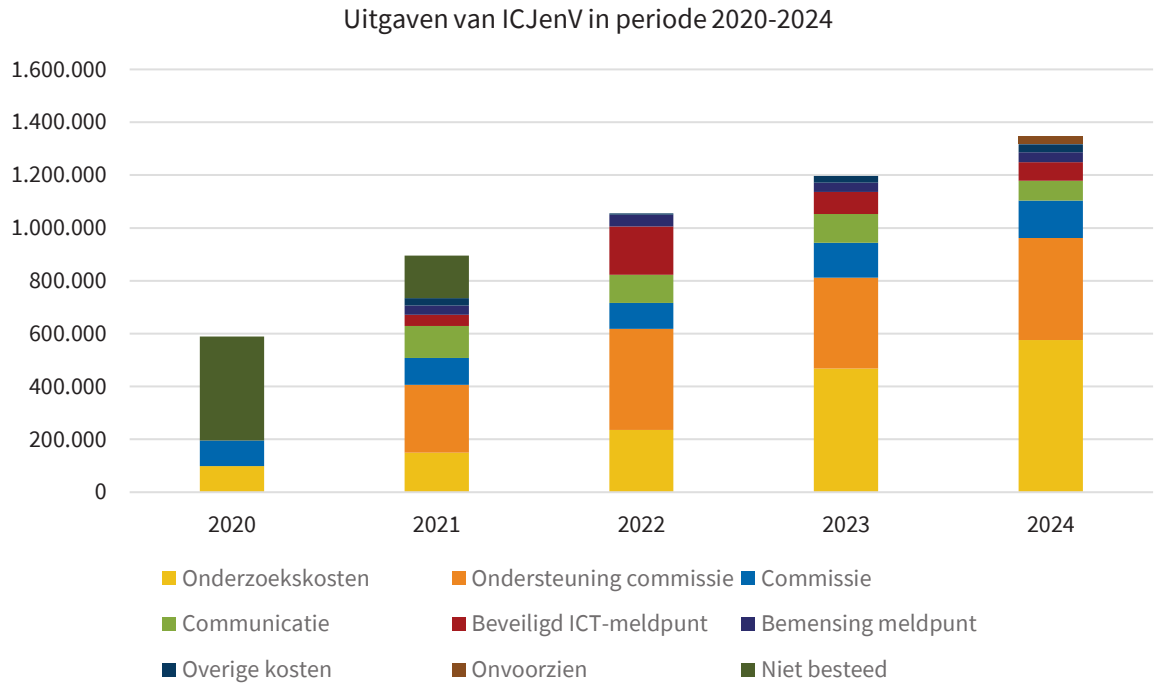
Categorie	2020 (€)	2021 (€)	2022 (€)	2023 (€)	2024 (€)
Commissie	97.000	102.000	97.860	132.335	141.604
Ondersteuning commissie	356.000*	256.000	382.495	344.425	385.811
Communicatie	-	121.000	106.317	108.587	75.206
Bemensing meldpunt	-	34.000	45.605	35.825	38.234
Beveiligd ICT-meldpunt	-	43.000	182.394	82.939	69.629
Onderzoekskosten	99.000	150.000	236.241	467.483	576.269
Overige kosten	-	29.000	3.998	25.798	29.906
Onvoorzien	-	-	-	-	30.249
Niet besteed	393.000	161.000	-	-	-
Totaal	**552.000**	**735.000**	**1.054.914**	**1.197.392**	**1.435.100**

Tabel 1. Uitgaven per jaar.
*Dit bedrag in 2020 betreft zowel ondersteuning commissie als communicatie.

Analyse van de uitgaven in de periode 2020-2024 laat zien dat de onderzoekskosten en de kosten voor ondersteuning van de ICJenV de grootste kostenposten zijn. Verder zien we dat de totale uitgaven elk jaar zijn gegroeid, hoofdzakelijk door de toegenomen lasten van de onderzoekskosten (figuur 3). De

[12] Wat niet op de website staat vermeldt, maar wat in de praktijk wel gebeurt is dat de ICJenV betrokkenen informeert voordat een samenvatting van het adviesrapport wordt gepubliceerd.

relatieve hoge kosten voor het beveiligd ICT-meldpunt in 2022 (€182.394) zijn te verklaren door de investering in het digitale zaakvolgsysteem (het online portaal) voor melders, betrokkenen en werkgevers. Verder laten de uitgaven zien dat de ICJenV in 2020 nog in de opstartfase zat met een groot deel 'niet besteed' (€393.000) en het ontbreken van lasten op het gebied van de bemensing Meldpunt en beveiligd ICT-meldpunt.



Figuur 2. Visuele weergave van de uitgaven van de ICJenV in periode 2020-2024.

3. Toegankelijkheid

3. Toegankelijkheid

3.1 Bekendheid en vindbaarheid

3.1.1 Feiten

De ICJenV heeft de afgelopen jaren verschillende activiteiten ondernomen om de bekendheid en vindbaarheid van de ICJenV te vergroten. In de jaarverslagen benoemt de ICJenV ook steeds het belang van de bekendheid van de ICJenV. In het jaarverslag 2024 benoemt de ICJenV dat de bekendheid bij medewerkers van het ministerie van JenV niet is zoals de ICJenV dat zou wensen en dat de ICJenV zich ook in 2025 inzet om haar zichtbaarheid te vergroten en de drempel voor het doen van meldingen te verlagen. In het bijzonder benoemt de ICJenV het voornemen om verder in te zetten op het gesprek met vertrouwenspersonen, doorverwijzers en leidinggevenden, opdat zij de ICJenV beter weten te vinden.

In de periode 2020-2024 heeft de ICJenV via diverse externe kanalen ingezet op het vergroten van haar bekendheid en vindbaarheid:

- De ICJenV heeft bij de start in 2020 **een eigen website** gelanceerd. Deze website staat los van de infrastructuur van de dienstonderdelen en kent een eigen huisstijl.
- De commissieleden hebben in de periode 2020-2024 **vijf artikelen** geschreven voor het Binnenlands Bestuur en zeven artikelen voor op de eigen website. De inhoud van deze artikelen varieert van beschrijvende artikelen over de werkwijze van de ICJenV tot meer inhoudelijke artikelen, bijvoorbeeld over het belang van gedegen integriteitsonderzoek of over de vraag hoe de meldingsbereidheid kan worden vergroot.
- Op de website zijn ook **vier interviews met commissieleden** gepubliceerd, waarin verschillende commissieleden uitleggen wat het belang is van de onafhankelijke integriteitscommissie en welke mogelijke uitdagingen liggen in het werk als integriteitscommissie.
- De ICJenV heeft **een videoreeks 'Het goede gesprek'** gemaakt, waarin de ICJenV in gesprek gaat met medewerkers. De video's zijn erop gericht om te verduidelijken wat de ICJenV kan betekenen voor medewerkers van JenV en wat er gebeurt na ontvangst van een melding. De video's staan op de website van de ICJenV en de online videosite YouTube.
- De ICJenV heeft een **podcastserie 'Podcasts over het Meldpunt Integriteit JenV'** opgenomen, waarin luisteraars kennis kunnen maken met het werk van de ICJenV. De serie bestaat uit vijf afleveringen, waarvan de eerste aflevering ingaat op wat de ICJenV voor medewerkers van JenV kan betekenen. In de andere afleveren gaan commissieleden in gesprek over thema's, zoals meldcultuur en organisatieverantwoordelijkheid met de directeur-generaal van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de SG van het ministerie van JenV, de voorzitter van de DOR en een bijzonder hoogleraar Integriteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De ICJenV heeft daarnaast energie gestoken in het vergroten van de bekendheid en vindbaarheid via interne kanalen. De ICJenV heeft in de periode 2020-2024 ruim 60 netwerkgesprekken gevoerd met betrokken partijen binnen het integriteitslandschap van het ministerie van JenV. Onder meer met: de DOR en vakbonden, directies van de verschillende dienstonderdelen, vertrouwenspersonen en andere meldpunten en commissies binnen en buiten het ministerie. Ook heeft de ICJenV in 2024 in samenwerking met NextJenV en integriteitsfunctionarissen van verschillende dienstonderdelen (Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), DJI en de Centrale Organisatie Integriteit) een themabijeenkomst over integriteit georganiseerd. Deelnemers leerden alles over integriteit, integriteitsschendingen, misstanden en hoe hier als ambtenaar mee om te gaan.

De ICJenV zet ook in op vindbaarheid via interne kanalen door communicatie over de ICJenV op de intranetten van de dienstonderdelen. De ICJenV is daarbij afhankelijk van de dienstonderdelen, waardoor ook de mate waarin de ICJenV daarop vindbaar is momenteel per dienstonderdeel verschilt.

Het is niet bekend in hoeverre de bekendheid en vindbaarheid van de ICJenV door bovenstaande activiteiten is toegenomen. Wel is te zien dat het aantal ontvangen meldingen in de periode 2020-2023 elk jaar toeneemt van 16 in 2020 naar 45 meldingen in 2023 en in 2024 met 45 meldingen lijkt te stabiliseren. In de websitestatistieken is ook een toename te zien in het aantal websitebezoeken en unieke bezoekers[13] in de periode 2020-2024: van 590 unieke bezoeken in 2020 naar 3.081 in 2024 (zie tabel 2).

Gegevens	2020	2021	2022	2023	2024
Websitebezoeken	879	1.148	2.083	3.270	4.533
Unieke bezoekers	590	743	1.479	2.225	3.081
Gemiddelde tijd per pagina	3:24 minuten	2:55 minuten	2:37 minuten	1:34 minuten	1:23 minuten

Tabel 2. Overzicht van websitestatistieken.

In 2024 heeft de FNV een onderzoek gedaan naar de beleving van sociale veiligheid en het gevoerde beleid hierover bij het ministerie van JenV.[14] Ten behoeve van het onderzoek is een enquête uitgezet onder medewerkers van de dienstonderdelen van het ministerie van JenV. Uit het onderzoek komt naar voren dat de ICJenV een relatief lage bekendheid geniet onder medewerkers: van de ruim 1700 respondenten geeft 77% aan onbekend te zijn met de ICJenV.

In 2023 heeft ICJenV door onderzoekers van de Vrije Universiteit (hierna: VU-onderzoekers) een onderzoek laten uitvoeren naar de werkwijze van de ICJenV. In dit onderzoek kwam eenzelfde signaal naar voren als uit het FNV-rapport: de drie melders die voor het onderzoek gesproken zijn schatten in dat de kenbaarheid van de ICJenV laag is. De VU-onderzoekers adviseren de ICJenV om die reden meer aandacht te besteden aan de bekendheid van de ICJenV en benoemen daarbij ook dat dit tevens aandacht vraagt van de dienstonderdelen zelf. In onderstaande tabel staat weergegeven op welke wijze de ICJenV opvolging heeft gegeven aan deze aanbeveling.

Aanbevelingen VU-rapport:	Uitgevoerd:	Eventuele toelichting:
1. Besteed meer aandacht aan bekendheid van de ICJenV	Ja	De ICJenV geeft aan verschillende activiteiten te hebben ondernomen om de bekendheid van de ICJenV te vergroten. Zo heeft de ICJenV: • podcasts opgenomen; • diverse artikelen geschreven onder andere voor Binnenlands Bestuur of de eigen website/socials; • interviews afgelegd; • de videoreeks 'Het goede gesprek' opgenomen; • kennismakingsgesprekken/netwerkgesprekken gevoerd; • deelgenomen aan (thema)bijeenkomsten; • presentaties gegeven; • en een bijdrage geleverd aan de Dag van de Integriteit.

[13] Het aantal unieke bezoekers is het aantal verschillende bezoekers die de website in een bepaalde periode hebben bezocht. Het totale aantal websitebezoeken is dus hoger, omdat een website vaak door dezelfde persoon meerdere keren wordt bezocht in een bepaalde periode.
[14] FNV (2024). Sociale veiligheid bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. Zie: Onderzoeksrapport-sociale-veiligheid-bij-het-Ministerie-Justitie-en-Veiligheid.pdf.

Tabel 3. Opvolging aanbeveling VU-rapport bekendheid.

3.1.2 Percepties

De meeste gesprekspartners (stakeholders, melders en personen op wie de melding betrekking heeft) geven aan dat de ICJenV weinig bekend is bij medewerkers. Dat is volgens sommigen van hen geen kritiek, want het is volgens hen vooral belangrijk dat de ICJenV goed te vinden is wanneer een medewerker de ICJenV nodig heeft. Een aantal gesprekspartners wijst daarbij ook op het grote aantal meldpunten binnen het integriteitslandschap van JenV.

Een groot deel van de melders en personen op wie de melding betrekking had geeft aan nog nooit van de ICJenV te hebben gehoord vóór het doen van een melding of vóórdat over hen een melding is gedaan. Melders noemen verschillende manieren waarop zij bij de ICJenV terecht zijn gekomen. De route via vertrouwenspersonen is regelmatig genoemd. Ook is de route via de DOR, vakbonden en de website van de ICJenV ("Ik ben gaan googelen") een aantal keer genoemd.

Volgens veel stakeholders en melders zijn vertrouwenspersonen belangrijk als het gaat om de vindbaarheid van de ICJenV. Uit gesprekken komt het beeld naar voren dat het per dienstonderdeel verschilt in welke mate de ICJenV bij vertrouwenspersonen bekend is. De ICJenV geeft aan dat er energie is gestoken in contacten met vertrouwenspersonen. Een uitdaging is het beperkte aantal werkuren van vertrouwenspersonen en de wisseling van vertrouwenspersonen.

Uit gesprekken komt naar voren dat er terughoudendheid en soms ook weerstand is binnen de dienstonderdelen om de bekendheid van de ICJenV onder medewerkers te vergroten. Sommige gesprekspartners zijn van mening dat medewerkers vooral naar vertrouwenspersonen moeten worden verwezen (zij moeten bekend zijn) en dat die vervolgens kunnen doorverwijzen naar het juiste meldpunt.

Tot slot komt uit gesprekken naar voren dat de vindbaarheid van de ICJenV via intranet ook verschilt per dienstonderdeel. Volgens gesprekspartners wordt over ICJenV niet bij alle dienstonderdelen op intranet gecommuniceerd.

3.1.3 Conclusies KWINK

We constateren dat de ICJenV zich zichtbaar inspant voor het vergroten van de bekendheid en vindbaarheid, en daartoe verschillende activiteiten heeft ondernomen. Op de website is veel en heldere informatie te vinden. Uit de videoreeks, podcast en diverse artikelen blijkt dat de ICJenV actief nadenkt over verschillende manieren om haar doelgroep te bereiken. Ook de vele netwerkgesprekken die de ICJenV in de periode 2020-2024 heeft gevoerd illustreren het belang dat de ICJenV hecht aan bekendheid en vindbaarheid.

We concluderen dat de inspanningen van de ICJenV hebben bijgedragen aan de bekendheid en vindbaarheid, maar niet hebben geleid tot een grote bekendheid onder alle medewerkers van de dienstonderdelen. De ICJenV lijkt bij hen weinig bekend. Dat blijkt uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd met stakeholders van de ICJenV, met melders en met personen op wie een melding betrekking heeft. Dit beeld komt ook naar voren uit een FNV-rapport naar sociale veiligheid op het ministerie van JenV. Overigens liggen de bekendheid en vindbaarheid van de ICJenV voor een deel ook buiten haar eigen invloedssfeer en ligt er ook een rol voor dienstonderdelen om daar een bijdrage aan te leveren. Het gaat dan bijvoorbeeld om communicatie van de ICJenV op intranet, maar ook om het faciliteren en stimuleren van de bekendheid van de ICJenV bij vertrouwenspersonen en andere interne meldpunten (in samenwerking met de ICJenV).

Een grote bekendheid onder medewerkers is overigens niet een doel op zich. Het is vooral van belang dat de ICJenV snel gevonden kan worden door medewerkers die een melding willen doen. De vindbaarheid van de ICJenV is op grond van dit onderzoek echter niet goed vast te stellen. Wel komt uit dit onderzoek naar voren dat de vindbaarheid (en ook de bekendheid) van de ICJenV voor medewerkers verschilt per dienstonderdeel.

3.2 Laagdrempeligheid en begrijpelijkheid

3.2.1 Feiten

Activiteiten en waarborgen door de ICJenV

De ICJenV heeft verschillende waarborgen getroffen en activiteiten ondernomen ten behoeve van de laagdrempeligheid en begrijpelijkheid van de ICJenV voor melders en andere stakeholders.

In de op de website gepubliceerde wordt benoemd dat de ICJenV streeft naar laagdrempeligheid bij het in behandeling nemen van meldingen en klachten. Daarom kan een melding zowel mondeling als schriftelijk met de ICJenV worden gecommuniceerd. Een melder kan zich schriftelijk, per mail of telefonisch melden bij het door de ICJenV ingestelde Meldpunt.

Voorst voorziet de ICJenV op haar website de melders (en andere stakeholders) op verschillende wijzen van informatie over de (werkwijze van de) ICJenV en faciliteert zij een melder in het doen van een eventuele melding. Dat doet zij onder meer door:

- Een toelichting op de werkwijze te geven, zowel in een uitgeschreven tekst, als in een visual, als in een animatievideo.
- Bovenaan de website is een knop “ik wil een melding doen”. Via een online formulier of het getoonde telefoonnummer kan dan direct een melding worden gedaan.
- Er is een overzicht van veelgestelde vragen (en antwoorden daarop) én de mogelijkheid wordt geboden om de ICJenV vrijblijvend een vraag te stellen (telefonisch of per mail).
- Vrijwel alle adviesrapporten zijn geanonimiseerd samengevat op de website. Melders kunnen dus kennisnemen van het type rapport (inclusief oordelen en adviezen) waar een mogelijk onderzoek naar aanleiding van de melding in kan resulteren.
- De eerder genoemde videoreeks ‘Het goede gesprek’, waarin de ICJenV in gesprek gaat met medewerkers. De video’s zijn erop gericht om te verduidelijken wat de ICJenV kan betekenen voor medewerkers van JenV en wat er gebeurt na ontvangst van een melding. Ook in de eerder genoemde podcast is een aflevering gewijd aan het geven van toelichting op wat de ICJenV voor een melder kan betekenen.

