

Rapport

Commissie Onderzoek ProDemos

Commissie Onderzoek ProDemos
28 oktober 2019

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 - Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	3
1.3 Onderzoeksaanpak en -afbakening	5
1.4 Leeswijzer	6
Hoofdstuk 2 - Uitgangspunten	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Verwachtingen van ProDemos: 'Noblesse oblige'	7
2.3 Eisen aan de structuur van een organisatie	8
2.4 Integriteit en omgangsvormen	8
2.5 Werkgeverschap	9
2.6 Concluderend	9
Hoofdstuk 3 - De organisatie ProDemos	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Historie	10
3.3 Doelstelling en werkzaamheden	11
3.4 Interne organisatie	12
3.4.1 Organisatiestructuur	12
3.4.2 Beschrijving relevante onderdelen	13
3.4.3 Personeel	14
3.5 Toezicht en advies	15
3.5.1 Raad van toezicht	15
3.5.2 Raad van advies	17
3.6 Richtlijnen en regelingen ProDemos	17
3.6.1 Governance Code Cultuur	17
3.6.2 Interne regelingen omtrent ongewenste omgangsvormen	18
3.6.3 Vertrouwenspersonen	20
3.7 Rechtsvorm en financiering	20
3.7.1 Rechtsvorm	20
3.7.2 Baten uit subsidies	20
3.7.3 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	21
3.7.4 Tweede Kamer der Staten-Generaal	22

Hoofdstuk 4 - De kwestie: feitenrelaas en beoordeling	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Feitenrelaas	25
4.2.1 Aanloop	25
4.2.2 HR, MT en directie op de hoogte	26
4.2.3 Aanpak directie	26
4.2.4 Afhandeling en nazorg	28
4.2.5 Betrokkenheid buitenwereld	30
4.3 Beoordeling	31
4.3.1 Aanloop	31
4.3.2 Het onderzoek	32
4.3.3 Afhandeling, nazorg en informatievoorziening	36
Hoofdstuk 5 - De kwestie in de context van de organisatie	39
5.1 Inleiding	39
5.2 Ontstaan en ontwikkeling ProDemos	39
5.3 De organisatie ProDemos	42
5.4 Leidinggeven	46
5.5 Checks and balances	48
5.6 Omgangsvormen	49
Hoofdstuk 6 - Conclusies en Aanbevelingen	51
Bijlage A - Onderzoeksverantwoording	56
Bijlage B - Instellingsbesluit	59
Bijlage C - Onderzoeks- en gespreksprotocol	63
Geraadpleegde bronnen	66

Hoofdstuk 1 - Inleiding

1.1 Aanleiding

Op maandag 29 april 2019 berichtte de NOS¹ over een 'misbruikaffaire' bij de stichting ProDemos - Huis voor democratie en rechtsstaat (hierna: ProDemos). De NOS baseerde zich op gesprekken met medewerkers en oud-medewerkers van ProDemos. Uit die gesprekken bleek ook, aldus de berichtgeving, dat de betrokkenen ontevreden en bezorgd waren over de manier waarop ProDemos met de kwestie is omgegaan.

Op 30 april 2019 hebben de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder: BZK) naar aanleiding van de berichtgeving van de NOS besloten gezamenlijk een onafhankelijk extern onderzoek te laten verrichten naar 'de wijze waarop ProDemos is omgegaan met de gemelde misstanden'. Daartoe is een onafhankelijke onderzoekscommissie ingesteld. Het onderhavige rapport bevat de resultaten van het onderzoek.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De opdracht van de commissie, vastgelegd in het Instellingsbesluit² van de minister van BZK en de opdrachtbrief van de voorzitter van de Tweede Kamer en de minister van BZK, luidt:

De commissie heeft tot taak:

1. onderzoek te doen naar de meldingen van misstanden bij ProDemos en de daarbij gevolgde procedures;
2. onderzoek te doen naar de cultuur en algemene werkwijze binnen ProDemos waarbinnen de misstanden zijn ontstaan;
3. onderzoek te doen naar de governance van ProDemos en specifiek de relatie met de minister, als subsidiegever, en de relatie met de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, als verstrekker van een bijdrage aan het Activiteitenprogramma van ProDemos;
4. een oordeel te geven en aanbevelingen te doen aan de minister en de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal naar aanleiding van de uitkomsten van de onderzoeken.

1 NOS, Misbruikschandaal bij Haags Huis voor de Democratie, 29 april 2019.

2 Het volledige Instellingsbesluit is opgenomen in bijlage B.

De commissie gebruikt met betrekking tot de gebeurtenissen het begrip grensoverschrijdend gedrag in plaats van misstanden zoals in het Instellingsbesluit staat. Van een misstand is conform de Wet Huis voor klokkenluiders alleen sprake als het maatschappelijk belang in het geding is³. Van grensoverschrijdend gedrag is sprake als iemand omgangsvormen jegens hem of haar ervaart als gedwongen en/of ongewenst. Daarbij kan het gaan om seksuele intimidatie, pesten, bedreigen, discriminatie, mishandeling en/of belediging.⁴

Het onderzoek heeft als doel het functioneren van ProDemos te beoordelen in relatie tot de signalen van grensoverschrijdend gedrag en, indien daartoe aanleiding is, aanbevelingen te doen. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe is ProDemos omgegaan met signalen van grensoverschrijdend gedrag binnen de organisatie en in hoeverre zijn de organisatie en werkwijze van ProDemos van invloed geweest op het ontstaan en voortbestaan van ongewenste omgangsvormen en op de wijze waarop daarop is gereageerd?

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke signalen van grensoverschrijdend gedrag zijn er geweest bij ProDemos en wanneer zijn die signalen afgegeven? Waren er daaraan voorafgaand al aanwijzingen dat er mogelijk sprake was van de grensoverschrijdende gedragingen en zo ja, hoe is daarmee omgegaan?
2. Zijn er structurele organisatiekenmerken die ten grondslag liggen aan de wijze waarop ProDemos is omgegaan met signalen van grensoverschrijdend gedrag?
3. Hoe is de governance binnen ProDemos georganiseerd en hoe is de relatie met subsidieverstrekkers (de Tweede Kamer en het ministerie van BZK) vormgegeven?

Bij de beschrijving, analyse en beoordeling van en in verwijzingen naar de gebeurtenissen die aanleiding zijn geweest voor dit onderzoek, spreekt de commissie in dit rapport verder van 'de kwestie'.

³ Er is sprake van een misstand voor zover het maatschappelijk belang in het geding is bij de schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, een gevaar voor de veiligheid van personen, een gevaar voor de aantasting van het milieu, een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten (Art. 1d Wet Huis voor klokkenluiders).

⁴ Informatieblad 'Ongewenste omgangsvormen'; Inspectie SZW.

1.3 Onderzoeksaanpak en -afbakening

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de commissie informatie verzameld door documentonderzoek en het voeren van gesprekken. De commissie heeft 40 gesprekken gevoerd met voor het onderzoek relevante personen en functionarissen uit alle geledingen van ProDemos en daarbuiten. Daaronder gesprekken met:

- (oud-)leden van het directieteam en het managementteam;
- (oud-)medewerkers, zowel medewerkers in vaste dienst als oproepkrachten;
- (oud-)leden van de raad van toezicht;
- extern betrokkenen en deskundigen.

Alle personen die de commissie wenste te spreken, zijn op de uitnodiging ingegaan. De commissie heeft daarnaast alle personen gesproken die zich bij de commissie hebben gemeld.

In dit rapport worden geen namen genoemd van de betrokken personen, om de anonimiteit van geïnterviewden te beschermen. Wanneer aan specifieke personen wordt gerefereerd, wordt alleen hun functie vermeld. Een uitzondering vormen de personen van wie de namen bekend zijn uit formele openbare bronnen, zoals de (voormalig) directeur en de voorzitter van de raad van toezicht. De leidinggevende naar wie ProDemos een intern onderzoek heeft verricht, wordt in dit rapport aangeduid als 'de betreffende leidinggevende.'

Naast het voeren van gesprekken heeft de commissie een aanzienlijke hoeveelheid documenten geanalyseerd. Dat betrof zowel openbare bronnen als interne documenten die aan de commissie zijn verstrekt door ProDemos, het ministerie van BZK en de Tweede Kamer.

De onderzochte periode loopt van de eerste signalen over grensoverschrijdend gedrag door de betreffende leidinggevende tot het besluit van de voorzitter van de Tweede Kamer en de minister van BZK om onafhankelijk extern onderzoek te laten verrichten naar de wijze waarop ProDemos met de kwestie en andere signalen is omgegaan.

De commissie heeft niet onderzocht of er sprake is geweest van strafbaar gedrag. Die bevoegdheid ligt bij het Openbaar Ministerie. De commissie heeft evenmin onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatie ProDemos uit oogpunt van de geformuleerde doelen: zijnde het overdragen van kennis over de kernwaarden en instituties van de democratische rechtstaat; het vergroten van vaardigheden om deel te nemen aan democratische processen en het bevorderen van daadwerkelijke politieke en maatschappelijke participatie.

Meer informatie over de onderzoeksaanpak en -afbakening staat in bijlage A; Onderzoeksverantwoording.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft de commissie uitgangspunten over inrichting, structuur en omgangsvormen en werkwijze van een organisatie. De commissie gebruikt deze uitgangspunten om te beoordelen hoe ProDemos en andere betrokken partijen zijn omgegaan met vermeend grensoverschrijdend gedrag binnen de organisatie, en in hoeverre in de organisatie en werkwijze van ProDemos sprake is van structurele kenmerken die hierop van invloed zijn geweest.

In hoofdstuk 3 staat een feitelijke beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van ProDemos, de interne organisatiestructuur en het door ProDemos gehanteerde stelsel van integriteits- en klachtenregelingen. Ook wordt ingegaan op de rol van de raad van toezicht en de raad van advies en de relatie met de twee grootste subsidieverstrekkers: het ministerie van BZK en de Tweede Kamer.

In het eerste deel van hoofdstuk 4 wordt de gang van zaken rondom de kwestie feitelijk beschreven. Daarbij wordt zowel ingegaan op de gebeurtenissen die relevant zijn in de aanloop naar de signalen van grensoverschrijdend gedrag als op de aanpak en het afhandelen daarvan. In het tweede deel van dit hoofdstuk volgt de beoordeling door de commissie van de wijze waarop ProDemos met de kwestie is omgegaan.

In hoofdstuk 5 geeft de commissie invulling aan de delen van haar opdracht die zich richten op de bredere context van de signalen van grensoverschrijdend gedrag en ongewenste omgangsvormen. Daartoe heeft de commissie geanalyseerd in hoeverre structurele kenmerken van de structuur en werkwijze van ProDemos ten grondslag liggen aan het ontstaan en voortbestaan van ongewenste omgangsvormen binnen ProDemos.

Op basis van de verzamelde onderzoeksinformatie heeft de commissie een oordeel gevormd over het functioneren van ProDemos in relatie tot de signalen van grensoverschrijdend gedrag en over de context waarin dit gedrag heeft plaatsgevonden. De conclusies en aanbevelingen van de commissie staan in hoofdstuk 6 van dit rapport.

Hoofdstuk 2 - Uitgangspunten

2.1 Inleiding

De commissie beschrijft in dit hoofdstuk een aantal beginselen over inrichting, structuur, omgangsvormen en cultuur van een organisatie. De commissie schetst haar visie op goed werkgeverschap en op de publieke uitstraling van ProDemos en de verwachtingen die dat wekt. De commissie betreft daarbij wet- en regelgeving, algemeen gangbare interne richtlijnen en gedragscodes, relevante literatuur en gekende noties over organisatiestructuur en -cultuur. De in dit hoofdstuk neergelegde grondslagen gebruikt de commissie als uitgangspunt om na te gaan hoe ProDemos en andere betrokken partijen zijn omgegaan met vermeend grensoverschrijdend gedrag binnen de organisatie en in hoeverre in de organisatie en werkwijze van ProDemos sprake is van structurele kenmerken die hierbij van invloed zijn geweest.

2.2 Verwachtingen van ProDemos: 'Noblesse oblige'

ProDemos - Huis voor democratie en rechtsstaat is als stichting een private rechtsvorm, maar wel één die zich nadrukkelijk beweegt in het publieke domein. Dat blijkt zowel uit de activiteiten van ProDemos (waaronder rondleidingen en educatieve programma's op het Binnenhof), als uit de financiering (deels vanuit subsidiegelden van het ministerie van BZK en van de Tweede Kamer) en de aanmerking als een Algemeen Nut Beogende Instelling (ANBI). Enerzijds is er als stichting sprake van een zekere afstand tot de subsidieverstrekkers, anderzijds dient ProDemos het belang van deze opdrachtgevers.

ProDemos is gezien haar opdracht en positionering nauw verbonden met de kernwaarden van de Nederlandse democratie en rechtsstaat. De commissie dicht ProDemos dan ook een voorbeeldfunctie toe in het toepassen van deze democratische waarden. Van een organisatie als ProDemos mag worden verwacht dat ze leeft naar wat ze preekt. Dat stelt ook een lid van de Ondernemingsraad van ProDemos in een vergadering met de raad van toezicht: 'ProDemos moet zich altijd de vraag blijven stellen: "Zijn wij de democratie die we zelf verkopen?".'

De minister van BZK schreef bij de oprichting over het doel van ProDemos: '...het overdragen van kennis over de democratische rechtsstaat, het vergroten van burgerschapscompetenties en democratisch burgerschap.'⁵ Onafhankelijkheid en politiek maatschappelijke neutraliteit (onpartijdigheid) zijn hierbij centrale uitgangspunten. In

.....
5 TK 31 475, nr.6.

de door ProDemos in 2014 uitgevoerde zelfevaluatie beschouwt het de relevantie van dit doel als hoog. Want, stelt ProDemos, 'een vitale democratische rechtsstaat werkt actief aan de verbinding van burgers met de samenleving. Daarbij is de vrijheid van burgers uiteraard leidend, maar dat betekent niet dat burgerschap vrijblijvend is.'

ProDemos functioneert, voor iedereen zichtbaar, in het hart van de parlementaire democratie. Vanwege een hoog afbreukrisico, het handelen van ProDemos kan immers afstralen op de Eerste en Tweede Kamer, stelt dat extra eisen aan het functioneren en het gedrag van de organisatie. Bovendien werkt ProDemos met schoolkinderen, wat extra alertheid vraagt op een veilige werkomgeving.

2.3 Eisen aan de structuur van een organisatie

Een veilige werkomgeving vraagt iets van de inrichting van een organisatie, in de vorm van waarborgen voor het correct handelen van een organisatie (onder andere zorgvuldig, evenredig en gelijk) en in de vorm van formele en informele checks and balances.

Een stevige HR-functie speelt een belangrijke rol in het borgen dat de organisatie zorgvuldig en correct omgaat met haar personeel. Als goed werkgever moet een organisatie waarborgen inbouwen die medewerkers vertrouwen en zekerheden bieden en ze beschermen tegen willekeur en persoonlijke voorkeuren. Dat betekent bijvoorbeeld duidelijkheid bieden over functie-eisen en beoordeling, geborgd in periodieke functioneringsgesprekken, en transparantie in sollicitatieprocedures. Ook interne richtlijnen, zoals integriteitsbeleid, een gedragscode en meld- en klachtenprocedures, onder andere voor ongewenste omgangsvormen, bieden structurele waarborgen binnen een organisatie.

Checks and balances moeten ook ingebouwd zijn in besluitvormingsprocessen en bijbehorende controlemechanismen. Een organisatie is gebaat bij een professioneel en krachtig managementteam, een deskundige en mondige Ondernemingsraad en een professionele en betrokken raad van toezicht. Daarnaast is ruimte voor interne inspraak, feedback, kritiek en zeggenschap essentieel voor een gezond en effectief stelsel van besluitvorming en verantwoording.

2.4 Integriteit en omgangsvormen

Naast de zojuist beschreven structureisen aan een organisatie spelen voor een gezonde organisatie integriteit en de professionaliteit van leidinggevend en medewerkers een belangrijke rol. De maatschappelijke functie en positionering van een organisatie zijn bovendien mede bepalend voor de interne cultuur. Integriteit stelt eisen

aan zowel werkgever als werknemer. Een goed werkgever bevordert het integriteitsbewustzijn en het verantwoord optreden van medewerkers, onder andere door het goede voorbeeld te geven en een veilige cultuur te creëren. Goed, integer gedrag wordt gestimuleerd als de werkgever dit positief belooft en optreedt tegen onoorbaar gedrag. Van een werknemer wordt eerlijk, betrouwbaar en respectvol gedrag verwacht. Factoren die een rol spelen bij het creëren van een veilige werkomgeving, zijn vertrouwen geven en krijgen (door het management en de medewerkers); voorbeeldgedrag van het management; vertrouwen in de totstandkoming van besluitvorming, mede omdat de beslissers weten wat er leeft op de werkvloer; en actief aandacht voor samenwerking binnen de organisatie.

Een gezond werkklimaat is gebaat bij een open uitwisseling van meningen en overtuigingen. Dat biedt de mogelijkheid om bestaande patronen bespreekbaar te maken en daar waar nodig aan te passen. Ruimte voor constructieve feedback en kritiek is daarbij essentieel.

2.5 Werkgeverschap

Iedere werkgever moet zich gedragen als goed werkgever. Dat stelt, zoals hiervoor beschreven, eisen aan de structuur en inrichting van een organisatie, inclusief de nodige checks and balances, en aan meer culturele factoren, zoals stijl van leidinggeven en integriteit.

Juridisch gezien⁶ is een aantal beginselen in het bijzonder relevant voor goed werkgeverschap. Zo moet de werkgever zorgvuldig handelen bij het nemen van beslissingen die de werknemer raken en deze beslissingen goed motiveren; mag de werkgever zijn bevoegdheden en machtspositie niet misbruiken; moet de werknemer kunnen vertrouwen op door de werkgever gewekte verwachtingen; moet de werkgever bij zijn beslissingen een evenredige afweging maken tussen belangen van de werknemer en van de organisatie; en moet de werkgever werknemers in gelijke gevallen gelijk behandelen. Bovendien moet een werkgever zorgen voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden.⁷

2.6 Concluderend

Men mag ervan uitgaan dat ProDemos stevige eisen stelt aan zichzelf als organisatie en goed werkgever. Maar papier is geduldig. Uiteindelijk gaat het erom of normen en waarden en voorschriften doorwerken in het handelen. Of dat zo is, is een van de zaken die de commissie in dit rapport uitwerkt en onderbouwt.

.....
⁶ Artikel 7:611 Burgerlijk Wetboek, Memorie van toelichting en jurisprudentie.

⁷ Artikel 7:658 Burgerlijk Wetboek.

Hoofdstuk 3 - De organisatie ProDemos

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de commissie de organisatorische context waarin de kwestie plaatsvond en is aangepakt. Het bevat een beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van ProDemos, van de interne organisatie en van toepassing zijnde integriteitsregelingen en van de relatie tussen ProDemos en zijn belangrijkste subsidieverstrekkers, het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Tweede Kamer. De feitelijke informatie in dit hoofdstuk vormt de basis voor de analyse en beoordeling van de gang van zaken rondom de kwestie (hoofdstuk 4) en van de mate waarin de organisatie en werkwijze van ProDemos daarop van invloed zijn geweest (hoofdstuk 5).

