

22 juli 2014

Frank Maas
André Oostdijk

Tanja Verheij
Thomas Wesselink

Berenschot

VEILIG MISSTANDEN MELDEN OP HET WERK

Evaluatie Onderzoeksraad Integriteit Overheid en Adviespunt Klokkenluiders,
evenals 'Besluit Melden Vermoeden van Misstand Rijk en Politie' en 'Tijdelijk
Besluit Commissie advies- en verwijspunt Klokkenluiden'



Evaluatie Onderzoeksraad Integriteit Overheid en Adviespunt Klokkenuiders, evenals 'Besluit Melden Vermoeden van Misstand Rijk en Politie' en 'Tijdelijk Besluit Commissie advies- en verwijspunt Klokkenuiden'

Frank Maas | André Oostdijk | Tanja Verheij | Thomas Wesselink

Inhoud

0. Management samenvatting	5
0.1 Inleiding	5
0.2 Aanpak	5
0.3 Melden van misstanden in de praktijk	5
0.4 Adviespunt Klokkenuiders	7
0.5 Onderzoeksraad Integriteit Overheid	9
0.6 Functioneren Besluit 'Melden vermoeden van misstand Rijk en Politie'	10
0.7 Aanbevelingen	11
1. Inleiding	13
1.1 Achtergrond	13
2. Melden in Nederland: de bredere context	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Schets van (instituties in) het krachtenveld	19
3. Omgaan met (vermoedens van) misstanden op de 'werkvloer'	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Bekendheid met regelingen, Onderzoeksraad Integriteit Overheid en Adviespunt Klokkenuiders	23
3.3 Aard en omvang van (vermoeden van) misstanden	25
3.4 Melden van (vermoedens van) misstanden	26
3.5 Wel / niet melden nader geanalyseerd	27
3.6 Waar melden?	30
3.7 Gevolgen van de melding	31
3.8 Ondersteuning bij melden	35
4. Adviespunt Klokkenuiders	38
4.1 Inleiding	38
4.2 Juridisch kader	38
4.3 De werkzaamheden van het Adviespunt Klokkenuiders in de praktijk	40
4.4 Opbrengsten	42
4.5 Analyse Berenschot	44

5. De commissie Integriteit Overheid/Onderzoeksraad Integriteit Overheid in de context van het “Besluit melden vermoeden misstand Rijk en Politie”	46
5.1 Inleiding	46
5.2 Juridisch kader	46
5.3 De werkzaamheden van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid in de praktijk	50
5.4 Opbrengsten	51
5.5 Analyse Berenschot	52
6. Conclusies en aanbevelingen	56
6.1 Melden van misstanden in de praktijk	56
6.2 Adviespunt klokkenluiders	57
6.3 Onderzoeksraad Integriteit Overheid	60
6.4 Aanbevelingen	62
Bijlage 1 Onderzoeksvragen	65
Bijlage 2 Onderzoeksopzet	69
Bijlage 3 Evaluatiekader	73
Bijlage 4 Begeleidingscommissie	81
Bijlage 5 Gesprekspartners	83
Bijlage 6 Tabellen enquête	85
Bijlage 6a Nadere analyse vragenblok 2 enquête	107
Bijlage 7 Literatuurlijst	109

0. Management samenvatting

0.1 INLEIDING

In dit rapport treft u de evaluatie van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en het Adviespunt Klokkenluiders aan, evenals van het ‘Besluit Melden Vermoeden van Misstand Rijk en Politie’ en het ‘Tijdelijk Besluit Commissie Advies- en Verwijspunt Klokkenluiders’.

De evaluatie is in een korte periode in het voorjaar van 2014 uitgevoerd en omvat een betrekkelijk korte te evalueren periode, te weten oktober 2012 – voorjaar 2014. Het is belangrijk de bevindingen (mede) in dat licht te plaatsen.

In het ‘Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie’ is de bepaling opgenomen (artikel 36) dat de minister binnen vijf jaar na inwerking-treding van de regeling verslag uitbrengt over “de doeltreffendheid en de effecten [...] in de praktijk”. Voor wat betreft het ‘Tijdelijk besluit Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiders’ geldt dat dit besluit medio 2015 vervalt.

De ministeries van BZK en SZW hebben als opdrachtgever de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Functioneren Onderzoeksraad Integriteit Overheid en het Adviespunt Klokkenluiders effectief binnen de huidige regelingen?
- Op welke wijze (inclusief aanpassing wet- en regelgeving) kan die effectiviteit verder worden vergroot?
- Op welke wijze kan beter worden aangesloten bij de wensen die politiek en maatschappelijk leven met betrekking tot de bescherming van klokkenluiders?

De onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in een set deelvragen die we – gegeven de onderzoeksopzet – in detail of globaal beantwoorden.

0.2 AANPAK

Het onderzoek heeft uit een aantal hoofdelementen bestaan:

- Een documentenstudie.
- Twee grote enquêtes onder private en publieke werknemers over ‘veilig misstanden melden op de werkvloer’ en de rol van regelingen / procedures en ‘meldinfrastructuur’ daarbij.
- Gesprekken met experts en stakeholders uit het veld en 20 nader verdiepende gesprekken met respondenten van de enquête (met werknemers die een misstand signaleerden en / of meldden).

De aanpak van de opdracht is opgenomen in bijlage 2.

De opdracht is begeleid door een begeleidingscommissie, waarin naast de opdrachtgevers twee experts op persoonlijke titel zitting hadden.

0.3 MELDEN VAN MISSTANDEN IN DE PRAKTIJK

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid en het Adviespunt Klokkenluiders zijn sinds eind 2012 in de huidige vorm (binnen de context van de besluiten ‘Melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie’ en ‘Tijdelijk besluit Advies- en Verwijspunt Klokkenluiders’) operationeel. In Nederland kan een klokkenluider op veel plaatsen terecht met zijn melding. In de afgelopen jaren zijn in Nederland

stapsgewijs klokkenluidersregelingen en onderzoeks- en adviesinstanties ontstaan.

Afgaande op de geënquêteerden beschikt een groot aantal organisaties (in zowel het publieke als – in mindere mate – het private domein) over een interne en / of externe regeling om misstanden te melden. Van de publieke werknemers denkt / weet 83% dat zijn / haar organisatie over een regeling beschikt, bij de private werknemers is dat 69%. Opvallend daarbij is dat 96% van de publieke werknemers weet / denkt dat de organisatie een vertrouwenspersoon heeft, tegenover 74% in het private domein.¹⁾ Een zeer ruime meerderheid werkt daarmee in een organisatie waar de infrastructuur voor het melden van misstanden aanwezig lijkt te zijn.

CONCLUSIE

De meerderheid van de werknemers werkt in een organisatie waarin de infrastructuur voor het melden van vermoedens van misstanden aanwezig lijkt te zijn.

Ongeveer een kwart van de werknemers (22% privaat, 29% publiek) heeft de afgelopen twee jaar één of meerdere vermoedens van misstanden gehad. De misstanden hebben in de regel betrekking op gedrag van personen (schending van regels, misbruik bevoegdheden of gezagsrelatie en dergelijke) en minder op schadelijke activiteiten of strafbare feiten.

Gemiddeld genomen wordt de helft van de vermoedens van misstanden intern aanhangig gemaakt (publiek 47%, privaat 52%). De meerderheid heeft dit via de directe leidinggevende gedaan. Dat is in lijn met de procedure zoals die door de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en het Adviespunt Klokkenluiders wordt uitgedragen (eerst intern en dan extern melden).

De externe melders (3% publiek, 7% privaat) wendden zich vooral tot de politie en / of de vakbond. Wat daarbij opvalt, is dat misstanden die betrekking

hebben op gedrag en bejegening relatief minder vaak gemeld worden dan de ‘hardere’ misstanden.

CONCLUSIE

Ruwweg een kwart van de werknemers heeft de afgelopen twee jaar een vermoeden van een misstand gehad. Circa de helft daarvan heeft daar ook intern melding van gemaakt. Enkele procenten hebben (ook) de externe weg bewandeld. Het meldgedrag lijkt daarmee in lijn te zijn met de procedures zoals de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en Adviespunt Klokkenluiders voorstaan.

Het gegeven dat de helft van de vermeende misstanden niet wordt gemeld, is lastig te duiden. Is het glas half vol of half leeg? Nadere analyses wijzen uit dat een deel niet wordt gemeld omdat de misstand als niet ernstig genoeg is ervaren, niet te bewijzen was of er al gemeld was. Aan de andere kant meldt een deel van de werknemers niet, uit angst voor negatieve gevolgen of een gebrek aan vertrouwen in de procedures.

Dat raakt aan de organisatiecultuur. Dat blijkt een belangrijke factor in zowel het signaleren als het melden van misstanden. Werknemers met een positieve perceptie van de organisatiecultuur (ten aanzien van integriteit) melden relatief meer misstanden dan werknemers die een negatief beeld hebben van hun organisatiecultuur. Bovendien hebben respondenten met een positieve perceptie van de organisatiecultuur en de ‘meldinfrastructuur’ minder vermoedens van misstanden. De organisatiecultuur en de meldinfrastructuren zijn daarmee belangrijke aangrijpingspunten voor het beleid.

CONCLUSIE

Het wel of niet melden van misstanden wordt beïnvloed door de aanwezigheid van een goede (meld-) infrastructuur en een positieve perceptie van de eigen organisatiecultuur op het punt van integriteit en openheid. In organisaties waar de infrastructuur aanwezig is en de cultuur als positief wordt ervaren, worden minder misstanden gesignaleerd en wordt tegelijkertijd verhoudingsgewijs meer gemeld. Andersom komen er meer

1) Het kan daarbij overigens ook gaan om de vertrouwenspersoon, die is aangesteld voor kwesties t.a.v. ‘ongewenst gedrag’ (de vpoo). Deze functionarissen ontvangen echter doorgaans een breed scala aan meldingen of signalen volgens onze gesprekspartners; voor melders zijn exacte definities niet zozeer van belang.

vermoedens van misstanden voor in organisaties waar de cultuur als negatief wordt ervaren (ten aanzien van integriteit) en er geen meldprocedures aanwezig zijn.

Rond de 20% procent van de melders ervaart de gevolgen van de melding als positief, nog eens 20% ziet zowel positieve gevolgen als negatieve gevolgen en ruwweg een derde ziet alleen negatieve consequenties. Overigens geeft circa een kwart aan geen enkel gevolg te ervaren, niet voor de organisatie en niet persoonlijk. Ook deze uitkomst kent weer twee zijden. Veel melders ervaren positieve gevolgen van de melding en veel melders negatieve. Vaak is de misstand opgelost en het werkklimaat verbeterd, maar vaak ook niet.

Dit neemt niet weg dat het overgrote deel van de melders opnieuw zou melden. Waarbij zij ook in meerderheid stellen dat zij – terugkijkend – geen ondersteuning hebben gemist. Daaruit kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de huidige regelingen, met de Onderzoeksraad Integriteit Overheid, Adviespunt Klokkenluiders en de overige infrastructuur om misstanden aan te kaarten in veel gevallen voldoen. Aan de andere kant is er in individuele organisaties in Nederland, in de zin van preventie, cultuur en adequate (meld)infrastructuur nog winst te boeken.

CONCLUSIE

Het glas is half vol én half leeg. Het systeem voor het melden van vermoede misstanden functioneert in veel gevallen naar behoren. Werknemers melden, ondervinden positieve gevolgen en de misstand is opgelost. Daar staat een forse groep tegenover die exact het tegenovergestelde ervaart. Kortom, er is zeker nog winst te behalen.

Al met al constateren we dat het samenstel van voorzieningen voor (potentiële) klokkenluiders bestaat uit vele organisaties waar men vragen en signalen kwijt kan, vele organisaties waar men echt melding kan maken, vele regels en procedures. Dat samenstel is voor de gemiddelde (potentiële) melder

niet eenvoudig te overzien en complex. Veel klokkenluiders vinden hun weg, een kleine groep loopt vast.

CONCLUSIE

In grote lijnen is het samenstel van klokkenluidersvoorzieningen helder. Eerst intern melden en wanneer dat – om welke reden dan ook – geen resultaat heeft / kan hebben, dan melding doen bij een externe instantie. Het doen van een externe melding is complex. Er zijn talloze instanties waar men melding kan doen. Het is voor een aantal klokkenluiders lastig om daarin de ‘juiste’ weg te vinden.