Wel valt op dat de website is gericht op informatievoorziening voor melders. Er is uitleg over het meldproces vanuit het perspectief van de melder. Ook de pagina ‘Veelgestelde vragen’ is opgezet vanuit het perspectief van de melder. Er zijn geen veelgestelde vragen vanuit personen op wie een melding betrekking heeft. Dit neemt niet weg dat de website ook informatie bevat die relevant is voor personen op wie een melding betrekking heeft, maar dit lijkt niet de primaire doelgroep van de website.

In het kader van laagdrempeligheid is ook (digitale) veiligheid van belang. Een melder moet zich veilig voelen in het contact met de ICJenV en erop kunnen vertrouwen dat vertrouwelijk met de melding wordt omgegaan. Ook hiertoe zijn verschillende inspanningen gepleegd en waarborgen gesteld:

- De ICJenV communiceert op verschillende plekken en op verschillende manieren over wat er gebeurt met een melding. In dit kader is onder meer de communicatie over bedenktijd belangrijk. Op de website en in de visual ‘Tien stappen meldingsproces’ staat aangegeven dat alleen met

instemming van de melder eventuele verdere actie wordt ondernomen door de ICJenV en informeert de ICJenV ook pas daarna de werkgever (het bevoegd gezag en de leidinggevende op wie de melding betrekking heeft). Een melder heeft dus nog bedenktijd en kan totdat de werkgever wordt geïnformeerd nog besluiten om de melding in te trekken.
- De ICJenV communiceert over haar onafhankelijkheid. Daarbij wordt onder meer expliciet gemaakt dat de ICJenV volledig buiten het ministerie van JenV is geplaatst, dat het secretariaat wordt gevoerd vanuit het CAOP en dat ook de digitale omgeving vanuit het CAOP wordt beheerd.
- In het Meldpunt en het secretariaat van de ICJenV werken medewerkers die ervaring hebben met integriteitsmeldingen, -onderzoeken en -commissies.

Tot slot is relevant om te benoemen dat in het FNV-rapport naar de beleving van sociale veiligheid op het ministerie van JenV ook is gevraagd naar de ervaren toegankelijkheid van de ICJenV. Hieruit kwam naar voren dat 51% van de respondenten de ICJenV ervaart als redelijk goed tot erg goed toegankelijk. Uit het rapport is verder niet af te leiden wat ervoor zorgt dat respondenten de ICJenV wel of niet als toegankelijk ervaren.

Doorgeleiding meldingen leidinggevenden

Meldingen over een vermoeden van een misstand of niet integer gedrag door een leidinggevende moeten volgens het personeelsreglement JenV onmiddellijk worden doorgeleid naar de ICJenV. Belangrijk om hierbij aan te geven is dat deze bepaling een wens was van de DOR en vakbonden, om te voorkomen dat meldingen de ICJenV niet zouden bereiken.

In het personeelsreglement staat hierover het volgende: "*Bij het behandelen van een melding van een vermoeden van een misstand of niet integer gedrag door een leidinggevende is een bijzondere rol weggelegd voor de Integriteitscommissie JenV. Dit is een onafhankelijke commissie die, naast meldingen van een vermoeden van een maatschappelijke misstand, ook meldingen van niet integer gedrag door een leidinggevende in behandeling neemt. De hoogste leidinggevende van uw organisatie is verplicht een interne melding van een vermoeden van een maatschappelijke misstand of niet integer gedrag door een leidinggevende onmiddellijk door te geleiden naar de Integriteitscommissie JenV, zodat die – en niet de hoogste leidinggevende – de beoordeling op zich neemt of de melding onderzocht moet worden, en zo ja, om ook onderzoek naar die melding te (laten) doen*.[15]

Dat meldingen onmiddellijk moeten worden doorgeleid naar de ICJenV betekent niet dat de ICJenV ook al deze meldingen zelf onderzoekt. De ICJenV kan met toestemming van de melder(s) besluiten een onderzoek te laten oppakken door de eigen organisatie. Een voorbeeld hiervan wordt genoemd in het jaarverslag 2024: "*In dit jaar bijvoorbeeld, hebben meerdere melders van een team een melding gedaan van grensoverschrijdend gedrag van hun manager. De commissie oordeelde dat deze melding op zich onderzoekswaardig was, maar dat een integriteitsonderzoek door de commissie niet de beste weg was. Ten eerste omdat zowel bij de commissie als bij de melders het vertrouwen bestond dat de organisatie zelf de melding snel en adequaat kon onderzoeken, ten tweede vond de commissie dit ook beter voor het lerend vermogen van de organisatie op de langere termijn*."

Voorts heeft de ICJenV met Bureau Integriteit van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: BI DJI) een directe teruggeleiding opgezet. Het secretariaat heeft een formulier opgesteld waarmee meldingen, met toestemming van melder, direct kunnen worden teruggeleid naar BI DJI. Dit formulier komt samen met de doorgeleide melding binnen bij de ICJenV, zodat zij op de hoogte is, maar zodat de melding ook snel door BI DJI zelf kan worden opgepakt. Dit verkleint de doorlooptijd, omdat de ICJenV niet eerst zelf de melding moet beoordelen om vervolgens de melding alsnog terug te geleiden naar BI DJI. Het is van

[15] Personeelsreglement ministerie van JenV, paragraaf 13.3.2. 'Wijze van melden vermoeden van een integriteitsschending', p. 21.

belang hierbij te benadrukken dat melders door BI DJI altijd worden geïnformeerd over de ICJenV en de keuze krijgen om hun melding wél direct door de ICJenV te laten beoordelen en in voorkomende gevallen te laten onderzoeken.

3.2.2 Percepties

De meeste melders en personen op wie een melding betrekking heeft die wij hebben gesproken geven aan dat voor hen duidelijk was waar de ICJenV voor is en wat de ICJenV doet. Uit de gesprekken met melders komen geen specifieke aandachtspunten naar voren als het gaat om het verder verlagen van de drempels voor het doen van een melding.

Een groot deel van de melders en personen op wie een melding betrekking heeft is positief over het contact met het secretariaat en het Meldpunt. Zij ervaren de medewerkers als vriendelijk, meelevend en behulpzaam. Verder ervaren melders de nadenktijd in de voorfase (waarin de ICJenV beoordeelt of er een onderzoek wordt ingesteld en wat de onderzoeksvragen zijn) als prettig. Zij geven aan dat de ICJenV goed doorvraagt naar het doel van de melder bij het doen van de melding.

Uit gesprekken komt naar voren dat het per dienstonderdeel uiteenloopt in hoeverre meldingen over een leidinggevende onmiddellijk worden doorgeleid naar de ICJenV. De belangrijkste reden voor dienstonderdelen die dat niet (altijd) doen lijkt de onbekendheid met het voorschrift uit het personeelsreglement te zijn. Verder is een aantal gesprekspartners bij de dienstonderdelen kritisch op de onmiddellijke doorverwijzing van meldingen over leidinggevenden. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd:

- Intern zou de melding sneller kunnen worden opgepakt. Daarmee bedoelen gesprekspartners dat het oppakken en afhandelen van een melding door een intern meldpunt doorgaans minder lang duurt dan wanneer de ICJenV een onderzoek naar een melding doet.
- Het zou de-escalerend kunnen zijn als een intern meldpunt een melding oppakt. Gesprekspartners zijn van mening dat de stap naar een extern punt meer escalerend van aard is dan de stap naar een intern meldpunt. Ook is volgens hen het enige formele instrument het doen van een onderzoek, terwijl een intern meldpunt ook (juist) andere instrumenten kan toepassen zoals mediation gesprekken (welke in voorkomende gevallen beter recht doen aan de situatie dan een formeel onderzoek).
- Het lerend effect groter zou groter kunnen zijn als een intern meldpunt een melding oppakt. Volgens gesprekspartners worden de inzichten die volgen uit de afhandeling van een melding beter doorleefd dan de inzichten uit een rapport.

3.2.3 Conclusies KWINK

We concluderen dat uit dit onderzoek geen specifieke aandachtspunten voor de ICJenV naar voren komen als het gaat om drempels voor het doen van een melding bij de ICJenV. De ICJenV heeft zich er zichtbaar voor ingespannen dat melders zo min mogelijk drempels ervaren bij het doen van een melding. Voor melders en personen op wie een melding betrekking heeft is over het algemeen duidelijk waar de ICJenV voor is en wat de ICJenV doet. Hierbij past overigens wel de kanttekening dat dit volgt uit gesprekken met melders die de ICJenV hebben weten te vinden én zijn overgegaan op het doen van een melding. Er is vanuit dit onderzoek geen zicht op de groep mensen die wellicht de ICJenV wel gevonden heeft, maar te veel drempels heeft ervaren om een melding in te dienen.

We constateren dat de website is opgezet vanuit het perspectief van melders. Er is uitleg over het meldproces vanuit het perspectief van de melder en ook de pagina ‘Veelgestelde vragen’ is opgezet vanuit het perspectief van de melder. Dit is enerzijds een begrijpelijke insteek, gezien de aard van de

taak en de aanleiding voor het oprichten van de ICJenV. Anderzijds is het opvallend, omdat naast de melder ook de persoon op wie de melding betrekking heeft een net zo belangrijke partij is voor de ICJenV. Het is naar onze mening daarom niet onlogisch om enkele onderdelen van de website in te richten voor of aan te vullen vanuit het perspectief van personen op wie een melding betrekking heeft (bijvoorbeeld een aantal veelgestelde vragen van personen op wie een melding betrekking heeft).

We constateren voorts dat het Meldpunt en secretariaat worden bemand door ervaren en naar onze indruk empathische medewerkers, wat een positieve bijdrage levert aan de toegankelijkheid van de ICJenV. Zowel voor melders als voor personen op wie een melding betrekking weten deze medewerkers een veilige setting te creëren, waarin mensen zich over het algemeen prettig en op hun gemak voelen in het contact. De impact van een meldproces, in de zin van spanning en vele andere emoties, is voor melders en personen op wie een melding betrekking heeft enorm. Het is daarom zeer waardevol dat de ICJenV werkt met een ervaren secretariaat en Meldpunt. Dit vormt een belangrijke bijdrage aan de toegankelijkheid van de ICJenV.

We constateren dat sommige stakeholders vanuit de dienstonderdelen kritiek hebben op de onmiddellijke doorgeleiding van meldingen over leidinggevenden. De gedachte achter deze bepaling is begrijpelijk, namelijk het voorkomen van situaties waarbij de organisatie de eigen leidinggevenden de hand boven het hoofd houdt en meldingen niet (voldoende) oppakt. Echter, in de praktijk leidt het soms tot onlogische en ongewenste situaties, bijvoorbeeld in het geval alle betrokkenen (inclusief de melder zelf) van mening zijn dat de melding goed (en sneller) door de eigen organisatie kan worden onderzocht. Dit kan bovendien ook het lerend vermogen van de organisatie vergroten.

4. Taakuitvoering

4. Taakuitvoering

4.1 Procedurele rechtvaardigheid

4.1.1 Feiten

Procedurele rechtvaardigheid gaat over de vraag of de procedure rechtvaardig is voor betrokkenen en over de mate waarin dit ook zo wordt ervaren door betrokkenen (voelen zij zich gehoord, voelen zij zich serieus genomen, voelen zij zich eerlijk behandeld, et cetera).

In de gepubliceerde Werkwijze wordt geschetst hoe de 'procedure' bij de ICJenV eruitziet. Daar wordt duidelijk gemaakt hoe de ICJenV met een melding omgaat en hoe in verschillende stappen met de melder, de persoon op wie de melding betrekking heeft en het bevoegd gezag wordt omgegaan. Ook is op de website geschetst welke tien stappen worden doorlopen.[16] Eerder in dit rapport (zie paragraaf 2.3.3 Meldproces) zijn deze tien stappen beschreven.

In de praktijk wijkt de ICJenV op een aantal punten af van de gepubliceerde Werkwijze:

- In de gepubliceerde Werkwijze staat bijvoorbeeld dat de ICJenV een weergave van de feiten en omstandigheden uit het onderzoek voorlegt aan personen of instanties die hierdoor worden geraakt of daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben. Dat leidde ertoe dat de feiten en omstandigheden bijvoorbeeld ook werden voorgelegd aan personen die als getuigen zijn gehoord. Inmiddels hanteert de ICJenV in de praktijk een andere werkwijze: de weergave van feiten en omstandigheden wordt alleen voorgelegd aan de melder en aan de persoon (of personen) op wie de melding betrekking heeft en niet meer aan bijvoorbeeld getuigen. Dit is omwille van het verkorten van de doorlooptijd en omwille van het belang van met name de persoon op wie de melding betrekking heeft.
- In de gepubliceerde Werkwijze staat bovendien vermeld dat melders en personen op wie de melding betrekking heeft één keer per kalendermaand worden geïnformeerd over de voortang van de behandeling van hun melding. In de praktijk is hier vaak geen invulling aan gegeven en is alleen over de voortgang gecommuniceerd op de momenten dat er onderzoeksstappen waren afgerond. Het secretariaat geeft overigens aan dat het maandelijks communiceren inmiddels wel weer opnieuw is opgepakt en dat bijvoorbeeld ook de externe onderzoekers die worden ingeschakeld worden gevraagd om maandelijks een stand van zaken te geven, zodat de melder en personen op wie de melding betrekking heeft kunnen worden geïnformeerd over de voortgang.
- In de gepubliceerde Werkwijze staat dat de ICJenV na het verstrijken van een periode van twaalf maanden contact zal opnemen met het bevoegd gezag om te vernemen welke verdere voortgang heeft plaatsgevonden met betrekking tot de belangrijkste punten van het onderzoek. Dit wordt in de praktijk niet gedaan, met name vanwege de veronderstelling bij de ICJenV dat betrokkenen de zaak achter zich willen laten.
- In de gepubliceerde Werkwijze staat dat de digitale dossiers van afgeronde onderzoeken aan het eind van elk kalenderjaar worden overgedragen aan het ministerie van JenV.[17] Dit doet de ICJenV in de praktijk niet en zal volgens de ICJenV ook worden aangepast in het herziene Instellingsbesluit en in de herziene Werkwijze. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat voor diverse stukken geldt dat

[16] Zie : Hoe werkt het? - Integriteitscommissie JenV.
[17] In het Instellingsbesluit staat in artikel 11 een soortgelijke formulering.

het ministerie van JenV (het betreffende dienstonderdeel) ze tijdens het proces sowieso al heeft ontvangen.

In de gepubliceerde Werkwijze wordt aan het eind overigens ook aangegeven dat de ICJenV zich het recht voorbehoudt om gemotiveerd af te wijken van de beschreven werkwijze. Ook is aangegeven dat partijen aan de gepubliceerde Werkwijze geen rechten kunnen ontlenen. Overigens heeft de ICJenV de gepubliceerde Werkwijze (van de ICJenV zelf) nog niet aangepast, omdat de ICJenV wil wachten totdat het Instellingsbesluit (van de minister) is aangepast en openbaar gemaakt. Dat verloopt echter minder snel dan eerder werd verwacht. Wel heeft de ICJenV de interne versie van de Werkwijze alvast aangepast.

De ICJenV is opgericht om meldingen van melders in behandeling te geven, maar geeft in haar jaarverslag (en ook in andere uitingen) aan steeds meer aandacht te hebben voor de impact van haar werk op de persoon op wie de melding betrekking heeft. Dit heeft volgens de ICJenV concreet invulling gekregen op onder meer de volgende aspecten van de werkwijze van de ICJenV:

- De ICJenV benadrukt in de brief 'Start onderzoek' dat zij recht willen doen aan alle kanten van het verhaal. Het niet gebruiken van het woord "beklaagden" past hierbij.
- De ICJenV heeft de setting waarin gesprekken plaatsvinden veranderd. Zo vinden de hoorgesprekken niet meer of niet altijd meer plaats in een statige en formele zaal en is er meer aandacht voor hoe de commissieleden gepositioneerd zijn tijdens het horen van bijvoorbeeld de melder of bijvoorbeeld de persoon op wie de melding betrekking heeft.
- De ICJenV experimenteert met het - met toestemming van de melder - opvragen van een zienswijze van de hoogste leiding in de fase van het vooronderzoek (dus voordat al dan niet wordt besloten tot het starten van een onderzoek). Dit zou volgens de ICJenV geen standaard onderdeel moeten worden van de erkwijze, maar kan in sommige gevallen worden gedaan om tot een meer gebalanceerd oordeel te kunnen komen over het al dan niet starten van een onderzoek.
- De ICJenV deelt het verslag van feiten en omstandigheden niet meer met (alle) getuigen, maar deelt dit vanwege de privacygevoelige informatie alleen met de melder en de persoon op wie de melding betrekking heeft.

Bovendien heeft het secretariaat van de ICJenV onlangs nog een aantal voorstellen ontwikkeld aangaande aanpassing van de zogenaamde 'brieven opening onderzoek' en de inrichting van de wederhoorprocedure (waarover nog geen definitieve besluitvorming heeft plaatsgevonden).