3.2 Historie

In 2007 heeft de Tweede Kamer de motie-Heijnen/Van de Camp aangenomen met als dictum: ‘verzoekt het kabinet in overleg met beide Kamers en de gemeente Den Haag nog dit jaar een plan van aanpak te doen opstellen voor de realisatie van een ‘Huis van de Democratie.’⁸ Het kabinet steunde deze wens en de minister van BZK informeerde de Kamer in 2008 over het voornemen tot oprichting van een Huis voor democratie en rechtsstaat⁹ (verder: het Huis). Een stuurgroep met de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer en de burgemeester van Den Haag, onder voorzitterschap van de minister van BZK, heeft vervolgens een projectbeschrijving opgesteld over doelstellingen, doelgroepen en bereik van het Huis.¹⁰

De oprichting van het Huis ging gepaard met de fusie van twee bestaande gesubsidieerde instellingen in een nieuwe uitvoeringsorganisatie, die op zou gaan in het Huis. Die instellingen waren de Stichting Bezoekerscentrum Binnenhof (SBB) en het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP).

De SBB organiseerde rondleidingen over het Binnenhof voor bezoekers uit binnen- en buitenland. Jaarlijks ontving SBB ongeveer 50.000 bezoekers, die voor de rondleidingen een eigen bijdrage moesten betalen. Er waren in 2010 zes medewerkers in dienst. Het IPP was een stichting met als taak burgers te informeren over hoe de democratie en de rechtsstaat functioneren en zo burgers enthousiast te maken voor

8 TK 31 200 III, nr. 8H en TK 31 200 VII, nr. 27.

9 TK 31 475 nr. 1.

10 TK 31 475, nr. 3.

actieve deelname aan de politiek en de maatschappij. Het IPP werkte landelijk. In 2010 werkten er 28 personen bij de vestiging in Amsterdam en 24 in Den Haag. Initiatieven van het IPP zijn onder andere De Haagse Tribune (een educatieve dag in Den Haag voor het voortgezet onderwijs) en de StemWijzer.¹¹

Op 30 september 2010 werd de stichting Huis voor democratie en rechtsstaat opgericht. Het IPP en de SBB fuseerden met de nieuwe stichting en zijn sindsdien onderdeel van het Huis. Sinds 15 september 2011 noemt de stichting zich ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat.

Sinds de oprichting zijn de bezoekersaantallen gegroeid. Het aantal scholieren dat via ProDemos het Parlement bezocht nam toe van 70.000 in 2014, startjaar van het programma 'ProDemos Binnenhof voor scholen' (voorheen 'De Haagse tribune'), tot 100.000 in 2018. Ook het aantal scholieren dat elders in het land een programma van ProDemos volgde nam toe, van 30.000 naar 44.000.

3.3 Doelstelling en werkzaamheden

De stichting heeft als doel 'het op onafhankelijke en onpartijdige wijze, en waar mogelijk in samenwerking met andere organisaties, overdragen van kennis over de democratische rechtsstaat, de werking van de instituties daarvan, de Grondwet en het constitutioneel bestel in ruime zin; vergroten van vaardigheden om deel te nemen aan democratische processen; bevorderen van actief democratisch burgerschap, alsmede al hetgeen met vorengaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn.'

De stichting beoogt haar doel te bereiken onder meer door:

- het aanbieden van programma's en educatieve activiteiten, exposities en excursies in en vanuit een gebouw in Den Haag;
- het ontvangen en rondleiden van bezoekers van het Binnenhofcomplex;
- het aanbieden van programma's en educatieve activiteiten, exposities en excursies vanuit diverse locaties in Nederland;
- het ontwikkelen en aanbieden van informatie voor gebruik in en buiten het onderwijs;
- het ontwikkelen en aanbieden van interactieve toepassingen via internet en andere media.¹²

¹¹ Instituut voor Publiek en Politiek (IPP), Huis voor de democratie, een visie, 30 oktober 2007.

¹² ProDemos, statuten 15 september 2015.

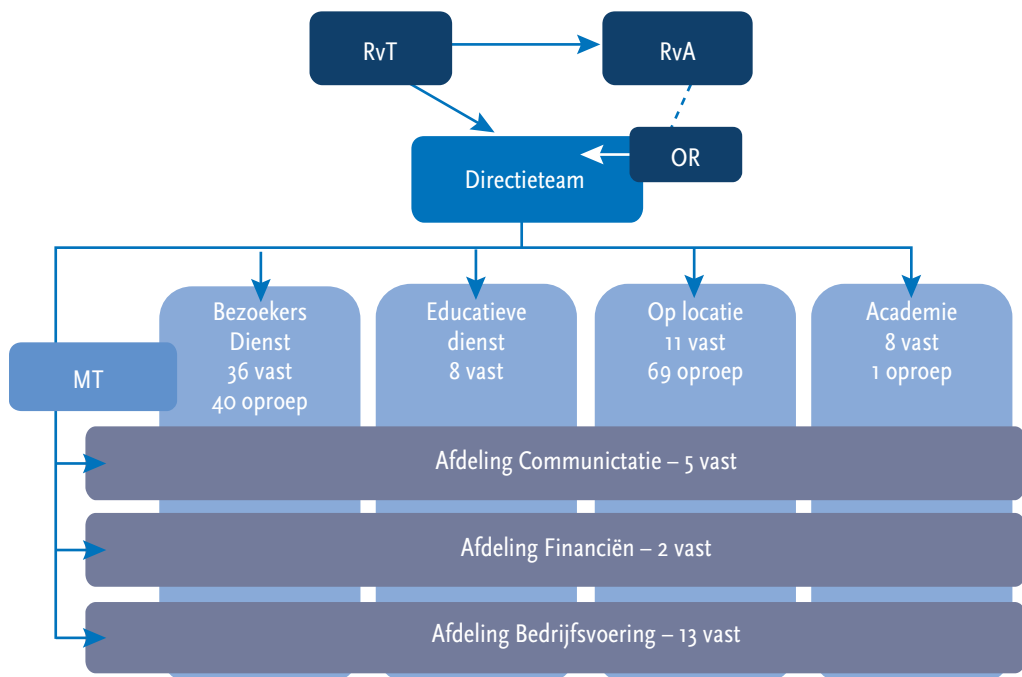
3.4 Interne organisatie

3.4.1 Organisatiestructuur

ProDemos is een stichting met een raad-van-toezicht-model. In een dergelijk model wordt het beleid ontwikkeld en uitgevoerd door de directie. De leden van de raad van toezicht keuren het beleid goed en houden toezicht op de uitvoering daarvan.

De verantwoordelijkheid van het bestuur van de stichting ligt bij de directeur, ook wel directeur-bestuurder. Vanaf de oprichting tot juli 2016 was de heer Veling directeur van ProDemos. Per juli 2016 is de heer Habben Jansen, tot dan de adjunct-directeur, benoemd tot directeur. Hij is sinds 1991 werkzaam bij ProDemos en rechtsvoorgangers daarvan.

De organisatie heeft vier organisatieonderdelen (diensten) die uitvoering geven aan de inhoudelijke doelstellingen van de stichting en drie horizontaal opererende, faciliterende afdelingen. Figuur 1 toont de organisatiestructuur van ProDemos.



Figuur 1: Organogram ProDemos; stand van zaken 31 december 2018

3.4.2 Beschrijving relevante onderdelen

De signalen van grensoverschrijdend gedrag, de aanleiding voor dit onderzoek, kwamen voort uit de Bezoekersdienst. Hieronder een korte beschrijving van deze dienst en van enkele andere voor het onderzoek relevante onderdelen en gremia van ProDemos.

Bezoekersdienst

De Bezoekersdienst is met 36 medewerkers in vaste dienst en veertig oproepkrachten de grootste dienst binnen ProDemos. De dienst houdt zich hoofdzakelijk bezig met het verzorgen van educatieve programma's voor scholieren en het geven van rondleidingen aan bezoekers van het Binnenhof.

Human Resources

De eenheid Human Resources (HR) is een onderdeel binnen de afdeling Bedrijfsvoering, met een HR-adviseur en een HR-medewerker (samen 1,3 fte). De eenheid houdt zich bezig met het vormgeven en uitvoeren van het personeelsbeleid van ProDemos.

Directieteam

Het directieteam (DT) bestaat uit de directeur en de adjunct-directeur en wordt ondersteund door de directiesecretaris. Besluitvorming door het bestuur (de directeur) vindt plaats na overleg in het directieteam. Het directieteam komt tweewekelijks bijeen voor bespreking van met name de bedrijfsvoering.

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de directeur zijn vastgelegd in de statuten, het directiereglement en het functieprofiel. De directeur is onder meer eindverantwoordelijk voor de beleidsbepaling en de resultaten van ProDemos. Binnen het DT is de directeur leidinggevende van de diensthoofden Bezoekersdienst, Educatie en Academie, ProDemos Op Locatie en de afdeling Bedrijfsvoering (HR, ICT en Facilitaire Dienst). Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de externe contacten.

De adjunct-directeur is hoofd van de dienst Op Locatie en tevens de formele plaatsvervanger van de directeur bij diens afwezigheid. De adjunct-directeur is leidinggevende van de hoofden Financiën en Communicatie.

Managementteam

De dienst- en afdelingshoofden en de directie vormen sinds de oprichting van ProDemos samen het managementteam (MT). Het MT vergadert eens per maand. In deze vergaderingen worden inhoudelijke (beleids)discussies gevoerd en wordt besluitvorming voorbereid.

Ondernemingsraad

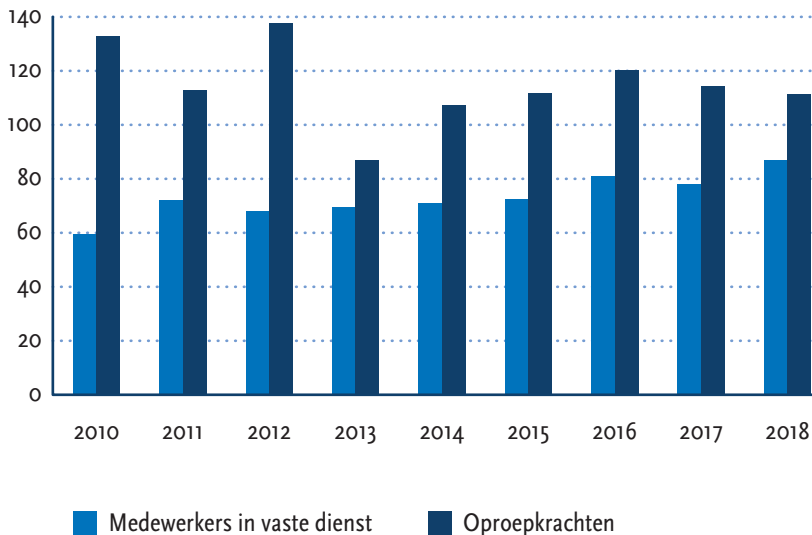
De medewerkers zijn vertegenwoordigd in een Ondernemingsraad (OR). De OR heeft zeven leden. De OR vergadert ongeveer zes per jaar, ongeveer even vaak met de directie en twee keer per jaar met de RvT. Jaarlijks organiseert de OR een achterbanraadpleging.

3.4.3 Personeel

Ontwikkeling en samenstelling personeelsbestand

Bij ProDemos werken momenteel circa 200 personen. Het betreft in 2018 in totaal 85 medewerkers in vaste dienst en 111 oproepkrachten.¹³ In figuur 1 staat bij elke dienst en afdeling het aantal medewerkers met een arbeidsovereenkomst met vaste uren en het aantal oproepkrachten.

Sinds de oprichting van ProDemos is het aantal medewerkers in vaste dienst bij ProDemos toegenomen: van 39 fte in 2010 naar 62 fte in 2018, een groei van ruim 62%. Dat betreft een groei van ruim 62%. Het aantal oproepkrachten fluctueert over de jaren. Zie figuur 2.



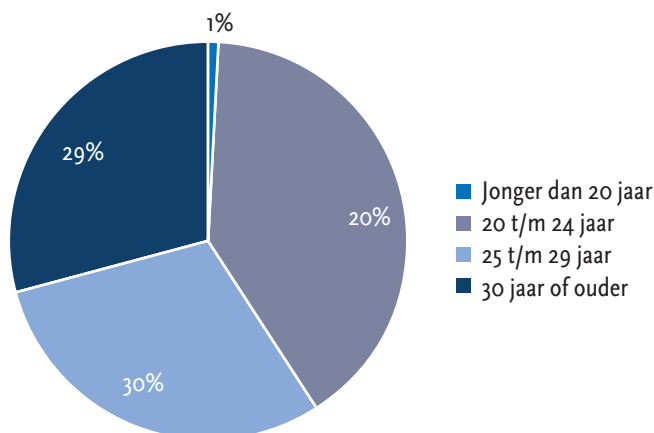
Figuur 2: Aantallen medewerkers in vaste dienst en oproepkrachten.¹⁴

¹³ ProDemos, Jaarverslag 2018.

¹⁴ ProDemos, Jaarverslagen 2010-2018.

De Bezoekersdienst is gegroeid van 15 fte in 2015 naar 21 fte in 2018, een groei van bijna 35%.¹⁵ Het aantal oproepkrachten bij de Bezoekersdienst is gestegen van 31 in 2016 naar 40 in 2018, een groei van bijna 30%.

Figuur 3 maakt duidelijk dat de Bezoekersdienst grotendeels bestaat uit jonge medewerkers. Bijna 70% van hen is onder de 30 jaar en bijna de helft van de oproepkrachten is jonger dan 25 jaar.



Figuur 3: Leeftijdsverdeling medewerkers Bezoekersdienst¹⁶

Ziekteverzuim¹⁷

De afgelopen acht jaar fluctueerde het ziekteverzuim bij ProDemos tussen de 4% en 5,5%. Uit de jaarverslagen van ProDemos blijkt het aantal langdurig zieken sinds 2014 een stijgende lijn te vertonen.

3.5 Toezicht en advies

3.5.1 Raad van toezicht

De raad van toezicht van ProDemos (RvT) heeft de taak toezicht te houden op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken in de stichting en de daarmee verbonden organisatie en staat de directie met raad terzijde. De leden van de RvT handelen daarin naar het belang van de stichting.¹⁸

¹⁵ In de jaarverslagen 2010-2014 is het aantal medewerkers per afdeling niet beschreven.

¹⁶ ProDemos, lijst medewerkers en oud-medewerkers, 23 mei 2019: bewerking door commissie.

¹⁷ ProDemos, interne registratie ziekteverzuim.

¹⁸ ProDemos, Statuten 15 september 2015.

De RvT moet uit minimaal vijf leden bestaan, te benoemen voor een periode van vier jaar na voorafgaande schriftelijke goedkeuring van de minister van BZK. Eén lid wordt benoemd op voordracht van de ondernemingsraad van ProDemos. Een aftredend lid van de RvT kan eenmaal voor eenzelfde periode worden herbenoemd. Als de stichting haar taken verwaarloost, is de minister van BZK bevoegd de leden van de RvT te ontslaan en een nieuwe RvT te benoemen.

Bij de benoeming van de leden van de RvT wordt er rekening mee gehouden dat de raad als geheel een politiek en maatschappelijk evenwichtige samenstelling heeft, zodat de stichting als geheel een politiek-maatschappelijk neutrale positie inneemt. De leden moeten aantoonbare affiniteit hebben met de activiteiten en de doelstelling van de stichting.

De RvT bestaat momenteel uit zeven leden. Na de initiële benoeming van de RvT op 30 september 2010 is de heer Deetman gekozen tot voorzitter. De huidige voorzitter, de heer Nijpels, heeft die functie in februari 2018 overgenomen.

De RvT komt zes keer per jaar bijeen. Voor de uitoefening van diens taak ontvangt de RvT van de directie jaarlijks in ieder geval¹⁹:

- de door de directie vastgestelde jaarrekening en begroting (ter goedkeuring);
- het Strategisch Plan en het Activiteitenprogramma met de daarbij behorende begroting (ter goedkeuring);
- het jaarverslag van activiteiten (ter informatie);
- kwartaalrapportages over de exploitatie van ProDemos (ter kennisneming);
- periodieke rapportages van de directeur in de vorm van updates, die ook worden verspreid onder alle medewerkers en de leden van de raad van advies (ter informatie);
- informatie over een nieuw of lopend project of activiteit door één of meer van de medewerkers in een vergadering van de raad.

Conform de Governance code cultuur (zie 3.6.1) evalueert de RvT periodiek, al dan niet onder externe begeleiding, zijn eigen functioneren en de samenwerking met het bestuur. De RvT ProDemos heeft dat in 2016 gedaan onder leiding van een extern adviseur, in 2017 zelfstandig. In 2018 heeft geen evaluatie plaatsgevonden, voor 2019 is een zelfevaluatie voorzien.

¹⁹ ProDemos, Zelfevaluatie ProDemos, maart 2014.

3.5.2 Raad van advies

De stichting kent een raad van advies (RvA), bestaande uit deskundigen op het gebied van politiek, democratie, rechtsstaat, media, educatie en publieksbereik. De RvA geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de directeur en wordt in elk geval om advies gevraagd over de koers en de strategie van de stichting.²⁰ De directeur kan adviezen vragen aan de RvA als geheel, maar ook aan individuele leden op het terrein van hun specifieke deskundigheid. De RvA is door de RvT ingesteld op 23 februari 2012 en komt tweemaal per jaar bijeen. De RvA telt momenteel twaalf leden. Voorzitter is sinds 28 oktober 2014 de heer Weisglas.

3.6 Richtlijnen en regelingen ProDemos

De wijze waarop ProDemos invulling geeft aan goed werkgeverschap en de zorg voor een veilige werkomgeving heeft ProDemos vastgelegd in diverse interne regelingen. In de statuten is ook vastgelegd dat ProDemos bij het realiseren van zijn doel zoveel mogelijk handelt volgens de Governance Code Cultuur en andere algemeen aanvaarde normen die gelden.^{21/22}

3.6.1 Governance Code Cultuur

De Governance Code Cultuur (verder: de Code) is een instrument voor goed bestuur en toezicht en gaat over het gehele besturingsproces van een organisatie: beleid, besluitvorming, uitvoering, toezicht en verantwoording. De Code helpt bestuurders en toezichthouders bewust te handelen bij vragen als ‘hoe doen we het eigenlijk?’, ‘waarom doen we het zo?’ en ‘wanneer doen we het goed?’. De Code bestaat uit acht principes met aanbevelingen en aanwijzingen voor handelen. De principes zijn onderverdeeld in vier overkoepelende thema’s: waarde scheppen voor en in de samenleving; integer en rolbewust handelen; zorgvuldig besturen en goed toezicht uitoefenen. Volgens de Code geldt voor de principes ‘pas toe én leg uit’, waarmee bedoeld wordt dat de betreffende organisatie bijvoorbeeld in het jaarverslag en op de website toelicht hoe de principes zijn toegepast. De aanbevelingen moeten in beginsel worden toegepast, daarvoor geldt ‘pas toe óf leg uit’, als afwijken beter is voor de organisatie, bijvoorbeeld vanwege aard, omvang of specifieke omstandigheden

.....
²⁰ ProDemos, Statuten 15 september 2015.