0.4 ADVIESPUNT KLOKKENLUIDERS

Positie Adviespunt Klokkenluiders in bredere stelsel

Het Adviespunt Klokkenluiders heeft in korte tijd een plaats weten te verwerven in het veld van de klokkenluidersvoorzieningen. Door de complexiteit van het veld en de grote psychische en mentale druk waaronder potentiële melders (kunnen) staan, is de meerwaarde van een onafhankelijk advies- en verwijspunt groot. De rol en bevoegdheden van het Adviespunt Klokkenluiders zijn beperkt (alleen advisering), maar dat maakt juist dat de organisatie iets toevoegt aan het complexe veld van meldinstanties. Het Adviespunt Klokkenluiders heeft een heldere en afgebakende rol.

Het gegeven dat ook – zij het nog mondjesmaat – bedrijven en overheidsorganisaties zich tot het Adviespunt Klokkenluiders wenden om advies laat in onze optiek zien dat de verhouding tot ‘de werkgevers’ goed is. Daarmee neemt het Adviespunt Klokkenluiders – als wegwijzer – een eigen plaats in het bredere ‘integriteitsveld’ in.

Wij stellen vast dat de bekendheid van het Adviespunt Klokkenluiders groeit. Zo zegt inmiddels een ruime meerderheid van de geënquêteerde werknemers uit zowel de private als de publieke sector het Adviespunt Klokkenluiders te kennen. Bovendien groeit het aantal personen dat contact legt met het Adviespunt Klokkenluiders gestaag en stijgt ook het

bezoek aan de website. Het Adviespunt Klokkenlui-
ders functioneert als een laagdrempelige voorziening.

CONCLUSIE

Het Adviespunt Klokkenlui-
ders heeft zich in korte
tijd een positie weten te verwerven in het veld
van de klokkenlui-
dersvoorzieningen. De bekend-
heid van de organisatie is groeiende, de cliënten
zijn positief over de dienstverlening. De *advies-
en verwijfsfunctie* komt daarmee goed uit de verf.
De *signalerende functie* wordt geleidelijk steeds
meer opgepakt. De eerste voorzichtige stappen
op dit gebied zijn gezet. In het jaarverslag wordt
gerapporteerd over patronen en trends.
Ook de *voorlichtende functie* is voortvarend opge-
pakt. De website is informatief, het jaarverslag
heeft ook een voorlichtende functie en onlangs is
een publiekscampagne gestart.
Wij zien het Adviespunt Klokkenlui-
ders kortom als een effectief opererende organisatie en een
waardevolle aanvulling op bestaande, andere
klokkenlui-
dersvoorzieningen.

Hoewel het Adviespunt Klokkenlui-
ders gefinancierd
wordt door de ministeries van BZK en SZW, func-
tioneert het als een zelfstandige en onafhankelijke
organisatie waar (potentiële) klokkenlui-
ders in
vertrouwen hun verhaal kunnen doen. Deze onaf-
hankelijkheid van het Adviespunt Klokkenlui-
ders is verankerd in de werkprocessen en onderdeel van
de 'identiteit' van de organisatie. Door voor wat
betreft huisvesting en facilitaire diensten aansluiting
te zoeken bij de Nationale ombudsman komt deze
onafhankelijkheid verder tot uitdrukking.

CONCLUSIE

Het Adviespunt Klokkenlui-
ders functioneert als
een zelfstandige en onafhankelijke organisatie.
Dat het gefinancierd wordt door de ministeries
van BZK en SZW doet daar niets aan af.

In de anderhalf jaar dat het Adviespunt Klokkenlui-
ders actief is, hebben 729 personen contact gelegd
met de organisatie. Daarvan waren er 82 (15%) te
kwalificeren als klokkenluider. Het Adviespunt Klok-
kenlui-
ders heeft een bredere functie dan alleen het
bedienen van klokkenlui-
ders. Ook het informeren

en het bieden van een 'luisterend oor' – hetgeen in
de Nota van Toelichting ook als taak benoemd is –
valt daar onder. Dit neemt niet weg dat selectie en
allocatie van capaciteit blijvend aandacht verdienen.

Tot slot valt de sterk juridische oriëntatie van het
bureau op. Dat heeft uiteraard meerwaarde voor de
afwikkeling van veel vragen en signalen. De zorg-
vuldigheid en kwaliteit daarvan is zeer hoog. Waak-
zaamheid dat dit niet doorslaat naar een te sterke
juridische focus en juridische prudentie, is noodza-
kelijk. Een wat meer 'ontspannen houding' kan op
dat gebied tot een hogere efficiëntie leiden.

CONCLUSIE

De efficiëntie van het Adviespunt Klokkenlui-
ders is nog niet goed te beoordelen. De organisatie
heeft veel energie gestoken in de ontwikkeling
van werkprocessen, procedures en dergelijke.
Deze moeten zich nog 'zetten'. Dat neemt niet weg
dat de doelmatigheid continu aandacht behoeft.
Een permanente afweging tussen (juridische)
kwaliteit / zorgvuldigheid en inzet is geboden.

Het Adviespunt Klokkenlui-
ders heeft in korte tijd
een positie verworven binnen het stelsel van klok-
kenlui-
dersregelingen. Mede vanwege de complexiteit
van dit stelsel is er behoefte aan een advies- en ver-
wijspunt. Het Adviespunt Klokkenlui-
ders heeft deze
taak naar behoren opgepakt.

In onze ogen verdient het Adviespunt Klokkenlui-
ders dan ook een vaste positie binnen de klokken-
lui-
dersvoorzieningen. Daarmee pleiten wij voor een
permanente positie in plaats van een tijdelijke. Dat
vereist geen grote juridische wijzigingen. De huidige
constructie volstaat in materiële zin.

CONCLUSIE

Het Adviespunt Klokkenlui-
ders als onafhankelijk
advies- en verwijspunt verdient een vaste positie
binnen het stelsel van klokkenlui-
dersvoorzieningen. De huidige constructie volstaat in materiële zin,
waarbij echter aandacht nodig is voor het creëren
van een wettelijke basis voor het besluit. Daarbij
kan tegelijkertijd een gering aantal praktische aan-
passingen worden meegenomen in het besluit.

0.5 ONDERZOEKSRAAD INTEGRITEIT OVERHEID

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid heeft vanaf 2012 een 'doorstart' gemaakt. Nieuwe raadsleden zijn aangetreden, de Raad is gaan opereren op basis van een herzien besluit Melden Vermoeden van Misstanden Rijk en Politie. De gedachte was destijds dat de herziene Onderzoeksraad Integriteit Overheid een nieuw centraal meldpunt integriteitsschendingen overheid zou vormen, waar behalve Rijk, politie en defensie ook andere partijen zouden kunnen aankloppen (waterschappen, gemeenten, ZBO's bijvoorbeeld), al stond dat formeel niet in het Besluit. De Raad heeft er toen (noodgedwongen) voor gekozen het Besluit tijdelijk 'extensief' te interpreteren om waar te kunnen maken wat van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid gevraagd werd.

Sinds 2014 heeft de Onderzoeksraad Integriteit Overheid haar werkgebied uitgebreid naar waterschappen en een groot deel van de Nederlandse gemeenten. Hiermee heeft de Onderzoeksraad Integriteit Overheid bijgedragen aan het creëren van een uniform en eenduidig meldpunt voor misstanden in de publieke sector. De formele kaders zijn echter niet aangepast op deze ontwikkeling. Wat is begonnen als een tijdelijke situatie is structureel geworden.

Het voort laten duren van de situatie waarin de taakuitvoering door het Onderzoeksraad Integriteit Overheid voor een belangrijk deel niet strookt met haar formele taakopdracht is om verschillende redenen onwenselijk. In de huidige situatie leven er vele totaal verschillende verwachtingen ten aanzien van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Sommigen vinden dat de Raad het centrale meldpunt integriteitsschendingen overheid moet zijn, anderen zien het als een last resort voor complexe gevallen. Het Besluit geeft hier geen helderheid over. Juist bij een gevoelig onderwerp als het melden van een misstand, kunnen duidelijke formele kaders houvast bieden. Melders, organisaties die onderwerp van onderzoek zijn en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid zelf verdienen hierover eindelijk duidelijkheid. Bovendien is het voor de Onderzoeksraad Integriteit Overheid schier onmogelijk om succesvol

te zijn in een veld dat zo complex is en waarin zoveel organisaties zijn, die dicht aanzitten tegen wat de Onderzoeksraad Integriteit Overheid beoogt, zónder heldere taakopdracht en bijbehorende positie, inclusief bevoegdheden.

CONCLUSIE

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid heeft naar vermogen bijgedragen aan het creëren van een uniform en eenduidig meldpunt voor misstanden in de publieke sector. De feitelijke werkzaamheden van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid vallen echter niet samen met de formele kaders. De regeling wordt extensief geïnterpreteerd. Het *niet* bieden van een heldere formele basis aan de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is *onwenselijk*, een helder kader is een randvoorwaarde om de Onderzoeksraad Integriteit Overheid effectief te kunnen laten zijn. Melders, organisaties die onderwerp van onderzoek zijn en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid zelf verdienen hierover duidelijkheid.

De bekendheid van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid onder werknemers in de publieke sector is gering (7%). In vergelijking met de voorganger van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (Commissie Integriteit Overheid), is de bekendheid in vergelijking tot de laatste evaluatie in 2008 afgenomen. Het aantal melders dat de weg richting de Onderzoeksraad Integriteit Overheid vindt is beperkt. De Onderzoeksraad Integriteit Overheid functioneert momenteel als een 'last resort' voor personen die binnen de huidige klokkenluidersregelingen vastlopen. Deze groep is klein. Dat is overigens niet verwonderlijk gezien het grote aantal andere instanties waar melding van een misstand gedaan kan worden.

Wanneer de Onderzoeksraad Integriteit Overheid een advies heeft uitgebracht dient het bevoegd gezag, op wie het advies betrekking heeft, de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en de melder te informeren over zijn standpunt en eventuele consequenties die hieraan verbonden worden. Na ontvangst van het standpunt maakt de Onderzoeksraad Integriteit Overheid zijn advies openbaar te maken. In 2013 is het in geen enkel geval gekomen tot het voorleggen

van een advies aan een bevoegd gezag en het openbaar maken van dit advies. In 2014 heeft de Onderzoeksraad Integriteit Overheid – tot juni – één advies openbaar gemaakt. Het aantal gepubliceerde adviezen zegt niet alles over de productie van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. De organisatie geeft aan ook vaak kwesties terug te leggen bij organisaties die daarna zelf aan de slag gaan met onderzoek en het oplossen van de eventuele misstand.

Beelden die bij respondenten en samenwerkingspartners over de Onderzoeksraad Integriteit Overheid bestaan zijn die van een organisatie die traag, sterk gejuridiseerd en weinig invoelend is. Deze beelden zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op het verleden, maar de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is er sinds de herstart niet in geslaagd om dit beeld substantieel te kantelen. We gaan er vanuit dat het belangrijk is dat de Onderzoeksraad – om effectief te kunnen zijn – goed op het netvlies moet staan van melders en samenwerkingspartners.

Zowel vanuit personen die een vermoeden hebben van een misstand als samenwerkingspartners is de positie van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid binnen het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen niet evident.

CONCLUSIE

Personen in de publieke sector die weet hebben van misstanden weten grotendeels via interne regelingen of reguliere instanties zoals politie en het openbaar ministerie hun weg te vinden. Slechts een klein deel valt tussen wal en schip. Ook voor deze groep is de gang naar de Onderzoeksraad Integriteit Overheid – mede vanwege beperkte bekendheid – niet vanzelfsprekend. De Onderzoeksraad Integriteit Overheid heeft zich al met al nog geen volwaardige plek weten te verwerven in het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen. Dat is overigens zoals eerder geconstateerd niet zozeer de Onderzoeksraad Integriteit Overheid te verwijten maar veel meer het gevolg van de ‘knellende’ formele kaders.

Dat de groep personen die een misstand vermoedt en tussen wal en schip valt beperkt is, wil niet zeg-

gen dat er geen behoefte is aan een organisatie zoals de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Voor deze groep is duidelijk behoefte aan een goed gepositioneerde en degelijke oplossing. Ten eerste voor de mens achter de melding, maar ook voor de maatschappij die er haar voordeel mee kan doen.