4.1.2 Percepties

De door ons gesproken melders én personen op wie de melding betrekking heeft zijn overwegend kritisch (en soms zeer kritisch) over de procedurele rechtvaardigheid. Daarbij valt op dat personen op wie de melding betrekking heeft over het algemeen kritischer zijn dan melders (voor wat betreft de mensen die we hebben gesproken). Het is daarnaast niet zo dat per definitie melders wiens melding heeft geleid tot de conclusie dat sprake was van een integriteitsschending of ongewenste omgangsvorm positief zijn en melders voor wie dat niet geld negatief zijn. Idem bij de personen op wie de melding betrekking heeft.

Zowel melders als personen op wie de melding betrekking heeft, noemen de volgende redenen voor hun kritische houding ten aanzien van de ervaren procedurele doorlooptijd:

- **De doorlooptijd is volgens hen veel te lang**. Melders ervaren dat ze lang in onzekerheid zitten en personen op wie de melding betrekking heeft ervaren zich gedurende het hele proces 'verdachte' te voelen en ervaren dat mensen in hun organisatie denken dat 'waar rook is, ook vuur is'. In sommige gevallen werden personen op wie de melding betrekking heeft door hun werkgever

ontheven van hun taken (non-actief, bijzonder verlof) of meldden ze zich ziek omdat een onwerkbare situatie was ontstaan. Sommige personen op wie de melding betrekking heeft geven aan lang te hebben moeten wachten op het hoorgesprek bij de ICJenV. Ook de tijd tussen zo'n hoorgesprek en het uiteindelijk uitbrengen van het adviesrapport wordt als veel te lang ervaren.
- **Ze voelen zich niet goed op de hoogte gehouden over de voortgang van het proces.** Daarbij verwijzen sommigen ook naar de gepubliceerde Werkwijze van de ICJenV waarin is vermeld dat ze eens per kalendermaand zouden worden geïnformeerd over de voortgang.

Met name sommige personen op wie de melding betrekking heeft noemen verder nog de volgende punten aangaande de door hen ervaren procedurele rechtvaardigheid:

- **Ze geven aan een vorm van melderbias te ervaren.** Daarmee bedoelen ze: het gevoel dat de ICJenV in beginsel meer aan de kant van melder staat dan aan de kant van de persoon op wie de melding betrekking heeft. Ze geven bijvoorbeeld aan te ervaren dat de ICJenV is opgezet voor melders en vanuit het idee dat er veel onrecht wordt aangedaan aan medewerkers. Ze geven bijvoorbeeld aan vermeende suggestieve vraagstelling te hebben ervaren tijdens het hoorgesprek ('U had toch ook iets anders kunnen doen?').[18] Een enkeling geeft aan ook een keer letterlijk als 'dader' te zijn aangesproken. Ze geven bijvoorbeeld aan niet betrokken te zijn in de beginfase (waarin bijvoorbeeld wordt besloten onderzoek te doen en waarin onderzoeksvragen worden opgesteld), maar pas in beeld te komen nadat de ICJenV heeft besloten onderzoek te doen. Daardoor hadden ze het gevoel al aan het begin van het onderzoek met 1-0 achter te staan en het gevoel te hebben dat de ICJenV meer aan de kant van de melder staat.
- **Ze geven aan het proces als 'intimiderend' te hebben ervaren.** Bijvoorbeeld (ten eerste) door 'alle getuigen' die door de ICJenV worden gehoord én geïnformeerd. Daardoor is een grote kring op de hoogte van de vermeende beschuldiging, waardoor het gezag van de persoon wordt aangetast en waardoor een onwerkbare situatie ontstaat. Soms geven personen aan op non-actief te zijn gesteld of hun functie tijdelijk te hebben neergelegd, omdat de druk te groot werd. Bijvoorbeeld (ten tweede) doordat zij zich moeten verhouden tot de 'hoogste baas' van hun dienstonderdeel, die op de hoogte wordt gebracht van de melding en die uiteindelijk het adviesrapport van de ICJenV zal ontvangen en al dan niet maatregelen zal gaan treffen. Bijvoorbeeld (ten derde) omdat ze ervaren 'verhoord' te worden, terwijl ze vinden dat ze 'gehoord' zouden moeten worden. En bijvoorbeeld omdat dit plaatsvindt in een 'sjiek pand' aan de Lange Voorhout in Den Haag. Bijvoorbeeld (ten vierde) doordat volgens hen de zaak enorm wordt uitvergroot, terwijl achteraf blijkt dat er geen schending of ongewenste gedraging heeft plaatsgevonden. Zij geven aan dat er gedegener vooronderzoek zou moeten zijn, alvorens een onderzoek wordt gestart en een dynamiek op gang komt die leidt tot schade bij de persoon op wie de melding betrekking heeft. Een enkeling geeft bovendien aan dat in zijn/haar geval de uitkomst van het onderzoek met alle betrokkenen is gedeeld (ook getuigen) en dit delen van 'privacygevoelige informatie' te hebben ervaren als een ernstige schending van het eigen belang.
- **Ze hebben zich slecht geïnformeerd gevoeld**. Bijvoorbeeld over de vraag wat precies de 'beschuldiging' is die de melder heeft geuit. Sommigen geven aan dat die pas in het gesprek met de ICJenV in volle omvang duidelijk werd. Daardoor was de persoon er niet goed op voorbereid en heeft de persoon het gevoel dat hij/zij in het gesprek met de ICJenV niet alles heeft aangedragen wat hij/zij achteraf had willen aandragen. Sommige personen op wie de melding betrekking had geven aan een vraag aan het secretariaat of de commissieleden te hebben gesteld, maar vervolgens geen duidelijke reactie daarop te hebben gekregen (of de vraag werd in het proces gestopt - "we geven het door aan de commissie" – en daarna kwam er geen reactie meer op).

[18] De ICJenV geeft hierover aan dat ook altijd aan melders vraagt om vanuit een andere bril te kijken. De ICJenV probeert naar eigen zeggen aan alle betrokkenen te vragen of ze niet iets anders hadden kunnen doen.

- **Ze vinden dat het onderzoeksproces op een aantal punten voor hen niet rechtvaardig is**.
    - Bijvoorbeeld omdat onderzoeksvragen worden gebaseerd op het vooronderzoek bij de melder en vervolgens niet meer worden aangepast, terwijl de persoon op wie de melding betrekking heeft vindt dat er aanleiding is ook andere onderzoeksvragen toe te voegen om een tot een goed en eerlijk beeld te komen.
    - Bijvoorbeeld omdat ze geen inzage krijgen in het volledige dossier en dus ook niet in de gespreksverslagen van de gesprekken die met getuigen hebben plaatsgevonden. Daardoor krijgen ze ook niet de gelegenheid om getuigenverklaringen direct te weerleggen. Een enkeling zegt om die reden ter illustratie liever voor de rechter te staan voor een strafbaar feit, want dan is sprake van meer transparantie (getuigen die worden gehoord in openbaarheid, meer informatie in het dossier dat ter inzage is).
    - Bijvoorbeeld omdat geen wederhoor wordt toegepast door de ICJenV op de oordelen en adviezen (maar alleen op de weergave van feiten en omstandigheden).
    - Bijvoorbeeld omdat ze geen inzage krijgen in de brief die het bevoegd gezag stuurt aan de ICJenV naar aanleiding van toezending van het adviesrapport door ICJenV aan het bevoegd gezag. In die brief neemt het bevoegd gezag een standpunt in over het adviesrapport en wordt de ICJenV geïnformeerd over de opvolging van het advies.
    - Bijvoorbeeld omdat ze nergens in beroep kunnen gaan als ze het niet eens zijn met het oordeel of de adviezen van de ICJenV.
    - Bijvoorbeeld omdat ze langer dan zes weken moeten wachten op de reactie van het bevoegd gezag en vinden dat de ICJenV actief zou moeten rappelleren. N.B.: de ICJenV geeft aan het bevoegd gezag te rappelleren als niet binnen de termijn is gereageerd.

Sommige van de hiervoor genoemde punten van een niet rechtvaardig ervaren onderzoeksproces worden ook door sommige melders ervaren. Ook voor sommigen van hen geldt dat ze bijvoorbeeld meer inzage in het dossier wensen (bijvoorbeeld in gespreksverslagen van getuigen) en meer mogelijkheden wensen tot hoor en wederhoor (bijvoorbeeld als de ICJenV is gekomen tot oordelen en adviezen).

Het voorgaande laat onverlet dat sommige melders of personen op wie de melding betrekking had juist positief (of heel positief) waren over de door hen ervaren procedurele rechtvaardigheid. Daarbij wordt dan regelmatig genoemd dat de gesprekken en contacten met de commissieleden en het secretariaat als prettig en aangenaam zijn ervaren. Ze voelen zich daardoor serieus genomen. Een enkele melder heeft bijvoorbeeld aangegeven na het eerste gesprek al het gevoel te hebben dat het eigenlijk niet meer veel uitmaakte wat de uitkomst van de melding zou zijn, want eindelijk voelde deze melder zich gehoord en serieus genomen. Ook wordt genoemd dat het secretariaat van de ICJenV empathisch was. Daarnaast wordt genoemd dat ze goed op de hoogte werden gehouden van het proces en dat het prettig was om correcties te mogen doorvoeren in het verslag van het gesprek dat met hen is gevoerd. Enkele melders hebben nog specifiek genoemd dat ze voldoende ‘nadenktijd’ kregen van de ICJenV, waardoor ze de ruimte hadden om rustig na te denken of ze een zaak wel zouden willen doorzetten (het gaat hier om de fase voorafgaand aan de eventuele start van een onderzoek door de ICJenV). De commissieleden vragen goed door op wat het doel is dat ze willen bereiken, en dat wordt als heel prettig ervaren.

4.1.3 Conclusies KWINK

We concluderen dat de procedure van de ICJenV bij het behandelen van een melding en eventueel bij het uitvoeren van een onderzoek concreet is beschreven. Daarmee wordt aan een belangrijke voorwaarde voldaan voor het realiseren van procedurele rechtvaardigheid, zowel voor melders als voor personen op wie de melding betrekking heeft. In het Instellingsbesluit, in het Informatieprotocol en in

de gepubliceerde Werkwijze is beschreven hoe de ICJenV te werk gaat. Daarnaast is ook een visual op de website beschikbaar, waarin de 10 stappen van het meldingsproces te zien zijn. In die zin schept de ICJenV duidelijkheid over het te doorlopen proces en dat draagt bij aan de procedurele rechtvaardigheid.

Tegelijkertijd concluderen we dat de ICJenV in de praktijk op een (beperkt) aantal onderdelen afwijkt van de gepubliceerde Werkwijze zoals die op papier staat (en dat draagt niet positief bij aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid). Zo is bijvoorbeeld in de gepubliceerde Werkwijze vermeld dat melders en personen op wie de melding betrekking heeft één keer per kalendermaand worden geïnformeerd over de voortang van de behandeling van hun melding, terwijl er in de praktijk vaak alleen werd geïnformeerd over de voortgang op de momenten dat er onderzoeksstappen waren afgerond.

We constateren dat de door ons gesproken melders én personen op wie de melding betrekking heeft overwegend kritisch (en soms zeer kritisch) zijn over de procedurele rechtvaardigheid. Zaken die worden genoemd zijn bijvoorbeeld dat de doorlooptijden lang zijn en dat men zich niet goed op de hoogte voelt gehouden over de voortgang van het proces. Personen op wie de melding betrekking heeft zijn overigens kritischer over de procedurele rechtvaardigheid dan de melders. Sommige personen op wie de melding betrekking heeft geven bijvoorbeeld aan een vorm van melderbias te hebben ervaren, het proces als intimiderend te hebben ervaren, zich slecht geïnformeerd te hebben gevoeld en het onderzoeksproces niet rechtvaardig te vinden (ze willen bijvoorbeeld invloed op de onderzoeksvragen, inzage in het dossier, dat er wederhoor bij hen wordt toegepast op de oordelen en adviezen van de ICJenV en in beroep kunnen gaan tegen een uitspraak).

We concluderen dat de ICJenV zich de afgelopen jaren meer is gaan richten op de positie van de personen op wie de melding betrekking heeft. De setting waarin gesprekken plaatsvinden is bijvoorbeeld veranderd (minder formeel en afstandelijk), de ICJenV deelt de weergave van feiten en omstandigheden bijvoorbeeld niet meer met (alle) getuigen en de ICJenV experimenteert met het - met toestemming van de melder - opvragen van de zienswijze van de hoogste leiding (voordat wordt besloten tot het uitvoeren van onderzoek). Ook constateren we dat er bij de ICJenV nog diverse opties op tafel liggen die zouden kunnen bijdragen aan het verder verbeteren van de procedurele rechtvaardigheid, bijvoorbeeld via aanpassing van de zogenaamde ‘brieven opening onderzoek’ en de wederhoorprocedure.

We concluderen tot slot dat de procedurele rechtvaardigheid op onderdelen nog wel verder te optimaliseren en te verbeteren is (zie aanbevelingen), maar concluderen ook dat niet alle ontevredenheid kan worden weggenomen. Soms zijn er namelijk goede redenen waarom het onderzoek is ingericht zoals het is ingericht. Zo is er bijvoorbeeld een goede reden voor het niet beschikbaar stellen van de gespreksverslagen van gesprekken met getuigen aan de persoon op wie de melding betrekking heeft, want dat zou er toe kunnen leiden dat getuigen zich minder vrij voelen om te getuigen. En soms is er sprake van een (ingewikkeld) dilemma waarbij er voor- en nadelen te benoemen zijn voor beide uitersten van het dilemma, maar waarbij de ene optie niet op voorhand evident beter is dan de andere optie. Bijvoorbeeld als het gaat om enerzijds wederhoor continueren zoals het nu is ingericht (eenmalige wederhoorprocedure) versus nog extra wederhoor toepassen door bijvoorbeeld de weergave van feiten en omstandigheden nog een tweede keer voor te leggen (namelijk als de weergave op relevante punten is gewijzigd).

4.2 Kwaliteit

4.2.1 Feiten

In het Instellingsbesluit en in de gepubliceerde Werkwijze zijn de stappen beschreven die de ICJenV volgt ten einde zorgvuldig om te gaan met de meldingen die binnenkomen. Als meldingen de ICJenV bereiken zijn er een aantal mogelijkheden: de ICJenV verwijst door naar een andere organisatie, de ICJenV adviseert het dienstonderdeel om zelf aan de slag te gaan met de melding, de ICJenV besluit zelf onderzoek te doen of de ICJenV besluit geen verder onderzoek te doen.

Om af te wegen of de ICJenV zelf onderzoek gaat doen worden vier criteria gebruikt. Dit zijn (1) de aard en ernst van de melding, (2) de mogelijkheid om feiten en omstandigheden te kunnen vaststellen en onderzoeken, (3) de door melder of anderen tot dan toe al ondernomen activiteiten binnen de eigen werkorganisatie en (4) of de melding past binnen de taakstelling van de ICJenV conform het Instellingsbesluit. Alvorens een besluit te nemen nodigt de ICJenV de melder uit voor een toelichtend gesprek.

Uiteindelijk heeft de ICJenV sinds haar oprichting gemiddeld gezien bij ongeveer één op de vijf meldingen besloten tot het zelf uitvoeren van onderzoek. In het geval de ICJenV zelf onderzoek doet, kan zij zich laten ondersteunen door externe onderzoekers (die onder leiding en verantwoordelijkheid van de ICJenV werken). Aanvankelijk werkte de ICJenV met twee externe bureaus die externe onderzoekers leverden. Inmiddels wordt gewerkt met vijf externe bureaus. De ICJenV geeft aan op die manier de onderzoekscapaciteit te hebben vergroot waardoor meer snelheid kan worden bereikt in de uitvoering van de (complexe) onderzoeken.

De ICJenV heeft onderzoek laten uitvoeren door VU-onderzoekers naar haar onderzoekswerkwijze en de VU-onderzoekers hebben daarover gerapporteerd in september 2023 aan de ICJenV. De aanleiding voor dit onderzoek was dat de ICJenV vanaf de instelling per 1 februari 2020 ‘werkende weg’ was gekomen tot werkwijzen die in de loop van de tijd gradueel zijn gewijzigd (er is niet gestart met volledig uitgeschreven en definitieve protocollen anders dan het formele Instellingsbesluit). De ICJenV wilde, drie jaar na haar oprichting, een kritische evaluatie van haar gehele werk- en onderzoeksproces laten doen.

De VU-onderzoekers hebben geconstateerd dat de bevindingen van haar onderzoek een zeer positief beeld laten zien van de professionaliteit en onafhankelijkheid van de werkwijze van de ICJenV. Volgens het VU-rapport zijn de reeds afgeronde onderzoeksrapporten (noot: dat waren er destijds acht, inmiddels zijn het er meer dan twintig) helder van opbouw en kwalitatief hoogstaand. De VU constateert dat gebruikgemaakt wordt van een toetsingskader op basis waarvan valide en betrouwbare conclusies worden getrokken. Het uiteindelijke oordeel van de ICJenV is volgens de VU in alle (destijds acht) gevallen helder en navolgbaar. De VU-onderzoekers geven ook aan dat dat de commissieleden kritisch reflectievermogen tonen op hun eigen werk (wat volgens het VU-rapport ook blijkt uit het onderzoek dat zij door de VU-onderzoekers laten uitvoeren). Het rapport van de VU constateert dat het Meldpunt en het secretariaat van uitstekende kwaliteit zijn.