²¹ Commissie Governance Code Cultuur 2019.

²² ProDemos, Statuten, 15 september 2015.

van de organisatie. Ook hier geldt dat de organisatie verantwoording aflegt en een toelichting geeft over de toepassing van de aanbevelingen.

3.6.2 Interne regelingen omtrent ongewenste omgangsvormen

ProDemos geeft met diverse interne regelingen invulling aan zijn beleid omtrent integriteit en ongewenste omgangsvormen. Deze regelingen worden hieronder beschreven.

Gedragscode ProDemos

ProDemos heeft een Gedragscode opgesteld om 'de goede gang van zaken en prettige werksfeer binnen de organisatie te behouden.' De gedragscode is een aanvulling op de arbeidsovereenkomst en op de bepalingen over goed werkgeverschap en goed werknemerschap in de CAO. De kern van de Gedragscode ProDemos is 'dat ProDemos een dagelijks beroep doet op het gezond verstand van iedere medewerker. Voorop staat dat ProDemos alle vertrouwen heeft in het beoordelingsvermogen van de medewerkers over wat gewenst en passend gedrag is.' ProDemos ziet de Gedragscode als ondersteuning en verduidelijking van de hoofdregel: Realiseer je wat het betekent te werken binnen en vanuit ProDemos.' De Gedragscode ProDemos dateert uit 2016 en is in januari 2019 aangevuld met een passage over zorgvuldige omgang met persoonsgegevens naar aanleiding van de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

De gedragscode bevat aanwijzingen over een breed scala aan onderwerpen, waaronder belangenverstrengeling en nevenfuncties, contact met klanten en externen, diefstal, integriteit en sancties en geschenken, giften en fooien. In het kader van dit onderzoek zijn onder andere de passages relevant die gaan over 'respectvolle omgang' en over 'alcohol en drugs'.

De code verstaat onder respectvolle omgang het volgende: 'Managers en medewerkers bij ProDemos zijn gehouden elkaar en externen met respect te bejegenen. Discriminatie, pesten, seksuele intimidatie, agressie en geweld zijn daarbij te allen tijde ontoelaatbaar.'

Over alcohol en drugs staat in de code: 'Gebruik van alcohol en drugs onder werktijd is niet toegestaan. Ingeval van recepties en andere feestelijkheden wordt het nuttigen van alcohol toegestaan, mits na werktijd en in de bedrijfskantine. Vanzelfsprekend alles met mate.'

De gedragscode beschrijft dat in geval van overtreding van de code de leidinggevende de medewerker daarop aanspreekt en dat, afhankelijk van de aard en de zwaarte van de overtreding, sancties kunnen volgen, met als uiterste sanctie beëindiging van de

arbeidsrelatie. Voorafgaand aan een sanctie spreekt de directeur met de medewerker, aldus de code.

De Klachtenregeling ongewenste omgangsvormen

De Klachtenregeling ongewenste omgangsvormen dateert uit 2015 en verwijst naar de vertrouwenspersonen en het externe klachtenreglement. De regeling beschrijft dat een medewerker die te maken heeft met ongewenst gedrag, zich kan wenden tot de vertrouwenspersonen 'die kunnen helpen met formele stappen richting directie of de externe klachtencommissie.' Voor een beschrijving van ongewenste omgangsvormen verwijst de regeling naar het Externe klachtenreglement. Verder beschrijft de regeling dat 'de klachtencommissie wordt ingeschakeld' als ProDemos een klacht niet zelf kan behandelen of oplossen. In de Klachtenregeling staat dat ProDemos geen 'eigen' klachtencommissie heeft, maar deze taak heeft uitbesteed aan een gespecialiseerd bureau, te weten Bezemer & Schubad.

Het Externe klachtenreglement ongewenste omgangsvormen

Het Externe klachtenreglement ongewenste omgangsvormen beschrijft wat wordt verstaan onder ongewenste omgangsvormen en wat de samenstelling, taken en plichten zijn van de externe klachtencommissie. Ook beschrijft het reglement wat de procedure is als een klacht wordt ingediend bij de externe klachtencommissie. Medewerkers die liever niet naar de eigen leidinggevende, de vertrouwenspersoon, HR of de directie stappen, kunnen direct contact opnemen met het externe bureau. In geval van een klacht formeert dit bureau een klachtencommissie die bestaat uit in ieder geval een jurist en een (gedrags-)psycholoog. De klachtencommissie verklaart de klacht wel of niet ontvankelijk, doet onderzoek (hoor en wederhoor) en geeft een advies over de oplossing aan de directie.

Interne meldregeling Wet Huis voor klokkenluiders

De interne meldregeling van ProDemos is gebaseerd op de modelregeling van het Huis voor Klokkenluiders. In de interne meldregeling uit juni 2016 staat dat ProDemos niet alleen wil voldoen aan de Wet Huis voor klokkenluiders en de procedures die daaruit voortvloeien, 'maar vooral een klimaat binnen de organisatie wil hebben waarin geen angst of drempel is om zaken aan de kaak te stellen. Openheid, debat, transparantie, zonder angst je mening kunnen geven, zijn waarden die binnen ProDemos dagelijks gepraktiseerd, overgedragen en verdedigd worden.'

In de meldregeling wordt onder misstand met maatschappelijk belang verstaan: 'gevaar voor personen, milieudelicten, fraude, corruptie, ernstig mismanagement, structurele intimidatie of discriminatie. Het gaat in principe om situaties die het niveau van een of enkele persoonlijke gevallen overstijgen, doordat bijvoorbeeld sprake is van een bepaalde ernst of omvang of een structureel karakter.'

3.6.3 Vertrouwenspersonen

ProDemos had ten tijde van de kwestie twee intern aangewezen vertrouwenspersonen ongewenste omgangsvormen. In de Taakbeschrijving vertrouwenspersoon ProDemos zijn de taken en bevoegdheden vastgelegd. De taken zijn: (1) het begeleiden en ondersteunen van medewerkers bij de behandeling van klachten; (2) het verrichten van activiteiten gericht op het voorkomen van ongewenste omgangsvormen, het leveren van een bijdrage aan de optimalisering van het bewustwordingsproces inzake ongewenste omgangsvormen en de optimalisering van de veiligheid van de individuele medewerker; en (3) het zorgdragen voor het inhoudelijk vormgeven van het beleid inzake ongewenste omgangsvormen en voor het actueel houden van het te voeren beleid. Op grond van de taakomschrijving rapporteren de vertrouwenspersonen jaarlijks aan de directie en de OR over ongewenste omgangsvormen en hebben ze de mogelijkheid om gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen, lezingen en presentaties te verzorgen over ongewenste omgangsvormen en toe te zien op de uitvoering van het beleid over ongewenste omgangsvormen.

3.7 Rechtsvorm en financiering

3.7.1 Rechtsvorm

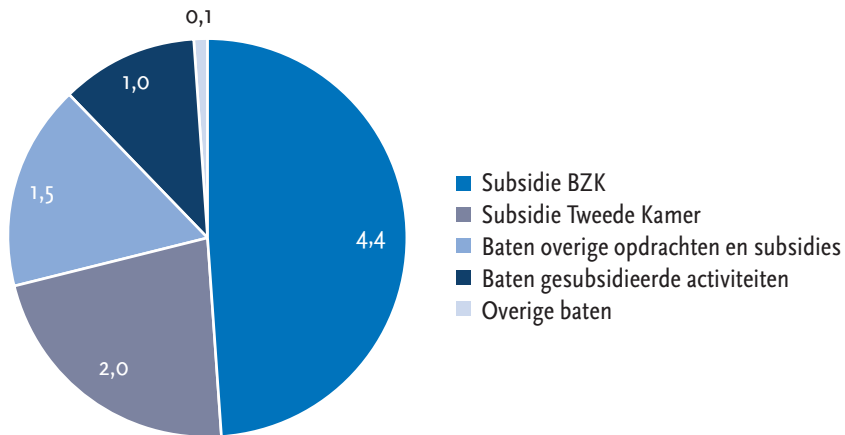
Het Huis moest een politiek-neutraal en onafhankelijk instituut zijn. Daarom is gekozen voor een onafhankelijke instelling. De keuze voor de privaatrechtelijke rechtsvorm (stichting) vloeit voort uit de publieksgerichte exploitatieopzet, met inkomsten uit verschillende andere bronnen naast de overheidssubsidie. Het was bovendien de bedoeling met diverse samenwerkingspartners relaties aan te gaan.

Hoewel het Huis een grote mate van onafhankelijkheid heeft ten opzichte van de rijksoverheid en de politiek, draagt de minister van BZK de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de instandhouding en het toezicht op de effectiviteit van het Huis.²³

3.7.2 Baten uit subsidies

De totale baten van ProDemos bedroegen in 2018 circa € 8,9 miljoen. De twee grootste subsidieverstrekkers zijn het ministerie van BZK (circa € 4,4 miljoen) en de Tweede Kamer (circa € 2,0 miljoen). De overige baten zijn afkomstig uit opbrengsten van gesubsidieerde activiteiten (zoals de rondleidingen voor bezoekers) en overige opdrachten en subsidies.

.....
23 TK 31 475, nr. 6.



Figuur 4: Financiële baten ProDemos in 2018 (in mln.)

In de eerste jaren na de oprichting van ProDemos zijn de inkomsten van de organisatie aanzienlijk toegenomen: van bijna 6 miljoen euro in 2011 tot bijna 9 miljoen in 2015. Na 2015 zijn de inkomsten eerst wat gedaald en vervolgens weer gestegen naar ongeveer het niveau van 2015.

3.7.3 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Subsidierelatie

De minister verstrekt aan de stichting een instandhoudingssubsidie met het oog op het realiseren van de in paragraaf 3.2 beschreven doelstellingen. De voorwaarden voor de subsidieverstreking door de minister van BZK zijn vastgelegd in de Subsidieregeling ProDemos²⁴. Daarin staat onder meer dat de minister goedkeuring moet geven voor de gehanteerde tarieven voor het ontvangen en rondleiden van bezoekers van het Binnenhofcomplex.

De subsidie, van momenteel ongeveer € 4,4 miljoen euro, wordt verstrekt per kalenderjaar. ProDemos dient jaarlijks de subsidieaanvraag uiterlijk in op 1 oktober voorafgaand aan het kalenderjaar waarop de subsidie betrekking heeft. Dat gebeurt in de vorm van het overleggen van het activiteitenprogramma (het jaarplan), de bijbehorende begroting en een meerjarenbeleidsplan (Strategisch Plan met meerjarenbegroting). Het ministerie van BZK kan aan ProDemos accenten meegeven ten behoeve van de jaarplannen. De minister kan subsidieverlening geheel of gedeeltelijk weigeren als het jaarplan niet overeenstemt met de wettelijke regels of afbreuk doet aan beleidsdoelstellingen van het ministerie. Dit is geen diepgaande inhoudelijke

²⁴ Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 juni 2013, nr. 2013-0000329553, houdende regels voor de subsidiëring van het Huis voor democratie en rechtsstaat (Subsidieregeling ProDemos).

lijke beoordeling. Het primaat van de uitvoering ligt bij het Huis, dat daarin een onafhankelijke positie heeft.²⁵ ProDemos levert jaarlijks een jaarverslag over het voorgaande jaar met een overzicht van uitgevoerde activiteiten en behaalde resultaten en een financiële verantwoording.

De directeur van ProDemos en het hoofd van de afdeling Democratie van de directie Democratie en Bestuur van BZK voeren maandelijks overleg. Van deze periodieke gesprekken worden geen verslagen gemaakt.

Visitatie en evaluatie

De Subsidieregeling ProDemos schrijft een periodieke visitatie voor, volgend op een door ProDemos uit te voeren zelfevaluatie. Daartoe benoemt de minister van BZK een visitatiecommissie met als taak onderzoek te doen naar:

- de relevantie van de missie en doelstellingen van ProDemos;
- de wijze waarop ProDemos uitvoering geeft aan de opdracht uit de Subsidieregeling;
- de kwaliteit van de organisatie van ProDemos;
- de productiviteit en het publieksbereik van ProDemos;
- de condities voor continuïteit.

In 2014 zijn voor het eerst een zelfevaluatie en visitatie uitgevoerd. In 2019 wordt dit traject voor de tweede keer doorlopen. Op verzoek van het ministerie van BZK heeft het Kohnstamm Instituut in 2016 een evaluatie uitgevoerd van de doelmatigheid en effectiviteit van de uitgevoerde activiteiten tussen 2011 en 2016.²⁶ Aanleiding daarvoor was een beleidsdoorlichting van alle activiteiten van het ministerie op het thema burgerschap en de daaraan gekoppelde besluitvorming over continuering van de subsidie. Uit de evaluatie komt een positief beeld naar voren over de activiteiten en producten van ProDemos. De bedrijfsvoering van ProDemos was geen onderdeel van de evaluatie.

3.7.4 Tweede Kamer der Staten-Generaal

Het Presidium van de Tweede Kamer heeft in 2014, mede naar aanleiding van de motie-Heijnen²⁷, besloten tot het inrichten van een programmatische en financiële samenwerking met ProDemos en zo het bezoekersprogramma en de voorlichtings- en educatieprogramma's buiten de eigen organisatie te plaatsen. In de statuten van de stichting is vastgelegd dat de Tweede Kamer instemmingsrecht heeft ten aanzien van de activiteiten in het jaarplan die betrekking hebben op en plaatsvinden in het Kamergebouw.

.....
²⁵ TK 31 475, nr. 6.

²⁶ Kohnstamm Instituut 2016, Evaluatie Subsidie ProDemos 2011-2016.

²⁷ TK 33 609, nr. 8.

Subsidierelatie

Vanwege de hechte werk- en uitvoeringsrelatie van de Tweede Kamer met ProDemos heeft het Presidium gekozen voor een rechtstreekse subsidierelatie. Alle afspraken tussen de subsidieverstrekker Tweede Kamer en ProDemos als ontvanger zijn vastgelegd in een vijfjarig convenant (1 januari 2016 tot en met 31 december 2020). Dit convenant wordt aangevuld met jaarlijks vast te stellen werkafspraken.

De belangrijkste activiteiten die ProDemos voor de Tweede Kamer uitvoert zijn de rondleidingen voor scholieren, het educatieve project 'de Derde Kamer' voor basisscholen en het op aanvaardbaar prijsniveau aanbieden van rondleidingen voor overige bezoekers. De Tweede Kamer en ProDemos maken op jaarbasis afspraken over de inhoud en de uitvoering van deze en aanvullende activiteiten. De stafdienst Communicatie van de Tweede Kamer is in de praktijk verantwoordelijk voor het opdrachtgeverschap en de monitoring van de uitvoering van de afspraken.

ProDemos stelt jaarlijks in oktober een integraal activiteitenprogramma (jaarplan) op. Dat programma dient onder meer voor het maken van de werkafspraken tussen ProDemos en de Tweede Kamer voor het volgende jaar. Daarnaast levert ProDemos jaarlijks een jaarverslag over het voorgaande jaar, met daarin een overzicht van de behaalde resultaten en een financiële verantwoording.

De overleggen tussen ProDemos en de Tweede Kamer hebben een vaste frequentie en vinden plaats op verschillende niveaus:

- Strategisch overleg (twee keer per jaar). Dit is een bespreking op hoofdlijnen over de voortzetting van de samenwerking en de hoogte van de bijdrage. Namens de Tweede Kamer voert het diensthoofd van de stafdienst Communicatie dit overleg.
- Periodiek overleg (zes keer per jaar). Dit is een bespreking van de voortgang van projecten, evaluaties en doorontwikkeling. De communicatieadviseur van de stafdienst Communicatie voert dit overleg namens de Tweede Kamer.
- Van de overleggen worden verslagen gemaakt waarin de gemaakte afspraken zijn opgenomen.

Hoofdstuk 4 - De kwestie: feitenrelaas en beoordeling

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat een beschrijving van de gebeurtenissen bij ProDemos die de directe aanleiding zijn van dit onderzoek. Een signaal van een medewerker over het gedrag van het diensthoofd van de Bezoekersdienst (hierna te noemen: de betreffende leidinggevende) heeft de zaak aan het rollen gebracht. De publiciteit over de gebeurtenissen heeft mede bijgedragen aan de intern en extern gevoelde behoefte aan een grondig onderzoek.

De gebeurtenissen in vogelvlucht



5 maart 2019



- Gesprek directie en HR met leidinggevende over verklaringen en over beëindigen dienstverband
- Verlenging schorsing leidinggevende

maart 2019



- Start onderhandeling over beëindiging dienstverband, met als resultaat vaststellingsovereenkomst
- Nadere communicatie over de kwestie per mail en inloopbijeenkomsten voor medewerkers

29 april 2019
1 mei 2019



- Berichtgeving NOS
- Gesprekken directeur ProDemos en voorzitter RvT met voorzitter TK en ambtelijk BZK
- Besluit tot instelling commissie Joustra
- Aangifte door directeur ProDemos

4.2 Feitenrelaas

4.2.1 Aanloop

Naar aanleiding van een aantal voorvallen sprak een medewerker in mei en augustus 2018 de betreffende leidinggevende aan op diens gedrag. Deze medewerker had van een direct betrokken ondergeschikte van de betreffende leidinggevende vernomen dat sprake was van grensoverschrijdend gedrag en cocaïnegebruik met jonge en ondergeschikte medewerkers. De medewerker besprak vervolgens de signalen in algemene termen met een MT-lid. Dit MT-lid ondernam hierop geen actie.

Eind 2018 meldde een andere medewerker van ProDemos zich ziek omdat deze volgens eigen zeggen niet langer tegen het gedrag van de betreffende leidinggevende jegens anderen kon. Volgens de medewerker was er sprake van handelen op basis van willekeur, gebrek aan professionele afstand en een cultuur van drankgebruik en het maken van misplaatste harde en op de persoon gerichte grappen over seksuele voorkeur, politieke gezindheid en geloof.

In de periode november 2018 tot februari 2019 heeft de medewerker drie keer gesproken met de vertrouwenspersoon over de reden van ziekmelding. De medewerker vond, en sprak dat ook uit, dat de betreffende leidinggevende zou moeten vertrekken bij ProDemos. Volgens de vertrouwenspersoon zou één verklaring daarvoor in ieder geval niet voldoende zijn en de vertrouwenspersoon raadde de

medewerker aan collega's en oud-collega's te mobiliseren die het verhaal konden bevestigen.

4.2.2 HR, MT en directie op de hoogte

In februari 2019 nodigde de HR-adviseur de medewerker die zich had ziekgemeld, uit voor een gesprek in het kader van ziekteverzuimbegeleiding. Nadat de medewerker de reden voor het verzuim had verteld, werd bij het gesprek ook de vertrouwenspersoon betrokken. De medewerker gaf aan te willen dat de melding tot actie richting de betreffende leidinggevende zou leiden en kreeg vervolgens twee mogelijkheden geschetst: een onderzoek door de HR-adviseur, dat veel tijd en voorzichtigheid zou vergen of zelf meerdere medewerkers vragen naar voren te treden met hun verhaal. De medewerker koos voor dat laatste en benaderde in de dagen die volgden een aantal (oud-)collega's.