Of er nu gekozen wordt voor het versterken van de positie van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid als zelfstandige organisatie of het onderbrengen van het meldpunt bij bijvoorbeeld de Nationale ombudsman, één ding is duidelijk: doorgaan op dezelfde weg is geen optie. In beide gevallen moet er sprake zijn van een formele borging, die gelijk loopt met het takenpakket en onafhankelijk functioneren mogelijk maakt.

0.6 FUNCTIONEREN BESLUIT ‘MELDEN VERMOEDEN VAN MISSTAND RIJK EN POLITIE’

Het Besluit Melden vermoeden van misstand Rijk en politie introduceert behalve de Onderzoeksraad Integriteit Overheid ook een aantal instrumenten en procedures voor het melden van (vermoedens) van misstanden bij overheidsorganisaties.

Zo is een belangrijk element van het besluit het verplicht hebben van een vertrouwenspersoon voor het melden van vermoedens van misstanden. Een zeer grote meerderheid (96%) van de medewerkers in de publieke sector denkt of weet dat hun organisatie een vertrouwenspersoon heeft. Op dit punt is de regeling bijzonder effectief.

Op het gebied van rechtsbescherming voor klokkenluiders speelt het Besluit vermoeden misstand een beperkte rol. Hiervoor zal vooral gekeken moeten worden naar arbeids- en ambtenarenrecht en internationale (EVRM) bepalingen en de jurisprudentie daarover.

CONCLUSIE

Vrijwel alle overheidsorganisaties beschikken (aldus onze respondenten) over een vertrouwenspersoon waar vermoedens van misstanden kunnen worden gemeld. Op dit punt is het Besluit vermoeden misstand effectief.

Het Besluit biedt weinig houvast voor bescherming van klokkenluiders. Deze bescherming zal met name uit arbeids- en ambtenarenrechtelijke bepalingen en internationaal recht moeten volgen. De op het ambtenarenrecht gebaseerde regeling speelt hierbij een beperkte rol.

0.7 AANBEVELINGEN

Alles overziende constateren we dat er een dekkend, maar complex samenstel van klokkenluidersregelingen is ontstaan. Met name aan de ‘externe kant’ zijn er talloze organisaties waar een klokkenluider eventueel een melding kan doen. Dat melders daarin af en toe vastlopen is begrijpelijk. In onze optiek is hierin een belangrijke rol weggelegd voor het Adviespunt Klokkenluiders.

AANBEVELING

Het Adviespunt Klokkenluiders neemt een belangrijke rol in het stelsel van klokkenluidersregelingen. Een permanente status voor deze organisatie is dan ook wenselijk.

Aan de andere kant blijken veel melders wel de weg te kunnen vinden. Uit de enquête komt naar voren dat er met grote regelmaat misstanden gesignaleerd, gemeld en opgelost worden zonder dat de melder daar negatieve gevolgen van ondervindt. Dat neemt niet weg dat nog steeds veel misstanden niet aangekaart worden en dat in een te groot aantal gevallen melders wel de dupe worden van het aanklaarten van een misstand. Met name de organisatiecultuur is in dat verband van belang. Aangetoond is dat het beschikken over een ‘meldinfrastructuur’ in combinatie met een – als positief gepercipieerde – organisatiecultuur het signaleren en melden van misstanden vergemakkelijkt.

Tegelijkertijd lijkt de politieke en maatschappelijke discussie zich op andere zaken te richten. Met name de juridische en organisatorische kant van de regelingen krijgen in het debat veel aandacht. Uiteraard verdienen deze zaken aandacht en dienen de regelin-

gen waar mogelijk geoptimaliseerd te worden. In de betreffende hoofdstukken hebben we dat aangestipt. Aan de andere kant is aan de voorkant (in individuele organisaties in Nederland, in de zin van preventie, cultuur en adequate (meld-)infrastructuur) de meeste winst te boeken. In die zin behoeft de praktische toepassing van de regeling zeker ook aandacht. Wij pleiten er dan ook voor om de beleidsinspanningen primair op deze punten daarop te richten.

AANBEVELING

Over het geheel genomen kunnen werknemers vermoedens van misstanden melden. Zowel intern als – zonedig – extern bij een breed scala aan instanties. Zo bezien is sprake van een goed functionerend organisch gegroeid mozaïek aan regelingen. Dit neemt niet weg dat op onderdelen optimalisatie mogelijk is. Tegelijkertijd dient ervoor gewaakt te worden dat het debat niet te instrumenteel van karakter wordt. Het overheidsbeleid zou zich primair moeten richten op de beïnvloeding van integriteit in de organisatiecultuur en een juiste toepassing van de regelingen omdat dat zeer bepalende factoren zijn in het signaleren en melden van misstanden.

Los van het bovenstaande verdient de rol van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid wel bijzondere aandacht. Zoals we eerder hebben geconstateerd, heeft de Onderzoeksraad Integriteit Overheid zich geen volwaardige positie in het stelsel weten te verwerven. Dat is overigens niet in eerste instantie aan de organisatie wijten, maar vooral aan het eenvoudigweg niet toereikend zijn van de wettelijke kaders waarbinnen de organisatie opereert.

AANBEVELING

Een gedegen bezinning op de rol en positie van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is op korte termijn wenselijk. Vervolgens dienen de wettelijke kaders –inclusief passende onderzoeksbevoegdheden– op de uitkomsten daarvan te worden aangepast.

1. Inleiding

1.1 ACHTERGROND

Prijsafspraken in de bouw, onveilige arbeidsomstandigheden bij een bedrijf, gefingeerde onderzoeksdata op universiteiten, onterecht uitgereikte diploma's op hogescholen, intimidatie en mismanagement bij een zorginstantie. Zo maar wat recente voorbeelden van misstanden in de publieke en private sector. Soms lijkt het of dergelijke misstanden vandaag de dag vaker voorkomen dan vroeger.

Maar misstanden zijn van alle tijden en bijna iedere organisatie heeft of krijgt er meer of minder mee te maken. De laatste jaren is de publieke belangstelling voor klokkenluidersregelingen toegenomen. De gevolgen van misstanden kunnen groot zijn.

In antwoord hierop zijn in de loop der jaren gaandeweg verschillende klokkenluidersregelingen ingericht. De Ambtenarenwet bevat een verplichting voor *alle overheden* om een procedure vast te stellen voor het melden van vermoedens van misstanden. Daarnaast regelt de Ambtenarenwet de bescherming van de ambtenaar die de melding doet. Daarnaast zijn in de afgelopen jaren andere maatregelen genomen om het klokkenluidersbeleid, dat de overheid ten behoeve van de publieke en private sector heeft vormgegeven, te versterken.

Zo zijn in 2012 het “Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie” en het “Tijdelijk besluit Commissie advies- en verwijspunt Klokkenluiden” in werking gesteld. Daaraan ging een geschiedenis vooraf, die we elders in dit rapport kort zullen weer geven. Met deze besluiten zijn procedures en regels voor klokkenluiden geïntroduceerd én werden twee organisaties ingesteld: een onderzoekscommissie voor misstanden – de opvolger van de Commissie Integriteit Overheid, tegenwoordig opererend onder de naam Onderzoeksraad Integriteit Overheid (Onderzoeksraad Integriteit Overheid) – en een adviespunt voor (potentiële) klokkenluiders. Deze vormen

samen belangrijke onderdelen van het integriteitsbeleid van de Nederlandse overheid, dat in de afgelopen jaren geleidelijk is gegroeid. Daarbij is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties systeemverantwoordelijke voor de integriteit van het openbaar bestuur, en zijn de minister van Wonen en Rijksdienst en de minister van Veiligheid en Justitie (politie) als werkgever verantwoordelijk voor het besluit melden vermoeden misstand Rijk en Politie.

Het Adviespunt Klokkenluiders heeft vooral een adviserende en verwijzende rol voor personen die een misstand vermoeden en melding daarvan overwegen. De Onderzoeksraad Integriteit Overheid onderzoekt meldingen over vermeende misstanden.

Er zijn signalen dat de omstandigheden voor klokkenluiders in Nederland (in het algemeen) niet optimaal zijn.²⁾ Ook nadat een melder heeft aangeklopt bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid of het Adviespunt Klokkenluiders zouden er nog risico's voor de melders schuilen in het aan de orde stellen van een vermoede misstand.

De wetgeving omtrent klokkenluiders is dan ook in beweging. Op 17 december 2013 werd het initiatiefwetsvoorstel voor de Wet Huis voor Klokkenluiders door de Tweede Kamer aangenomen. Dit wetsvoorstel, dat tot doel heeft de voorwaarden voor het melden van maatschappelijke misstanden te verbeteren, ligt voor behandeling bij de Eerste Kamer en is daar onlangs aangehouden.

Mede in verband met de dynamische fase waarin de regelgeving zich bevindt is de evaluatie van de bestaande klokkenluidersregelingen, die oorspronkelijk voorzien was voor het najaar van 2014, naar voren gehaald. Berenschot verkreeg in het voorjaar van 2014 de opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Sociale

2) Zie onder meer M. Bovens e.a., Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector, Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, april 2008.

Zaken en Werkgelegenheid (SZW) om de bestaande klokkenluiders regelingen versneld te evalueren.

Vraagstelling en onderzoeksvragen

In het 'Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie' is de bepaling opgenomen (artikel 36) dat de minister binnen vijf jaar na inwerking-treding van de regeling verslag uitbrengt over "de doeltreffendheid en de effecten [...] in de praktijk". Voor wat betreft het 'Tijdelijk besluit Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden' geldt dat dit besluit medio 2015 vervalt.

De ministeries van BZK en SZW hebben als opdrachtgever de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Functioneren Onderzoeksraad Integriteit Overheid en Adviespunt Klokkenluiders effectief binnen de huidige regelingen?
- Op welke wijze (inclusief aanpassing wet- en regelgeving) kan die effectiviteit verder worden vergroot?
- Op welke wijze kan beter worden aangesloten bij de wensen die politiek en maatschappelijk leven m.b.t. de bescherming van klokkenluiders?

Operationalisatie

In deze evaluatie belichten we niet alleen Onderzoeksraad Integriteit Overheid en Adviespunt Klokkenluiders en de regelingen, waarin deze organisaties vervat zijn, in 'enge zin'. Op verzoek van opdrachtgever hanteren we op de achtergrond van de evaluatie van de regelingen en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en Adviespunt Klokkenluiders het perspectief van de context waarin de regelingen moeten functioneren, zonder het integriteitsbeleid en de bijbehorende organisaties in zijn geheel te evalueren.

Een klokkenluider heeft in de regel al een heel proces doorlopen voordat een beroep gedaan wordt op een klokkenluidersregeling.

De klokkenluidersregelingen beogen bij te dragen aan het maatschappelijk effect door klokkenluiders

te informeren, voor te lichten en – in voorkomende gevallen – bescherming te bieden. Met andere woorden: werknemers, die in welk stadium dan ook en ongeacht de reden vastlopen in het bespreekbaar maken van een misstand, kunnen gebruik maken van de regelingen. Wij definiëren dit als het beoogde effect van het beleid. Dit effect zien wij dus niet (louter) in termen van het daadwerkelijk beëindigen en voorkomen van misstanden. Het gaat om het helpen, faciliteren en eventueel beschermen van klokkenluiders; waarbij de wegen die de beide regelingen daarvoor bieden overigens verschillen. Met behulp van het evaluatiekader formuleren we een antwoord op de vraag of de klokkenluidersregelingen effectief zijn en waar eventuele suboptimaliteit in de regelingen zit.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit drie fasen: oriëntatiefase en documentstudie, verdiepende fase (grootschalige enquête onder werknemers in de publieke en private sector en interviews), gevolgd door de analyse en toetsing met als afronding de rapportage. In bijlage 2 treft u de volledige beschrijving van de onderzoeks-aanpak aan.

Onderhavig onderzoek is in korte tijd uitgevoerd en betreft een betrekkelijk korte te evalueren periode. Het onderzoek heeft als doel de huidige klokkenluidersregelingen te evalueren en lessen te trekken uit de huidige stand van zaken.

De evaluatie vormt input voor toekomstig beleid ten aanzien van klokkenluiders(regelingen). Desgewenst kan dit onderzoek eveneens gebruikt worden als input voor de discussie over het initiatiefwetsvoorstel Huis voor Klokkenluiders.