Desalniettemin constateren de VU-onderzoekers ook dat ze op basis van het onderzoek op enkele kritische reflectiepunten zijn gestuit. Daarom hebben zij in hun onderzoek een tiental aanbevelingen gedaan (zie het overzicht in bijlage 2), waarvan met name de aanbevelingen 2, 3 en 7-10 betrekking hebben op het borgen en verder verbeteren van de kwaliteit. Deze zes aanbevelingen zijn weergegeven in de tabel hierna. Daarin is te zien dat van deze zes aanbevelingen er drie reeds zijn uitgevoerd/geïmplementeerd, er één gedeeltelijk is uitgevoerd, er één in uitvoering is en er één niet is overgenomen/uitgevoerd.

Aanbevelingen VU-rapport:	Uitgevoerd:	Eventuele toelichting:
2. Weeg goed af of een onderzoek wel de juiste interventie is aan de start van traject	Ja	De ICJenV geeft op verschillende manieren invulling aan het maken van een goede afweging over het wel of niet uitvoeren van onderzoek, zoals: De ICJenV hanteert vier criteria bij het besluiten over het al dan niet doen van onderzoek. De ICJenV experimenteert met het, in overleg met de melder, opvragen van informatie aan het bevoegd gezag alvorens te besluiten tot onderzoek. De ICJenV geeft aan dat in een aanstaande herziening van het Instellingsbesluit ook andere interventies zullen worden genoemd die de ICJenV kan inzetten. Bijvoorbeeld het adviseren van de werkgever: tot een correctief (normstellend) gesprek met de betrokkene(n); tot bemiddeling tussen melder en betrokkene(n); tot mediation tussen melder en betrokkene(n); tot het uitvoeren van een cultuuronderzoek in de eigen organisatie; tot het uitvoeren van onderzoek door de eigen organisatie; de ICJenV kan ook besluiten zelf een signaalgesprek te voeren met de werkgever. De ICJenV heeft daarnaast benadrukt dat de ICJenV gemiddeld gezien bij één op de ongeveer vijf meldingen zelf onderzoek heeft uitgevoerd. In de meeste gevallen besluit de ICJenV dus niet tot het zelf doen van onderzoek naar aanleiding van een melding.
3. Stel een afwegingskader op voor besluiten voor onderzoeken	Ja	De ICJenV heeft een afwegingskader ontwikkeld en beschreven, maar in de praktijk wordt het kader niet gebruikt omdat het niet goed blijkt te werken. Het is volgens de ICJenV niet goed mogelijk gebleken om een afwegingskader te maken dat goed recht doet aan relevante nuances die er zijn bij het nemen van een besluit over het al dan niet starten van onderzoek. Wel is er een set van criteria die systematisch wordt gehanteerd bij het maken van de afweging.
7. Gebruik vast format voor rapporten en dossiers.	In uitvoering	De ICJenV geeft aan dat momenteel wordt gewerkt aan een stijlboek voor de onderzoekers met alle formats en memo's die zijn vastgesteld.
8. Betrek externe onderzoekers vanaf het eerste gesprek met de melder bij het proces.	Ja	De ICJenV geeft aan dat externe onderzoekers zoveel als mogelijk vanaf het eerste gesprek worden betrokken. Alleen wanneer het overduidelijk is dat een melding niet tot een onderzoek zal leiden wordt de intake gedaan met een commissielid en de secretaris. Bij twijfel wordt er een onderzoeker bij de intake betrokken.
9. Plan periodieke overleggen in met de volledige poule externe onderzoekers om uitgevoerde onderzoeken te evalueren.	Gedeeltelijk	De ICJenV geeft aan in 2024 voor het eerst een bijeenkomst te hebben georganiseerd met alle onderzoekers. Dit is aan beide kanten heel goed bevallen en daarom is besloten om deze bijeenkomst in 2025 nogmaals te organiseren. De ICJenV heeft nog geen opvolging gegeven aan besproken suggesties van de vorige bijeenkomst.
10. Geef externe onderzoekers toegang tot het systeem van de ICJenV voor veiliger behandeling van vertrouwelijke informatie.	Nee	De ICJenV geeft aan ervoor gekozen te hebben om de onderzoekers hier geen toegang tot te geven. De ICJenV geeft aan dat de onderzoekers wel toegang hebben tot het online portaal waarin zij stukken kunnen uploaden en downloaden, maar geen toegang krijgen tot het gehele systeem. Een genoemde reden hiervoor is dat de commissieleden in het systeem (Join) ook werken met conceptstukken in verschillende stadia.

Tabel 4. Aanbevelingen VU-rapport met betrekking tot het borgen en verder verbeteren van de kwaliteit.

Ten behoeve van de kwaliteitsborging van de onderzoeken die leiden tot adviesrapporten heeft de ICJenV diverse voorzieningen getroffen. Dit zijn onder meer de volgende voorzieningen:

- Melders, personen op wie de melding betrekking heeft en andere personen die worden gehoord krijgen de gelegenheid om schriftelijk te reageren op het gespreksverslag dat de ICJenV van het gesprek heeft gemaakt.
- Melders en personen op wie de melding betrekking heeft krijgen de gelegenheid om te reageren op de weergave van feiten en omstandigheden.
- De ICJenV heeft in 2022 een eigen en geheel nieuw digitaal zaakvolgsysteem in gebruik genomen, dat een beveiligde omgeving omvat waarin documenten door de commissieleden en melders veilig met elkaar kunnen worden gedeeld.
- De ICJenV geeft aan te werken aan de uniformiteit van adviesrapporten door de opbouw en opmaak van adviesrapporten te uniformeren.
- De ICJenV geeft aan voornemens te zijn adviesrapporten te laten 'tegenlezen' door iemand die niet bij het onderzoek zelf betrokken was en die met een frisse blik kijkt naar het adviesrapport.

Voorts heeft de ICJenV in december 2024 naar aanleiding van signalen vanuit JenV, maar ook naar aanleiding van reacties van melders en personen op wie de melding betrekking heeft, een document vastgesteld waarin een viertal punten op een rij is gezet die voortaan in een onderzoek (of onderzoeksrapport) terug moeten komen. Dit document is een intern stuk voor commissieleden en onderzoekers. In het stuk is het volgende vastgelegd:

- **Duidelijk toetsingskader.** In het stuk staat dat, aangezien melders en personen op wie de melding betrekking heeft ambtenaren van JenV zijn, de volgende toetsingskaders gelden: de Gedragscode Integriteit Rijk (hierna: GIR), het Personeelsreglement JenV en de protocollen, gedragscodes en regelgeving van de betrokken dienst. Indien wordt besloten ook andere normen (zoals bijvoorbeeld de behoorlijkheidsnormen van de Nationale Ombudsman) te betrekken in het toetsingskader, dan moet dit volgens het stuk worden onderbouwd.[19] Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat het Instellingsbesluit en de GIR op dit vlak inhoudelijk niet volledig consistent zijn. In de GIR is een ongewenste omgangsvorm onderdeel van een integriteitsschending, terwijl de formulering in het Instellingsbesluit spreekt over een integriteitsschending óf een ongewenste gedraging.
- **Oordelen moeten logisch volgen uit feiten en omstandigheden.** In het stuk staat dat, als in het oordeel wordt gesproken van integriteitsschending c.q. ongewenste omgangsvormen, de gebeurtenissen die hiervoor de grondslag vormen ook moeten zijn weergegeven in de feiten en omstandigheden. Met andere woorden: in het oordeel moeten geen nieuwe feiten of omstandigheden worden geïntroduceerd. In het oordeel moet volgens het stuk worden verwezen naar de feiten en omstandigheden, dus een oordeel aangevuld met 'op grond van de volgende feiten, oordeelt of concludeert de ICJenV het volgende'. Het oordeel moet eenduidig zijn in alle rapporten: is er een norm overschreden, en zo ja, welke norm op basis van welk regelingen/protocollen genoemd in het toetsingskader?
- **Juiste en eenvormige begrippen hanteren.** In het stuk wordt aangegeven dat het onderscheid dat de ICJenV in sommige rapporten maakt tussen ongewenste omgangsvormen en niet integer handelen leidt tot onduidelijkheden, zodanig zelfs dat sommige werkgevers hebben aangegeven geen opvolging aan het adviesrapport te kunnen/willen geven. Ongewenste omgangsvormen zijn - conform de GIR - een onderdeel van niet integer handelen. De GIR geeft niet duidelijk aan of het verzaken van de zorgplicht valt onder niet integer handelen, of moet worden gezien als een los

[19] In geval van misstand is het toetsingskader ook de Wet bescherming Klokkenluiders (voorheen Wet HvK) en H13 CAO Rijk.

daarvan staand begrip (goed werkgeverschap). De ICJenV stelt zich in het stuk op het standpunt dat het verzaken van de zorgplicht raakt aan de integriteit van de werkgever en indien dit (grote) nadelige gevolgen voor melder heeft en/of dit herhaaldelijk gebeurt, opgevat kan worden als een integriteitsschending door de werkgever. Dit moet dan volgens het stuk wel goed worden onderbouwd, bijvoorbeeld dat de leidinggevende door zijn handelen/of het nalaten daarvan een onveilige werksituatie voor de medewerker heeft gecreëerd.

- **Opvolgbaarheid.** In het stuk staat dat de werkgever opvolging moet kunnen geven aan conclusies en aanbevelingen. Anders loopt de ICJenV het risico dat de rapporten niet serieus worden genomen, of dat er niets met het rapport wordt gedaan. Als aan de voorgaande punten 1 t/m 3 is voldaan, volgt daaruit dat de opvolgbaarheid is gewaarborgd.

4.2.2 Percepties

Hiervoor is al aangegeven dat de VU-onderzoekers in hun onderzoek, dat in 2023 is uitgevoerd, positief waren over de kwaliteit van de acht onderzoeksrapporten die de ICJenV tot dan toe had uitgevoerd.

Dat laat onverlet dat een aantal door ons geïnterviewde stakeholders die meerdere rapporten hebben gelezen (vanuit hun functie) hebben aangegeven dat ze de rapporten van wisselende kwaliteit vinden. Daarbij is hun vermoeden dat dit kan zijn veroorzaakt doordat verschillende rapporten zijn geschreven door verschillende leden van de ICJenV en/of door verschillende externe onderzoekers (die de ICJenV ondersteunen). Zij wijzen daarbij met name op volgens hen niet goed navolgbare formuleringen in het eindrapport. De formuleringen zijn volgens hen soms cryptisch en dat leidt tot speculatie over wat er precies is geconstateerd. Ook wijzen zij op onduidelijkheid, bijvoorbeeld in het geval een ongewenste omgangsvorm is geconstateerd zonder dat duidelijk is benoemd wat die ongewenste omgangsvorm was. Daarnaast wordt aangegeven dat niet altijd helder genoeg is welk toetsingskader is gehanteerd en hoe de ICJenV tot de interpretatie is gekomen dat er juist wel of juist niet sprake is van een integriteitsschending of ongewenste gedraging.

Ook sommige melders en personen op wie de melding betrekking had, hebben zich kritisch uitgesproken over de kwaliteit van de rapportage die op hen persoonlijk betrekking heeft. Soms betreft het personen die aangeven dat ze zijn ‘vrijgepleit’ omdat de ICJenV constateert dat geen ongewenste gedraging of integriteitsschending heeft plaatsgevonden, maar die tegelijkertijd vinden dat de formuleringen in het rapport hen toch niet helemaal vrijpleiten. Bijvoorbeeld omdat elders of eerst wordt geconstateerd dat de leidinggevende of de werkgever ergens beperkt aandacht aan heeft besteed. Een ander genoemd voorbeeld door melders of personen op wie de melding betrekking heeft is dat de gepubliceerde samenvatting van het rapport niet goed recht doet aan het achterliggende rapport.

Met betrekking tot het onderzoek zijn er enkele personen geweest die hebben aangegeven dat er meer of juist minder getuigen hadden moeten worden opgeroepen. Ook zijn er personen die hebben gewezen op fouten die zijn gemaakt door de ICJenV in de omgang met hen, waarbij zij vinden dat deze fouten niet gemaakt mogen worden. Zo heeft een persoon bijvoorbeeld aangegeven dat een verslag abusievelijk aan een verkeerde persoon is gestuurd. ICJenV erkent dat dit twee keer is gebeurd (op 140 afgehandelde meldingen en 26 onderzoeken) en dat dit dan ook is aangegeven bij de *privacy officer*.

4.2.3 Conclusies KWINK

We concluderen dat de ICJenV ten behoeve van de kwaliteit en de kwaliteitsborging van de taakuitvoering (waarvan ook het uitvoeren van onderzoek onderdeel is) diverse voorzieningen heeft getroffen. Het gaat bijvoorbeeld om de systematische gebruikmaking van criteria bij het besluiten over

het al dan niet zelf uitvoeren van onderzoek, het schriftelijk voorleggen van gespreksverslagen aan de desbetreffende betrokkenen bij een gesprek, het toepassen van wederhoor op de weergave van feiten en omstandigheden bij de melder en de persoon op wie de melding betrekking heeft.

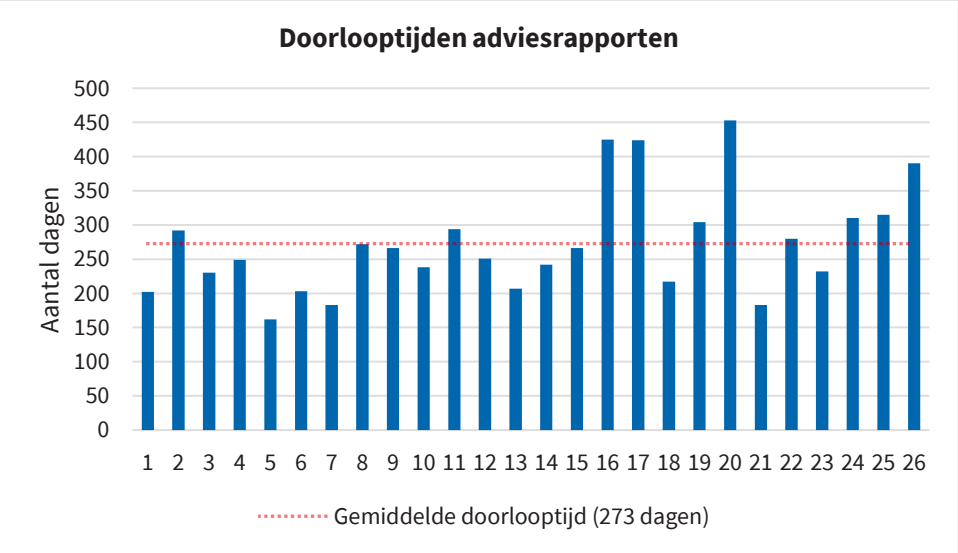
We constateren dat ICJenV in 2023 zelf een onafhankelijk onderzoek door VU-onderzoekers heeft laten uitvoeren naar haar eigen onderzoekswerkwijze ten einde te kunnen leren en verbeteren. De ICJenV is aan de slag gegaan met de aanbevelingen die de VU-onderzoekers hebben gedaan en we concluderen dat van de zes aanbevelingen die betrekking hebben op kwaliteit er drie reeds zijn uitgevoerd/geïmplementeerd, er één gedeeltelijk is uitgevoerd (het plannen van periodieke overleggen met de alle externe onderzoekers om de uitgevoerde onderzoeken te evalueren), er één in uitvoering is (het gebruiken van een vast format voor rapporten en dossiers) en er één niet is overgenomen/uitgevoerd (de externe onderzoekers toegang geven tot het systeem van de ICJenV voor een veiliger behandeling van vertrouwelijke informatie).

We constateren voorts dat stakeholders die kritisch zijn op de kwaliteit van de onderzoeksrapporten van de ICJenV daarbij vooral wijzen op de navolgbaarheid, de duidelijkheid en de opvolgbaarheid van de uiteindelijke oordelen. Deze signalen hadden de ICJenV ook al eerder bereikt en de ICJenV heeft daarom in december 2024 een intern memo vastgesteld dat gaat over het verder verbeteren en verduidelijken van de onderzoeksrapporten op de punten toetsingskader, navolgbaarheid, gebruik begrippen en opvolgbaarheid.

4.3 Tijdigheid

4.3.1 Feiten

In de periode 2020-2024 heeft de ICJenV 140 meldingen ontvangen. Naar aanleiding van 26 meldingen is een onderzoek uitgevoerd en adviesrapport afgerond. De gemiddelde doorlooptijd van onderzoeken is weergegeven in de onderstaande figuur en is gemiddeld 273 dagen (circa 9 maanden). De doorlooptijd van onderzoeken betreft de periode vanaf de opening van een onderzoek tot de zogenaamde sluiting van een dossier (het moment van de aanbieding van het adviesrapport aan de melder, de persoon op wie melding betrekking heeft en het bevoegd gezag).



Figuur 3. Doorlooptijden van onderzoeken (gerekend vanaf start onderzoek tot sluiting dossier).

Goed om hierbij op te merken is dat de doorlooptijd vanaf een melding tot sluiting dossier langer is, namelijk minimaal twee maanden langer. De periode tussen ontvangst van een melding en het openen van een onderzoek is de vooronderzoek fase. In deze fase vinden onder meer een uitvraag door het Meldpunt bij de melder plaats, een bespreking door de commissieleden, een intakegesprek door de commissieleden met de melder, verslaglegging van het intakegesprek en reactie daarop door de melder, en besluitvorming over de voortgang (wel/geen onderzoek, doorverwijzing, et cetera). Deze periode duurt minimaal twee maanden langer, en gemiddeld gezien duurt deze periode ongeveer 4 maanden. Een veelvoorkomende reden voor een langere pre-onderzoeksfase is dat een melder meer tijd nodig heeft om na te denken over het al dan niet doorzetten van de melding.