Via een van de benaderde medewerkers kwamen de signalen en ontwikkelingen op 19 februari 2019 terecht bij een MT-lid. Deze infomeerde kort daarna de directie en meldde tegelijkertijd dat de pers mogelijk op de hoogte is of zal worden gebracht door een medewerker.

4.2.3 Aanpak directie

Schorsing leidinggevende

De directeur benutte op 19 februari 2019 het tijdstip van een reeds gepland overleg met de betreffende leidinggevende om, samen met de adjunct-directeur en de HR-adviseur, deze te confronteren met signalen van grensoverschrijdend gedrag. De directie baseerde zich op mondelinge verklaringen van twee medewerkers waarin grensoverschrijdend gedrag jegens andere medewerkers werd gesignaleerd. De betreffende leidinggevende noemde in reactie hierop twee voorvallen, buiten werktijd en buiten het gebouw, met ondergeschikte collega's.

De directie zag hierin voldoende aanleiding de leidinggevende per direct voor twee weken te schorsen en bevestigde de schorsing schriftelijk per brief van 19 februari 2019: 'De reden voor de schorsing is erin gelegen dat wij verschillende signalen binnen de organisatie hebben ontvangen dat u zich schuldig heeft gemaakt aan (ernstig) verwijtbaar handelen. Dergelijk handelen is uitdrukkelijk in strijd met de regels, normen en waarden die gelden binnen ProDemos.'

Ook kondigde de directie in die brief nader onderzoek aan: 'Wij achten de signalen die wij ontvangen hebben dermate ernstig dat wij hebben besloten een nader onderzoek in te stellen naar hetgeen gebeurd is en u gedurende dit onderzoek te schorsen.'

De leden van het MT, de voorzitter van de OR en de vertrouwenspersonen zijn op dinsdag 19 februari door de directeur geïnformeerd over de schorsing van de betreffende leidinggevende. Op 21 februari informeerde de directeur de voorzitter van de RvT hierover.

Onderzoek directie

De directeur koos op grond van de klachtenregeling ongewenste omgangsvormen, voor een intern, door hem zelf uit te voeren onderzoek. De OR vroeg in zijn overleg met de directie op 28 februari 2019 weliswaar om een extern onderzoek, maar drong daar niet verder op aan na de uitleg van de directeur dat conform interne regelingen eerst intern onderzoek gedaan zou worden. De OR besloot het interne onderzoek af te wachten en op een later moment mogelijk opnieuw om een extern onderzoek te vragen.

Het onderzoek werd klein gehouden, zowel qua uitvoering als qua betrokkenen, te weten de directeur, de adjunct-directeur en de HR-adviseur. Het MT en de RvT werden niet geïnformeerd over de opzet of betrokken bij de uitvoering. Die uitvoering bestond er uit dat verklaringen werden verzameld en opgetekend van uiteindelijk negen medewerkers. Sommigen van hen werden rechtstreeks benaderd door de directie, anderen meldden zich zelf en hadden een gesprek of stuurden een e-mail. Niet alle e-mails en verklaringen die aan de directie werden gestuurd, werden toegevoegd aan het onderzoek. De overweging van de directie voor het niet toevoegen van een verklaring aan het onderzoek was dat het geen directe getuigenverklaring betrof, maar slechts informatie uit de tweede hand, van horen zeggen.

Het resultaat was een set van negen verklaringen, mondeling of schriftelijk afgelegd of tot verklaring omgevormde e-mail. De verzameling verklaringen vormden het interne onderzoek. Onderzoek ter objectivering van de feiten vond niet plaats en er was geen sprake van een overkoepelende interpretatie en conclusie (zie kader).

De commissie stelt na inzage in de verklaringen vast dat daarin onder andere gesproken wordt over '(poging tot) zoenen en aanraken' – zowel met als zonder wederzijdse instemming, 'gebruik van cocaïne', 'gevoel van machtsmisbruik' en 'intimiderend en kleinerend gedrag van de betreffende leidinggevende'.

De verklaringen en signalen zijn niet eenduidig en verschillen in zwaarte. Ze variëren van zelf meegemaakte en als overschrijdend ervaren gedragingen van de betreffende leidinggevende, tot een weergave van 'via via' gehoorde gebeurtenissen waar de betreffende leidinggevende een rol in had. Sommige verklaringen gaan over grensoverschrijdend gedrag, andere zien op de stijl van leidinggeven.

De commissie vindt dat uit de verklaringen een dusdanig ernstig beeld naar voren komt dat dit voor de leiding van ProDemos aanleiding had moeten zijn voor een objectief onderzoek naar de signalen, gericht op waarheidsvinding. Daarbij had onderscheid gemaakt moeten worden tussen vermeend grensoverschrijdend handelen en kritiek op functioneren als leidinggevende. Het eerste kan, na gedegen feitenonderzoek, disciplinaire maatregelen tot gevolg hebben. Bij het laatste hoort in ieder geval het verkrijgen van een evenwichtig beeld door diverse collega's van betrokkene te spreken en ook dat betrokkene de kans moet krijgen zich te verbeteren.

De negen verklaringen waren onderwerp van een gesprek op 5 maart 2019 tussen de directeur, adjunct-directeur en HR-adviseur en de betreffende leidinggevende. Deze kreeg ter plekke een half uur de gelegenheid om de verklaringen in te zien. De leidinggevende bevestigde een deel van de verklaringen en had bij een deel van het verklaarde een andere visie op gebeurtenissen. Daarop kwam de directeur met de mededeling dat de leidinggevende moest beseffen dat deze gezien de verklaringen niet meer zou kunnen terugkeren bij ProDemos. De leidinggevende beaamde dat en de schorsing werd met twee weken verlengd. Per brief van 7 maart 2019 bevestigde de directeur het voornemen om het dienstverband te beëindigen omdat '...er sprake is van (ernstig) verwijtbaar handelen en in ieder geval van een ernstig verstoorde arbeidsrelatie.' De leidinggevende kreeg bij die brief ook het gespreksverslag van 5 maart toegezonden, ter informatie, niet ter verificatie. Op het gespreksverslag is geen reactie van betreffende leidinggevende ontvangen, de werkgever heeft het daarbij gelaten.

4.2.4 Afhandeling en nazorg

Beëindiging dienstverband

De directie heeft vanaf de start van haar interne onderzoek rekening gehouden met een route richting de kantonrechter met als doel het ontbinden van de arbeidsrelatie met de betreffende leidinggevende. Medewerkers die een verklaring aflegden, werd gevraagd in te stemmen met het delen van de verklaring met de advocaat van ProDemos en/of de kantonrechter. Voor ontslag op staande voet waren volgens de advocaat de omstandigheden niet ernstig genoeg en bovendien was sprake van tegenstrijdigheid in enkele verklaringen. Een eventueel ontslag op staande voet had het risico, aldus de advocaat, dat de rechter het ontslag zou vernietigen, gevolgd door herstel van de arbeidsrelatie of toekenning van een schadevergoeding.

Op 21 maart diende de advocaat van ProDemos bij de rechtbank een verzoekschrift in tot beëindiging van het dienstverband. In april werd tegelijkertijd getracht te komen

tot een minnelijke regeling tussen beide partijen. De onderhandelingen hierover resulteerden in een op 18 april door beide partijen goedgekeurde vaststellings-overeenkomst voor de beëindiging van het dienstverband per 1 augustus 2019 met vrijstelling van werk en doorbetaling van loon tot die datum. Ook werd afgesproken dat ProDemos neutraal zou communiceren over het vertrek van de leidinggevende. Het verzoekschrift bij de rechtbank werd daarop ingetrokken.

Op 27 april heeft de directeur bij een lid van de RvT de mogelijkheid verkend om als werkgever aangifte te doen. Conclusie van dat gesprek was dat aangifte pas zinvol zou zijn als er slachtofferverklaringen of aangiften van slachtoffers zouden zijn. Degenen die verklaard hadden zouden zelf geen aangifte willen doen.

Interne communicatie

Er was beperkt interne communicatie richting medewerkers over wat er speelde in de fase vanaf het moment van schorsing van de betreffende leidinggevende. Op 19 februari meldde de directeur alle medewerkers per e-mail dat de betreffende leidinggevende ‘...wegens omstandigheden de komende tijd niet aanwezig was bij ProDemos.’ De reden daarvoor en het interne onderzoek werden niet vermeld.

Op 7 maart informeerde de directeur alle medewerkers van ProDemos per mail over het vertrek van de leidinggevende, zonder nadere uitleg te geven over de achtergrond. De directeur organiseerde in verband met de kwestie verder vier door hemzelf geleide inloopbijeenkomsten voor medewerkers. De directeur was in de bijeenkomsten terughoudend over de aard van hetgeen gebeurd was en beschreef de meldingen en de aanpak in algemene termen, met name om, zoals hij aangaf, het traject richting vaststellingsovereenkomst niet te schaden.

Diverse medewerkers waren na de inloopbijeenkomsten ontevreden over de informatievoorziening en voelden zich niet gehoord. Zo vonden zij dat de directie het gebeurde had afgehandeld als incident, zonder aandacht te besteden aan achterliggende oorzaken ervan. Medewerkers spraken met de commissie over het gebrek aan transparantie wat mede leidde tot geruchtenstromen en speculatie.

Signalen dat medewerkers vonden dat er te weinig aan nazorg werd gedaan, waren voor de HR-adviseur aanleiding om op 23 april 2019 contact te zoeken met Bureau Bezemer & Schubad. Op 2 mei was er een gesprek tussen het bureau en de directie, HR en de teamleiding van de Bezoekersdienst van ProDemos over mogelijke maatregelen in de sfeer van bewustzijn over omgangsvormen.

Naar aanleiding van de inloopbijeenkomsten heeft de directie enkele maatregelen aangekondigd, namelijk de aanstelling van twee extra vertrouwenspersonen vanuit de begeleidersgroep en een externe contactpersoon via het ingeschakelde bureau. Ook

heeft ProDemos het borrelbeleid aangepast, onder andere door een duidelijke eindtijd te hanteren, borrels te laten faciliteren door de nabij gelegen horecagelegenheid en door afscheidsborrels te combineren.

Betrokkenheid raad van toezicht

Op 21 februari informeerde de directeur de voorzitter van de raad van toezicht per sms over de schorsing van de betreffende leidinggevende. Op 8 maart informeerde de directeur per mail de leden van de RvT over de intern verzamelde verklaringen en de daarop in gang gezette procedure om het dienstverband te beëindigen. In vergaderingen van 26 maart en 30 april 2019 hebben directie en raad van toezicht de kwestie uitgebreider besproken.

Bij die eerste vergadering was ook de OR van ProDemos aanwezig bij de eerste agendapunten. De kwestie is daar eerst in aanwezigheid van de OR en later nog zonder de OR besproken. De RvT sprak met de directie over de vraag of mogelijk signalen genegeerd waren en of en op welke wijze aandacht voor omgangsvormen en veilig werken in de organisatie (beter) kon worden ingebed.

Het standpunt van de RvT en de directie was dat de observaties in het medewerkers-tvredenheidsonderzoek van 2015 ook terugblikkend niet als alarmerende signalen waren op te vatten. De RvT merkte in die vergadering eveneens op de passage uit het jaarverslag van de vertrouwenspersonen dat er in 2018 veilig kon worden gewerkt bij ProDemos minder gepast te vinden. De directie heeft de passage hierop verwijderd uit het jaarverslag 2018 van ProDemos.

De directie meldde verder dat ze al enkele maatregelen genomen dan wel aangekondigd had, waaronder het voornemen twee extra vertrouwenspersonen te benoemen uit de kring van begeleiders.

De, naar aanleiding van de mediaberichtgeving (zie 4.2.5) ingelaste, vergadering met de RvT van 30 april 2019 werd volledig besteed aan de aanpak en afhandeling van de kwestie, de berichtgeving in de media en de politieke reacties hierop. De raad van toezicht sprak hier breed steun uit voor de aanpak door ProDemos en complimenten voor het optreden van de directeur in de media.

4.2.5 Betrokkenheid buitenwereld

Berichtgeving NOS

De NOS was vanaf eind februari op de hoogte van vermeend grensoverschrijdend gedrag van betreffende leidinggevende. Nadat op een later moment enkele betrokken medewerkers, uit onvrede met de afhandeling van de zaak, hun verhaal hadden gedaan bij de NOS, nam de NOS contact op met ProDemos om de voorgenomen berichtgeving te verifiëren en nog enkele vragen te stellen. Dat bracht zaken in een

stroomversnelling. Op 26 april 2019 informeerde de directeur van ProDemos de medewerkers, een deel van de oud-medewerkers, de leden van de RvT, de voorzitter van de raad van advies, de Eerste en Tweede Kamer en het ministerie van BZK over de aanstaande berichtgeving en de door ProDemos opgestelde verklaring. Op 29 april 2019 publiceerde de NOS.

Tweede Kamer en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De berichtgeving in de media was aanleiding voor de voorzitter van de Tweede Kamer en de minister van BZK om tekst en uitleg te vragen aan de directeur van ProDemos. Op 30 april 2019 spraken de directeur en de voorzitter RvT van ProDemos met de voorzitter en de griffier van de Tweede Kamer en een ambtelijke afvaardiging van BZK, onder andere over het besluit van ProDemos om geen aangifte te doen tegen de betreffende leidinggevende. In een tweede gesprek diezelfde dag werd de directeur van ProDemos geïnformeerd over het besluit van de voorzitter van de Tweede Kamer en de minister van BZK tot een extern onderzoek onder leiding van de heer Joustra. De directeur deed de dag erna op aandringen van de voorzitter van de Tweede Kamer alsnog aangifte.

4.3 Beoordeling

De commissie heeft de gang van zaken rond de kwestie beoordeeld aan de hand van gevoerde gesprekken en gebruikelijke standaarden vanuit oogpunt van goed werkgeverschap. Zij heeft daarbij externe expertise geraadpleegd ter onderbouwing en als toets van haar eigen bevindingen.

4.3.1 Aanloop

Binnen de organisatie van ProDemos werden op verschillende momenten en bij verschillende functionarissen signalen afgegeven die actief noch adequaat werden opgepakt. Ook al voordat de kwestie in februari 2019 aan het rollen kwam, was binnen ProDemos sprake van signalen over grensoverschrijdend gedrag en ongewenste omgangsvormen. De commissie vindt dat op meerdere momenten actie ondernomen had kunnen en moeten worden naar aanleiding van deze signalen. Reeds rond de zomer 2018 had een medewerker een MT-lid verteld over vermeend (seksueel) grensoverschrijdend gedrag door een ander MT-lid. Passend bij de (management) verantwoordelijkheid van leden van het MT had hierop naar het oordeel van de commissie actie moeten worden ondernomen; ofwel richting de betreffende leidinggevende ofwel richting degene van wie de geruchten afkomstig waren. Immers geruchten kunnen in een organisatie ondermijnend werken. De commissie hoorde

in de gesprekken van verschillende personen diverse redenen waarom geen actie ondernomen zou zijn. Genoemd werden de lijn van het MT om geruchten niet verder te verspreiden, vrees voor conflicten, loyaliteit binnen een hechte groep begeleiders en onvoldoende vertrouwen in de vertrouwenspersonen.

Ook de vertrouwenspersonen en de HR-functionaris ondernamen geen actie en beperkten zich tot het adviseren van de meldende medewerker, nadat zij tussen eind 2018 en februari 2019 meerdere keren waren geïnformeerd over signalen van grensoverschrijdend gedrag en ongewenste omgangsvormen. De commissie benadrukt dat de vertrouwenspersonen, naast opvang en begeleiding van medewerkers, ook een taak hebben in het – gevraagd en ongevraagd – adviseren van de organisatie. Deze signalerende taak houdt volgens deskundigen onder meer in dat vertrouwenspersonen bij zwaarwegende zaken, bijvoorbeeld als medewerkers ziek worden van pestgedrag of bij ontoelaatbaar gedrag van een leidinggevende, onmiddellijk een signaal kunnen afgeven aan het hogere management. De commissie concludeert uit met de commissie gevoerde gesprekken dat de vertrouwenspersonen van ProDemos een smalle rolopvatting hanteren, namelijk het bieden van een luisterend oor voor medewerkers. De vertrouwenspersonen zagen in de kwestie geen aanleiding actie te ondernemen richting het management. Naar eigen zeggen hebben ze tot op heden, bij gebrek aan aanleiding, geen gebruik gemaakt van hun adviserende rol richting de directie.

Op grond van de taakomschrijving hebben vertrouwenspersonen de mogelijkheid signalen geanonimiseerd te rapporteren in de vorm van managementinformatie zoals het jaarverslag. Over 2018 rapporteren de vertrouwenspersonen van ProDemos echter in hun jaarverslag: 'De vertrouwenspersonen stellen dat ProDemos ook in 2018 een organisatie is waar werknemers in een veilige werkomgeving hebben kunnen werken en tegelijkertijd waar vanwege de dynamische bezetting door (veelal startende) werknemers doorlopende aandacht en bewustwording over omgangsvormen van belang is.'

Ook HR speelde in de ogen van de commissie een passieve rol richting de (zieke) medewerker; deze kreeg als advies dat zelfstandig 'bewijs' verzamelen de beste optie was, omdat onderzoek door HR een langdurige zaak zou worden. Een dergelijke opstelling vanuit HR past naar het oordeel van de commissie niet bij de verantwoordelijkheid van de werkgever voor een veilige werkomgeving.

4.3.2 Het onderzoek

In het kader van goed werkgeverschap draagt de werkgever verantwoordelijkheid voor een veilig werkklimaat. Bij signalen over ongewenste omgangsvormen of

mogelijke misstanden is het in de eerste plaats aan de werkgever adequaat op te treden. In algemene zin kan de werkgever zelf nader onderzoek doen naar signalen, meldingen en klachten die hem ter ore komen. Om uiteenlopende redenen kan het gewenst zijn een externe onderzoeker in te schakelen, bijvoorbeeld omdat specifieke expertise gewenst is of omdat de onafhankelijkheid van het onderzoek daardoor beter geborgd zou zijn. De commissie vindt dat inschakeling van externe deskundigheid in de onderhavige kwestie zeer wenselijk was geweest. Niet alleen vanwege het ontbreken van expertise binnen ProDemos voor het doen van een onderzoek naar vermeend grensoverschrijdend gedrag maar ook gezien het feit dat de directeur direct leidinggevende was van betrokkene. Bovendien bestond binnen de organisatie het beeld dat de directeur en betreffende leidinggevende ‘twee handen op een buik’ waren. Een extern onderzoek had kunnen bijdragen aan het voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling.

De commissie heeft geconstateerd dat het voor de directeur geen optie is geweest het onderzoek door een externe te laten uitvoeren of te begeleiden. Noch heeft de directeur het nodig geacht hierover advies te vragen aan de raad van toezicht. Zowel vanuit het MT als door de Ondernemingsraad is gevraagd om het inschakelen van externe expertise respectievelijk het laten doen van een extern onderzoek. Voor discussie hierover met de directeur bestond geen enkele ruimte, zo begrijpt de commissie uit gesprekken.

Ter beoordeling van het door de directeur uitgevoerde ‘interne onderzoek’ gebruikt de commissie door geraadpleegde deskundigen gehanteerde uniforme standaarden (zie kader).