Begeleidingscommissie

Om de kwaliteit van de uitvoering van het onderzoek te bewaken is een begeleidingscommissie ingesteld. De begeleidingscommissie is samengesteld uit vertegenwoordigers vanuit de ministeries van BZK en SZW en twee inhoudelijke experts, en vervulde de rol van opdrachtgever. Op cruciale punten in het onderzoeksproces heeft de begeleidingscommissie gereflecteerd op onder meer het evaluatiekader, de

methodiek, de vragenlijsten en het concepteindrapport. In bijlage 3 is een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie opgenomen.

Klankbordgroep

Bij de uitoefening van haar taken heeft de opdrachtgever zich door een klankbordgroep laten informeren. Deze klankbordgroep is samengesteld uit inhoudelijke experts. De klankbordgroep is eenmaal (in het eindstadium van het onderzoek) bijeen geweest om te reflecteren op voortgang en een generiek deel van de concept uitkomsten van het onderzoek.

Leeswijzer

Hoofdstuk twee beschrijft de context van het melden van misstanden in Nederland. Daarin schetsen we het krachtenveld van integriteitsregelingen en bijbehorende organisaties en infrastructuur.

In hoofdstuk drie worden de enquêtes in de publieke en de private sector en de daarbij behorende gesprekken geanalyseerd.

In hoofdstuk vier komt de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (hier en daar afgekort als OIO) aan bod en in hoofdstuk vijf het Adviespunt Klokkenluiders (hier en daar kortweg aangehaald als Adviespunt).

Hoofdstuk zes bevat onze uiteindelijke conclusies en aanbevelingen.

In de gehele rapportage zijn tekstkaders met voorbeelden gebruikt. De voorbeelden hebben niet altijd een directe relatie met de tekst, maar zijn opgenomen ter illustratie en verlevendiging van (vooral) de positie van (potentiële) klokkenluiders.

De klokkenluider gestraft •

Afgelopen jaar vermoedde een inspecteur van de afdeling Toezicht Gebouwen van de deelgemeente Feijenoord in Rotterdam misstanden in moskee-internaten waar kinderen wonen. De internaten waren slecht onderhouden, leken brandonveilig en waren in strijd met het bestemmingsplan. De misstanden waren deels al bij de gemeente bekend en bovendien hield de overheid geen toezicht op de kinderen in deze internaten.

De ambtenaar probeerde de problemen eerst intern aan te kaarten, maar werd onder druk gezet om omwille van politieke redenen niet handhavend op te treden. De klokkenluider zag geen andere mogelijkheid dan de geconstateerde misstanden te bestrijden door vertrouwelijke documenten en geheime bandopnames van ambtelijke overleggen te lekken aan de media. Daarop werd hij door de gemeente ontslagen omdat hij zijn ambtsgeheim zou hebben geschonden. Bovendien zou hij met zijn onthullingen een "gevoel van onveiligheid" hebben gecreëerd bij de gemeentelijke organisatie. De klokkenluider vocht zijn strafontslag echter aan.

In een recente uitspraak van de Rotterdamse rechtbank werd het strafontslag onrecht genoemd. De rechter stelde dat de klokkenluider bescherming genoot en dat er met het verstrekken van documenten aan de media geen sprake was van plichtsverzuim. Hoewel het maken en lekken van de banden aan de pers wel als plichtsverzuim werd beoordeeld, rechtvaardigde het lekken volgens de rechter toch geen strafontslag. De voorzieningenrechter hield er nadrukkelijk rekening mee dat strafontslag in dit geval anderen zou kunnen ontmoedigen om misstanden te onthullen. De gemeente wilde echter eerst de uitspraak van de Bezwaarschriftencommissie afwachten. Die commissie adviseerde de gemeente het ontslag terug te draaien. De gemeente volgde dit advies op en heeft de ambtenaar op een andere werkplek weer in dienst genomen. Ook de aangifte die was gedaan werd ingetrokken. Wel kreeg de klokkenluider een waarschuwing en een proeftijd van twee jaar.

Recente casus van een klokkenluider bij de gemeente Rotterdam. De definitieve uitspraak volgde in april 2014.

2. Melden in Nederland: de bredere context

2.1 INLEIDING

De publieke belangstelling voor het fenomeen klokkenluiden is vooral in de afgelopen 15 jaar gegroeid. De fundering van nagenoeg alle regelingen in Nederland ligt in de “Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand” die vooruitlopend op een wijziging van de Ambtenarenwet in 2000 werd opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties na een besluit van het toenmalige kabinet Kok II.

Met het bekend worden van de bouwfraude in 2001 kreeg klokkenluiden direct een belangrijke plaats in het publieke debat.³⁾ In de Tweede Kamer werd gepleit voor een voorbeeldprocedure om het klokkenluiden in adequate banen te kunnen leiden. Het eerste voorstel omvatte daartoe onder meer wetgeving voor de bescherming van klokkenluiders.⁴⁾ De voorkeur van het kabinet ging tijdens de discussie vooral uit naar zelfregulering door sociale partners op ondernemings- en / of bedrijfstakniveau. Door het opstellen van een voorbeeldprocedure konden werkgevers en werknemers ondersteund worden bij het opstellen van klokkenluidersprocedures. Op basis van de door de minister van BZK getroffen “Regeling procedure betreffende het omgaan met een vermoeden van een misstand” is in 2001 ook de Commissie Integriteit Rijksoverheid (CIR) opgericht. In mei 2003 werd de Ambtenarenwet gewijzigd en werden de sectoren rijk, defensie, politie, provincies, gemeenten en waterschappen verplicht gesteld te beschikken over een klokkenluidersregeling. In maart 2006 volgde een qua opzet gelijke regeling voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie die werd opgenomen in de rechtspositieregelingen. Ook de andere sectoren kenden vergelijkbare regelingen.⁵⁾

Ook in de private sector ontstond belangstelling voor procedures rondom het klokkenluiden. Zowel werkgevers als werknemers bleken bij onderzoek in 2001 behoefte te hebben aan een voorbeeldprocedure die hen ondersteuning kon bieden bij het volgen van een meldprocedure. Daarop heeft de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Stichting van de Arbeid gevraagd een voorbeeldprocedure te ontwikkelen die eventueel ook in cao's konden worden opgenomen. In juli 2003 heeft de Stichting van de Arbeid haar “Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen” gepubliceerd. De verklaring moest de voorwaarden scheppen waaronder eventuele misstanden in de eigen organisatie aangekaart en opgelost konden worden. Daarmee kan worden voorkomen dat het opmerken van een misstand tot extern klokkenluiden leidt omdat de interne procedure deze al erkent en oplost.

In december 2004 heeft de Sociaal Economische Raad (SER) de minister van SZW geadviseerd dat de voorbeeldprocedure van de Stichting van de Arbeid navolging verdiende, waarbij een situatie werd beoogd waarin door organisaties zelf zou worden voorzien in een adequate meldprocedure. De SER zag daarnaast geen aanleiding voor het instellen van een commissie waar potentiële klokkenluiders met vermoedens van een misstand terecht zouden kunnen. De geldende wetgeving bood samen met de voorbeeldprocedure van de Stichting van de Arbeid voldoende bescherming en derhalve werd ook het instellen van een fonds voorlopig niet nodig geacht.⁶⁾ De minister van SZW heeft toen de Tweede Kamer beloofd de praktijk van zelfregulering na drie jaar te zullen evalueren.⁷⁾

3) Evaluatie zelfregulering klokkenluidersprocedures, Ecorys, 2006

4) Kamerstukken II, 28 990, Initiatiefwetsvoorstel lid Van Gent, 2002-2003

5) Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector, Bovens, 2008

6) Advies 2004/14 klokkenluiders, SER, 22 december 2004

7) Kamerstukken II, 19200 XV, nr. 9, 2003-2004

Eind 2006 ging de CIR over in de Commissie Integriteit Overheid (CIO), gebaseerd op een wijziging van de Ambtenarenwet, Militaire Ambtenarenwet en Politiewet 1993 en verankerd in een aantal rechtspositiereglementen die van toepassing zijn op ambtenaren werkzaam in de sectoren Rijk, Defensie en Politie.⁸⁾ Eind 2007 kondigde het toenmalige kabinet aan te bezien of de instelling van een Advies- en Verwijspunt Klokkenluiden bij zou kunnen dragen aan het vertrouwen van klokkenluiders en zo de meldingsbereidheid zou kunnen vergroten. Een evaluatie van de klokkenluidersregelingen in de publieke sector in 2008 bevestigde de meerwaarde die een dergelijke organisatie voor klokkenluiders kon betekenen.⁹⁾

De huidige regelingen

De Ambtenarenwet bevat een verplichting voor *alle overheden* om een procedure vast te stellen voor het melden van vermoedens van misstanden. Daarnaast regelt de Ambtenarenwet de bescherming van de ambtenaar die de melding doet.

In de afgelopen jaren zijn verder maatregelen genomen om het klokkenluidersbeleid, dat de overheid ten behoeve van de publieke en private sector heeft vormgegeven, te versterken. Zo zijn in 2012 het “Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie” en het “Tijdelijk besluit Commissie advies- en verwijspunt Klokkenluiden” gepresenteerd. Met deze besluiten zijn procedures en regels voor klokkenluiden geïntroduceerd én werden twee organisaties ingesteld: een onderzoekscommissie voor misstanden – de opvolger van de CIO, tegenwoordig opererend onder de naam Onderzoeksraad Integriteit Overheid – en een adviespunt voor (potentiële) klokkenluiders. Deze vormen samen belangrijke onderdelen van het integriteitsbeleid van de Nederlandse overheid, dat in de afgelopen jaren geleidelijk is gegroeid.

Het Adviespunt Klokkenluiders heeft vooral een adviserende en verwijzende rol voor personen die een misstand vermoeden en melding daarvan overwegen. De Onderzoeksraad Integriteit Overheid onderzoekt als externe instantie meldingen over vermoede misstanden in het openbaar bestuur.

Kernbegrip: vermoeden van misstand

Een vermoeden van een misstand is in dit onderzoek (en in bijbehorende enquête) omschreven als: “een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels; een gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu of een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst.”

Deze definitie is de definitie die ook in de regeling “melden vermoeden misstand Rijk en Politie” (artikel 1) staat vermeld.

Achterliggend doel van de huidige klokkenluidersregelingen (zo valt met name af te leiden uit de regeling Melden Vermoeden van Misstand) is dat er in elke individuele organisatie een veilig meldklimaat is en dat medewerkers daarnaast (en bij voorkeur in tweede instantie) goede mogelijkheden hebben om buiten hun eigen organisatie vermoedens van misstanden veilig te melden. Dat alles samen moet een veilig meldklimaat creëren voor werknemers. Deze maatregelen zijn doorgaans vastgelegd in cao’s, althans dat is de beleidstheorie, die niet altijd in praktijk wordt gebracht.¹⁰⁾

Daarnaast is de gedachte achter de besluiten ‘Besluit Melden Vermoeden van Misstand Rijk en Politie’ en ‘Tijdelijk Besluit Commissie advies- en verwijspunt Klokkenluiden’ dat er voor medewerkers uit de publieke en private sector wegen moeten zijn om (ook buiten hun eigen organisatie) melding te doen en advies te krijgen bij landelijke, onafhankelijke organen.

Aan een melding gaat echter veelal vooraf dat men intern melding maakt of moet maken via procedures, die per sector (en per organisatie) kunnen verschillen. De voorzieningen zijn er op gebaseerd dat elke individuele organisatie in principe zelf in staat moet zijn niet-integer gedrag uit te bannen. Pas als intern melden (in de perceptie van de melder) niet mogelijk is, men geen vertrouwen heeft in of weet heeft van de procedures, of het resultaat onbevredi-

8) Staatsblad 2003, 60

9) Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector, Bovens, 2008

10) Zie onder meer het onderzoek van Ecorys uit 2006 ‘Evaluatie zelfregulering klokkenluidersprocedures’, waar geconstateerd wordt dat op ondernemingsniveau en op brancheniveau geen klokkenluidersprocedures in cao’s zijn opgenomen.

gend is, kan men extern een melding doen. Daartoe heeft Nederland veel sectoraal georganiseerde inspecties en specifieke organisaties, waar de regelingen ondersteunend en complementair aan beogen te zijn.