In de jaarverslagen van 2023 en 2024 geeft de ICJenV aan zich bewust te zijn van de lange doorlooptijden en zich in te spannen om dit te verkorten. Acties die de ICJenV hiertoe heeft ondernomen zijn de volgende:

- De ICJenV heeft in kaart gebracht wat de risicofactoren zijn voor lange doorlooptijden. Dat zijn: melder blijft zaken toevoegen, slechte beschikbaarheid en bereikbaarheid van personen die de ICJenV wil spreken, contactpersonen krijgen de planning niet rond, personen die de ICJenV wil spreken werken niet meer voor de organisatie en moeten ‘opgespoord’ worden, er is extra expertise nodig, vakanties en ziekte.
- De ICJenV heeft extra onderzoekscapaciteit aangetrokken door te gaan werken met een extra extern onderzoeksbureau.
- De ICJenV is strakker gaan sturen op deadlines richting de externe onderzoekers van de externe onderzoeksbureaus.
- De ICJenV heeft het onderzoeksproces op onderdelen aangepast. Zo stuurt de ICJenV de weergave van feiten en omstandigheden nu alleen naar de melder en de persoon op wie de melding betrekking heeft (dit verkort de wederhoorprocedure), handhaaft de reactietijd strenger (na één rappel wordt de wederhoorprocedure afgesloten) en zoekt sneller contact met de integriteitscoördinatoren van betreffende dienstonderdeel als er vertraging zit in het opvragen van personeelsdossiers en andere informatie.

Ook in het VU-rapport uit 2023 wordt aandacht besteed aan de gemiddelde doorlooptijd. De onderzoekers hebben twee aanbevelingen aangaande het verkorten van de doorlooptijden gedaan (aanbeveling 5 en 6), waarvan er één is opgevolgd:

Aanbevelingen VU-rapport:	Uitgevoerd:	Eventuele toelichting:
5. Verander vergaderstructuur naar wekelijks in plaats van tweewekelijks om doorlooptijd te verkorten.	Nee	De ICJenV hanteert nog steeds een tweewekelijkse vergadering en heeft een vaste dag in de week voor vergaderingen. Wel hanteert de ICJenV een andere agendavolgorde, zodat alle meldingen die in een vergadering dienen te worden besproken, ook daadwerkelijk worden besproken (in plaats van dat dit kan doorschuiven naar een volgende vergadering). Verder geeft de ICJenV aan dat áls een extra tussentijds bespreekmoment nodig is, hiervoor een online overleg kan worden ingepland (en dat dit ook wel eens gebeurt).
6. Pas de reactietijd van gesprekspartners aan tot maximaal vijf dagen om doorlooptijd te verkorten.	Ja	De ICJenV geeft aan dat dit is aangepast in de nieuwe Werkwijze van de ICJenV. Wij merken daarbij op dat het gaat om de werkwijze in de praktijk en constateren dat in het Informatieprotocol en de gepubliceerde Werkwijze op de website van de Integriteitscommissie nog steeds een reactietermijn van tien werkdagen vermeld staat.

Tabel 5. Opvolging aanbevelingen VU-rapport m.b.t. doorlooptijden.

Tot slot is relevant om te vermelden dat in de gepubliceerde Werkwijze staat aangegeven dat melders en personen op wie de melding betrekking heeft één keer per kalendermaand worden geïnformeerd over de voortgang van de behandeling van hun melding.

4.3.2 Percepties

Een gedeeld beeld onder vrijwel alle gesprekspartners is dat de doorlooptijden van de onderzoeken te lang zijn. Uit de gesprekken komt naar voren dat de lange doorlooptijden ingrijpend en vaak ook schadelijk zijn voor alle betrokkenen. Voor zowel de melder als de persoon op wie de melding betrekking heeft, is het een periode die wordt gekenmerkt door grote spanning en onzekerheid. Ook heeft het in veel gevallen directe gevolgen op de werkomgeving van beiden, bijvoorbeeld doordat:

- Melder en persoon op wie de melding betrekking heeft gedurende de onderzoeksperiode nog moeten samenwerken en daar een modus in moeten vinden;
- Er zijn voorbeelden waarbij de persoon op wie de melding betrekking heeft gedurende het onderzoek door de werkgever op non-actief is gezet (dit is een ingrijpende periode en als zij na afloop weer actief worden omdat melding ongegrond bleek, is de schade 'al geleden');
- Er zijn onderzoeken waarbij (veel) getuigen zijn gehoord waardoor de melding breed op de werkvloer onder de aandacht is gekomen.

Volgens gesprekspartners (melders, personen op wie de melding betrekking heeft en bevoegd gezag) doen de lange doorlooptijden afbreuk aan de waarde van het werk van de ICJenV. Voor melders kan het een reden zijn om toch geen melding in te dienen. Voor het bevoegd gezag kan het aanleiding zijn om zich te zijner tijd aan te sluiten bij de nu in oprichting zijnde rijksbrede integriteitscommissie (omdat de hoop is dat de doorlooptijden daar misschien korter zullen zijn).

Uit de gesprekken (met melders, personen op wie melding betrekking heeft en bevoegd gezag) komt naar voren dat er beperkt actieve communicatie was over de voortgang van het proces. Gesprekspartners geven aan dat een update daarover wordt gewaardeerd, ook als er geen voortgang is. Wel komt uit gesprekken naar voren dat de ICJenV steeds beter is gaan meedenken over geschikte momenten om updates wel of juist niet te sturen (bijvoorbeeld niet tijdens een vakantie of vlak voor kerst).

4.3.3 Conclusies KWINK

We concluderen dat de doorlooptijden van onderzoeken langer zijn dan gewenst is. De lange doorlooptijd heeft een grote impact op alle betrokkenen: melder, persoon op wie melding betrekking heeft en het bevoegd gezag/de organisatie. Gedurende een lange periode zitten de melder en de persoon op wie de melding betrekking heeft in spanning. Personen op wie een melding betrekking heeft hebben soms, door onder meer de lange doorlooptijd, zo veel schade ondervonden dat zij niet meer terug kunnen of willen keren op hun werkplek en/of in de functie van leidinggevende.

Bovendien constateren we dat de doorlooptijden aanleiding kunnen vormen voor potentiële melders om toch geen melding in te dienen en voor dienstonderdelen om te zijner tijd aansluiting te zoeken bij de nog in oprichting zijnde rijksbrede integriteitscommissie.

De huidige doorlooptijden doen af aan de impact van het werk van de ICJenV en we concluderen dan ook dat het verkorten van de doorlooptijden een heel belangrijke opgave voor de ICJenV is. Het is daarbij zoeken naar een goede balans tussen snelheid en zorgvuldigheid. De ICJenV ziet dit zelf ook als een belangrijke opgave en spant zich in om de doorlooptijden te verkorten. Er ligt hier ook een rol voor de dienstonderdelen, door gedurende het onderzoek tijdig te reageren binnen de geldende reactietermijnen (bijvoorbeeld als het gaat om het aanleveren van informatie die de onderzoekers

nodig hebben voor het onderzoek of het reageren op stukken). Het is op dit moment nog te vroeg om eventuele effecten van de inspanningen van de ICJenV op de doorlooptijden te kunnen zien.

4.4 Onafhankelijkheid

4.4.1 Feiten

De onafhankelijkheid van de ICJenV is geborgd in het Instellingsbesluit (een besluit van de minister van JenV van 28 mei 2020), in de door de ICJenV zelf vastgestelde en gepubliceerde Werkwijze en in het door de ICJenV en het ministerie van JenV overeengekomen Informatieprotocol.

De volgende waarborgen voor onafhankelijkheid zijn aangetroffen in de diverse artikelen van het Instellingsbesluit:

- In Artikel 2, lid 1, is benoemd dat de ICJenV geheel onafhankelijk werkt van het ministerie en ook buiten het ministerie is gevestigd. In Artikel 10 is 'buiten het ministerie' nader geconcretiseerd: 'De ICJenV verricht haar werkzaamheden op een locatie buiten het ministerie van JenV, te weten het kantoor van het CAOP in Den Haag.'
- In Artikel 3 (over samenstelling, benoeming en ontslag), lid 1, is aangegeven dat de voorzitter en de twee andere leden zitting hebben op persoonlijke titel en hun functie uitoefenen zonder last of ruggespraak.
- In onder meer lid 2 en lid 4 van dit Artikel is de tripartiete samenstelling van de ICJenV geregeld. De voorzitter en leden worden weliswaar namens de minister door de SG benoemd, maar de voorzitter kan pas worden benoemd nadat is vastgesteld dat de DOR/DGO[20] hiermee instemmen én één van de overige twee leden wordt benoemd op voordracht van de DOR/DGO.
- In Artikel 3, lid 5, is geregeld dat de voorzitter en overige leden niet zomaar kunnen worden ontslagen door de SG namens de minister. Daarin is geregeld dat de voorzitter en de overige leden alleen kunnen worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden én dat de SG een beslissing tot schorsing of ontslag pas kan nemen ná instemming van DOR/DGO. Voorts is opgenomen dat deze bevoegdheid (tot schorsing of ontslag) alleen wordt gebruikt indien de SG is gebleken dat sprake is van gedragingen die niet in overeenstemming zijn met de eisen die conform de door DOR/DGO en de SG vastgestelde profielschets aan de voorzitter of leden kunnen worden gesteld dan wel indien de goede taakuitoefening van de ICJenV redelijkerwijs niet langer is verzekerd.
- In Artikel 5 is opgenomen dat de ICJenV zelf voorziet in het inrichten van een secretariaat en dat dit secretariaat voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig is aan de voorzitter van de ICJenV.
- In Artikel 6 is geregeld dat de ICJenV over haar eigen werkwijze gaat. In Artikel 6, lid 1, is expliciet geregeld dat de ICJenV zelf haar eigen werkwijze vaststelt. In lid 2 is opgenomen dat de ICJenV zonder last of ruggespraak van de (hoogste) leidinggevende die de melding of klacht heeft doorgeleid dan wel het dienstonderdeel op wie de melding of klacht betrekking heeft bepaald welke onderzoeksvragen en -methoden zij dienstig acht aan het onderzoeken van een bij haar binnengekomen melding of klacht. En in lid 5 is opgenomen dat de ICJenV bepaalt hoe zij, in het kader van hoor en wederhoor, bevindingen voorlegt aan personen of instanties die door deze bevindingen worden geraakt of die daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben.

Daarnaast zijn waarborgen voor onafhankelijkheid aangetroffen in het Informatieprotocol. Dat is een protocol dat zowel door de voorzitter van de ICJenV is ondertekend als door de SG van het ministerie van JenV (en dat net als het Instellingsbesluit raadpleegbaar is op de website van de ICJenV):

- In Artikel 2, lid 4, is expliciet opgenomen dat de gegevensverwerking van de ICJenV gedurende de beoordeling en het onderzoek plaatsvindt met behulp van ICT-middelen die zich fysiek buiten het ministerie van JenV bevinden en ook strikt gescheiden zijn van het netwerk en ICT-middelen van het ministerie.
- In Artikel 5, lid 7, is (net als overigens in de gepubliceerde Werkwijze) vastgelegd dat de ICJenV in volstrekte onafhankelijkheid op basis van de bevindingen uit het onderzoek haar overwegingen en oordeel over de voorgelegde melding of klacht formuleert.

Bovendien komt onafhankelijkheid ook aan de orde in de door de ICJenV zelf opgestelde en gepubliceerde Werkwijze die (net als het Instellingsbesluit en in het Informatieprotocol) raadpleegbaar is op de website van de ICJenV):

- Bij de uitgangspunten op p. 2 van de gepubliceerde Werkwijze geeft de ICJenV aan bij de uitvoering van haar taak vier kernwaarden te hanteren, waarvan ‘onafhankelijk’ er een is (naast veilig, betrouwbaar en deskundig).
- In de gepubliceerde Werkwijze is voorts de formulering uit Artikel 5, lid 7 van het Informatieprotocol herhaald, namelijk dat de ICJenV in volstrekte onafhankelijkheid op basis van de bevindingen uit het onderzoek haar overwegingen en oordeel formuleert over de voorgelegde melding of klacht.

Eerder hiervoor is al aangegeven dat in het Informatieprotocol is opgenomen dat de gegevensverwerking van de ICJenV gedurende de beoordeling en het onderzoek plaatsvindt met behulp van ICT-middelen die zich fysiek buiten het ministerie van JenV bevinden en ook strikt gescheiden zijn van het netwerk en ICT-middelen van het ministerie. Tegelijkertijd zien we dat in Artikel 11, lid 1 uit het Instellingsbesluit, staat: “Het archief dat de Commissie gedurende het onderzoek naar een melding of klacht opbouwt wordt na afloop van het onderzoek overgebracht naar het archief van het ministerie van Justitie en Veiligheid.”[21] De praktijk is dat het archief van de ICJenV niet wordt overgebracht naar het archief van het ministerie van JenV, maar dat het archief dat de ICJenV opbouwt van elke binnengekomen melding gedurende een vaste termijn wordt bewaard en daarna wordt vernietigd. Dit zal volgens de ICJenV ook worden aangepast in het nieuwe, aanstaande Instellingsbesluit.

4.4.2 Percepties

Over het algemeen zien gesprekspartners de ICJenV als onafhankelijk en zijn ze positief over het bestaan van een onafhankelijk meldpunt buiten het ministerie en de dienstonderdelen. Er is waardering voor het feit dat ICJenV fysiek buiten het ministerie is geplaatst.

Verschillende gesprekspartners benoemen dat mensen van statuur in de ICJenV deelnemen en dat dit bijdraagt aan het gezag en de ervaren onafhankelijkheid. De tripartiete samenstelling draagt volgens hen ook bij aan draagvlak en onafhankelijkheid.

Enkele melders zetten vraagtekens bij de onafhankelijkheid van de ICJenV, met name wanneer het zou gaan om een melding waar de SG zelf onderwerp van melding zou zijn of waar de SG in nauw contact zou staan met leidinggevende(n) waarop de melding betrekking heeft.

[21] In lid 2 staat overigens benoemd dat ‘het beheer plaatsvindt met inachtneming van de door de Commissie in haar protocol aangegeven vertrouwelijkheid, waarover met de Commissie nadere afspraken kunnen worden gemaakt’.

4.4.3 Conclusies KWINK

We concluderen dat de onafhankelijkheid van de ICJenV stevig is geborgd in het Instellingsbesluit en ook in het Informatieprotocol en de Werkwijze van de ICJenV. De ICJenV is een extern meldpunt, is buiten het ministerie gevestigd, gaat over haar eigen Werkwijze en bepaalt zelf hoe zij, in het kader van hoor en wederhoor, bevindingen voorlegt aan personen of instanties die door deze bevindingen worden geraakt of die daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben. Er is vastgelegd dat de drie leden van de ICJenV zitting hebben op persoonlijke titel en hun functie kunnen uitoefenen zonder last of ruggespraak.

Over het algemeen zien gesprekspartners de ICJenV als onafhankelijk en zijn ze positief over het bestaan van een onafhankelijk meldpunt buiten het ministerie en de dienstonderdelen, maar dat laat onverlet dat enkele melders en personen op wie de melding betrekking heeft vraagtekens hebben gezet bij de onafhankelijkheid van de ICJenV voor wat betreft de vraag of de ICJenV ook onafhankelijk kan optreden richting de SG (die bijzondere bevoegdheden heeft richting de ICJenV).

We concluderen dat de onafhankelijkheid ten opzichte van de SG ook stevig is geborgd.

De SG kan bijvoorbeeld niet zomaar leden van de ICJenV ontslaan. De bepalingen die op dat punt zijn opgenomen in het Instellingsbesluit doen bijvoorbeeld niet onder voor de bepalingen die in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn opgenomen om de onafhankelijkheid van zbo's te borgen. In deze kaderwet is namelijk opgenomen dat schorsing en ontslag slechts plaatsvindt wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Een soortgelijke formulering is ook in het Instellingsbesluit van de ICJenV gehanteerd, waarbij bovendien ook nog is opgenomen dat de SG een beslissing tot schorsing of ontslag pas kan nemen ná instemming van DOR/DGO.

Daarnaast merken we op dat de SG ook niet zomaar kan ingrijpen op het budget van de ICJenV. Immers, in het Instellingsbesluit is bepaald dat de SG op basis van de begroting van de ICJenV de financiering voor de werkzaamheden van de ICJenV vaststelt en borgt. Daarnaast is bepaald dat het budget wordt aangepast om de goede taakuitoefening van de ICJenV te verzekeren, indien tussentijds blijkt dat meer mensen en middelen noodzakelijk zijn om de meldingen of klachten behoorlijk en zorgvuldig te behandelen. Tot slot merken wij op dat de bepaling in Artikel 11 van het Instellingsbesluit (waarin staat dat het archief dat de ICJenV gedurende een onderzoek opbouwt, na afloop van het onderzoek wordt overgebracht naar het archief van het ministerie van JenV) afbreuk kan doen aan de door betrokkenen ervaren onafhankelijkheid van de ICJenV. In dat licht is het positief dat in de praktijk hier geen invulling aan is gegeven en dat dit ook wordt aangepast in het nieuwe aanstaande Instellingsbesluit.