1. Toepassing van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit

De gehanteerde onderzoeksmethode moet in redelijke verhouding staan tot het doel van de opdracht en bij verschillende beschikbare onderzoeksmethodes moet de integriteitsonderzoeker de minst bezwarende methode kiezen, rekening houdend met de belangen van de betrokkene en derden.

2. Schriftelijke vastlegging voor bewijskracht

De gesprekken tussen de onderzoeker en voor het onderzoek relevante personen worden doorgaans gevoerd door twee onderzoekers en/of er wordt een geluidsopname gemaakt. De onderzoeker doet er verstandig aan van gevoerde gesprekken tijdens een onderzoek een schriftelijke verslag te (laten) maken, om het risico op misverstand of mogelijke interpretatieverschillen te voorkomen. Het verslag wordt, met een redelijke reactietermijn, ter goedkeuring/verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde persoon, die zo de mogelijkheid krijgt feitelijke onjuistheden te corrigeren.

3. Toepassing van het beginsel van hoor en wederhoor

Onder hoor wordt verstaan het in het kader van een onderzoek aan personen mondeling of schriftelijk vragen om informatie/inlichtingen, al dan niet aan de hand van documenten. Onder wederhoor wordt verstaan het in de gelegenheid stellen van een persoon tegen wie een verwijt wordt gemaakt, kennis te nemen van informatie die buiten hem om is verkregen. Wederhoor is bedoeld om te waarborgen dat de relevante feiten en omstandigheden zijn opgenomen en bovendien correct en volledig zijn weergegeven. Ook hier past een redelijke reactietermijn.

4. Onafhankelijke oordeelsvorming

Alvorens een (arbeidsrechtelijk) oordeel te vellen, moeten relevante feiten en omstandigheden, belastende én ontlastende feiten, objectief worden vastgesteld. Van belang is dat de onderzoeker, als hij zelf enige (andere) betrokkenheid heeft gehad bij de te onderzoeken problematiek, voor zichzelf bepaalt of dit een belemmering oplevert of dat hij zich beter afzijdig kan houden. Zelfs de schijn van niet-objectiviteit kan afbreuk doen aan de uitkomsten van het onderzoek. Voor de onderzoeker die tevens werkgever is, geldt daarnaast dat het risico aanwezig is dat beide rollen – bedoeld of onbedoeld – worden vermengd. Bij de werkgever die zich met een probleem ziet geconfronteerd, kan de neiging bestaan vooral op zoek te gaan naar bewijslast.

Voor alle typen onderzoekers geldt bovendien dat bij de dataverzameling (selectie van dossiers en te interviewen personen) moet worden opgepast voor een 'fishing expedition', dat wil zeggen dat naar (belastende) informatie wordt gezocht zonder dat op voorhand duidelijk is binnen welke reikwijdte. Dit hangt samen met de toepassing van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Voor eenzijdig afgelegde verklaringen – zonder gelegenheid tot het stellen van vragen over achtergrond, context en/of eventuele andere (ontlastende) feiten – geldt dat deze kritisch moeten worden bekeken op waarheidsgetrouwheid. Het is belangrijk te achterhalen wie vanuit welke hoedanigheid verklaart en met welke beweegredenen en om feiten en beleving zo veel mogelijk te scheiden.

Met toepassing van de beschreven standaarden voor het doen van onderzoek naar integriteitskwesaties en goed werkgeverschap, concludeert de commissie dat het onderzoek naar de kwestie bij ProDemos niet zorgvuldig, niet proportioneel en onvoldoende onafhankelijk is uitgevoerd. De commissie constateert dat de directeur

op 19 februari meteen actie heeft ondernomen bij de eerste meldingen die hem bereikten over vermeend grensoverschrijdend gedrag en wel door, na overleg met de advocaat, de betreffende leidinggevende te schorsen. Iemand vrijstellen en/of schorsen is een gangbare ordemaatregel die in deze kwestie op zijn plek lijkt gezien de signalen die op dat moment bestonden. Tegelijkertijd stelt de commissie vast dat het optreden van de directeur niet heeft geleid tot een ordentelijk vormgegeven onderzoek. Diverse elementen uit de gang van zaken illustreren dat.

- Het ontbrak in de gekozen aanpak aan duidelijke processtappen en een deugdelijke grondslag voor het interne onderzoek; ad hoc is bepaald welke stappen opportuun zouden zijn. De directeur van ProDemos heeft op verschillende momenten richting de organisatie en de raad van toezicht aangegeven bij zijn aanpak de *Klachtenregeling ongewenste omgangsvormen*, door hemzelf ‘interne klachtenregeling’ genoemd, te volgen. Naar het oordeel van de commissie, daarin bevestigd door geraadpleegde deskundigen, is deze regeling in feite geen klachtenregeling; deze biedt namelijk geen met waarborgen omklede procedure, geen toekenning van rollen en verantwoordelijkheden, geen processtappen en geen houvast voor de verdere inrichting van het klachtenonderzoek.
- De verzameling van verklaringen, gebruikmakend van een informeel circuit, en de wijze waarop deze zijn gebruikt is niet transparant. Uit gesprekken is gebleken dat het initiatief tot het afleggen van verklaringen zowel bij medewerkers zelf lag als bij de directie; diverse medewerkers stellen te zijn benaderd voor het afleggen van een verklaring. Ook blijkt dat niet alle verklaringen die zijn afgelegd, zijn toegevoegd aan het interne onderzoek, wat de indruk wekt dat selectief te werk is gegaan. Er is niet expliciet aandacht besteed aan de verzameling van zowel belastend als ontlastend materiaal.
- De verklaringen bevatten veel beelden en typering van de betreffende leidinggevende. Feitelikheden – wie, wat, waar, wanneer – zijn soms beperkt of ontbreken geregeld, vooral daar waar een geïnterviewde stelt getuige te zijn van dat wat anderen zou zijn overkomen. Dat maakt het voor de betreffende leidinggevende lastig zich te verdedigen.
- De verklaringen zijn ongelijksoortig: in sommige gevallen is sprake geweest van een gesprek (tweerichtingsverkeer), in andere gevallen is kennelijk genoeg genomen met een eenzijdig opgestelde, schriftelijke verklaring. Ook qua inhoud zien de verklaringen op uiteenlopende onderwerpen, variërend van het functioneren van de betreffende leidinggevende tot integriteit.

- De verklaringen zijn in meerdere gevallen tot stand gekomen door een gesprek met de (adjunct)-directeur en/of de HR-adviseur. Zij hebben in die gesprekken een dubbelrol, want zijn zowel onderzoeker als werkgever. De werkgever die zich geconfronteerd ziet met een probleem, kan bewust of onbewust uitstralen welke beslissing hij wenst te nemen en daardoor mede sturing geven aan de inhoud van de verklaringen. Uit gesprekken die de commissie heeft gevoerd, is gebleken dat voor medewerkers die een verklaring hebben afgelegd het doel van het verzamelen van de verklaringen duidelijk was, namelijk dat de betreffende leidinggevende werd ontslagen.
- Het onderzoek is niet afgesloten met een schriftelijk eindproduct waarin de werkgever feiten en beleving onderscheidt en met een conclusie van datgene wat de werkgever betrokkene tegenwerpt. Ook ontbreekt een verantwoording van de werkwijze. Enkel de negen opgetekende verklaringen vormen het onderzoek. Daardoor blijft ongewis wat de werkgever nu precies aan verwijten maakt: gaat het om geïsoleerde incidenten, een patroon aan incidenten, zijn functioneren in algemene zin?
- De betreffende leidinggevende heeft in het gesprek op 5 maart ter plekke, in het kader van hoor en wederhoor, gelegenheid gekregen kennis te nemen van en te reageren op de negen verklaringen. In hetzelfde gesprek werd een voorschot genomen op de arbeidsrechtelijke consequenties. Directie en HR zijn op dat moment zowel onderzoeker die wederhoor toepast, als de werkgever die het oordeel uitspreekt. Volgens de commissie hadden deze rollen expliciet gescheiden moeten worden. Bovendien, zo blijkt, is het gespreksverslag wel verzonden aan betrokkene maar niet ter verificatie voorgelegd.

Gelet op het bovenstaande is de commissie van mening dat de uitgevoerde activiteiten niet kunnen worden beschouwd als een deugdelijk onderzoek. Het interne onderzoek kwam feitelijk neer op het verzamelen van verklaringen en handtekeningen. Daar komt bij dat het onderzoek, niet gericht was op waarheidsvinding, maar bedoeld was om te komen tot ontslag.

4.3.3 Afhandeling, nazorg en informatievoorziening

Medewerkers ProDemos

De commissie vindt dat de directeur te summier is geweest in zijn informatievoorziening over de kwestie richting medewerkers. De directeur behandelde de kwestie als een individueel geval, met vooral praktische en organisatorische consequenties. Medewerkers konden voor vragen terecht bij HR en de vertrouwenspersonen, die

vervolgens aangaven vragen niet te kunnen beantwoorden omdat het een vertrouwelijke kwestie betrof. Het ontbreken van openheid heeft binnen ProDemos geleid tot speculaties en geruchten en heeft het vertrouwen in een zorgvuldige aanpak aangetast. De handelwijze van de directeur gaf bovendien de indruk dat de kwestie werd afgedaan als incident, wat bij medewerkers afbreuk deed aan het geloof dat er oog en oor zou zijn voor mogelijk dieperliggende oorzaken in de organisatie. Veel medewerkers ervoeren de inloophijeenkomsten als eenrichtingverkeer met een dominante opstelling van de directeur, wiens aandacht sterk gericht was op schadebeperking en minder op de beleving van medewerkers.

De commissie begrijpt de complexiteit van de nodige vertrouwelijkheid en het niet in details willen treden in relatie tot de wens van medewerkers om te weten wat er speelt. De commissie vindt echter dat de vereiste vertrouwelijkheid jegens verklaarders zeer wel samen had kunnen gaan met meer openheid richting medewerkers. Juist door transparant te zijn en met medewerkers te delen wat in de kwestie speelde, had de directie de gewenste normen en omgangsvormen in de organisatie bespreekbaar kunnen maken.

Raad van toezicht

Pas vijf weken nadat de directeur per sms de voorzitter van de raad van toezicht had geïnformeerd over de schorsing en het verzamelen van verklaringen, sprak de RvT in een reguliere vergadering voor het eerst uitgebreid over de kwestie. In de tussentijd had de directeur de RvT op 8 maart per e-mail geïnformeerd over de meldingen en de aanpak. De commissie vindt dat de RvT zich in die vergadering, zonder goed zicht te hebben op de interne gang van zaken, de interne regelgeving en op de aanpak van het interne onderzoek, weinig kritisch op het standpunt stelde 'tevreden te zijn over de buitengewoon zorgvuldige aanpak door de directeur.'²⁸

De RvT heeft volgens de commissie slechts summier en alleen terugblikkend aandacht besteed aan de wenselijkheid van het al dan niet laten verrichten van een extern onderzoek. De raad van toezicht zag geen toegevoegde waarde in een extern feitenonderzoek en had bovendien vernomen – zo blijkt de commissie uit gesprekken – dat de directeur het initiatief had genomen een extern deskundige in te schakelen 'met als doel te laten onderzoeken wat er precies gebeurd was en hoe dit heeft kunnen gebeuren.' De commissie heeft echter geconstateerd dat ProDemos een dergelijke opdracht niet heeft gegeven, noch tijdens de fase van het interne onderzoek, noch in de periode maart/april.

.....
²⁸ Verslag vergadering RvT 26 maart 2019.

Ministerie BZK en Tweede Kamer

Twee dagen voor de berichtgeving door de NOS op 29 april 2019 heeft de directeur van ProDemos de subsidieverstrekkers BZK en de Tweede Kamer op de hoogte gebracht van wat er speelde. De directeur heeft naar het oordeel van de commissie de kwestie te lang als een interne zaak gezien. Gezien het risico op imagoschade voor ProDemos en de mogelijke uitstraling hiervan op het parlement hadden de Tweede Kamer en BZK eerder geïnformeerd moeten worden. Ook de raad van toezicht had, toen deze eind maart op de hoogte was van de details van de kwestie en een mogelijke gang naar de rechter door ProDemos, het initiatief kunnen nemen om de subsidieverstrekkers te (laten) informeren.

De keuze voor een onafhankelijk onderzoek lag voor de hand en het is daarom begrijpelijk dat de minister van BZK en de voorzitter van de Tweede Kamer vervolgens opdracht hebben gegeven voor een extern onderzoek, waar de directie van ProDemos en de raad van toezicht eerder een andere keuze hadden gemaakt.

Hoofdstuk 5 - De kwestie in de context van de organisatie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de commissie invulling aan de onderdelen van haar opdracht die zich richten op de bredere context van de signalen van grensoverschrijdend gedrag bij ProDemos: het onderzoek naar de cultuur en algemene werkwijze binnen ProDemos en het onderzoek naar de governance van ProDemos en in het bijzonder naar de relatie met de minister van BZK en de voorzitter van de Tweede Kamer.²⁹

Daartoe heeft de commissie onderzocht of en in welke mate de in hoofdstuk 4 beschreven kwestie op zichzelf staat of dat deze mede verklaard kan worden uit de context van organisatiekenmerken. De commissie heeft onderzocht in hoeverre sprake is van structurele kenmerken in de organisatie van ProDemos die zijn terug te zien in de aanloop tot, de aanpak en de afhandeling van de kwestie.

De commissie geeft in dit hoofdstuk haar visie op de organisatorische context van ProDemos, zowel qua structuur als cultuur. Aan de orde komen het ontstaan en de ontwikkeling van ProDemos, de organisatiestructuur – met daarin bijzondere aandacht voor het integriteitsbeleid en organisatorische checks and balances, het werkklimaat en de wijze van leidinggeven.

5.2 Ontstaan en ontwikkeling ProDemos

Fusie en gevolgen

Sinds de oprichting van ProDemos is veel aandacht en energie uitgegaan naar het vervullen van de publieke opdracht, de bekendheid en het imago van de organisatie in de buitenwereld en het verwerven van een plek in de wereld rond het Binnenhof.

De ontstaansgeschiedenis van ProDemos, zoals beschreven in hoofdstuk 3, brengt een aantal zaken met zich mee. De fusie van de twee bestaande instellingen, het IPP en de SBB, betekende een samensmelting van twee groepen personeel, met elk hun eigen cultuur en werkwijze. Wat alle medewerkers delen, is gedrevenheid en hart voor de zaak. Uit de met de commissie gevoerde gesprekken is een beeld

²⁹ Besluit van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 juni 2019, nr. 2019-0000251071, houdende instelling van de Commissie van onderzoek inzake misstanden ProDemos - Huis voor democratie en rechtsstaat.

ontstaan van van oudsher betrokken en loyale medewerkers die het eervol vinden om te werken voor een organisatie als ProDemos.

De fusie had ook tot gevolg dat diverse medewerkers doorgroeiden in de nieuwe organisatie. Uit de gesprekken is de commissie gebleken dat dit voordelen had, in termen van bekendheid met de organisatie, loyaliteit en 'familiegevoel', maar dat er ook een keerzijde was. Er kwam weinig vers bloed binnen bij de kantoor- en staffuncties, waardoor de ontwikkeling van het vermogen van de organisatie om kritisch naar het eigen handelen te kijken beperkt bleef. De medewerkers die waren opgegroeid binnen de fuserende organisatieonderdelen waren gevormd in de heersende organisatiecultuur en gewend aan daar gebruikelijke omgangsvormen.

In gesprekken met de commissie merkten medewerkers verder op te twijfelen of personen die doorgroeiden altijd wel voldeden aan de functie-eisen. De betreffende leidinggevende lijkt daar een voorbeeld van. Diens promotie door de directeur naar een leidinggevende functie was niet gebaseerd op een procedure en bijbehorende beoordeling van kwalificaties voor de functie. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de betreffende leidinggevende zonder veel leidinggevende ervaring de leiding kreeg over een (te) grote groep medewerkers, met bijbehorende werkdruk en, vanwege de ontwikkeling van de organisatie, veranderende eisen. Het is de commissie niet gebleken dat er sprake was van begeleiding door het hogere management.

Externe governance

Met het ministerie van BZK en de Tweede Kamer heeft de stichting ProDemos twee grote subsidieverstrekkingen. Beide partijen hebben daarin hun eigen belangen bij het werk van ProDemos. BZK richt zich met de subsidieverstrekking op 'het overdragen van kennis over de democratische rechtsstaat, de werking van de instituties daarvan, de Grondwet en het constitutioneel bestel in ruime zin; het vergroten van vaardigheden om deel te nemen aan democratische processen en het bevorderen van actief democratisch burgerschap³⁰.' Voor BZK geldt daarnaast de politieke verantwoordelijkheid voor gemaakte afspraken in het regeerakkoord over verdubbeling van het aantal bezoekende scholieren. De Tweede Kamer heeft een belang bij het zichtbaar maken van het parlementaire werk en het op een goede manier inpassen van bezoeken aan en rondleidingen in het Tweede Kamergebouw.

De commissie constateert dat ProDemos opereert in een complex krachtenveld. Voor een stichting als ProDemos, die met collectieve middelen functioneert in het publieke domein, is het perspectief van waaruit de directeur-bestuurder en de raad van toezicht opereren complex. De stichting ProDemos is een onafhankelijke juridische entiteit met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Formeel heeft ze een subsidierelatie

.....
30 Subsidieregeling ProDemos.

met BZK; in de praktijk is sprake van een opdrachtgever (BZK) – opdrachtnemer (ProDemos) relatie. Daar komt bij dat ook de Tweede Kamer, weliswaar in mindere mate, zich in de praktijk vaak als opdrachtgever gedraagt.

In dit duale stelsel is de stichting weliswaar onafhankelijk maar in de praktijk zijn de belangen van de subsidie-/opdrachtgever leidend. Dit leidt tot onduidelijkheid in de aansturing van de organisatie en in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen subsidiegevers onderling en tussen subsidiegevers en ProDemos. Een duidelijke positionering van de stichting ontbreekt.

Groei

Na de oprichting van ProDemos in 2010 is de organisatie fors gegroeid (zie hoofdstuk 3). Zo steeg het aantal bezoekende scholieren van 77.000 in 2014 tot 100.000 in 2018. Deze groei ging onder andere gepaard met groei van het aantal medewerkers, waaronder oproepkrachten, met grotere werkdruk en snellere doorstroom van medewerkers.

In het Regeerakkoord is de ambitie vastgelegd dat ProDemos verder groeit naar 180.000 bezoekende scholieren in 2023, bijna een verdubbeling. De commissie deelt de zorgen die hierover bestaan binnen de organisatie. De zorgen vonden bij de directeur weinig gehoor, blijkt uit gesprekken met onder andere MT-leden. Zo werd het MT in diens beleving voor een voldongen feit gesteld. ProDemos is wellicht niet in de positie om uitvoering van in het Regeerakkoord gemaakte afspraken te weigeren of daar inhoudelijk invloed op uit oefenen, maar de RvT en directeur hadden oog moeten hebben voor de consequenties voor de werkdruk, de wijze van inpassing in de organisatie en randvoorwaarden kunnen formuleren, onder andere in termen van voldoende (kwaliteit van) mensen en middelen. De directie had moeten investeren in draagvlak en vertrouwen bij de medewerkers door uitleg te geven over het besluit en de (politieke) noodzaak van uitvoering ervan en door zich hard te maken voor een zorgvuldige inpassing van het besluit inclusief een realistisch groeipad.