“In de uitspraak zit een erkenning van het klokkenuiderschap van mijn cliënt. De rechter vindt het gerechtvaardigd dat mijn cliënt vertrouwelijke informatie verstrekte, mede omdat het openbaren van de informatie positieve effecten heeft gehad.”

- › Advocaat van de klokkenuider die misstanden in moskee-internaten in Rotterdam meldde, Anja Hoffmans, in een reactie op de uitspraak van de Rotterdamse rechtbank op 6 februari 2014.
-

De wetgeving omtrent klokkenuiders is nog steeds in beweging. Op 17 december 2013 werd het initiatiefvoorstel voor de Wet Huis voor Klokkenuiders door de Tweede Kamer aangenomen. Dit wetsvoorstel, dat tot doel heeft de voorwaarden voor het melden van maatschappelijke misstanden te verbeteren, is in mei j.l. plenair in de Eerste Kamer behandeld. De behandeling van het voorstel is na de eerste termijn van de Kamer op verzoek van de initiatiefnemers aangehouden voor nader beraad. De Wet voorziet onder meer in de oprichting van een ‘Huis voor Klokkenuiders’ dat onderzoek doet naar maatschappelijke misstanden en aanbevelingen doet om problemen op te lossen. Dit huis zou ondergebracht moeten worden bij de Nationale ombudsman. Doel van het wetsvoorstel is vooral de goede bescherming en begeleiding van klokkenuiders. Bij het beoogde Huis voor Klokkenuiders zouden misstanden in zowel de publieke als de private sector moeten kunnen worden gemeld.

“De eigen organisatie moet voor werknemers het huis zijn. Het Huis voor Klokkenuiders zou niets meer moeten zijn dan een tijdelijk logeeradres.”

- › Respondent over Huis voor Klokkenuiders
-

2.2 SCHETS VAN (INSTITUTIES IN) HET KRACHTENVELD

2.2.1 Melden in de publieke sector

Onder publieke sector verstaan we hier: rijk (de departementen en hun uitvoeringsorganisaties en inspecties), provincies, gemeenten, waterschappen.

Binnen overheidssectoren is in verschillende besluiten en regelingen vastgelegd hoe melding kan worden gemaakt van vermoede misstanden in een organisatie. Daarin zijn onder andere interne meldprocedures vastgelegd. Rijksambtenaren en de politie, het ministerie van Defensie, de provincies, gemeenten en waterschappen hebben of krijgen binnenkort een nieuwe klokkenuidersregeling.

Rijk en politie (en ZBO's)

De minister van BZK heeft een coördinerende rol bij het integriteitsbeleid in de publieke sector en een sturende rol bij het opstellen van relevante wet- en regelgeving. Daarnaast draagt de minister de verantwoordelijkheid voor het algemene personeelsbeleid bij de ministeries. Voorts zijn individuele ministers (zoals die van V&J en Defensie) zelf verantwoordelijk voor het beleid bij hun eigen ministerie en bij alle organisaties / sectoren die daaronder vallen. Zo draagt de minister van V&J de verantwoordelijkheid voor integriteitsbeleid bij de Politie.

Voorts dragen ministers zelf de verantwoordelijkheid voor het integriteitsbeleid op hun departement. Bij organisaties die meer op afstand van het Rijk opereren, zoals zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's)

ligt de verantwoordelijkheid voor een integriteitsbeleid bij de organisatie zelf, maar de verantwoordelijke minister moet de Tweede Kamer wel kunnen informeren over de mate waarin de bedrijfsvoering integer is.

Rijk en politie hanteren het 'Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie' (2009, 572). Vanuit het oogpunt van deregulering is voor beide sectoren één besluit vastgesteld met een uniforme regeling. De klokkenluider kan kiezen om de misstand (intern) te melden bij een leidinggevende binnen de organisatie of vertrouwelijk bij een vertrouwenspersoon of (extern) bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid.

Defensie

Voor militairen geldt het 'Besluit melden vermoeden van misstand bij Defensie' (2010, 706). Een militair kan melding doen bij zijn leidinggevende, bij een vertrouwenspersoon, of bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid.

Gemeenten

Gemeenten volgen veelal de 'Voorbeeldregeling Melding Vermoeden Misstand 2013' die is opgesteld door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze regeling voorziet in een interne en externe meldingsprocedure. Sinds januari 2014 is de Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid (CKGO) opgegaan in de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Doel van het samengaan is het verhogen van helderheid en eenduidigheid in de procedures en het onderzoek naar vermoede misstanden in de publieke sector. Sindsdien zijn ongeveer driehonderd gemeenten aangesloten bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. De overige gemeenten zoeken bij een melding van een vermoede misstand ad-hoc naar een oplossing of hebben in enkele gevallen een eigen gemeentelijke ombudsman.

Waterschappen

Waterschappen kunnen gebruik maken van de 'Modelregeling Melding Vermoeden Misstand en / of Integriteitschending' die is opgesteld door het A&O-fonds Waterschappen. In de modelregeling is de Onderzoeksraad Integriteit Overheid als extern

meldpunt opgenomen. In navolging van de gemeenten heeft de Unie van Waterschappen zich per januari 2014 aangesloten bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. De procedure voorziet in het melden bij leidinggevende, bij de vertrouwenspersoon of, indien daartoe aanleiding bestaat, rechtstreeks bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid.

Provincies

Provincies kennen een 'Regeling Procedure en Bescherming bij Melding van Vermoedens van een Misstand'. Deze is vastgesteld in het arbeidsvoorwaardenoverleg provincies. Het standaardprotocol, dat is vastgelegd in de regeling is geënt op de regeling en voorziet in een interne stap (eerst direct leidinggevende en dan de weg naar de vertrouwenspersoon) en extern de Onderzoeksraad Integriteit Overheid.

2.2.2 Melden in de private sector

In de private sector geldt geen overkoepelende wetgeving voor het melden van vermoedens van misstanden. Doorgaans kunnen misstanden bij een willekeurige leidinggevende gemeld worden. Ook is het mogelijk dat daartoe een functionaris of vertrouwenspersoon binnen de eigen organisatie is aangewezen.

Wel is in 2003 door de sociale partners in de Stichting van de Arbeid de 'Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen' opgesteld. Daarin is ook een voorbeeldprocedure opgenomen die door een aantal bedrijven (aangepast) wordt gehanteerd. Klokkenluiden wordt in de Verklaring omschreven als het door een werknemer extern bekendmaken van vermoedens van illegale of immorele praktijken, die plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de werkgever en waarbij een groot maatschappelijk belang in het geding is, aan personen die mogelijk actie daartegen zouden kunnen ondernemen.

Verder is in beginsel op Nederlandse beursgenoteerde vennootschappen de Corporate Governance Code van toepassing. Deze vennootschappen moeten uit hoofde van de Code beschikken over een klokkenlui-

dersregeling.¹¹⁾ De Nederlandse Code werd in 2003 door de toenmalige Commissie Tabaksblat vastgesteld en is in december 2008 geactualiseerd door de Commissie Frijns. De geactualiseerde Code is op 1 januari 2009 in werking getreden. In december 2013 is de nieuwe Monitoring Commissie Corporate Governance Code ingesteld die de actualiteit en bruikbaarheid van de Code moet bevorderen en toe moet zien op de naleving ervan.¹²⁾ Kanttekeningen daargelaten schommelt het gemiddelde nalevingspercentage de laatste jaren rond de 95 procent.¹³⁾

“Mijn collega en ik kwamen er achter dat er door onze baas geen pensioenpremie werd afgedragen. Dit heb ik aan de kaak gesteld bij mijn baas. Tot drie keer toe. Steeds zei hij dat hij er mee aan de slag ging, maar er werd niets aan gedaan. Het pensioenfonds was ook op de hoogte, maar ook daar werd niets ondernomen. Vervolgens ben ik naar de rechtsbijstand gestapt. Dit heb ik echter niet doorgezet want als het voor de rechter komt kost het me meer dan het opbrengt. Gelukkig werk ik nu ergens anders, maar het probleem is nog steeds niet opgelost.”

› Respondent 52

2.2.3 Organisaties

Er zijn verschillende organisaties die mede als doel hebben het melden van misstanden te bevorderen, misstanden op te sporen, te sanctioneren en op te lossen.

Organisaties waar men met vragen, signalen en meldingen terecht kan, kunnen grofweg verdeeld worden in inspecties, onderzoeksorganisaties, advies- en belangenorganisaties, branche- en koepelorganisaties. Het veld is omvangrijk, het Adviespunt Klokkenluiders heeft op haar website rond de dertig meldinstanties waarnaar men doorverwijst.

Onderzoeksinstanties

Naast de mogelijkheden om intern te melden kent Nederland verschillende externe instanties waar vermoedens van misstanden kunnen worden gemeld en die misstanden kunnen onderzoeken. Allereerst is er het reguliere systeem van de rechtsstaat, met politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht, de FIOD, etcetera.

Belangrijkste onderzoeksinstantie vanuit het perspectief van klokkenluiders in een groot deel van de publieke sector is de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Op deze organisatie wordt in hoofdstuk 4 verder ingegaan. Daarnaast is er een initiatief voor een overkoepelend orgaan dat zich richt op melders in de marktsector, in de vorm van een Onderzoeksraad Integriteit Markt (in oprichting).

Voorts zijn er specifieke onderzoeksinstanties, zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) en de Nationale ombudsman, die klachten van burgers over de overheid onderzoekt.

Inspecties (toezichthouders en handhavende organisaties)

Voorts zijn er vele verschillende toezichthoudende en handhavende organisaties, waar klokkenluiders terecht kunnen met waarnemingen over (vermoede) misstanden. De toezichthouders kunnen zaken voordragen voor strafrechtelijke aanpak. Besluitvorming daarover vindt plaats in samenspraak met de toezichthouder, de handhavende organisatie (zoals bijvoorbeeld de FIOD) en het Openbaar Ministerie.

Er zijn elf rijksinspecties op verschillende domeinen. De Inspectieraad (met het ondersteunende Bureau Inspectieraad) is het samenwerkingsverband van de rijksinspecties met als doel het realiseren van effectief en efficiënt toezicht in Nederland. Leden zijn de inspecteurs-generaal en hoofden van de rijksinspecties.

11) Stichting van de Arbeid, Verklaring Inzake het Omgaan Met Vermoedens van Misstanden in Ondernemingen, 24 juni 2003, Publicatienummer 6/03.

12) Commissiecorporategovernance.nl/op 20 juni 2014.

13) Corporate Governance in Nederland, Tilburg University, december 2013

ties. De inspecties hebben de taak en bevoegdheid om misstanden te onderzoeken.

Naast de inspecties kent Nederland een veelheid aan toezichthouders. Een toezichthouder is een door de overheid aangestelde, onafhankelijke en onpartijdige instantie die toeziet op de naleving van wet- en regelgeving door organisaties en zo nodig interventies pleegt. Toezicht is gericht op het voorkomen van maatschappelijk ongewenste effecten. Lokale overheden, zoals gemeenten, provincies en waterschappen, zijn in zekere mate eveneens toezichthouder. Maar ook marechaussee, politie, douane, kustwacht, belastingdienst, Rijkswaterstaat, en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) hebben toezichthoudende taken. Daarnaast zijn er ook enkele private organisaties die een wettelijke toezichtstaak hebben.

Advies- en belangenorganisaties

Er zijn verschillende instanties die het melden van het vermoeden van een misstand in Nederland faciliteren. Te denken valt hierbij aan instanties die melders alleen adviseren en doorverwijzen naar de juiste plek om melding te doen. Een belangrijke adviesorganisatie is het Adviespunt Klokkenluiders. Dit is de formele advies- en verwijzinstantie voor klokkenluiders in de publieke en private sector. Deze organisatie doet zelf geen onderzoek naar de misstand, maar adviseert de klokkenluider over stappen die genomen kunnen worden. In hoofdstuk vijf nemen we deze organisatie uitgebreid in beschouwing.