5. Impact

5. Impact

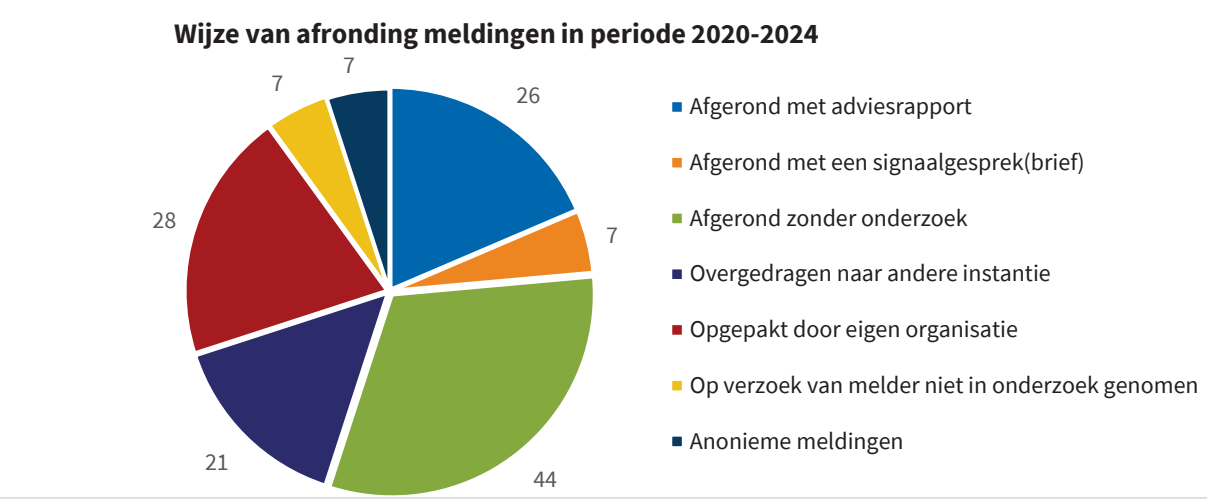
5.1 Resultaten en effecten

5.1.1 Feiten

Ontvangst en beoordeling meldingen en netwerkgesprekken

De ICJenV heeft vanaf de oprichting in 2020 tot op heden in totaal 140 meldingen afgehandeld, waarvan:

- 26 onderzoeken afgerond zijn met een adviesrapport;[22]
  - In 12 onderzoeken is de melding (deels) gegrond is verklaard en in 14 onderzoeken is geconcludeerd dat de melding ongegrond is.[23]
  - De ICJenV heeft ten tijde van de evaluatie 19 geanonimiseerde samenvattingen van onderzoeken op de website gepubliceerd. Van 2 onderzoeken heeft de ICJenV besloten geen samenvatting te publiceren gezien het uitzonderlijke karakter van de onderzoeken. De overige 5 adviesrapporten worden in de nabije toekomst nog in geanonimiseerde samengevatte vorm gepubliceerd. De ICJenV kiest er overigens bewust voor om onderzoeken gefaseerd te publiceren.
- 7 meldingen afgehandeld zijn met een signaalgesprek of een signaalbrief aan de vestigingsdirecteur;
- 28 meldingen in overleg met de melder opgepakt zijn door de eigen organisatie;
- 21 meldingen van niet-JenV'ers doorverwezen zijn naar een andere instantie;
- 7 meldingen in overleg met de melder niet in onderzoek zijn genomen;
- 44 meldingen zijn afgerond zonder onderzoek;
- 7 anonieme meldingen zijn gedaan, welke niet in behandeling zijn genomen door de ICJenV.



Figuur 4. Wijze van afronding van meldingen in periode 2020-2024. Totaal aantal afgeronde meldingen is 140.

[22] Het totaal aantal afgeronde onderzoeken op basis van de jaarverslagen is 24. De ICJenV heeft echter in gesprekken met KWINK groep aangegeven dat er inmiddels 26 meldingen met een adviesrapport zijn afgerond.
[23] De ICJenV geeft aan dat voor de 7 onderzoeken waarvan geen geanonimiseerde samenvatting op de website is gepubliceerd, in 4 onderzoeken de melding deels gegrond en in 3 onderzoeken ongegrond zijn verklaard. Dit maakt dat in totaal 12 meldingen (deels) gegrond zijn verklaard en 14 meldingen ongegrond.

In het jaarverslag 2024 beschrijft de ICJenV twee voorbeelden waarin werd besloten een signaalgesprek te voeren:

- Een melding van discriminatie door een afdelingshoofd. De feiten die melder naar voren bracht waren niet genoeg om te oordelen dat structureel en met opzet de regels van de Gedragscode Integriteit Rijk werden overschreden. Melder gaf echter aan dat dit veel vaker en ook bij anderen voorkwam, maar kon geen getuigen bereid vinden om haar melding te ondersteunen. De ICJenV vond de situatie serieus genoeg om een signaal aan de directeur van dienst over te brengen.
- Een melder die zelf anoniem wilde blijven. Dan is een onderzoek door de ICJenV niet mogelijk. De ICJenV vond de melding echter zodanig ernstig dat zij het noodzakelijk achtte een signaal over te brengen aan de leiding van de dienst.

Voorts is relevant om te vermelden dat bij meldingen die worden afgerond met een adviesrapport, de ICJenV aan de betrokkenen de mogelijkheid aanbiedt om nog een nagesprek met de commissieleden te voeren.

Verder heeft de ICJenV ruim 60 netwerkgesprekken gevoerd met betrokken partijen binnen het integriteitslandschap van de dienstonderdelen. Onder meer met: de DOR en vakbonden, directies van de verschillende dienstonderdelen, vertrouwenspersonen en andere meldpunten en commissies binnen en buiten het ministerie.

Tot slot heeft de ICJenV zich op diverse manieren ingespannen om via externe en interne kanalen haar toegankelijkheid te vergroten. Een overzicht van deze activiteiten is opgenomen in paragraaf 3.2 en 3.3.

Opvolging adviezen

In de gepubliceerde Werkwijze staat dat het bevoegd gezag bij toezending van het adviesrapport wordt verzocht om binnen zes weken na ontvangst een standpunt in te nemen over het adviesrapport en om de ICJenV te informeren over de opvolging van het advies. Het standpunt van het bevoegd gezag wordt door de ICJenV toegevoegd aan de samengevatte geanonimiseerde rapporten op de website. Op dit moment zijn 19 rapporten, inclusief het standpunt van het bevoegd gezag, gepubliceerd. In alle rapporten waarbij is geconcludeerd dat regels zijn overtreden, geeft het bevoegd gezag aan dat het maatregelen zal treffen om de geconstateerde problemen aan te pakken. Ook in gevallen waarin is geconcludeerd dat geen regels zijn overtreden, heeft het bevoegd gezag doorgaans erkend dat er leerpunten zijn voor de organisatie en dat de adviezen van de ICJenV ter harte worden genomen.

In een aantal rapporten maakt de ICJenV onderscheid tussen ongewenste omgangsvormen en niet integer handelen. Dat heeft in sommige gevallen geleid tot onduidelijkheden op grond waarvan sommige werkgevers hebben aangegeven daardoor geen opvolging aan het adviesrapport te kunnen en/of willen geven. Daar speelt ook de onduidelijkheid omtrent het verzaken van de zorgplicht een rol: is dat een integriteitsschending of staat dit er los van? De ICJenV stelt zich in een intern memo d.d. 10-12-2024 op het standpunt dat het verzaken van de zorgplicht raakt aan de integriteit van de werkgever en indien dit (grote) nadelige gevolgen voor melder heeft en/of dit herhaaldelijk gebeurt, opgevat kan worden als een integriteitsschending door de werkgever. Dit moet dan volgens de ICJenV goed worden onderbouwd, bijvoorbeeld doordat de leidinggevende door zijn handelen/of het nalaten daarvan een onveilige werksituatie voor de medewerker heeft gecreëerd.

Om de opvolging van adviezen te bevorderen biedt de ICJenV sinds kort, in gevallen waar dat meerwaarde heeft, een zogenaamde ‘warme overdracht’ aan. Bij afronding van een onderzoek wordt dan een toelichting op het onderzoek besproken, zowel met melder als bevoegd gezag. Dit wordt ook benoemd in het jaarverslag 2024.

In de gepubliceerde Werkwijze staat aangegeven dat na twaalf maanden contact wordt opgenomen met het bevoegd gezag over de voortgang met betrekking tot de belangrijkste punten van het onderzoek. In de praktijk vindt een dergelijke monitoring van de opvolging van adviezen niet plaats. Bij de reeds besproken herziening van de Werkwijze zal de ICJenV dit aanpassen.

5.1.2 Percepties

Percepties over opvolging adviezen en impact

De ICJenV geeft aan zich in te spannen voor een goede opvolging van adviezen en hoopt zo bij te dragen aan het lerend vermogen van de organisatie(onderdelen). Daarbij benadrukt de ICJenV het belang van de eigen verantwoordelijkheid van de organisatie(onderdelen) en de bereidheid van de organisatie(onderdelen) om te leren.

Alle melders die wij hebben gesproken en wiens melding gegrond is verklaard, benadrukken de betekenis die deze erkenning voor hen persoonlijk heeft gehad. Voor hen is deze vorm van erkenning een belangrijk onderdeel geweest van een verwerkingsproces van hetgeen zij hebben meegemaakt. Tegelijkertijd zijn veel melders wiens melding gegrond is verklaard kritisch op de mate waarin adviezen worden opgevolgd en zien zij niet dat er door de organisatie van wordt geleerd (“Er is niets veranderd”).

Een groot deel van de personen op wie de melding betrekking had en waarbij de melding ongegrond is verklaard, geeft aan dat het proces een langdurige en grote impact heeft (gehad), ook nog na afronding van het proces. Vaak is aangegeven dat zij zich kwetsbaar zijn gaan voelen in hun functie en sommigen geven aan dat zij ergens anders zijn gaan werken omdat terugkeren niet meer mogelijk was of omdat zij de functie van leidinggevende niet meer konden of wilden uitoefenen.

Percepties over scope conclusies en adviezen

De ICJenV doet met enige regelmaat ook uitspraken over (tekortschieten in) de zorgplicht van leidinggevenden. Een deel van de gesprekspartners (zowel bevoegd gezag als personen op wie de melding betrekking heeft) vindt dat onwenselijk en niet de taak van de ICJenV. Anderen vinden het op zich goed dat deze ‘bijvangst’ wordt gerapporteerd, maar pleiten voor een duidelijker onderscheid tussen de conclusies uit het onderzoek (over de vermeende integriteitsschending/ongewenst gedrag/benadeling) en overige bevindingen. Daar hechten gesprekspartners aan, omdat het volgens hen soms lijkt alsof de leidinggevende wel een integriteitsschending of ongewenste gedraging heeft begaan wanneer bevindingen over zorgplicht bij de andere conclusies staan.

Percepties over wenselijkheid monitoren opvolging

Over de wenselijkheid van het monitoren door de ICJenV van de opvolging van adviezen door dienstonderdelen lopen de meningen uiteen. Een deel van de gesproken stakeholders vindt dit onnodige extra (administratieve) belasting en geeft aan liever te zien dat de ICJenV de capaciteit inzet op het sneller behandelen van meldingen en sneller uitvoeren van onderzoeken dan op het monitoren van de opvolging. Andere stakeholders vinden dat ICJenV opvolging juist serieuzer zou moeten nemen en actiever zou moeten monitoren, bijvoorbeeld omdat ze casussen kennen waar het advies naar hun beeld niet is opgevolgd (ondanks een toezegging). De ICJenV geeft aan zoekende te zijn naar of en hoe invulling te geven aan de monitoring van de opvolging van adviezen. Het zou een bijdrage kunnen leveren aan opvolging. De vraag is met welk doel monitoring zou moeten plaatsvinden en hoe ver de rol en verantwoordelijkheid van ICJenV gaat als adviezen niet worden opgevolgd.

5.1.3 Conclusies KWINK

De ICJenV heeft in de periode 2020-2024 in totaal 140 meldingen in ontvangst genomen en beoordeeld. Op verschillende manieren heeft de ICJenV daarmee melders geholpen. Zo zijn niet-JenV’ers (15% van

de melders) geholpen door hen te verwijzen naar een andere instantie die wel bevoegd is hun melding te beoordelen. Ook is een groot deel (20%) van de melders geholpen door de melding te laten oppakken door de eigen organisatie. Dit gebeurt wanneer de ICJenV van oordeel is dat een integriteitsonderzoek door de ICJenV niet de beste oplossing is én er vertrouwen is bij de ICJenV en de melder dat de eigen organisatie de melding snel en goed kon onderzoeken. Er is overigens geen zicht op de mate van tevredenheid van melders over deze doorverwijzing, omdat deze groep niet is gesproken voor dit onderzoek.

Voorts is 19% van de meldingen afgerond met een adviesrapport. Onderzoeken naar een melding zijn ingrijpend voor alle betrokkenen: de melder, de persoon op wie de melding betrekking heeft én in voorkomende gevallen de organisatie. Wel is na onderzoek duidelijk wat het oordeel en advies van de ICJenV is en dat biedt voor partijen een randvoorwaarde om weer verder te kunnen. Wanneer de ICJenV oordeelt dat er regels zijn overtreden, is dat voor melders een belangrijke vorm van erkenning en een belangrijk onderdeel van het verwerkingsproces van hetgeen zij hebben meegemaakt. Wanneer de ICJenV oordeelt dat er geen regels zijn overtreden, ervaren personen op wie de melding betrekking had regelmatig nog langdurig schadelijke gevolgen.

De ICJenV heeft 5% van de meldingen afgerond door het voeren van een signaalgesprek of het sturen van een signaalbrief. Op deze manier kan de ICJenV, in gevallen waar een melding niet onderzoekswaardig of onderzoekbaar is, toch een waardevolle rol van betekenis spelen voor melders.

We constateren dat er weinig zicht is op de opvolging van adviezen en het lerend vermogen van organisatie(onderdelen) in de praktijk, anders dan wat het bevoegd gezag hierover heeft opgeschreven in de reactie op een adviesrapport. In tegenstelling tot wat in de gepubliceerde Werkwijze staat benoemd, vindt geen structurele monitoring plaats van de opvolging van adviezen. De ICJenV spant zich wel steeds meer in voor goede opvolging van adviezen, maar is ook zoekende naar rol en verantwoordelijkheid op dit punt.

We concluderen dat de ICJenV ook een bijdrage heeft geleverd aan de aandacht voor het onderwerp integriteit binnen de dienstonderdelen, onder meer door het voeren van 7 signaal gesprekken en 60 netwerkgesprekken. Ook de videoreeks, podcastserie en diverse interviews en artikelen die zijn gepubliceerd op de eigen website en in Binnenlands Bestuur dragen daaraan bij.

6. Conclusies en aanbevelingen

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen meegegeven:

1. Heeft de ICJenV opgeleverd wat bij de oprichting de bedoeling was zoals verwoord in het Instellingsbesluit?
2. Speelt de ICJenV een rol van betekenis?
3. Feitelijk overzicht: aantal meldingen, aantal onderzoeken (gegrond/ongegrond), aantal signaalgesprekken, en wat is er met de aanbevelingen van de ICJenV gedaan?

De onderzoekersvragen worden hierna beantwoord, maar in omgekeerde volgorde (omdat dit volgens ons logischer is).

Onderzoeksvraag: Feitelijk overzicht: aantal meldingen, aantal onderzoeken (gegrond/ongegrond), aantal signaalgesprekken, en wat is er met de aanbevelingen van de ICJenV gedaan?

De ICJenV heeft vanaf de oprichting in 2020 tot op heden in totaal 140 meldingen afgehandeld:

- 26 meldingen zijn afgerond met een adviesrapport.[24] In 12 onderzoeken is de melding (deels) gegrond verklaard en in 14 onderzoeken is geconcludeerd dat de melding ongegrond is.
- 7 meldingen zijn afgehandeld met een signaalgesprek of signaalbrief aan de vestigingsdirecteur;
- 28 meldingen zijn in overleg met de melder opgepakt door de eigen organisatie;
- 21 meldingen van niet-JenV'ers zijn doorverwezen naar een andere instantie;
- 7 meldingen zijn in overleg met de melder niet in onderzoek genomen;
- 7 anonieme meldingen, welke niet in behandeling zijn genomen door de ICJenV;
- 44 meldingen zijn afgerond zonder onderzoek.

Naast het in behandeling nemen van meldingen, het onderzoeken van meldingen en het voeren van signaalgesprekken of sturen van signaalbrieven, heeft de ICJenV ook diverse andere activiteiten verricht. Een overzicht van deze activiteiten is opgenomen in paragraaf 3.2 en 3.3.

We constateren dat er geen feitelijke informatie is over de opvolging van adviezen in de praktijk. We kunnen daardoor geen (feitelijke) conclusies trekken over de mate waarin adviezen van de ICJenV in de praktijk zijn opgevolgd door de organisaties. Wel constateren we dat het bevoegd gezag de conclusies en adviezen van de ICJenV op papier altijd overneemt en aangeeft maatregelen te treffen om de geconstateerde problemen aan te pakken. Een uitzondering hierop is een aantal recente rapporten waarin de ICJenV onderscheid maakt tussen ongewenste omgangsvormen en niet integer handelen, en waarbij in sommige gevallen onduidelijkheid speelde omtrent het verzaken van de zorgplicht (is dat een integriteitsschending of staat dit er los van?). In sommige gevallen heeft dat geleid tot onduidelijkheden op grond waarvan het bevoegd gezag heeft aangegeven daardoor geen opvolging aan het adviesrapport te kunnen en/of willen geven. De ICJenV is voornemens om, wanneer daar behoefte aan is, een warme overdracht te doen van haar adviesrapport. Conclusies en adviezen kunnen dan worden toegelicht. Het is nu nog te vroeg om de effecten hiervan waar te nemen. Wel is het

[24] Het totaal aantal afgeronde onderzoeken op basis van de jaarverslagen is 24. De ICJenV heeft echter in gesprekken met KWINK groep aangegeven dat er inmiddels 26 meldingen met een adviesrapport zijn afgerond.

aannemelijk dat dit een positieve bijdrage levert aan de mate waarin het bevoegd gezag in staat is om adviezen op te volgen.