De sinds de oprichting van ProDemos al opgetreden groei van de organisatie is volgens de commissie ten koste gegaan van essentiële waarborgen en faciliteiten voor een veilige en effectieve werkomgeving (zie 5.3). Een verdubbeling van bezoekersaantallen acht de commissie onverantwoord met de huidige stand van de organisatie. Het is de komende periode van belang dat de RvT en de directie uitwerken hoe ProDemos de groei van de organisatie het hoofd gaat bieden, zowel ten aanzien van werkdruk als ten aanzien van kwaliteiten van mensen.

5.3 De organisatie ProDemos

Professionalisering bedrijfsvoering

De sterke groei van ProDemos sinds de oprichting is niet gepaard gegaan met een gelijklopende professionele ontwikkeling van de organisatie. De interne huishouding is achtergebleven. Dit, in de gesprekken met de commissie breed gedeelde, beeld is zichtbaar in de bedrijfsvoering; in de basale voorzieningen als HR, beveiliging en ICT. Er is, zowel beleidsmatig als financieel, onvoldoende geïnvesteerd in personeelsbeleid en ICT. Dat heeft geleid tot hoge werkdruk en veel, langdurig, ziekteverzuim. Wat betreft toegangsbeveiliging bij ProDemos kreeg de commissie het beeld geschetst dat er niet of nauwelijks sprake was van toezicht, met als gevolg dat personeel van ProDemos op elk moment van de dag in en uit kon lopen, ook buiten werktijd en als aanwezigheid op kantoor niets met werk te maken had. Dit wekt de indruk dat er in de bedrijfsvoering weinig aandacht is geweest voor structurele en professionele inbedding van beveiliging bij ProDemos.

De eenheid HR bestaat momenteel uit 1,3 fte op een personeelsbestand van 200 medewerkers. De HR-functie bij een stichting met deze omvang heeft een veelheid aan taken. Enerzijds ontwikkeling en uitvoering van operationeel personeelsbeleid zoals werving en selectie, beoordeling, opleiding, arbo- en verzuimbeleid en advies over wet- en regelgeving waaronder integriteitsbeleid. Anderzijds is ook ontwikkeling van strategisch personeelsbeleid nodig, met inzicht in de huidige personeelsomvang en de (toekomstige) behoefte en aandacht voor de inpassing in de organisatie van een groot aantal nieuwe medewerkers. De commissie is van oordeel dat 1,3 fte te weinig is voor de uitvoering van genoemde taken, zeker voor een organisatie die een stormachtige groei doormaakt.

Bij stafafdelingen leidde onduidelijkheid over taken en functieomschrijvingen tot een onveilig gevoel in de organisatie. Bij gebrek aan achtergrondkennis, onder andere op het gebied van HR en ICT, konden opdrachten door en verwachtingen van leidinggevendenden per week verschillen.

De zelfevaluatie van ProDemos van maart 2019 laat zien dat de organisatie zich ten dele wel lijkt te realiseren dat de groei gepaard gaat met knelpunten, onder andere in de vorm van druk op delen van de organisatie: 'Kantoor en stafdiensten groeien minder snel dan de uitvoeringsorganisatie. Enerzijds is dat een wenselijke ontwikkeling, anderzijds staan zaken daardoor soms onder druk. Werving en selectie van veel nieuwe medewerkers, meer bezoekers in het gebouw, het ontwikkelen van complexe roosters voor steeds meer schoolklassen, meer online activiteiten en het coördineren van steeds meer activiteiten op locatie vergt ook veel van de medewerkers achter de schermen. Bovendien zijn er onderwerpen die van een relatief kleine staf veel vragen,

zoals het waarborgen van (digitale) veiligheid, nieuwe wetgeving zoals op het gebied van gegevensbescherming of de voorbereiding op de renovatie van het Binnenhof.’

Integriteitsbeleid en gedragscode

Gedragscodes, klachtenregelingen en meldprocedures kunnen alleen effectief zijn als ze terdege bekend en bespreekbaar zijn en er ook naar gehandeld wordt. Goedwerkende interne regelingen en kanalen kunnen voorkomen dat individuele werknemers zich gedwongen voelen als klokkenluider hun verhaal te doen bij media, politiek of vakbonden, met alle risico’s van dien op beschadiging voor werknemer en organisatie.

Zoals gesteld in hoofdstuk 2 mag van ProDemos verwacht worden dat het stevige eisen stelt aan zichzelf als organisatie en goed werkgever. ProDemos beschikt weliswaar over codes en integriteitsregelingen (zie hoofdstuk 3.6), maar zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, zijn deze niet op alle onderdelen adequaat. De gedragscode en de interne meldregeling voor vermoedens van misstanden/onregelmatigheden voldoen inhoudelijk aan gangbare bepalingen, definities en voorwaarden. Op andere onderdelen zijn de papieren regels en regelingen echter niet voldoende duidelijk en eenduidig.

Zo is volgens de ‘externe’ klachtenregeling bepalend voor de inzet van een externe klachtencommissie of er, conform deze regeling, sprake is van een formele klacht. De ‘interne’ klachtenregeling vermeldt echter dat deze klachtencommissie wordt ingeschakeld ‘wanneer een klacht niet door ProDemos zelf behandeld of opgelost kan worden.’ Hier blijft in het midden wie bepaalt of de werkgever de klacht zelf behandelt en/of oplost. Dat geeft onduidelijkheid en staat op gespannen voet met de ‘externe klachtenregeling’, wat verwarring kan veroorzaken in de uitvoering. Op grond van de formulering in de ‘interne’ regeling lijkt het primaat bij de organisatie te liggen om te bepalen of een externe klachtencommissie al dan niet geactiveerd wordt. Dat doet afbreuk aan de mogelijkheden die een medewerker heeft op grond van de ‘externe’ klachtenregeling en draagt niet bij aan de veiligheid van het werkklimaat. Bij de externe klachtencommissie van ProDemos is overigens nog nooit een klacht ingediend. Uit de gesprekken is de commissie gebleken dat zowel de leidinggevenden als de vertrouwenspersonen en medewerkers onvoldoende kennis en duidelijkheid hebben over de precieze betekenis van de klachtenregelingen en de manier van uitvoering ervan.

De commissie constateert verder dat bij ProDemos in de praktijk weinig aandacht lijkt te zijn voor integriteitsbeleid en omgangsvormen. De leiding communiceert niet expliciet met en richting medewerkers over integriteit en er is geen gedeelde beleving van ‘zo zijn onze manieren’. Er is, tot op directieniveau, weinig kennis van de regelgeving en het ontbreekt aan ervaring met de aanpak van een voorval of incident.

Voor een veilige werkomgeving is bovendien essentieel dat medewerkers vertrouwen hebben dat de werkgever meldingen respecteert en er daadwerkelijk iets mee doet. Een open cultuur is van belang, waarin mensen straffeloos kunnen melden wat mis dreigt te gaan of waar zich een ongeregelde situatie voordoet. Pas als mensen zonder gevaar voor hun eigen positie kunnen spreken over twijfels die ze hebben bij een bepaalde handelwijze, kan de organisatie een veilige werkomgeving bieden. Bij ProDemos heerst geen cultuur van uitspreken van feedback en kritiek en elkaar aanspreken op gedrag in de praktijk. De kwestie zoals beschreven in hoofdstuk 4 laat zien dat ProDemos geen effectieve, noch een open en veilige meldcultuur heeft.

Vertrouwenspersonen

Vertrouwenspersonen hebben een rol in het functioneren van integriteitsbeleid. Essentieel voor de effectiviteit van vertrouwenspersonen is laagdrempeligheid en duidelijkheid over de rol. Medewerkers moeten geen schroom of anderszins terughoudendheid voelen om een vertrouwenspersoon te benaderen, weten waarvoor ze bij hen terecht kunnen en wat ze kunnen verwachten. Mede bepalend daarvoor zijn de wijze waarop een vertrouwenspersoon zich profileert in de organisatie en de mate van gezag, autonomie (onder andere ten opzichte van de leiding) en vertrouwelijkheid in het opereren van de vertrouwenspersoon.

Uit de gesprekken met diverse medewerkers werd de commissie duidelijk dat met name de medewerkers in de begeleidingsgroep afstand voelden tot de vertrouwenspersonen, die werkzaam zijn in de kantoorfuncties van ProDemos. De commissie vindt het verstandig dat ProDemos, op aangeven van medewerkers tijdens de inloopbijeenkomsten, inmiddels twee extra vertrouwenspersonen heeft aangesteld vanuit de begeleidingsgroep. Voor meer waarborgen in de zin van integriteit en veiligheid doet ProDemos er verstandig aan structureel te voorzien in extern gepositioneerde, professionele vertrouwenspersonen in een dusdanige vorm dat deze geen directe band hebben met de eveneens extern gepositioneerde klachtencommissie.

In de taakomschrijving van de vertrouwenspersoon zoals beschreven in hoofdstuk 3 ontbreken expliciete afspraken en bevoegdheden. Zo zijn de verplichting tot geheimhouding en de grenzen daarvan niet beschreven, noch de omstandigheden waaronder de vertrouwelijkheid opgeheven zou mogen worden. Ook geeft de taakomschrijving geen nadere uitwerking aan de wijze waarop de vertrouwenspersoon nazorg kan bieden. Over de uitvoering van de taakomschrijving merkt de commissie op dat, volgens met de commissie gevoerde gesprekken, de vertrouwenspersonen van ProDemos een smalle rolopvatting hanteren, namelijk het bieden van een luisterend oor voor medewerkers. De vertrouwenspersonen hebben, zo heeft de commissie begrepen, 'bij gebrek aan aanleiding' nog nooit gebruik gemaakt van hun adviserende rol richting directie. Ook in de gang van zaken rondom de kwestie namen ze geen

initiatief om het management in algemene termen te informeren over wat er speelde. Andersom heeft de directeur ook nooit zelf aan de vertrouwenspersonen gevraagd of zij meldingen hadden ontvangen.

Een medewerkersbijeenkomst in 2015 onder leiding van de vertrouwenspersonen ziet de commissie als voorbeeld van de smalle taakopvatting door de vertrouwenspersonen. Een plenair gesprek over 'de onprofessionele sfeer in de kantine' werd afgerond zonder een conclusie of vervolgactie. De vertrouwenspersonen hadden hierin een aanknopingspunt kunnen zien om het bewustzijn over de gedragscode te vergroten en het belang om er naar te handelen te benadrukken. Dat zou ook passen in hun taak om 'toe te zien op de uitvoering van het beleid op het gebied van ongewenste omgangsvormen.'

Medewerkerstevredenheid

Een goed en periodiek ingeregeld medewerkerstevredenheidsonderzoek kan bijdragen aan effectief integriteitsbeleid. Bij ProDemos dateert het enige MTO van 2015. Het ontbreekt volgens de commissie bij ProDemos aan structurele aandacht voor dit onderwerp en aan een vastgelegde cyclus van MTO's, inclusief opvolging van de uitkomsten van het onderzoek. De uitkomsten van het in 2015 gehouden MTO hebben nauwelijks follow up gekregen en zijn beperkt onder de aandacht gebracht binnen de organisatie.

In dit MTO is qua medewerkerstevredenheid over het geheel genomen ruim voldoende tot goed gescoord met rapportcijfers per responsgroep vanaf 7,5 en per thema vanaf 7. De eindrapportage bevat echter ook door medewerkers genoemde verbeterpunten qua samenwerking en werksfeer ('harde taal', 'geroddel') waaruit al aanwijzingen zijn af te leiden die lijken te passen bij de context zoals de commissie die in dit onderzoek optekent. Ook in de antwoorden op open vragen (deze zijn niet in de eindrapportage opgenomen) in de categorie 'leidinggevende' zijn, in ieder geval met de kennis van nu, signalen zichtbaar over ongepaste omgangsvormen.

Voorbeelden van opmerkingen, die betrekking hebben op de betreffende leidinggevende zijn 'Mijn leidinggevende zorgt voor een cultuur op de afdeling waar het normaal is dat iedereen elkaar maar belachelijk mag maken wat betreft seksuele voorkeur, politieke gezindheid en geloof'; 'Ik verwacht van mijn leidinggevende dat hij leiding geeft. Als verschillende mensen aangeven dat ze moeite hebben met de manier waarop met en over elkaar gepraat wordt, vind ik dat mijn leidinggevende daar iets aan moet doen en zich in moet zetten voor verandering'; 'Mijn leidinggevende heeft duidelijk favorieten binnen het team en laat dat op verschillende manieren blijken. Het voelt daardoor niet alsof alle begeleiders gelijk behandeld worden en dat zorgt voor scheve verhoudingen binnen het team'; 'Soms zouden procedures misschien iets strikter nageleefd worden, als het gaat om gesprekken rondom functioneren en contract'; 'Scheiding tussen zakelijk (het is je baas) en privé (maar hij gaat ook mee

naar de kroeg) vind ik soms lastig. Ongepaste opmerkingen en reageert soms niet op mails/smsjes.'

De toenmalig directeur heeft weliswaar naar aanleiding van deze signalen een gesprek gevoerd met de betreffende leidinggevende over diens stijl van leidinggeven, maar daar bleef het bij. Er kwam geen vervolg toen de betreffende leidinggevende de in het MTO genoemde stijl en gedragingen ontkende, ook niet vanuit de toenmalige adjunct-directeur als diens formele leidinggevende. De commissie vindt dat de directie, vanuit zorg voor een veilige werkomgeving, hierin niet zorgvuldig gehandeld heeft, zowel richting medewerkers als richting betreffende leidinggevende. De commissie acht dit des te meer van belang omdat het een MT-lid betreft waarvan voorbeeldgedrag verwacht mag worden en dat bovendien in een hiërarchische verhouding staat tot de medewerkers die via het MTO hun ongenoegen uitten.

5.4 Leidinggeven

De dagelijkse aansturing bij ProDemos is in handen van een DT en een MT (zie hoofdstuk 3). Uit de gesprekken heeft de commissie over de huidige directeur het beeld gekregen van een bevlogen, inhoudelijk zeer betrokken en ambitieuze directeur. De directeur wordt gezien als een krachtig leider. Dat heeft ook een keerzijde; de besluitvorming vindt grotendeels top-down plaats door een directeur met de neiging om alles naar zich toe te trekken en zo controle te houden en deze lijkt, zoals in veel van de met de commissie gevoerde gesprekken aan de orde kwam, nauwelijks tegenspraak te dulden. Meerdere medewerkers hebben de commissie laten weten het optreden van de directeur vaak te ervaren als 'autoritair' en diens uitingen als 'persoonlijke aanvallen'. De commissie ziet de aanpak van het in hoofdstuk 4 beschreven 'interne onderzoek' naar het vermeend grensoverschrijdend gedrag als solistisch, aangezien de directeur de rollen van onderzoeker, werkgever en besluitvormer alle in eigen hand hield en tegelijkertijd uitoefende, zonder bijvoorbeeld de RvT te raadplegen.

Uit de gesprekken is de commissie duidelijk geworden dat het MT sterk volgend is en geen stevige partner is voor de directeur. Leden van het MT gaven in gesprekken met de commissie aan het MT niet te zien als een collegiaal bestuur; ieder opereert voor zich, gesproken wordt over 'eilandjescultuur'. In gesprekken met de commissie hebben MT-leden zorgen geuit over de gevolgen voor de organisatie van verdubbeling van bezoekersaantallen, maar het MT heeft in de besluitvorming hierover geen rol van betekenis kunnen spelen. Ook in de aanpak door het directieteam van de kwestie met de leidinggevende was het MT geen partij en werd het niet tot nauwelijks geïnformeerd of betrokken. MT-leden hebben met de commissie verder gesproken over eilandjescultuur en het gebrek aan eenheid bij het management en

over kwetsbaarheid van het MT door langdurige uitval en onderbezetting. Volgens eigen zeggen zit het niet in de cultuur van het MT te spreken over (de oorzaken van) langdurig ziekteverzuim en vertrek van MT-leden. De commissie kreeg uit gesprekken de indruk dat open discussies niet of nauwelijks gevoerd kunnen worden en dat de ruimte ontbreekt voor de constructieve inbreng van kritiek en alternatieven. Dit heeft onder andere tot gevolg, zo is de commissie duidelijk geworden, dat medewerkers en leidinggevendenden hun eigen weg zoeken en om belemmeringen heen werken in plaats van anderen op iets aan te spreken.

De betreffende leidinggevende was een MT-lid. In gesprekken met de commissie hebben mede MT-leden, als ook medewerkers, kritiek geuit op de naar hun zeggen intimiderende stijl van leidinggeven van deze persoon. Het ontbrak de leidinggevende daarnaast aan voldoende professionele distantie tot zijn medewerkers.

Bij diverse medewerkers leefde ook het idee dat deze leidinggevende uren en klussen verdeelde op basis van persoonlijke voorkeur. De leidinggevende zelf heeft daar een andere kijk op.

Het gebrek aan duidelijk en goed verankerd personeelsbeleid voor werving en selectie en functioneringsgesprekken is volgens de commissie mede debet aan het feit dat dit beeld, waar of niet, post heeft kunnen vatten. Daar komt bij dat directie noch MT oog lijkt te hebben gehad voor signalen of in ieder geval de keus hebben gemaakt niet te interveniëren.

Het beeld dat de commissie heeft gekregen, is dat van een cultuur zonder ruimte voor onderlinge reflectie en feedback. Dat geldt zowel voor de organisatie als geheel, als voor DT en MT. Het lijkt in de organisatie van ProDemos op alle niveaus ongewoon om feedback te geven of kritiek te uiten. Als zowel positief als negatief commentaar geen weg vindt binnen een organisatie, belemmert dit het functioneren van de organisatie. Hetzelfde beeld is van toepassing op de eerder geschetste cultuur van harde en intolerante gesprekken. Deze kon mede gedijen doordat de leiding enerzijds geen grenzen stelde en anderzijds niet openstond voor signalen. Er was sprake van een autoritaire stijl van leidinggeven en een context waarbinnen weinig ruimte werd ervaren om klachten of signalen over het werkklimaat te uiten. Het feit dat in meerdere gevallen directie- of MT-leden getuige waren van ongepast taalgebruik zonder daar iets van te zeggen, gaf medewerkers het gevoel dat het blijkbaar moest kunnen.

5.5 Checks and balances

Voor het goed functioneren van een organisatie is de aanwezigheid van bestuurlijke controle en tegenmacht van belang, de zogenoemde checks and balances. Het gaat daarbij om verantwoordingsorganen die de directie controleren en corrigeren en om een evenwichtige verdeling van bevoegdheden, gericht op het creëren van een open cultuur in de organisatie met ruimte voor feedback, meedenken en kritiek.

In het geval van ProDemos zijn in beginsel de belangrijkste en dagelijkse mee- en tegenspelers van de leidinggevendenden (directie en MT) hun collega-leidinggevendenden. Collegiaal bestuur biedt mogelijkheden voor feedback en toetsing vanuit het bestuur zelf. Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven, lijkt er bij ProDemos geen ruimte voor kritiek en feedback, noch op bestuursniveau (directie en MT), noch tussen leiding en medewerkers.