Daarnaast zijn er verschillende belangenorganisaties die aandacht vragen voor integriteitsregelingen bij hun leden of aandacht voor integer handelen in den brede. Zo zijn er diverse private initiatieven die zich richten op het behartigen van belangen van klokkenluiders of het adviseren aan klokkenluiders. Voorbeeld is de Stichting Expertgroep Klokkenluiders waar melders van misstanden in zowel de publieke als de private sector terecht kunnen. Een ander voorbeeld is Transparency International Nederland, onderdeel van een wereldwijd opererende niet-gouvernementele organisatie die zich inzet om integriteit, inzichtelijkheid en toerekenbaarheid in de samenleving te bevorderen.

Branche- en koepelorganisaties

Koepels zoals de Unie van Waterschappen, de VNG, IPO en VNO/NCW, bevorderen onder hun leden de aandacht voor integriteit in hun respectievelijke organisaties en stellen bijvoorbeeld standaardregelingen beschikbaar die leden in hun meldprotocollen op kunnen nemen.

3. Omgaan met (vermoedens van) misstanden op de ‘werkvloer’

3.1 INLEIDING

Berenschot is gevraagd om de werking van de regelingen in hun context (in het veld, bij organisaties en werknemers in de publieke en private sector) te onderzoeken. Berenschot is ook gevraagd daartoe een enquête uit te zetten, die zoveel mogelijk vergelijkbaar zou moeten zijn met de enquête, die in 2008 is gehouden bij de evaluatie van de klokkenluidersregelingen.

Om de feitelijke gang van zaken rond het signaleren, melden en opvolgen van misstanden in brede zin te kunnen beoordelen, is het van belang een aantal stappen en factoren in het ‘meldproces’ te onderscheiden.

Ten eerste de bekendheid van de regelingen. Kennen werknemers de regelingen en de bij de regelingen behorende procedures en infrastructuur? Dat is een voorwaarde om te kunnen melden.

Ten tweede is in kaart gebracht hoeveel vermoedens van misstanden er zijn onder publieke en private werknemers en van welke aard die misstanden dan zijn.

En ten derde hebben we geïnventariseerd of medewerkers met dergelijke vermoedens iets doen of niet. Met deze laatste stap is het feitelijk ‘meldgedrag’ in beeld gebracht.

Deze aspecten zijn met behulp van de enquête onderzocht. Met een aantal respondenten hebben we ná het afnemen van de enquête een telefonisch, verdiepend gesprek gevoerd. Op een aantal plaatsen vullen we de resultaten daarmee aan. Daar waar relevant en mogelijk zijn de uitkomsten van de enquête vergeleken met de resultaten van de enquête van Bovens (2008). De vergelijkbaarheid is echter niet in alle gevallen één-op-één mogelijk door

andere aanpak van het veldwerk en door wijzigingen in de vraagstelling. Bovendien is in 2008 alleen naar de publieke sector gekeken, omdat er toen nog geen regeling was waar ook de private sector onder viel.

Een vermoeden van een misstand is – na afstemming met de begeleidingscommissie – in de enquête omschreven als: “een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels; een gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu of een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst.” Dit strookt met de definitie van vermoeden van misstand zoals deze in de regelingen is genoemd.

De enquête is afgenomen onder werknemers in het publieke en het private domein. Deze twee groepen werknemers onderscheiden we steeds van elkaar. Daar waar relevant splitsen we de groep ‘publiek’ verder uit. Voor de groep ‘privaat’ staat de respons dat niet toe. Wanneer we teveel uitsplitsen worden de aantallen dan te klein om nog statistisch verantwoorde uitspraken te kunnen doen.

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste uitkomsten. Dat betekent dat niet alle vragen (even uitvoerig) aan bod komen. Voor de uitkomsten daarvan verwijzen we naar de bijlage.

3.2 BEKENDHEID MET REGELINGEN, ONDERZOEKSRAAD INTEGRITEIT OVERHEID EN ADVIESPUNT KLOKKENLUIDERS

Om veilig een vermoedelijke misstand te kunnen melden, is het van belang dat medewerkers daartoe de wegen kennen en dus weet hebben van regelingen. In de enquête is die kennis onderzocht.

TABEL 3.1 Kent uw organisatie een procedure voor het intern en / of extern melden van (een vermoeden van) een misstand?

N= 7545	INTERNE PROCEDURE		EXTERNE PROCEDURE	
	Overheid	Privaat	Overheid	Privaat
Ja, weet zeker	47,3%	43,0%	20,3%	20,8%
Ja, denk van wel	35,4%	25,7%	28,3%	24,6%
Nee, denk van niet	7,0%	11,9%	17,3%	18,3%
Nee, weet zeker van niet	1,8%	10,1%	4,7%	13,4%
Weet niet	8,4%	9,3%	29,4%	22,9%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bijna de helft van de respondenten weet zeker dat zijn organisatie een regeling heeft om zaken intern te melden (47% publieke sector, 43% private sector). Nog eens 35% in de publieke sector en 26% in de private sector dént dat er zo'n regeling is. Van het bestaan van een regeling voor extern melden is men iets minder overtuigd: in de publieke sector weet 20% zeker dat er zo'n regeling is en denkt 28% van wel. In de private sector weet 21% het zeker en denkt 25% van wel. Wanneer we deze percentages bij elkaar optellen, is het beeld positief. Van de publieke werknemers weet / denkt 83% dat er een interne regeling is, voor de private sector gaat dat om 69%. De aanwezigheid van een externe procedure is bij 49% van de publieke werknemers bekend en bij 45% van de werknemers in het bedrijfsleven. Vooral binnen de overheid zijn de regelingen met andere woorden 'wijdverbreid'. Overigens zijn bedrijven – met uitzondering van beursgenoteerde ondernemingen – niet verplicht een eigen meldingsprocedure te ontwikkelen (zie hoofdstuk 2). In 2008 gaf 30,9 % van de ambtenaren aan op de hoogte te zijn van het bestaan van een klokkenluidersregeling binnen hun eigen organisatie (Bovens, 2008). Uit onderzoek van Ecorys bleek in 2006 dat 12% van de werkgevers en 8% van de werknemers aangaf dat de onderneming waarin ze werkzaam zijn een klokkenluidersregeling kent (Ecorys, 2006). De bekendheid van de interne klokkenluidersregelingen is de afgelopen jaren daarmee toegenomen.

Binnen de overheidssectoren treden er geen grote verschillen op. Alleen 'politie' en 'defensie militair personeel' weten / denken vaker dan gemiddeld een interne procedure te hebben (respectievelijk 90% en 94% weten / denken dat er interne regeling is). Ook op de vraag of er een externe regeling is scoort 'defensie' hoger dan gemiddeld. Het burgerpersoneel weet / denkt in 58% van de gevallen dat dit zo is, tegen 69% van het militair personeel.

Van de publieke respondenten kent 21% de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Circa 7% van de publieke respondenten is bekend met de Onderzoeksraad Integriteit Overheid, ongeveer 14% heeft er vaag van gehoord. 79% van de publieke respondenten kent de Onderzoeksraad Integriteit Overheid niet. Van de respondenten die de Onderzoeksraad Integriteit Overheid kennen, hebben de meesten (40%) die kennis uit de media. In 2008 werd geconcludeerd dat de regeling, en daarmee ook het bestaan van de commissie – de voorloper van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid – bij 30% van de ambtenaren bekend was (Bovens, 2008). Ten tijde van deze evaluatie bestond het Adviespunt Klokkenluiders nog niet. De bekendheid van het Adviespunt Klokkenluiders is groter dan de bekendheid van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Circa 21% van de publieke respondenten kent hen, 25% van de private. Daarbij geven ook nog 39% (publiek) en 40% (privaat) aan het Adviespunt Klokkenluiders vaag te kennen. Het overgrote deel (83 - 91%) dat Adviespunt Klokkenluiders kent, is van het bestaan op de hoogte via de media.

De aanwezigheid van vertrouwenspersonen – een belangrijk kenmerk van veel regelingen – is in de publieke sector goed bekend: daar weet 84% zeker dat er een vertrouwenspersoon is, terwijl 12% denkt van wel. Daar tegenover staan 58% ‘zeker wetters’ in de private sector en een groep van 16% die denkt dat er een vertrouwenspersoon is. Met name de *vertrouwenspersonen* zijn dus breed vertegenwoordigd en genieten relatief veel bekendheid. Formeel zal dit vaak gaan om de vertrouwenspersoon ‘ongewenst gedrag’. Op basis van de Arbowet kennen veel organisaties een regeling voor de omgang met ongewenste omgangsvormen (seksueel en overig), waaronder ook het aanwijzen van een vertrouwenspersoon valt (VPOO). Uit de interviews komt echter naar voren dat ‘melders’ minder formeel redeneren en met een breed scala aan signalen / misstanden bij de vertrouwenspersoon aankloppen, definities zijn niet / niet alleen leidend voor melders, aldus vele van de respondenten en gesprekspartners.

Opvallend is dat er meer organisaties met vertrouwenspersonen lijken te zijn dan regelingen. De bekendheid van regelingen scoort immers substantieel lager dan de aanwezigheid van vertrouwenspersonen. Blijkbaar kent men in veel gevallen de regeling niet maar is men wel op de hoogte van de bijbehorende infrastructuur. Overigens is voorzichtigheid hier wel geboden. Het ‘hebben’ van een vertrouwenspersoon is niet per definitie gebonden aan een regeling.

Daarnaast is kennis over mogelijke rechtsbescherming bevestigd.

TABEL 3.2 Voorziet uw organisatie in rechtsbescherming voor melders van (vermoede) misstanden?

N = 7545	OVERHEID	PRIVAAT
Ja, dat weet ik zeker	12,9%	11,9%
Ja, ik denk van wel	30,9%	25,4%
Nee, ik denk van niet	13,7%	15,6%
Nee, ik weet zeker van niet	3,3%	10,2%
Dat weet ik niet	39,2%	36,8%
Totaal	100%	100%

Of er rechtsbescherming geboden wordt, weet 37% (private sector) en 39% (publieke sector) van de werknemers niet. Rond de 13% (publieke én private sector) weet zeker dat er wél een vorm van rechtsbescherming is, 31% (publiek) versus 25% (privaat) denkt dat er wel rechtsbescherming is. Als we deze percentages bij elkaar optellen, komen we op 44% in de publieke sector die denkt / weet dat er rechtsbescherming voor klokkenluiders geregeld is, tegen 37% in de private sector.

TABEL 3.3 Is het binnen uw organisatie mogelijk vertrouwelijk te melden? Dat houdt in dat de identiteit van de melder wel bekend is maar afgeschermd blijft.

N = 7545	OVERHEID	PRIVAAT
Ja, dat weet ik zeker	25,2%	24,6%
Ja, ik denk van wel	34,4%	33,3%
Nee, ik denk van niet	12,1%	14,0%
Nee, ik weet zeker van niet	3,8%	8,4%
Dat weet ik niet	24,5%	19,7%
Totaal	100%	100%

Met de mogelijkheden om vertrouwelijk te melden is men beperkt bekend: een kwart kent deze mogelijkheid niet, een kwart denkt zeker te weten dat dit kan, de rest van de respondenten zit daar tussenin. Een groter deel (58% privaats / 60% publiek) denkt dat vertrouwelijk melden wel mogelijk is, tegen een kleiner deel dat denkt dat het niet mogelijk is.

3.3 AARD EN OMVANG VAN (VERMOEDEN VAN) MISSTANDEN

Voorafgaand aan het melden van een (vermoeden van) een misstand moet men eerst een vermoeden hebben. Het signaleren van misstanden is een afzonderlijk stadium, dat voorafgaat aan melden. Van de respondenten die werkzaam zijn in de private sector geeft 22% aan dat zij in de afgelopen twee jaar één of meer misstanden hebben gezien. Van de respondenten uit de publieke sector is dit percentage 29%.

In de meeste gevallen gaat het om een signalering van één tot zes misstanden in de afgelopen twee jaar,

(overheid 88%, privaat 82%) waarbij in beide sectoren het zwaartepunt ligt op drie tot zes misstanden in de afgelopen twee jaar.

TABEL 3.4 Heeft u in de afgelopen twee jaar in uw werk vermoedens gehad van misstanden?

N = 7545	OVERHEID	PRIVAAT
Ja	28,8%	21,5%
Nee	71,2%	78,5%
Totaal	100%	100%

Nader inzoomend op de groep publieke medewerkers zijn er bij de politie (39%) de meeste vermoedens van misstanden en bij waterschappen de minste (21%). De andere publieke sectoren vallen binnen deze range.