Onderzoeksvraag: Speelt de ICJenV een rol van betekenis?

De ICJenV speelt een rol van betekenis in de zin dat melders bij een externe integriteitscommissie terechtkunnen voor het doen van een melding over een integriteitsschending door hun leidinggevende, over een vermoeden van een maatschappelijke misstand en over eventuele benadeling die ze hebben ondervonden als gevolg van het doen van een interne melding. De betekenis die wordt toegekend aan een externe integriteitscommissie (in plaats van alleen een intern meldpunt) was ten tijde van de inrichting groot en dat is niet veranderd.

We concluderen dat de ICJenV een commissie is die haar taken breed opvat en zodoende een rol van betekenis speelt die verder gaat dan enkel het behandelen van meldingen en het doen van onderzoek naar meldingen. De ICJenV voert ook signaalgesprekken en verstuurt signaalbrieven bij meldingen die niet onderzoekswaardig of onderzoekbaar zijn. Voorts verricht de ICJenV diverse inspanningen die niet alleen bijdragen aan de bekendheid en vindbaarheid van de ICJenV zelf, maar ook breder binnen JenV een bijdrage leveren aan de bekendheid en bewustwording rondom het thema integriteit.

Wij zien bovendien een commissie die lerend vermogen toont en die verbeteringen doorvoert in de werkwijze op grond van signalen, ervaringen en feedback. Het onderzoek naar de onderzoekswijze door de VU-onderzoekers in 2023 getuigt daarvan, alsmede de onafhankelijke evaluatie die KWINK groep gevraagd is uit te voeren. Ook diverse interne memo's getuigen hiervan. Bovendien zien we dat de ICJenV naar aanleiding van feedback en adviezen daadwerkelijk haar werkwijze doorontwikkelt. Met deze lerende houding draagt de ICJenV zorg voor het verder bestendigen en verbeteren van haar rol van betekenis.

Voorts zien we dat de dat de ICJenV primair is opgericht om een rol van betekenis te spelen voor melders en dat de ICJenV in de loop der tijd ook meer aandacht is gaan besteden aan de impact van haar werk op de personen op wie meldingen betrekking hebben. We concluderen dat dit een logische en terechte ontwikkeling is. Voor beide partijen, melder en persoon op wie de melding betrekking heeft, is de impact van een integriteitsonderzoek groot. De ene partij is daarin niet meer of minder belangrijk dan de andere partij.

We concluderen dat de ICJenV een grotere rol van betekenis kan spelen door haar bekendheid en vindbaarheid voor JenV-medewerkers te vergroten. Uit dit onderzoek en andere onderzoeken komt naar voren dat de ICJenV relatief onbekend is onder medewerkers van JenV. Ook zijn er signalen dat de bekendheid en de vindbaarheid van de ICJenV verschillen per dienstonderdeel. Het is niet bekend in hoeverre deze relatieve onbekendheid ertoe leidt dat medewerkers geen melding doen (zij zouden namelijk kunnen veronderstellen dat melden alleen bij een intern meldpunt kan en zij zouden dit niet als niet veilig genoeg kunnen ervaren). Voor deze groep potentiële melders is de ICJenV niet van betekenis geweest, maar het is dus niet bekend wat de omvang is van deze groep. Als het gaat om bekendheid en vindbaarheid is overigens niet (alleen) de bekendheid onder medewerkers van belang, maar ook de bekendheid onder vertrouwenspersonen en andere interne meldpunten van de dienstonderdelen. Zij kunnen melders doorverwijzen naar de ICJenV. We concluderen dat er ook een rol ligt voor de dienstonderdelen om de bekendheid en vindbaarheid van de ICJenV onder medewerkers en interne meldpunten te vergroten.

Tot slot concluderen we dat de ICJenV haar betekenis kan vergroten, door meer inzicht te ontwikkelen op het gebied van opvolging van haar adviezen. We doelen daarmee niet op het monitoren van de opvolging omwille van het 'controleren' van bevoegd gezag (zijn de adviezen wel of niet opgevolgd). Het gaat om inzicht in de opvolging van adviezen zodat zowel de ICJenV én JenV daarvan kunnen leren.

Hoe werken adviezen door in de praktijk en leiden ze bijvoorbeeld tot het gewenste herstel en/of rehabilitatie als dat aan de orde is? Daaruit kan de ICJenV lessen voor zichzelf trekken én waardevolle rode draden uit halen voor JenV.

Onderzoeksvraag: Heeft de ICJenV opgeleverd wat bij de oprichting de bedoeling was zoals verwoord in het Instellingsbesluit?

Wij constateren (ten eerste) dat in het Instellingsbesluit geen expliciete doelstelling is opgenomen voor de Integriteitscommissie.

In het Instellingsbesluit zijn wél de taken van de ICJenV omschreven. De 'bedoeling' is dat de ICJenV die taken uitvoert. Dat zijn kort (en niet letterlijk) samengevat de volgende taken: het inrichten van een meldpunt, het in behandeling nemen van meldingen, het boordelen of meldingen door de ICJenV dienen te worden onderzocht, en zo nee: het informeren van betrokkenen dat de melding geen verder onderzoek door de ICJenV rechtvaardigt; en zo ja: het in kennis stellen van betrokkenen over de beslissing de melding te onderzoeken (en de termijn waarbinnen de ICJenV verwacht dit af te ronden), het zelfstandig uitvoeren van feitenonderzoek, het opstellen van een rapport van bevindingen, het aan de hoogste leiding geven van een oordeel over de gegrondheid van de melding en het geven van een advies over te nemen personele en/of organisatorische maatregelen.

We zien dat de ICJenV de taken uitvoert die in het Instellingsbesluit zijn opgenomen en in die zin levert de ICJenV op wat bij de oprichting de bedoeling was.

Maar nog betekenisvoller is het om te kijken 'hoe' de ICJenV de taken uitvoert (en hoe goed) en te analyseren of en in welke mate er nog verbeterpotentieel waarneembaar is in de taakuitvoering. Daarom hebben wij de taakuitvoering van de ICJenV beoordeeld aan de hand van een aantal toetsingscriteria die voor melders en personen op wie de melding betrekking heeft van belang zijn. Dit zijn de volgende toetsingscriteria:

- Bekendheid en vindbaarheid van de ICJenV (en haar meldpunt)
- Laagdrempeligheid en begrijpelijkheid
- Procedurele rechtvaardigheid
- Kwaliteit
- Tijdigheid
- Onafhankelijkheid

Als wij de **bekendheid en vindbaarheid** van de ICJenV en haar meldpunt beschouwen dan constateren we dat de ICJenV zich zichtbaar heeft ingespannen voor het vergroten van de bekendheid en vindbaarheid. Deze inspanningen hebben bijgedragen aan de bekendheid en vindbaarheid, maar hebben niet hebben geleid tot een grote bekendheid onder alle medewerkers van de dienstonderdelen. De ICJenV lijkt bij hen weinig bekend. Ook komt uit dit onderzoek naar voren dat de vindbaarheid (en ook de bekendheid) van de ICJenV voor medewerkers verschilt per dienstonderdeel. Daarbij merken we op dat bekendheid en vindbaarheid van de ICJenV voor een deel ook buiten haar eigen invloedssfeer ligt en dat er (juist) ook een rol is voor dienstonderdelen om daar een bijdrage aan te leveren.

Als wij de **laagdrempeligheid en begrijpelijkheid** van de ICJenV beschouwen dan concluderen we dat uit dit onderzoek geen specifieke aandachtspunten voor de ICJenV naar voren komen als het gaat om drempels voor het doen van een melding bij de ICJenV. Wel constateren we dat de website is opgezet vanuit het perspectief van melders. Dit is enerzijds een begrijpelijke insteek, gezien de aard van de taak en de aanleiding voor het oprichten van de ICJenV. Anderzijds is het opvallend, omdat naast de melder ook de persoon op wie de melding betrekking heeft een net zo belangrijke partij is voor de ICJenV.

We constateren voorts dat het Meldpunt en secretariaat worden bemand door ervaren en naar onze indruk empathische medewerkers, wat een positieve bijdrage levert aan de toegankelijkheid van de ICJenV.

Als wij de **procedurele rechtvaardigheid** voor melders en personen op wie de melding betrekking heeft beschouwen dan concluderen we dat de procedure die de ICJenV bij het behandelen van een melding en eventueel bij het uitvoeren van een onderzoek volgt, concreet is beschreven. Tegelijkertijd concluderen we dat de ICJenV in de praktijk op een (beperkt) aantal onderdelen afwijkt van de gepubliceerde Werkwijze (en dat draagt niet positief bij aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid).

We constateren voorts dat de door ons gesproken melders én vooral ook personen op wie de melding betrekking heeft overwegend kritisch (en soms zeer kritisch) zijn over de procedurele rechtvaardigheid. Zaken die worden genoemd zijn bijvoorbeeld dat de doorlooptijden lang zijn en dat men zich niet goed op de hoogte voelt gehouden over de voortgang van het proces. Sommige personen op wie de melding betrekking heeft geven bijvoorbeeld aan een vorm van melderbias te hebben ervaren, het proces als intimiderend te hebben ervaren, zich slecht geïnformeerd te hebben gevoeld en het onderzoeksproces niet rechtvaardig te vinden (ze willen bijvoorbeeld invloed op de onderzoeksvragen, inzage in het dossier, dat er wederhoor bij hen wordt toegepast op de oordelen en adviezen van de ICJenV en in beroep kunnen gaan tegen een uitspraak).

We concluderen dat de ICJenV zich de afgelopen jaren meer is gaan richten op de positie van de personen op wie de melding betrekking heeft. Ook constateren we dat er bij de ICJenV nog diverse opties op tafel liggen die zouden kunnen bijdragen aan het verder verbeteren van de procedurele rechtvaardigheid. We concluderen tot slot dat de procedurele rechtvaardigheid op onderdelen nog wel verder te optimaliseren en te verbeteren is, maar benadrukken ook dat niet alle ontevredenheid kan worden weggenomen. Soms zijn er namelijk goede redenen waarom het onderzoek is ingericht zoals het is ingericht.

Als wij de **kwaliteit** van de taakuitvoering en de kwaliteit van de rapporten van de ICJenV beschouwen dan concluderen we dat de ICJenV ten behoeve van de kwaliteit en de kwaliteitsborging van de taakuitvoering (waarvan ook het uitvoeren van onderzoek onderdeel is) diverse voorzieningen heeft getroffen. De ICJenV heeft bovendien in 2023 ook zelf een onafhankelijk onderzoek door VU-onderzoekers laten uitvoeren naar haar eigen onderzoekswerkwijze ten einde te leren en verbeteren. We constateren voorts dat stakeholders die kritisch zijn op de kwaliteit van de onderzoeksrapporten van de ICJenV daarbij vooral wijzen op de navolgbaarheid, de duidelijkheid en de opvolgbaarheid van de uiteindelijke oordelen. Deze signalen hadden de ICJenV ook al eerder bereikt en de ICJenV heeft daarom in december 2024 een intern memo vastgesteld dat gaat over het verder verbeteren en verduidelijken van de onderzoeksrapporten op de punten toetsingskader, navolgbaarheid, gebruik begrippen en opvolgbaarheid.

Als wij de **tijdigheid** (snelheid) van de taakuitvoering en specifiek de doorlooptijden van de onderzoeken beschouwen dan concluderen we dat de doorlooptijden van onderzoeken langer zijn dan gewenst is. Dit heeft een grote impact op alle betrokkenen: melder, persoon op wie melding betrekking heeft en het bevoegd gezag/de organisatie. Personen op wie een melding betrekking heeft hebben soms, door onder meer de lange doorlooptijd, zoveel schade ondervonden dat zij niet meer terug kunnen of willen keren op hun werkplek en/of in de functie van leidinggevende. Bovendien constateren we dat de doorlooptijden aanleiding kunnen vormen voor potentiële melders om toch geen melding in te dienen en voor dienstonderdelen om te zijner tijd aansluiting te zoeken bij de nog in oprichting zijnde rijksbrede integriteitscommissie. De huidige doorlooptijden doen af aan de impact van het werk van de ICJenV en we concluderen dan ook dat het verkorten van de doorlooptijden een heel belangrijke opgave voor de ICJenV is. De ICJenV ziet dit zelf ook zo en spant zich in om de doorlooptijden te

verkorten. Het is op dit moment nog te vroeg om eventuele effecten van deze inspanningen op de doorlooptijden te kunnen zien.

Als wij de **onafhankelijkheid** van de ICJenV beschouwen dan concluderen we dat die stevig is geborgd in het Instellingsbesluit en ook in het Informatieprotocol en de gepubliceerde Werkwijze van de ICJenV. De ICJenV is een extern meldpunt, is buiten het ministerie gevestigd, gaat over haar eigen werkwijze en bepaalt zelf hoe zij, in het kader van hoor en wederhoor, bevindingen voorlegt aan personen of instanties die door deze bevindingen worden geraakt of die daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben. Over het algemeen zien gesprekspartners de ICJenV als onafhankelijk, maar dat laat onverlet dat enkele melders en personen op wie de melding betrekking heeft vraagtekens hebben gezet voor wat betreft de vraag of de ICJenV ook onafhankelijk kan optreden richting de SG (die bijzondere bevoegdheden heeft richting de ICJenV). We concluderen echter dat de onafhankelijkheid ten opzichte van de SG ook stevig is geborgd. De SG kan bijvoorbeeld niet zomaar leden van de ICJenV ontslaan. Daarnaast merken we op dat de SG ook niet zomaar kan ingrijpen op het budget van de ICJenV. De voorzieningen die op dat punt zijn getroffen zijn adequaat en zijn ten minste van eenzelfde niveau als bijvoorbeeld in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is geregeld ten behoeve van het borgen van de onafhankelijkheid van zbo's.

De voorgaande beschouwing op de criteria laat zien er op een aantal onderdelen een positief beeld is over de vraag of 'de bedoeling' zoals verwoord in het Instellingsbesluit is bereikt, maar ook dat er op een aantal onderdelen nog verbetering mogelijk is. In de paragraaf hierna worden zes aanbevelingen gedaan die laten zien op welke punten er nog verbeterpotentieel is aangetroffen.

6.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Verkort de doorlooptijden van onderzoeken

Het is van belang dat de doorlooptijden van onderzoeken te verkorten. De ICJenV onderneemt al veel stappen om de doorlooptijden te verkorten. Het is nog onduidelijk wat het effect is van deze maatregelen. De lengte van de huidige doorlooptijden doet dermate afbreuk aan de ervaren kwaliteit en de ervaren meerwaarde van onderzoek voor melders en personen op wie een melding betrekking heeft, dat daadkrachtige sturing op het verkorten vereist is. Hiermee voorkomt de ICJenV dat melders en personen op wie de melding betrekking heeft onnodig lang moeten wachten op een besluit (iedere dag telt). Ook voorkomt de ICJenV hiermee zoveel mogelijk dat melders door lange doorlooptijden afschrikken en op voorhand afzien van het doen van een melding.

We bevelen aan om het verkorten van doorlooptijden als een specifieke, tijdelijke opgave te beleggen bij één van de commissieleden. Uiteraard blijven de doorlooptijden uiteindelijk een verantwoordelijkheid van de drie commissieleden gezamenlijk. Door het expliciet als opgave bij één persoon te beleggen kan mogelijk meer daadkracht worden gecreëerd. Dit past bij het belang van het onderwerp en het urgentieniveau van het onderwerp.

Ook bevelen we aan om de managementinformatie over de doorlooptijden van onderzoeken te verbeteren. Het gaat dan over gemiddelden van alle onderzoeken, maar ook over actuele informatie over lopende zaken. Voor lopende zaken is het relevant om informatie beschikbaar te hebben over de stand van zaken, de doorlooptijd tot dan toe, en de (verwachte) nog resterende doorlooptijd van het onderzoek. Idealiter beschikt de ICJenV over een overzicht of dashboard waarin deze informatie op inzichtelijke wijze wordt weergegeven. Dit stelt de ICJenV in staat om lessen te trekken uit de gemiddelde doorlooptijden van verschillende fases in onderzoeken én om in individuele zaken actiever te kunnen (bij)sturen als dat nodig is.

Voorts doen we de aanbeveling om externe onderzoekers te blijven betrekken bij het vraagstuk van het verkorten van de doorlooptijden. Benut de kennis en ervaring die bij deze experts aanwezig is over de onderzoeksprocessen. De gezamenlijke bijeenkomst die in 2024 voor het eerst is georganiseerd en in 2025 nogmaals georganiseerd wordt, is daar een goed voorbeeld van.

Tot slot merken we op dat hier ook een rol ligt voor de dienstonderdelen. Door gedurende het onderzoek tijdig te reageren binnen de geldende reactietermijnen (bijvoorbeeld als het gaat om het aanleveren van informatie die de onderzoekers nodig hebben voor het onderzoek of het reageren op stukken), kunnen zij een belangrijke bijdrage leveren aan het verkorten van doorlooptijden. De ICJenV is strakker gaan sturen op reactietermijnen, maar is uiteindelijk ook afhankelijk van de tijdige medewerking van dienstonderdelen.