Ondernemingsraad ProDemos

Ook de OR is in een organisatie onderdeel van de checks and balances, specifiek gericht op het personeels- en organisatiebelang. Zo moet de OR in het oog houden of de werkgever voldoende handelt in dienst van de organisatie. Vanuit personeelsperspectief moet de OR een rol spelen in het samen met de werkgever zorgen voor goede mogelijkheden om misstanden aan het licht te brengen. Daarbij hoort ook dat medewerkers voldoende bekend zijn met deze mogelijkheden en dat er geen drempel bestaat om er gebruik van te maken.

Zowel medewerkers van ProDemos als leden van de OR waren in gesprekken met de commissie kritisch over het functioneren van de OR. De OR wordt door velen niet gezien als sterke speler in de organisatie. De OR wordt dienstbaar, volgend en weinig kritisch genoemd. Ook wordt vermeld dat de OR regelmatig laat of helemaal niet wordt betrokken bij besluitvorming door de directie.

De commissie heeft ook op basis van verslagen en andere documentatie kunnen vaststellen dat de OR weliswaar kritische vragen stelt, maar zich vervolgens ogenschijnlijk makkelijk neerlegt bij de beantwoording door de directie. De commissie betwijfelt of de OR voldoende op de hoogte is van zijn eigen bevoegdheden en mogelijkheden binnen de organisatie.

Van diverse kanten is behoefte aan verbetering en een meer actieve opstelling van de OR. Dat de zittingstermijn slechts twee jaar is, opdat ook begeleiders – een groep met een hoog verloop – actief kunnen zijn in de OR, helpt hier niet bij omdat kennis van de organisatie en ontwikkelingen snel verloren gaat.

De commissie constateert dat de OR bij ProDemos geen sterke positie heeft. Dat ziet ze bijvoorbeeld terug in het feit dat de OR niet betrokken is geweest bij besluitvorming over verdubbeling van de bezoekersaantallen (dit was, net als voor het MT, een voldongen feit), de opstelling van de OR in de kwestie zoals beschreven en geanalyseerd in hoofdstuk 4 en het gebrek aan actieve betrokkenheid bij het thema integriteit.

Raad van toezicht

In tweede lijn is qua checks and balances de raad van toezicht aan zet. Deze vervult drie functies jegens het bestuur: werkgever, adviseur en toezichthouder. Een raad van toezicht staat op afstand van de dagelijkse gang van zaken maar heeft een belangrijke rol om het bestuur van de organisatie regelmatig een spiegel voor te houden en aan te spreken op verantwoord gedrag. Daarvoor is de RvT afhankelijk van tijdige en adequate informatie van de bestuurder en er ook zelf mede verantwoordelijk voor dat hij voldoende geïnformeerd wordt. Het vinden van een goede balans tussen nabijheid en distantie is daarbij cruciaal.

De overleggen die de RvT van ProDemos voert met directie en MT zijn vooral gericht op inhoudelijke, strategische zaken, niet op het werkklimaat voor medewerkers en goed werkgeverschap. De RvT van ProDemos heeft, zoals voor een RvT gebruikelijk, niet vanzelf direct zicht op de dagelijkse gang van zaken op de werkvloer, maar wel een verantwoordelijkheid als bewaker van goed werkgeverschap en de missie van ProDemos. De commissie vindt dat de RvT, vanuit oogpunt van checks and balances, zich moet laten informeren over zaken die medewerkers direct raken, zoals werkklimaat en omgangsvormen. Wat betreft de kwestie zoals beschreven in hoofdstuk 4 had de RvT de directie van ProDemos kritischer moeten bevragen over de gemaakte keuzes in de aanpak.

5.6 Omgangsvormen

Een breed gedeeld beeld binnen de organisatie is dat bij ProDemos een familiegevoel heerst, een gevoel van gezamenlijk de schouders eronder en aanpakken wanneer nodig. Medewerkers zijn trots op de organisatie. Tegelijkertijd is de commissie een cultuur geschetst van hard en 'studentikoos' gedrag met op de persoon gerichte, intolerante grappen over seksuele voorkeur, politieke gezindheid en geloof. Daarnaast was sprake van stevig drankgebruik, binnen maar vooral ook buiten kantoor, waarbij werk en privé in elkaar overliepen. De betreffende leidinggevende was eerder een gangmaker in dit gedrag dan een professioneel voorbeeld.

Bij een homogene groep, inclusief leidinggevende, zoals hiervoor beschreven is niet ondenkbaar dat, door gebrek aan verscheidenheid en ervaring, er niet of nauwelijks natuurlijk zelfcorrigerend vermogen aanwezig is. Dat vraagt om zichtbaarheid, begeleiding en sturing van het hogere management. Het tekort aan werkervaring bij de groep begeleiders zal ook een rol spelen bij het ontbreken van een aanspreekcultuur. Medewerkers die moeite hadden met het gedrag gingen dat eerder ontwijken, bijvoorbeeld door de kantine en borrels te mijden, dan dat ze collega's erop aanspraken. Overigens hoorde de commissie ook in de gevoerde gesprekken dat, onder andere door uitstroom van medewerkers, inmiddels verbetering lijkt op te treden in het werkklimaat en dat het 'erger is geweest'.

De commissie constateert dat het beschreven gedrag niet werd gecorrigeerd, noch dat de grenzen van acceptabele omgangsvormen werden uitgesproken en toegepast. Zo kon de betreffende leidinggevende zich openlijk, en in het bijzijn van de directeur, seksistische opmerkingen veroorloven in een speech. Het is de commissie gebleken dat diverse mensen zich hierbij ongemakkelijk voelden. Zij spraken van grof, gênant of misplaatst gedrag. Er was ook onvoldoende oog en zorg voor de specifieke kenmerken van groepen medewerkers. Zo werken bij de Bezoekersdienst van ProDemos veelal jonge mensen, onder de dertig en voor een groot deel ook onder de vijftientig jaar. Dit zijn medewerkers in hun eerste baan of, nog studierend, met een bijbaan bij ProDemos. Dat brengt een heel eigen, ‘studentikoze’ cultuur met zich. Dat blijkt ook uit met de commissie gevoerde gesprekken, bijvoorbeeld over het eerder beschreven gedrag in de kantine.

De commissie constateert een behoorlijke afstand tussen medewerkers en directie, die onvoldoende aandacht besteedde aan omgangsvormen binnen de organisatie (‘zo zijn onze manieren’). De directie gaf op het punt van omgangsvormen ook niet of nauwelijks sturing aan de betreffende leidinggevende. Deze had daardoor veel ruimte om eigenstandig te opereren en functioneerde eerder als onderdeel van de groep begeleiders dan als leidinggevende met het daarbij behorende professionele voorbeeldgedrag. Andersom voelden medewerkers zich onvoldoende vrij om met signalen naar de directie te gaan, ook al was het vermeend grensoverschrijdend gedrag van de betreffende leidinggevende ‘publiek geheim’ binnen ProDemos.

Hoofdstuk 6 - Conclusies en Aanbevelingen

De commissie heeft onderzoek gedaan naar de context van signalen over grensoverschrijdend gedrag en de wijze waarop bij ProDemos met de signalen is omgegaan (conclusies 2, 3 en 6). Zij heeft daarbij tevens onderzocht of en zo ja welke structurele kenmerken hieraan ten grondslag liggen (conclusies 4 en 5). De commissie komt tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Conclusie 1

Kenmerkend voor ProDemos zijn bevlogen, inhoudelijk gedreven en loyale medewerkers die trots zijn op de organisatie in het hart van de democratie

- Medewerkers van ProDemos tonen een grote mate van loyaliteit aan de organisatie en betrokkenheid bij het werk; zonder uitzondering zijn medewerkers trots te mogen werken voor dit instituut.
- De meeste aandacht en energie is sinds de oprichting van ProDemos uitgegaan naar het vervullen van de publieke opdracht, het beeld van de organisatie in de buitenwereld en het verwerven van een plek in de wereld rond het Binnenhof.

Conclusie 2

Het heeft te lang geduurd voordat signalen over grensoverschrijdend gedrag door de directie en het MT zijn opgepakt; dit gaf voeding aan geruchten en deed afbreuk aan het vertrouwen van medewerkers in een zorgvuldige aanpak

- Van 2015 tot februari 2019 zijn verschillende, door medewerkers afgegeven signalen over ongewenste omgangsvormen binnen de organisatie en over het gedrag van de betreffende leidinggevende, niet of met onvoldoende urgentie ter hand genomen.
- Directie, MT, vertrouwenspersonen en HR ondernamen onvoldoende actie om medewerkers te beschermen tegen ongewenste gedragingen en een veilige werkomgeving te creëren.

Conclusie 3

Het interne onderzoek is niet deugdelijk uitgevoerd

- De directeur hield de uitvoering in alle fasen van het interne onderzoek in eigen hand; hij vervulde hierdoor zowel de rol van onderzoeker als van werkgever. Hierdoor is afbreuk gedaan aan de zorgvuldigheid en de onafhankelijke oordeelsvorming die van de werkgever verwacht mag worden.

- Het onderzoek was niet gericht op waarheidsvinding maar bedoeld om te komen tot ontslag.
- Verklaringen van medewerkers zijn niet op een consistente en zorgvuldige wijze verzameld; in de verklaringen overheersen beelden en typering. Feitelikheden (wie, wat, wanneer etc.) ontbreken veelvuldig.
- Een grondslag voor het interne onderzoek ontbrak; de ‘interne klachtenregeling’, die in feite geen klachtenregeling is, biedt geen met waarborgen omklede procedure, geen toekenning van rollen en verantwoordelijkheden en geen processtappen en houvast voor de inrichting van het klachtenonderzoek.
- Er is geen sprake van een schriftelijk eindproduct, in de zin van resultaten van het onderzoek: er wordt niet duidelijk gemaakt hoe de werkgever feiten en beleving onderscheidt; de conclusies over datgene wat de werkgever de betreffende leidinggevende tegenwerpt zijn niet vastgelegd.
- Er heeft geen deugdelijke hoor- en wederhoorprocedure plaatsgevonden; in het wederhoorgesprek heeft de directeur – in zijn dubbelrol als onderzoeker en werkgever – tevens een voorschot genomen op arbeidsrechtelijke consequenties.
- Aan medewerkers werd onvoldoende nazorg geboden.
- In de door de directeur gevolgde aanpak heeft angst voor imagoschade een belangrijker rol gespeeld dan de noodzaak van een zorgvuldige procedure.

Conclusie 4

De organisatie van ProDemos vertoont op onderdelen structurele tekortkomingen

- De checks en balances in de organisatie zijn zwak ontwikkeld:
 - ProDemos is sterk afhankelijk van de visie en de doorzettingskracht van één persoon, de (bevlogen) directeur/bestuurder.
 - Binnen de organisatie is sprake van eenzijdige en sterke top-downbesluitvorming. Het managementteam is, ook volgens eigen oordeel, niet het gremium waarin een open gesprek gevoerd kan worden en ruimte is voor tegenspraak, feedback en reflectie.
 - De Ondernemingsraad vervult niet de rol van een stevige, proactieve speler, noch als bewaker van personeels- en organisatiebelang in de onderzochte kwestie noch bij de door de directie ingezette koers op verdubbeling van de bezoekersaantallen in 2023.
- De sterke groei van ProDemos is niet gepaard gegaan met gelijklopende organisatiebrede professionele ontwikkelingen. Er is sprake van achterstallig onderhoud op essentiële onderdelen in de organisatie:
 - De afdeling HR is vanaf de oprichting dusdanig structureel onderbezet dat van een ordentelijk personeelsbeleid geen sprake is. Dit komt tot uiting in het niet, dan wel onvoldoende ontwikkelen en vastleggen van procedures op gebied van aanname, beoordeling en functioneren. In de afgelopen twee

jaar is een start gemaakt met de ontwikkeling van procedures maar deze zijn nog onvoldoende in de organisatie verankerd.

- Het ontbreekt de organisatie aan een gedegen infrastructuur voor integriteitsmanagement. Mede daardoor is er in de praktijk geen sprake van een open en veilige meldcultuur.

Conclusie 5

Bij onderdelen van ProDemos is een werkcultuur ontstaan waarin grenzen tussen het persoonlijke en het professionele onvoldoende duidelijk zijn

- De grens tussen het werken in een professionele organisatie en het zijn van een hechte vriendenclub is voor een deel van de begeleiders niet duidelijk; informele omgangsvormen staan dan een professionele werkhouding in de weg.
- Binnen ProDemos is bij onderdelen van de organisatie een cultuur ontstaan waarin verbale diskwalificaties van anderen op het gebied van religie, seksuele en politieke voorkeur niet worden gecorrigeerd.
- De directie en het MT stellen onvoldoende kaders om aan jonge medewerkers duidelijk te maken welke gedragingen al dan niet gepast zijn.
- De directeur en MT-leden hebben niet of nauwelijks corrigerend opgetreden tegen ongewenste omgangsvormen.
- Medewerkers van ProDemos ervaren weinig ruimte om klachten te uiten over het werkklimaat en hebben geen vertrouwen in opvolging van klachten.

Conclusie 6

De raad van toezicht was onvoldoende op de hoogte van de klachten van ongewenste omgangsvormen en de aanpak daarvan

- De raad van toezicht heeft zich vooral gericht op de strategie van ProDemos, de groei en de externe positionering. Ten aanzien van de interne, operationele gang van zaken bij ProDemos staat de raad van toezicht op afstand. In de aanpak en afhandeling van de kwestie van het grensoverschrijdend gedrag heeft de raad van toezicht zich op basis van summier informatie op het standpunt gesteld dat de directeur adequaat handelde.

Conclusie 7

De positionering van ProDemos is onhelder vanwege het dubbele karakter van de relatie met BZK en TK als subsidiegever en opdrachtgever tegelijk

- Formeel is ProDemos een onafhankelijke stichting. Feitelijk functioneert ProDemos als dienst van het ministerie van BZK dat opdrachten en daarmee de werklast in hoge mate bepaalt, en ook op operationeel gebied invloed uitoefent op het werk van ProDemos. Voor de uitvoering van haar taken is ProDemos daarnaast afhankelijk van praktische afstemming met de Tweede Kamer. Feitelijk verkeert ProDemos met beide in een afhankelijkheidspositie met weinig ruimte voor eigen beleid en strategische keuzes.
- De raad van toezicht noch de directie maakt richting subsidieverstrekkingen duidelijk of opdrachten haalbaar zijn of wat daartoe benodigde randvoorwaarden zijn.

Aanbevelingen

Op grond van haar onderzoek doet de commissie de onderstaande aanbevelingen aan de raad van toezicht van ProDemos.

Aanbeveling 1

Zie erop toe dat het personeelsbeleid van ProDemos op orde komt

- Op het terrein van het personeelsbeleid is een inhaalslag nodig; de afdeling HR moet zowel kwantitatief als kwalitatief versterkt worden; investeer in de uitvoering van personeelsbeleid als het gaat om de introductie van nieuwe medewerkers, een cyclus van functionerings- en beoordelingsgesprekken, opleiding en loopbaanbegeleiding en exitgesprekken.
- Zie erop toe dat het Huis op de beschreven tekortkomingen op orde is alvorens over te gaan tot de in het Regeerakkoord beoogde verdubbeling van de bezoekersaantallen in 2023.

Aanbeveling 2

Zie toe op versterking van de integriteit

- Zorg dat de organisatie beschikt over adequate integriteitsregels met duidelijke en werkbare procedures voor behandeling en onderzoek van klachten en meldingen.
- Houd toezicht op het consequent en zichtbaar optreden bij integriteitschendingen door de top van de organisatie en zie erop toe dat het management voorbeeldgedrag vertoont.

- Zorg dat de top van de organisatie meer aandacht besteedt aan de interne cultuur en omgangsvormen en aan het bewustzijn van medewerkers hierover. Monitor of de naar aanleiding van de kwestie genomen maatregelen blijvend geïntegreerd worden in de dagelijkse werkwijze.
- Adviseer de organisatie structureel een professionele externe vertrouwenspersoon aan te stellen (zonder band met de externe klachtencommissie) en afspraken te maken over de rolverdeling van de vertrouwenspersonen.

Aanbeveling 3

Verduidelijk de positionering van de stichting

Subsidieverstrekkers, raad van toezicht en directeur-bestuurder moeten rolvast zijn. De raad van toezicht en de directie moeten de zelfstandige positie van de stichting bewaken en eigen beleidsruimte claimen om de doelstellingen te kunnen realiseren.

Aanbeveling 4

Zorg voor versterking van de interne checks en balances met het oog op een robuust stelsel van kwaliteitsbewaking, controle en verantwoording

- Verbeter de besluitvorming door een evenwichtiger verdeling van rollen in de top van de organisatie, inclusief de raad van toezicht. Betrek daarbij de wenselijkheid van een maximale zittingstermijn van directieleden.
- Besteed - in goede balans tussen nabijheid en distantie - nadrukkelijk aandacht aan de interne gang van zaken van ProDemos.
- Zorg voor adequate en tijdige sturingsinformatie om het interne functioneren van ProDemos te kunnen beoordelen.

Bijlage A - Onderzoeksverantwoording

A.1 Aanleiding

Op maandag 29 april 2019 berichtte de NOS³¹ over 'een misbruikaffaire' bij de stichting ProDemos - Huis voor democratie en rechtsstaat. De NOS baseerde zich op gesprekken met medewerkers en oud-medewerkers van ProDemos. Uit die gesprekken bleek ook, aldus de berichtgeving, dat de betrokkenen ontevreden en bezorgd waren over de manier waarop ProDemos met de kwestie is omgegaan.

Op 30 april 2019 hebben de voorzitter van de Tweede Kamer en de minister van BZK naar aanleiding van de berichtgeving van de NOS besloten om gezamenlijk een onafhankelijk extern onderzoek te laten verrichten naar 'de wijze waarop ProDemos is omgegaan met de gemelde misstanden.' Daartoe is een onafhankelijke onderzoekscommissie ingesteld. Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek.

A.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft als doel het functioneren van ProDemos te beoordelen in relatie tot de signalen van grensoverschrijdend gedrag en, indien daartoe aanleiding is, aanbevelingen te doen. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe is ProDemos omgegaan met signalen van grensoverschrijdend gedrag binnen de organisatie en in hoeverre zijn de organisatie en werkwijze van ProDemos van invloed geweest op het ontstaan en voortbestaan van ongewenste omgangsvormen en op de wijze waarop daarop is gereageerd?

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke signalen van grensoverschrijdend gedrag zijn er geweest bij ProDemos en wanneer zijn die signalen afgegeven? Waren er daaraan voorafgaand al aanwijzingen dat er mogelijk sprake was van de vermeende grensoverschrijdende gedragingen en zo ja, hoe is daarmee omgegaan?
2. Zijn er structurele organisatiekenmerken die ten grondslag liggen aan de wijze waarop ProDemos is omgegaan met signalen van grensoverschrijdend gedrag?

.....
³¹ NOS, Misbruikschandaal bij Haags Huis voor de Democratie, 29 april 2019.