De vermoede misstanden betreffen meestal een, in de ogen van de respondent, 'schending van de regels' (55%). Dit komt overeen met de beschrijving die de respondenten veelal gebruikten in de evaluatie van 2008. Hierna volgen 'misbruik van bevoegdheden' en 'misbruik van gezagsrelatie', voor de private sector respectievelijk 39% en 46%, voor de publieke sector is dit respectievelijk 44% en 41%.

TABEL 3.5 Om wat voor soort misstand ging het? (meerdere antwoorden mogelijk)

N = 1994	OVERHEID	PRIVAAT
Strafbaar feit	15,9%	14,3%
Schending van regels, bijvoorbeeld een gedragscode	55,7%	54,9%
Misleiden van Justitie	2,3%	2,6%
Activiteit of handeling waardoor de volksgezondheid in gevaar kwam / zou kunnen komen	2,7%	10,3%
Activiteit of handeling waardoor het milieu in gevaar kwam/zou kunnen komen	2,7%	7,1%
Activiteit of handeling waardoor de veiligheid in gevaar kwam / zou kunnen komen	8,5%	22,4%

Achterhouden van informatie over mogelijk schadelijke activiteiten	8,0%	10,7%
Misbruik van bevoegdheden	44,3%	39,1%
Misbruik van de gezagsrelatie	40,8%	46,2%
Onbehoorlijk gedrag	42,9%	34,2%
Anders	11,3%	6,6%

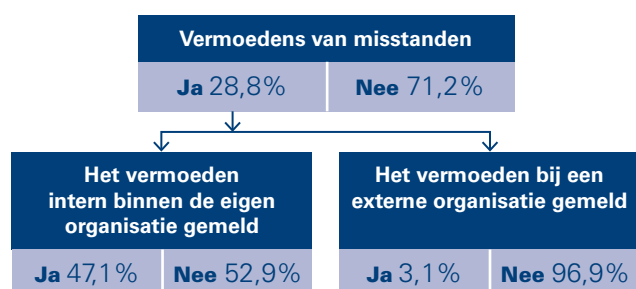
3.4 MELDEN VAN (VERMOEDENS VAN) MISSTANDEN

Van de respondenten die in de afgelopen twee jaar één of meer misstanden hebben gezien, hebben respectievelijk 47% (publieke sector) en 52% (private sector) melding hiervan gemaakt binnen de eigen organisatie. Met andere woorden, *grofweg een kwart van de respondenten ziet één of meer misstanden. Ongeveer de helft van deze werknemers maakt daar melding van.* Het verschil in percentages tussen de private en publieke sector is betrekkelijk gering.

Melden misstanden binnen de overheid

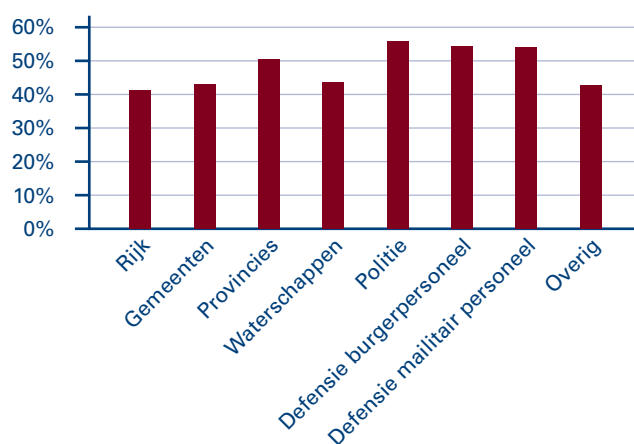
Van de respondenten uit de overheidssector die zeggen een vermoeden van een misstand te hebben gehad, heeft 47% melding gemaakt binnen de eigen organisatie. Een veel kleinere fractie heeft ook extern gemeld. Dit percentage 'interne melders' is iets lager dan het percentage dat naar voren kwam in de evaluatie van Bovens (2008). Hier kwam naar voren dat 34% van de respondenten die een misstand vermoedt dit niet meldt, 66% van de respondenten die een vermoeden van een misstand hadden heeft hier wel melding van gemaakt.

FIGUUR 3.1 Melden van misstanden binnen de overheid



Wanneer we dieper inzoomen op de diverse overheidssectoren zien we dat met name medewerkers van politie en defensie relatief vaak melden. Zij zijn – zo hebben we eerder geconstateerd – ook beter bekend met de regelingen op dit gebied.

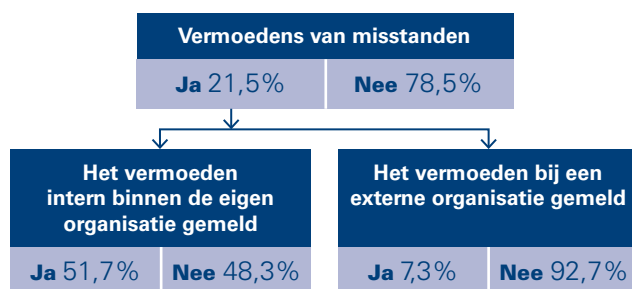
FIGUUR 3.2 Melders van (vermoedens van) misstanden uitgesplitst naar sector



Melden misstanden in de private sector

Binnen de private sector heeft 52% van de groep, die een vermoeden van een misstand heeft, dit ook daadwerkelijk gemeld. Dit percentage ligt iets hoger dan in de publieke sector, maar het verschil is niet substantieel. In de publieke sector ziet men relatief vaker een misstand dan in de private sector. Toch wordt daar minder vaak gemeld. Net als in de publieke sector heeft een veel kleiner deel extern gemeld.

FIGUUR 3.3 Melden van misstanden in de private sector

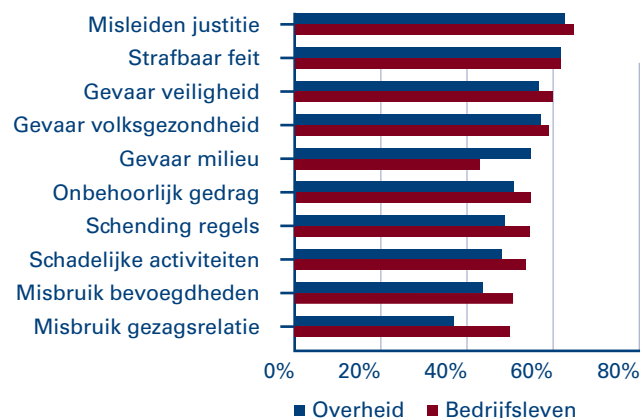


Welke misstanden worden gemeld?

Uit onderstaand figuur blijkt dat het percentage gemelde misstanden niet alleen varieert tussen overheid en bedrijfsleven maar ook tussen verschillende typen misstanden. Met name het 'misleiden van justitie' en een 'vermoeden van een strafbaar feit' zijn relatief vaak aanleiding om te melden. Voor bijvoorbeeld 'misbruik gezagsrelatie' geldt dat veel minder, met name bij de overheid. Bij bedrijven wordt het ontstaan van gevaar voor het milieu relatief weinig gemeld.

'vermoeden van een strafbaar feit' zijn relatief vaak aanleiding om te melden. Voor bijvoorbeeld 'misbruik gezagsrelatie' geldt dat veel minder, met name bij de overheid. Bij bedrijven wordt het ontstaan van gevaar voor het milieu relatief weinig gemeld.

FIGUUR 3.4 Percentage gemelde misstanden per soort misstand



3.5 WEL / NIET MELDEN NADER GEANALYSEERD

Uit het voorgaande is af te leiden dat ongeveer de helft van de vermoede misstanden **niet** intern zijn gemeld (53% in de publieke sector en 48% in de private sector). De meest genoemde reden om geen melding te maken, is de angst voor persoonlijke negatieve gevolgen. Voor 54% van de niet-melders in de publieke sector en 58% in de private sector is dit het motief. Een andere reden die vaak genoemd wordt is het 'gebrek aan vertrouwen in de procedures'. Dit wordt door 45% van de niet-melders binnen de overheidssector en 41% van de niet-melders in de private sector genoemd. Op de derde en vierde plaats worden het niet kunnen bewijzen en het niet direct bij de misstand betrokken zijn als reden genoemd om niet te melden. Dit werd in de publieke sector door respectievelijk 33% en 32% van de niet-melders genoemd. In de private sector werden beide redenen door 35% van de niet-melders genoemd. Overige redenen die respondenten (tussen de 10% en 20%) benoemen om niet te melden zijn dat ze niemand in de problemen willen brengen, dat ze de procedures voor melden niet kennen en dat de vermoede misstand niet ernstig genoeg is.

“Ik werk in een één op één situatie. Bij de Deken van de Orde van Advocaten heb ik gemeld wat voor misstanden ik heb gezien. Zij kunnen hier echter niets mee doen als ik er geen officiële klacht van maak. Dat laatste vind ik moeilijk om te doen. Het is tenslotte het woord van mijn leidinggevende tegen het mijne.”

› Respondent123

TABEL 3.6 Redenen om niet te melden (meerdere antwoorden mogelijk)

N = 1016	OVERHEID	PRIVAAT
Niet ernstig genoeg	11,5%	9,6%
Ik kon het niet bewijzen	33,1%	34,9%
Ik was niet direct betrokken	31,8%	34,5%
Mijn leidinggevende raadde de melding af	1,8%	1,6%
Mijn omgeving raadde de melding af	8,3%	6,8%
Het medezeggenschapsorgaan / vertrouwenspersoon raadde de melding af	0,9%	0,4%
Externe instantie raadde de melding af	0,1%	0,4%
Wil niemand in de problemen brengen	12,4%	19,7%
Wil mijn organisatie niet in een kwaad daglicht stellen	6,9%	7,6%
Bang voor negatieve gevolgen voor mezelf	54,2%	57,8%
Geen vertrouwen in de procedures	44,9%	40,6%
Ken de procedures niet	11,2%	10,4%
Misstand was al gemeld	6,8%	6,4%
We hebben het onderling opgelost	2,0%	4,8%
Anders	12,3%	4,0%

Verder vallen twee zaken op in voorgaande tabel. Een deel van de niet-melders durft geen melding te doen om ‘verkeerde redenen’, zoals angst voor negatieve gevolgen en / of een gebrek aan vertrouwen in de procedures. Een ander deel lijkt echter geen melding gedaan te hebben omdat de misstand – in hun ogen – niet ernstig genoeg was, er onvoldoende bewijs was en / of al een melding gedaan was. Het niet-melden op zichzelf is daarmee niet per definitie een onwenselijk fenomeen.

“Op mijn werk komen veel dampen vrij bij het lassen. Die maken me moe en ik krijg er hoofdpijn van. Ik heb dit wel gemeld bij mijn baas, maar die antwoordde dat ik maar een deur open moet zetten. Mijn melding wordt dus niet serieus genomen en ik weet niet wat ik verder nog kan doen. Ik durf er niet nog een keer over te beginnen, want dan verlies ik mijn baan”

› Respondent 116

Meldgedrag nader verkend: de relatie met de organisatiecultuur

In de enquête hebben we de samenhang tussen het signaleren/melden van misstanden en de organisatiecultuur nader onderzocht. Op voorhand was namelijk de verwachting dat cultuur mogelijk een belangrijke bepalende factor voor het meldgedrag zou kunnen zijn. Om deze hypothese te toetsen hebben we de respondenten een serie vragen over de organisatiecultuur voorgelegd en deze vervolgens in verband gebracht met het meldgedrag.

“Ik voel me geen klokkenluider want er heerst hier een zeer open cultuur. Daardoor voel ik me veilig om misstanden te melden.”

› Respondent 225

Door de bank genomen valt op dat medewerkers uit de private sector per saldo een positievere perceptie hebben van de cultuur van hun eigen organisatie dan medewerkers uit de publieke sector. Zo is 48% van de werknemers uit de publieke sector over het geheel genomen tevreden over de organisatiecultuur, tegen 59% in de private sector. Andersom is 20% in de publieke sector negatief over de cultuur, tegen 16% in de private sector. In de private sector heeft men kortom iets vaker een uitgesproken beeld van de organisatiecultuur.

Aan de respondenten is een serie stellingen voorgesteld aan de hand waarvan de organisatiecultuur is getypeerd (zie tabellenbijlage). Nadere analyse wijst uit dat met name “onderling vertrouwen”, “het zich veilig voelen in de organisatie” en “een directie die te vertrouwen is” per saldo de belangrijkste factoren zijn die de tevredenheid over de eigen organisatiecultuur bepalen.