Aanbeveling 2: Blijf procedurele rechtvaardigheid doorontwikkelen, juist ook vanuit het perspectief van de personen op wie de melding betrekking heeft.
In de conclusie bij 'procedurele rechtvaardigheid' (paragraaf 4.1.23) is geconstateerd dat de door ons gesproken melders én personen op wie de melding betrekking heeft overwegend kritisch (en soms zeer kritisch) zijn over de procedurele rechtvaardigheid. We hebben daarbij ook geconcludeerd dat de ICJenV zich de afgelopen jaren meer is gaan richten op de positie van de personen op wie de melding betrekking heeft, maar ook dat de procedurele rechtvaardigheid op onderdelen nog verder te optimaliseren en verbeteren is.

Om de procedurele rechtvaardigheid te verbeteren doen we de volgende aanbevelingen:

1. We bevelen aan om de website meer in balans te brengen en bijvoorbeeld ook een gedeelte in te richten vanuit het perspectief van een persoon op wie een melding betrekking heeft. Bijvoorbeeld door een pagina 'ik ben een persoon op wie een melding betrekking heeft' te maken. Wat ons namelijk is opgevallen is dat de website sterk is gericht op informatievoorziening voor melders. Er is uitleg over het meldproces vanuit het perspectief van de melder. Ook de pagina 'Veelgestelde vragen' is opgezet vanuit het perspectief van de melder. Er zijn bijvoorbeeld geen veelgestelde vragen vanuit personen op wie een melding betrekking heeft.
2. Overweeg de werkwijze en de inrichting van wederhoor te optimaliseren waar dat passend en geboden is, voor zover dat kan en voor zover de inschatting is dat de voordelen van dergelijke veranderingen ook opwegen tegen de eventuele nadelen ervan (bijvoorbeeld een ongewenste toename in doorlooptijd). Te denken valt bijvoorbeeld aan: het duidelijker maken aan de persoon op wie de melding betrekking heeft wat hem/haar wordt verweten; of aan het geven van een mogelijkheid aan de persoon op wie de melding betrekking heeft om al voorafgaand aan het eerste gesprek stukken aan te leveren; of het horen van de persoon op wie de melding betrekking heeft als eerste getuige in het onderzoek (waardoor de andere getuigen pas worden gehoord als de ICJenV het verhaal van de melder én de persoon op wie de melding betrekking heeft, heeft gehoord).

Tot slot merken we bij de tweede aanbeveling nadrukkelijk op dat met de opvolging ervan niet alle ontevredenheid kan worden weggenomen, en dat zou ook niet het doel moeten zijn. Immers, er zijn vaak ook goede redenen waarom iets is ingericht zoals het is ingericht. Zo is er bijvoorbeeld een goede reden voor het niet beschikbaar stellen van de gespreksverslagen van gesprekken met getuigen aan de persoon op wie de melding betrekking heeft: dat kan er toe leiden dat getuigen zich minder vrij voelen om te getuigen. Daarnaast is er soms sprake van een (ingewikkeld) dilemma waarbij er voor- en nadelen te benoemen zijn voor beide uitersten van het dilemma, maar waarbij de ene optie niet op voorhand evident beter is dan de andere optie. Bijvoorbeeld als het gaat om enerzijds wederhoor continueren zoals het nu is ingericht (eenmalige wederhoorprocedure) versus nog extra wederhoor toepassen door

bijvoorbeeld de weergave van feiten en omstandigheden nog een tweede keer voor te leggen (namelijk als de weergave op relevante punten is gewijzigd).

Aanbeveling 3: Vergroot uniformiteit, navolgbaarheid en duidelijkheid van adviesrapporten en maak een integraal Handboek voor onderzoekers.

We hebben geconstateerd dat stakeholders die kritisch zijn op de kwaliteit van de onderzoeksrapporten van de ICJenV daarbij vooral wijzen op de navolgbaarheid, de duidelijkheid en de opvolgbaarheid van de uiteindelijke oordelen. Deze signalen hadden de ICJenV ook al eerder bereikt en de ICJenV heeft daarom in december 2024 een intern memo vastgesteld dat gaat over het verder verbeteren en verduidelijken van de onderzoeksrapporten op de punten toetsingskader, navolgbaarheid, gebruik begrippen en opvolgbaarheid.

Daarnaast hebben we geconstateerd dat er niet één integraal Handboek voor onderzoekers beschikbaar is waarin informatie over de werkwijze uit verschillende memo's en andere documenten samenkomt.

Wij bevelen daarom aan om zo'n integraal Handboek te maken (voor onderzoekers) ten einde de uniformiteit van de werkwijze en de uniformiteit, navolgbaarheid en duidelijkheid van de rapporten en andere producten sterker te borgen. Daarnaast bevelen we aan om te overwegen een 'jurisprudentiebibliotheek' op te zetten, zodat door externe onderzoekers beter geleerd kan worden van eerdere onderzoeken die zijn uitgevoerd door andere onderzoekers dan henzelf.

Aanbeveling 4: Ontwikkel meer inzicht over de opvolging van aanbevelingen.

We bevelen de ICJenV aan om meer inzicht te ontwikkelen op het gebied van de opvolging van haar adviezen. Daarmee bedoelen we inzicht in de opvolging van adviezen zodat zowel de ICJenV als JenV daarvan kunnen leren. Hoe werken adviezen door in de praktijk en leiden ze bijvoorbeeld tot het gewenste herstel en/of rehabilitatie als dat aan de orde is? Daaruit kan de ICJenV lessen voor zichzelf trekken én waardevolle rode draden halen voor JenV.

Een contactmoment met het bevoegd gezag één jaar na afronding van het onderzoek, zoals de gepubliceerde Werkwijze nu ook voorschrijft, kan aan dit inzicht bijdragen. Het is dan van belang dat dit moment wordt ingestoken als reflectiemoment voor beide partijen (bevoegd gezag én ICJenV), en niet zo zeer als 'controle' ten aanzien van de opvolging van adviezen. Dat laatste doet afbreuk aan het doel van het contactmoment en is bovendien onbevredigend. Het is immers niet aan de ICJenV om het bevoegd gezag vervolgens te stimuleren of dwingen om adviezen alsnog op te volgen.

De ICJenV zou er ook voor kunnen kiezen om niet voor elke individuele zaak een contactmoment achteraf te doen, maar bijvoorbeeld jaarlijks een reflectiemiddag te organiseren met verschillende stakeholders om gezamenlijk te reflecteren op en leren van de opvolging van adviezen. Hiervoor kan worden gedacht aan het bevoegd gezag, maar ook aan vertrouwenspersonen en/of andere interne meldpunten.

Aanbeveling 5: Publiceer een geactualiseerde Werkwijze en pas de gepubliceerde Werkwijze telkens aan als de werkwijze verandert.

We hebben geconstateerd dat de werkwijze van de ICJenV in de praktijk op een (beperkt) aantal punten afwijkt van de gepubliceerde Werkwijze (zie paragraaf 4.1). We bevelen de ICJenV aan om de gepubliceerde Werkwijze aan te passen zodat die correspondeert met de werkwijze die in de praktijk wordt gevolgd (en daarbij bijvoorbeeld niet te wachten op publicatie van de herziening van het Instellingsbesluit). Immers, voor een organisatie als de ICJenV is *practice what you preach* belangrijk, te meer omdat dit bijdraagt aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid voor melders en personen op wie de melding betrekking heeft. We bevelen ook aan om, in het geval van wijzigingen in de werkwijze

in de toekomst, telkens te komen tot een update van de Werkwijze op de website (in plaats van dit bijvoorbeeld periodiek te doen).

Aanbeveling 6: Blijf aandacht besteden aan de bekendheid en vindbaarheid van de ICJenV.
We bevelen de ICJenV aan om blijvend aandacht te besteden aan haar bekendheid en vindbaarheid voor JenV-medewerkers. Het is belangrijk om deze aandacht in elk geval te steken in een optimale vindbaarheid van de ICJenV voor medewerkers die een melding willen doen. Vindbaarheid op interne communicatiekanalen zoals intranet is daarbij van belang (hier ligt ook een belangrijke rol voor de dienstonderdelen zelf). Voorts wordt een belangrijke bijdrage aan de vindbaarheid van de ICJenV ook geleverd door vertrouwenspersonen en andere interne meldpunten van de dienstonderdelen. We bevelen daarom aan om de contacten daarmee goed te blijven onderhouden, te verbeteren en verder uit te bouwen (bij dienstonderdelen waar nog beperkt contact mee is). Ook activiteiten zoals netwerkgesprekken, themabijeenkomsten en het publiceren van artikelen en interviews zijn waardevolle activiteiten als het gaat om de bekendheid en vindbaarheid (en leveren bovendien ook een bredere bijdrage aan het onderwerp integriteit). We bevelen de ICJenV daarom aan om deze activiteiten voor te zetten.

Tot slot geven we de ICJenV ter overweging mee om een paar keer per jaar werkbezoeken af te leggen aan onderdelen van de verschillende diensten. Werkbezoeken dragen bij aan de zichtbaarheid en bekendheid van de ICJenV en kunnen drempelverlagend werken. Een bijvangst is dat werkbezoeken voor de commissieleden een manier zijn om (nog) beter beeld te krijgen van wat er gebeurt op de werkvloer van de dienstonderdelen.

Bijlage 1: Geïnterviewde organisaties

In de evaluatie zijn gesprekken gevoerd met de volgende vertegenwoordigers van organisaties:

1. Commissieleden van de ICJenV (verkennend en verdiepend interview)
2. Secretariaat van de ICJenV (verkennend en verdiepend interview)
3. Voormalig voorzitter ICJenV
4. Groepsgesprek met externe onderzoekers (die worden ingeschakeld door ICJenV)
5. Communicatiemedewerkers CAOP
6. Partij betrokken bij opzet van het ICT-systeem van de ICJenV
7. Groepsgesprek met vakbonden
8. Departementale ondernemingsraad (DOR)
9. Commissie sociale veiligheid en integriteit Financiën (CiF)
10. Voorzitter Huis voor Klokkenluiders (HvK)
11. Ombudsfunctionaris Personeel
12. Integriteitscommissie Rijk (IC Rijk)
13. Secretaris-generaal Bestuursdepartement ministerie JenV
14. Directeur-generaal en programmadirecteur Dienst Justiele Inrichtingen (DJI)
15. Algemeen Directeur Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)
16. Vertrouwenspersoon Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
17. Vertrouwenspersoon Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)
18. Bureau Integriteit Dienst Justiele Inrichtingen (BI DJI)
19. Bureau Integriteit Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
20. Centrale Coördinator Integriteit (CCI) van ministerie van JenV
21. Integriteitscoördinator Nederlands Forensisch Instituut (NFI)

In aanvulling hierop hebben 24 gesprekken plaatsgevonden met melders dan wel personen op wie de melding betrekking heeft.

Bijlage 2: Overzicht opvolging van aanbevelingen uit VU-rapport

Aanbevelingen VU-rapport:	Uitgevoerd:	Eventuele toelichting:
1. Besteed meer aandacht aan bekendheid van de ICJenV	Ja	De ICJenV geeft aan verschillende activiteiten te hebben ondernomen om de bekendheid van de ICJenV te vergroten. Zo heeft de ICJenV: • podcasts opgenomen; • diverse artikelen geschreven onder andere voor Binnenlands Bestuur of de eigen website/socials; • interviews afgelegd; • de videoreeks 'Het goede gesprek' opgenomen; • kennismakingsgesprekken/netwerkgesprekken gevoerd; • deelgenomen aan (thema)bijeenkomsten; • presentaties gegeven; • en een bijdrage geleverd aan de Dag van de Integriteit.
2. Weeg goed af of een onderzoek wel de juiste interventie is aan de start van traject	Ja	De ICJenV geeft op verschillende manieren invulling aan het maken van een goede afweging over het wel of niet uitvoeren van onderzoek, zoals: • De ICJenV hanteert vier criteria bij het besluiten over het al dan niet doen van onderzoek. • De ICJenV experimenteert met het, in overleg met de melder, opvragen van informatie aan het bevoegd gezag alvorens te besluiten tot onderzoek. • De ICJenV geeft aan dat in een aanstaande herziening van het Instellingsbesluit ook andere interventies zullen worden genoemd die de ICJenV kan inzetten. Bijvoorbeeld het adviseren van de werkgever: tot een correctief (normstellend) gesprek met de betrokkene(n); tot bemiddeling tussen melder en betrokkene(n); tot mediation tussen melder en betrokkene(n); tot het uitvoeren van een cultuuronderzoek in de eigen organisatie; tot het uitvoeren van onderzoek door de eigen organisatie; De ICJenV kan ook besluiten zelf een signaalgesprek te voeren met de werkgever. De ICJenV heeft daarnaast benadrukt dat de ICJenV gemiddeld gezien bij 1 op de ongeveer 7 meldingen zelf onderzoek heeft uitgevoerd. In de meeste gevallen besluit de ICJenV dus niet tot het zelf doen van onderzoek naar aanleiding van een melding.
3. Stel een afwegingskader op voor besluiten voor onderzoeken	Ja	De ICJenV heeft een afwegingskader ontwikkeld en beschreven, maar in de praktijk wordt het kader niet gebruikt omdat het niet goed blijkt te werken. Het is volgens de ICJenV niet goed mogelijk gebleken om een afwegingskader te maken dat goed recht doet aan relevante nuances die er zijn bij het nemen van een besluit over het al dan niet starten van onderzoek. Wel is er een set van criteria die systematisch wordt gehanteerd bij het maken van de afweging.
4. Bespreek regelmatig trends met centrale vertrouwenspersonen in kader van preventie.	Gedeeltelijk	Er is geen sprake van een regelmatige bespreking van trends met centrale vertrouwenspersonen, maar de ICJenV geeft wel aan dat het bespreken van trends aan de orde komt in het jaarlijks overleg met de secretaris-generaal, DOR en vakbonden en ook een onderwerp is in het jaarverslag.
5. Verander vergaderstructuur naar wekelijks in plaats van	Nee	De ICJenV hanteert nog steeds een tweewekelijkse vergadering en heeft een vaste dag in de week voor vergaderingen. Wel hanteert de

	tweewekelijks om doorlooptijd te verkorten.		ICJenV een andere agendavolgorde, zodat alle meldingen die in een vergadering dienen te worden besproken, ook daadwerkelijk worden besproken (in plaats van dat dit kan doorschuiven naar een volgende vergadering). Verder geeft de ICJenV aan dat áls een extra tussentijds bespreekmoment nodig is, hiervoor een online overleg kan worden ingepland (en dat dit ook wel eens gebeurt).
6.	Pas de reactietijd van gesprekspartners aan tot maximaal 5 dagen om doorlooptijd te verkorten.	Ja	De ICJenV geeft aan dat dit is aangepast in de nieuwe Werkwijze van de ICJenV. Wij merken daarbij op dat het gaat om de werkwijze in de praktijk en constateren dat in het Informatieprotocol en de gepubliceerde Werkwijze op de website van de Integriteitscommissie nog steeds een reactietermijn van tien werkdagen vermeld staat.
7.	Gebruik vast format voor rapporten en dossiers.	In uitvoering	De ICJenV geeft aan dat momenteel wordt gewerkt aan een stijlboek voor de onderzoekers met alle formats en memo's die zijn vastgesteld.
8.	Betrek externe onderzoekers vanaf het eerste gesprek met de melder bij het proces.	Ja	De ICJenV geeft aan dat externe onderzoekers zoveel als mogelijk vanaf het eerste gesprek worden betrokken. Alleen wanneer het overduidelijk is dat een melding niet tot een onderzoek zal leiden wordt de intake gedaan met een commissielid en de secretaris. Bij twijfel wordt er een onderzoeker bij de intake betrokken.
9.	Plan periodieke overleggen in met de volledige poule externe onderzoekers om uitgevoerde onderzoeken te evalueren.	Gedeeltelijk	De ICJenV geeft aan in 2024 voor het eerst een bijeenkomst te hebben georganiseerd met alle onderzoekers. Dit is aan beide kanten heel goed bevallen en daarom is besloten om deze bijeenkomst in 2025 nogmaals te organiseren. De ICJenV geeft aan opvolging te hebben gegeven aan de besproken suggesties van de vorige bijeenkomst. Daarover is nog geen terugkoppeling gegeven aan de betrokken onderzoekers.
10.	Geef externe onderzoekers toegang tot het systeem van de ICJenV voor veiliger behandeling van vertrouwelijke informatie.	Nee	De ICJenV geeft aan ervoor gekozen te hebben om de onderzoekers hier geen toegang tot te geven. De ICJenV geeft aan dat de onderzoekers wel toegang hebben tot het online portaal waarin zij stukken kunnen uploaden en downloaden, maar geen toegang krijgen tot het gehele systeem. Een genoemde reden hiervoor is dat de commissieleden in het systeem (Join) ook werken met conceptstukken in verschillende stadia.

KWINK groep biedt inzicht, structuur en inspiratie voor een sterke publieke sector. Dat doen we door te onderzoeken en te adviseren.

We zijn nieuwsgierig, betrokken en precies. We duiken met plezier in onderwerpen die we al kennen én in onderwerpen die nieuw voor ons zijn. We doen ons werk graag samen: met collega's, met andere bureaus en met onze opdrachtgevers en de organisaties die betrokken zijn bij onderzoeks- en adviestrajecten. Kenmerkend voor onze aanpak is dat we scherp doorvragen en pas iets beweren als we het goed uitgezocht hebben.

KWINK GROEP

KWINK groep | +31 (0)70 35 96 955
Nassaulaan 1 | 2514 JS Den Haag
www.kwinkgroep.nl