3. Hoe is de governance binnen ProDemos georganiseerd en hoe is de relatie met subsidieverstrekkers (de Tweede Kamer en het ministerie van BZK) vormgegeven?

Bij de beschrijving, analyse en beoordeling van en in verwijzingen naar de gebeurtenissen die aanleiding zijn geweest voor dit onderzoek, spreekt de commissie in dit rapport van 'de kwestie'.

A.3 Onderzoeksmethoden

Documentonderzoek

In aanvulling op openbare bronnen die de commissie kon raadplegen, heeft de commissie documenten opgevraagd bij – en ontvangen van – ProDemos, de Tweede Kamer en het ministerie van BZK. Dat betreft onder meer de volgende documenten:

- de relevante wet- en regelgeving, richtlijnen en procedures;
- de vastgelegde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- uitgevoerde interne of externe evaluaties, visitaties en/of audits;
- afgesloten convenanten en gemaakte werkafspraken;
- vergaderverslagen van relevante gremia (o.a. raad van toezicht en OR);

Gesprekken

Daarnaast heeft de commissie gesprekken gevoerd met voor het onderzoek relevante personen/functionarissen. Het betrof semigestructureerde gesprekken; de gesprekken vonden plaats aan de hand van een vooraf vastgelegde lijst gesprekspunten, maar boden tegelijkertijd ruimte om dieper in te gaan op specifieke zaken die gedurende het gesprek naar voren kwamen. In totaal zijn 40 gesprekken gevoerd met medewerkers uit alle geledingen van ProDemos en externen, waaronder:

- (oud-)leden van het directieteam en het managementteam van ProDemos;
- (oud-)medewerkers van ProDemos (zowel medewerkers in vaste dienst als oproepkrachten);
- (oud-)leden van de raad van toezicht van ProDemos;
- externe betrokkenen en deskundigen.

De commissie heeft mensen uitgenodigd voor een gesprek, maar ook gesproken met (oud-)medewerkers die zich bij de commissie hebben gemeld, omdat zij hun visie of ervaringen graag met de commissie wilden delen. De commissie heeft alle personen kunnen spreken die zij wilde spreken.

In dit rapport worden geen namen genoemd van de betrokken personen, om de anonimiteit van de geïnterviewden te beschermen. Wanneer aan specifieke personen

wordt gerefereerd, wordt alleen hun functie vermeld. Een uitzondering vormen de personen van wie de namen bekend zijn uit formele openbare bronnen, zoals de (voormalig) directeur en de voorzitter van de raad van toezicht. De leidinggevende naar wie ProDemos een intern onderzoek heeft verricht wordt in dit rapport aangeduid als 'de betreffende leidinggevende'.

A.4 Onderzoeksaanpak

De bevindingen, analyse en conclusies en eventuele aanbevelingen zijn vastgelegd in een conceptrapport. Dat conceptrapport is 'tegengelezen' door enkele ter zake kundige personen die niet bij het onderzoek betrokken zijn geweest. Opmerkingen en suggesties van deze personen zijn verwerkt.

De commissie heeft externe expertise geraadpleegd op het gebied van integriteitsbeleid, waaronder Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING). Dit ter onderbouwing en als toets van haar eigen bevindingen over de kwaliteit van de regelingen die ProDemos heeft opgesteld over ongewenste omgangsvormen en de wijze waarop die regelingen zijn toegepast.

Delen van het rapport zijn voor een controle van feitelijkheden voorgelegd aan ProDemos.

A.5 Onderzoekscommissie

De leden van de onderzoekscommissie waren:

- mr. Tjibbe Joustra (voorzitter)
- prof. dr. Pauline Meurs
- mr. Gerard Roes

De commissie werd ondersteund door een onderzoeksteam onder leiding van twee secretarissen:

- drs. Nicoline de Groot
- Annemarijke de Vos, MSc.

Het onderzoeksteam bestond uit:

- drs. Mirjam van het Loo
- drs. Martijn Mussche

Penvoerder voor het rapport was drs. Marieke Morshuis.

Het secretariaat van de commissie werd gevoerd door Nancy van Heusden.

Bijlage B - Instellingsbesluit

Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 juni 2019, nr. 2019-0000251071, houdende instelling van de Commissie van onderzoek inzake misstanden ProDemos-Huis voor democratie en rechtsstaat

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Overwegende dat in overleg met de Voorzitter van de Tweede Kamer is besloten een onafhankelijk extern onderzoek te laten doen naar de meldingen die binnen ProDemos - Huis voor Democratie en Rechtsstaat zijn gedaan van grensoverschrijdend gedrag door een van haar medewerkers;

Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;
Besluit:

Artikel 1 - Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. **commissie:** commissie, genoemd in artikel 2, eerste lid;
- b. **minister:** Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- c. **ministerie:** Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- d. **ProDemos:** Stichting ProDemos - Huis voor democratie en rechtsstaat.

Artikel 2 - Instelling en taak

Er is een onafhankelijke Commissie van onderzoek inzake misstanden ProDemos-Huis voor democratie en rechtsstaat.

1. De commissie heeft tot taak om:
2. a. onderzoek te doen naar de meldingen van misstanden bij ProDemos en de daarbij gevolgde procedures;
- b. onderzoek te doen naar de cultuur en algemene werkwijze binnen ProDemos waarbinnen de misstanden zijn ontstaan;
- c. onderzoek te doen naar de governance van ProDemos en specifiek de relatie met de minister, als subsidiegever, en de relatie met de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, als verstrekker van een bijdrage aan het Activiteitenprogramma van ProDemos;
- d. een oordeel te geven en aanbevelingen te doen aan de minister en de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal naar aanleiding van de uitkomsten van de onderzoeken, genoemd in het tweede lid.

Artikel 3 - Samenstelling, benoeming, ontslag

De commissie bestaat uit een voorzitter en 2 andere leden.

1. De voorzitter en de andere leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.
2. De voorzitter en de andere leden kunnen op eigen verzoek of wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden door de minister worden geschorst en ontslagen.

Artikel 4 - Leden

De leden van de commissie zijn:

- mr. T.H.J. Joustra, tevens voorzitter;
- prof. dr. P.L. Meurs;
- mr. G.N. Roes

Artikel 5 - Secretarissen

De minister en de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal stellen ieder een secretaris ter beschikking aan de commissie.

1. De secretarissen zijn voor de uitvoering van hun taak uitsluitend verantwoordelijk schuldig aan de commissie.

Artikel 6 - Duur van het onderzoek

De commissie brengt uiterlijk op 4 juli 2019 haar eindrapport uit aan de minister en de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

1. De minister kan de termijn, genoemd in het eerste lid, verlengen, indien de omstandigheden naar het oordeel van de commissie in de weg staan aan het binnen die termijn uitbrengen van het eindrapport.
2. Na het uitbrengen van het eindrapport is de commissie opgeheven.

Artikel 7 - Werkwijze

De commissie stelt een protocol vast over de wijze waarop zij het onderzoek uitvoert, waaronder in ieder geval over de wijze waarop zij personen hoort en daarvan verslag doet en op welke wijze de vertrouwelijkheid van informatie geborgd wordt.

1. De commissie bepaalt in het protocol 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.
2. De commissie en de minister stellen gezamenlijk een protocol vast over de wijze waarop door het ministerie informatie wordt verstrekt aan de commissie en de vertrouwelijkheid daarvan wordt geborgd. De voorzitter van de commissie ondertekent dit protocol namens de commissie.

3. De commissie en de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen gezamenlijk een protocol vaststellen over de wijze waarop door de Kamer informatie wordt verstrekt aan de Commissie en de vertrouwelijkheid daarvan wordt geborgd. De voorzitter van de commissie ondertekent dit protocol namens de commissie.
4. De commissie verantwoordt haar werkwijze in het eindrapport, genoemd in artikel 6, eerste lid.

Artikel 8 - Inwinnen van inlichtingen

De commissie is bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen rechtstreeks te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek.

1. Het ministerie verleent de commissie de verlangde medewerking en toegang tot alle informatie die zij nodig heeft met inachtneming van het in artikel 7, derde lid, bedoelde protocol.
2. Ambtenaren van het ministerie zijn verplicht om de leden van de commissie de verlangde medewerking te verlenen, voor zover deze samenhangt met hun ambtelijke taak.
3. De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt gevraagd de commissie de verlangde medewerking en toegang tot alle informatie te verlenen die zij nodig heeft.

Artikel 9 - Vergoeding

Aan de voorzitter wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op schaal 18, trede 10, van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 en de arbeidsduurfactor op 0,3 fte.

1. Aan de andere leden wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op schaal 18, trede 10, van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 en de arbeidsduurfactor op 0,2 fte.

Artikel 10 - Openbaarmaking

Rapporten, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de commissie worden vervaardigd of vergaard, worden niet door de commissie openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de minister en de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal uitgebracht of overgedragen.

1. Het eindrapport van de commissie wordt gelijktijdig uitgebracht aan de minister en de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het eindrapport wordt door de minister, na overleg met de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, openbaar gemaakt.

Artikel 11 - Archiefbescheiden

Het archief van de commissie wordt na afloop van het onderzoek overgebracht naar het archief van het ministerie.

1. Het beheer van het archief vindt plaats met inachtneming van de protocollen, bedoeld in artikel 7, eerste en derde lid.

Artikel 12 - Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Dit besluit zal in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, K.H. Ollongren

Bijlage C - Onderzoeks- en gespreksprotocol

Onderzoeks- en gespreksprotocol Commissie Onderzoek ProDemos *Vastgesteld 18 juni 2019*

Dit protocol is een nadere uitwerking van artikel 7, eerste en tweede lid van het concept Instellingsbesluit Commissie van onderzoek inzake misstanden ProDemos-Huis voor democratie en rechtsstaat.

Artikel 1 - Medewerking

1. De directie van ProDemos heeft toegezegd volledige medewerking te verlenen aan het onderzoek.
2. Medewerkers van onder andere het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Tweede Kamer der Staten-Generaal, zijn op grond van artikel 8 van het Instellingsbesluit verplicht de commissie de verlangde medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek, in ieder geval voor zover deze samenhangt met hun ambtelijke taak.

Artikel 2 - Vertrouwelijkheid

1. De commissie is op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht tot geheimhouding van informatie waarvan zij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift de commissie tot mededeling verplicht of uit haar taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit. De commissie wijst haar secretariaat hierop.
2. Bij het ter beschikking stellen van informatie en gegevens door de in artikel 1 genoemde medewerkers aan de commissie, wordt vermeld of daarop een bijzonder geheimhoudingsregime berust.
3. De informatie die aan de commissie wordt verstrekt tijdens het onderzoek, wordt vertrouwelijk behandeld en wordt uitsluitend gebruikt voor de doeleinden van het onderzoek.
4. De in artikel 1 genoemde organisaties houden een overzicht bij van de verstrekte of ter inzage gegeven informatie zoals bedoeld onder lid 1, inbegrepen het eventueel van toepassing zijnde geheimhoudingsregime.

Artikel 3 - Uitnodiging voor gesprek

1. De commissie kan personen uitnodigen voor een gesprek. De uitnodiging is persoonlijk en geldt uitsluitend de uitgenodigde. De uitgenodigde persoon heeft het recht zich te laten bijstaan.

2. Aan de uitgenodigde persoon worden voorafgaand aan het gesprek een exemplaar van het instellingsbesluit en dit protocol toegestuurd.

Artikel 4 - Gesprek, verslaglegging, hoor- en wederhoor

Het voeren van het gesprek geschiedt door leden van de commissie of namens de commissie door leden van het secretariaat.

1. Van het gesprek wordt een conceptverslag gemaakt.
2. Van het gesprek worden ten behoeve van de verslaglegging in voorkomende gevallen geluidsopnamen gemaakt tenzij de geïnterviewde daartegen bezwaar heeft. De geluidsopname van het gesprek wordt 4 weken na de verschijning van het rapport vernietigd.
3. Het conceptverslag wordt toegezonden aan geïnterviewde met het verzoek het concept binnen vijf werkdagen getekend voor gezien te retourneren aan het secretariaat.
4. De geïnterviewde kan wijzigingsvoorstellen doen, voor zover deze betrekking hebben op de eigen inbreng.
5. Indien de wijzigingsvoorstellen niet worden overgenomen dan worden deze als bijlage bij het verslag gevoegd.
6. De voorzitter van de commissie stelt het verslag vast.
7. De geïnterviewde ontvangt een exemplaar van het vastgestelde verslag.
8. De commissie gaat met het gesprek en het verslag om op basis van vertrouwelijkheid. Gespreksverslagen worden door de commissie niet openbaar gemaakt en worden door de commissie niet gedeeld met derden, tenzij de geïnterviewde daar toestemming voor verleent.
9. De gespreksverslagen maken geen deel uit van het onderzoeksrapport.

Artikel 5 - Onderzoeksrapport

1. Voor de vaststelling van het eindrapport legt de commissie haar constatering ten aanzien van het functioneren van personen voor aan die personen ter vertrouwelijke inzage en geeft zij hen de gelegenheid daarop te reageren.
2. Mocht de commissie citaten willen gebruiken uit gesprekken, dan worden deze citaten met de daarbij horende context, met een verplichting tot geheimhouding, voorgelegd aan de geïnterviewde die binnen twee werkdagen hierop reageert. De commissie laat binnen twee werkdagen weten welke reacties al dan niet (volledig) zullen worden opgenomen. Dit wordt gemotiveerd vermeld in de bijlage.
3. In het onderzoeksrapport worden geen namen van personen genoemd, tenzij hiervoor toestemming is verleend door de persoon die de informatie heeft verstrekt dan wel wanneer gelet op het doel van het onderzoek, vermelding van die informatie en/of een naam redelijkerwijs noodzakelijk is.

4. De commissie kan delen van het rapport op feitelijke (on)juistheid laten toetsen door de in artikel 1 genoemde organisaties met een verplichting tot geheimhouding. Voor deze toetsing geldt een reactietermijn van drie werkdagen.

Geraadpleegde bronnen

- Governance Code Cultuur 2019
- Huis voor Klokkenluiders, *Brochure Integriteit in de praktijk. Werken aan cultuur*, 2016
- Radboud Universiteit en USBO in opdracht van het BIOS (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, ondergebracht bij het Huis voor Klokkenluiders), *De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid*
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van tweeluik naar driehoeken - versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*, 2014
- Advies Commissie Behoorlijk Bestuur, *Een lastig gesprek*, september 2013
- Huis voor democratie en rechtsstaat, *Jaarverslag 2010*, 2011
- Instituut voor Publiek en Politiek (IPP), *Huis voor de democratie, een visie*, 30 oktober 2007
- Kohnstamm Instituut, *Evaluatie Subsidie ProDemos 2011-2016*, 2016
- NOS, *Misbruikschandaal bij Haags 'Huis voor de democratie' ProDemos*, 29 april 2019
- *Kamerbrief oprichting Huis van de democratie*, TK 31 475 nr. 1, 15 mei 2008
- *Projectbeschrijving Huis voor democratie en rechtsstaat*, TK 31 475, nr. 3, 6 maart 2009
- *Kamerbrief oprichting Stichting Huis voor democratie en rechtsstaat*, TK 475, nr. 6, 17 juni 2009
- *Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 juni 2013*, nr. 2013-0000329553, houdende regels voor de subsidiëring van het Huis voor democratie en rechtsstaat (Subsidieregeling ProDemos)
- *Besluit van 30 mei 2013, houdende regels voor het verstrekken van subsidies door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Wonen en Rijksdienst* (Kaderbesluit BZK-subsidies)
- *Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2 december 2016, houdende de verlenging per 1 januari 2017 van enige subsidieregelingen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*
- *Kamerbrief Verlenging diverse subsidieregelingen Minister van BZK per 1 januari 2017*, TK 34 550 VII, nr. 9
- *Beleidsdoorlichting Artikel 6.4 Burgerschap 2012-2016*, TK 30 985, nr. 25
- Pels Rijcken & Droogleeve Fortuijn, *Afschrift van de akte houdende fusie van de stichtingen Stichting Huis voor democratie en rechtsstaat, Stichting Bezoekerscentrum Binnenhof en Stichting Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) &*

Afschrift van de akte houdende oprichting van de stichting Stichting Huis voor democratie en rechtsstaat, 30 september 2010

- ProDemos, *e-mails over de afwikkeling en over mediaberichtgeving, 2019*
- ProDemos, *Gedragscode ProDemos Huis voor democratie en rechtsstaat, januari 2019*
- ProDemos, *Interne meldregeling: veilig melden mogelijk maken, Wet Huis voor Klokkeluiders, 14 juni 2016*
- ProDemos, *Klachtenregeling ongewenste omgangsvormen*
- ProDemos, *Logboek, 24 mei 2019*
- ProDemos, *Lijst medewerkers en oud-medewerkers, 23 mei 2019*
- ProDemos, *Medewerkerstevredenheidsonderzoek, Rapportage uitkomst, Antwoorden open vragen en Beleidsreactie directie, mei 2015*
- ProDemos, *Jaarverslagen 2011 t/m 2018*
- ProDemos, *Profielchets Raad van Toezicht*
- ProDemos, *Statuten, 29 april 2015*
- ProDemos, *Taakbeschrijving Vertrouwenspersoon ProDemos*
- ProDemos, *Verslagen Ondernemingsraad, september 2010 t/m mei 2019*
- ProDemos, *Verslagen Raad van Toezicht, oktober 2010 t/m april 2019*
- ProDemos, *Zelfevaluatie in het kader van de visitatie 2014, maart 2014*
- ProDemos, *Zelfevaluatie ProDemos, maart 2019*
- Tweede Kamer, *Convenant van afspraken, Tweede Kamer der Staten-Generaal en ProDemos, Huis voor Democratie en Rechtsstaat, 12 februari 2015*
- Tweede Kamer, *Kamerbehandeling begroting van Algemene Zaken en het Huis van de Koningin, 10 oktober 2007*
- *Motie Heijnen/Van de Camp, TK 31 200 III nr. 8, 2007*
- *Amendement Schinkelshoek/Heijnen, TK 31 200 VII, nr. 27, 2007*
- Tweede Kamer, *Bijlage werkafspraken rondleidingen bij convenant, Tweede Kamer der Staten-Generaal en ProDemos, Huis voor Democratie en Rechtsstaat, 12 februari 2015*
- Tweede Kamer, *Bijlage werkafspraken rondleidingen bij convenant, Tweede Kamer der Staten-Generaal en ProDemos, Huis voor Democratie en Rechtsstaat, 5 oktober 2016*
- Tweede Kamer, *Bijlage werkafspraken rondleidingen bij convenant 2017, Tweede Kamer der Staten-Generaal en ProDemos, Huis voor Democratie en Rechtsstaat, 20 juni 2017*
- Tweede Kamer, *Bijlage werkafspraken rondleidingen bij convenant 2018, Tweede Kamer der Staten-Generaal en ProDemos, Huis voor Democratie en Rechtsstaat, 31 januari 2018*

- Tweede Kamer, *Bijlage werkafspraken rondleidingen bij convenant 2019, Tweede Kamer der Staten-Generaal en ProDemos, Huis voor Democratie en Rechtsstaat*, 6 maart 2019
- Visitatiecommissie ProDemos, Eindrapport Visitatie ProDemos 2014, juli 2014.