“Angst en gelatenheid karakteriseren de cultuur op mijn werk. Als ik iets meemaak wat gemeld zou moeten worden, kan ik het nog beter aan een cliënt vertellen want die luistert tenminste. Ik heb enkele malen kwesties, die ik omschrijf als misstand aan de orde geprobeerd te stellen. De leiding doet of kan er niets mee, intern melden helpt niet, ik heb op allerlei plaatsen aangeklopt, me zelfs extern laten adviseren, ik heb het uiteindelijk opgegeven. Dat geldt denk ik voor veel van mijn collega’s, die iets willen melden, ook.”

› Respondent 276

Vervolgens hebben we gezien wat de samenhang is tussen – aan de ene kant – de kennis van de regelin-

gen, de aanwezigheid van procedures en de tevredenheid van de organisatiecultuur en – aan de andere kant – het vermoeden en daadwerkelijk melden van misstanden. Uit deze analyse blijkt dat het vermoeden van misstanden positief samenhangt met de kennis van regelingen. Uiteraard zegt dit niets over de feitelijke causaliteit. Het is mogelijk dat men door méér kennis van regeling eerder misstanden ziet. Het kan ook zijn dat vermoedens van een misstand ertoe leiden dat men beter bekend raakt met de regeling.

FIGUUR 3.5 Cultuuraspecten in relatie tot het hebben van vermoeden van misstanden



Opvallend zijn de negatieve verbanden tussen 1) tevredenheid over de organisatiecultuur en het vermoeden van misstanden anderzijds en 2) de aanwezigheid van procedures enerzijds en het vermoeden van misstanden anderzijds: in organisaties waarin men ontevreden is over de cultuur en waarin weinig meldprocedures aanwezig zijn, komen vaker vermoedens van misstanden voor. En andersom: in organisaties waarin werknemers tevreden zijn over de cultuur en waar meldprocedures aanwezig zijn komen minder vermoedens van misstanden voor.

Voor het melden van misstanden blijken de verbanden anders te liggen. Naarmate men méér kennis heeft van regelingen, tevredener is over de organisatiecultuur en over meer procedures beschikt, meldt men meer.

FIGUUR 3.6 Cultuuraspecten in relatie tot meldgedrag



Kortom, tevredenheid over de eigen organisatiecultuur, de aanwezigheid van meldprocedures en meldinfrastructuur maken dat men minder misstan-

den signaleert.. Tegelijkertijd geldt dat gesignaleerde misstanden vaker gemeld worden. Het mes snijdt dus aan twee kanten.

“Cultuur wordt bepaald door kleine dingen. Organisaties hebben vaak te kampen met ‘gegroeide omstandigheden’ die niet echt integer zijn maar ook weer geen misstand vormen. Het gaat om het internaliseren van integer gedrag. Dat begint met het ‘levend’ houdend van het onderwerp integriteit. Het opstellen van meldregelingen helpt, maar alleen als die deel uitmaken van een cultuur waarin melden de regel is.”

› Respondent over cultuur en integriteit

3.6 WAAR MELDEN?

Als men intern melding maakt van een misstand dan doet men dit in de meeste gevallen bij de directe leidinggevende. Bijna drie kwart (73%) van de melders in de publieke sector en 71% van de melders in de private sector. In de evaluatie van 2008 lag dit percentage veel lager, toen gaf 49% van de respondenten die een misstand vermoedde aan dit bij de directe leidinggevende gemeld te hebben.

Naast de direct leidinggevende worden vermoedens van misstanden vaak gemeld bij de top van de organisatie én de directe collega's (respectievelijk 29% en 27% in de overheidssector en 36% en 35% in de private sector). De vertrouwenspersoon en medezeggenschapsraad worden minder vaak benaderd om een misstand te melden (in de overheidssector respectievelijk 21% en 20%, in de private sector respectievelijk 13% en 11% van de gevallen).

TABEL 3.7 Bij wie heeft u intern melding gemaakt van de vermoede misstand? (meerdere antwoorden mogelijk)

N = 964	OVERHEID	PRIVAAT
Bij collega's*	26,6%	34,9%
Bij direct leidinggevende	73,0%	70,9%
Bij top van de organisatie / directie	29,2%	35,6%
Bij vertrouwenspersoon (waaronder ook compliance officer / bedrijfsarts)	20,5%	20,0%
Bij het medezeggenschapsorgaan (o.a. ondernemingsraad / personeelsvertegenwoordiging)	12,8%	10,5%
Anders	9,0%	5,1%

* Melden bij een collega betreft geen melding volgens de algemeen geldende definitie in dit rapport. Het is daarbij ook niet aan de collega om verdere stappen te ondernemen.

Als respondenten bij een *externe organisatie* melding hebben gemaakt van de vermoede misstand hebben zij dit meestal gedaan bij de politie of de vakbond. Verder zijn inspecties, ombudsman en media genoemd. Ook de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is naar voren gekomen. Gezien de geringe aantallen zijn verdere uitspraken hierover niet mogelijk.

“Ik heb de misstand niet bij een externe organisatie gemeld. Dit heb ik niet gedaan omdat deze misstand zich op een hoog niveau afspeelt. Het voelde niet goed om ermee buiten de organisatie te gaan omdat de machten die hiermee gepaard gaan te groot zijn. Als ik dit zou doen zou ik in een bepaalde hoek geduwd worden en dan zou het mij zeer lastig gemaakt worden.”

› Respondent 250

De redenen die men geeft om de misstanden bij een externe organisatie te melden verschillen tussen de private en de publieke sector. In de private sector is de meest genoemde reden het gebrek aan vertrouwen in de eigen regeling (54% van de externe melders) gevolgd door de reden dat men intern vastloopt (36% van de externe melders).

Binnen de publieke sector worden als voornaamste redenen genoemd dat de interne procedure dat voorschrijft (33% van externe melders) gevolgd door het gebrek aan vertrouwen in de eigen regeling en dat men intern vastloopt (beide 28% van de melders).

3.7 GEVOLGEN VAN DE MELDING

In de enquête is doorgevraagd naar de gevolgen die de melding heeft gehad, zowel voor de organisatie als voor de melder persoonlijk.

“De burgemeester heeft een mediator ingeschakeld om de relatie tussen mijn collega’s en de nieuwe directeuren te verbeteren. Mijn collega’s zijn weer aan het werk, maar de directeuren en mijn collega’s ontwijken elkaar. De werksfeer is er dus niet op verbeterd.”

› Respondent 212

Uit onderstaande tabel blijkt dat ruwweg een derde van de respondenten negatieve gevolgen heeft ondervonden van de melding. Dat geldt voor zowel hem / haar persoonlijk als voor de organisatie. Rond de 20% van de melders ervaart de gevolgen als positief, een even groot deel ziet zowel positieve als negatieve consequenties. Opvallend is ook het grote deel dat geen enkel gevolg heeft ervaren. Dit laatste is lastig te duiden. We hebben daarop niet gericht doorgevraagd. Tot slot valt op dat de overheid over de gehele linie licht positiever scoort dan de private sector.

TABEL 3.8 Hoe beoordeelt u de gevolgen van de melding?

N=979	OVERHEID		PRIVAAT	
	Gevolgen organisatie	Gevolgen persoonlijk	Gevolgen organisatie	Gevolgen persoonlijk
Positief	25,0%	21,2%	22,5%	17,3%
Negatief	33,5%	31,9%	34,5%	35,9%
Zowel positief als negatief	21,7%	16,8%	20,8%	21,5%
Geen	19,7%	30,1%	22,2%	25,4%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Op de vraag wat de positieve gevolgen voor de organisatie zijn, worden oplossing misstand (65% publiek / 62% privaat), voorkomen van nieuwe mis-

standen (36% in beide sectoren) en verbetering van het werkklimaat (23% publiek en 29% privaat) het meeste genoemd.

TABEL 3.9 Wat zijn de positieve gevolgen voor uw organisatie? (meerdere antwoorden mogelijk)

N=448	OVERHEID	PRIVAAT
Misstand is aangepakt / opgelost / beëindigd	64,9%	61,8%
Toekomstige misstanden worden voorkomen	36,3%	35,8%
Drempel om misstanden te melden zijn verkleind	16,0%	16,3%
Wantrouwen in de organisatie is afgenomen	9,5%	4,9%
Werkklimaat is verbeterd	23,1%	29,3%
Anders	12,3%	11,4%

“Het melden van deze misstanden heeft negatieve gevolgen gehad voor mij. Tijdens verschillende functioneringsgesprekken voor mijn melding was mij toegezegd dat ik met ingang van het nieuwe jaar promotie zou maken. In het functioneringsgesprek na de melding was dit ineens van de baan.”

› Respondent 250

De genoemde negatieve gevolgen zijn tegengesteld. Meer dan de helft (58% publiek en 57% privaat) van de melders die negatieve gevolgen hebben onderzonden, stellen dat de misstand niet is opgelost dan wel dat nieuwe misstanden zijn voorkomen (40% publiek / 53% privaat). Een groot deel is van mening dat het wantrouwen in de organisatie is toegenomen (45% publiek versus 50% privaat) en zo'n twee vijfde stelt dat het werkklimaat is verslechterd. Iets minder dan een kwart is van mening dat de drempel om opnieuw te melden is verhoogd.

“Ik heb problemen met mijn manager besproken maar hij wuift het weg en zegt dat het niet waar is. Daarna heb ik hier melding van gemaakt bij de leidinggevenden boven mijn manager. Maar ook hier is niets op terug gekomen. Vervolgens heb ik een advocaat in de arm genomen en nu ben ik op non-actief gezet en proberen ze mijn contract te ontbinden.”

› Respondent 243

TABEL 3.10 Wat zijn de negatieve gevolgen voor uw organisatie? (meerdere antwoorden mogelijk)

N=541	OVERHEID	PRIVAAT
Misstand is niet aangepakt / opgelost / beëindigd	58,3%	56,7%
Toekomstige misstanden worden niet voorkomen	40,4%	53,5%
Drempels om te melden zijn verhoogd	23,2%	24,2%
Wantrouwen in de organisatie is toegenomen	44,5%	49,7%
Werkklimaat is verslechterd	38,0%	40,1%
Anders	13,0%	7,0%

TABEL 3.11 Wat zijn de positieve gevolgen voor u persoonlijk?
(meerdere antwoorden mogelijk)

N = 374	OVERHEID	PRIVAAT
Veel waardering ontvangen	18,9%	30,0%
Beter loopbaanperspectief	1,5%	3,6%
Meer zelfvertrouwen	20,5%	23,6%
Genoegdoening	37,9%	51,8%
Betere gezondheid	9,5%	12,7%
Verbetering van de privésituatie	4,2%	8,2%
Anders	35,6%	13,6%

Als voorbeelden van positieve gevolgen voor de persoon worden het vaakst genoemd: genoegdoening, waardering en de vergroting van het zelfvertrouwen. Opvallend is dat deze positieve gevolgen sterker optreden in de private sector dan in de publieke.

Bijzonder is dat dit ook geldt voor de negatieve gevolgen. Veel van deze gevolgen treden sterker op in de private sector dan in de publieke. Als negatieve persoonlijke gevolgen zijn onder meer genoemd: een groeiend gevoel van frustratie, verslechterd loopbaanperspectief, verminderde gezondheid en een gevoel van buitengesloten worden. Een deel van de melders (5% publiek en 17% privaat) heeft zelfs ontslag genomen.

“Na mijn melding is er direct een open gesprek gevoerd. De misstand is opgeheven en nu is het op orde, er is verduidelijking gekomen. Het recht van de medewerker staat nu weer recht overeind.”

› Respondent 235

TABEL 3.12 Wat zijn de negatieve gevolgen voor u persoonlijk?
(meerdere antwoorden mogelijk)

N = 502	OVERHEID	PRIVAAT
Ontslagen / zelf ontslag genomen	5,0%	17,2%
Overgeplaatst naar andere vestiging / afdeling	14,5%	10,4%
Ik word buitengesloten	26,8%	30,7%
Mijn loopbaanperspectief is verslechterd	42,2%	38,7%
Verlies van zelfvertrouwen	27,7%	32,5%
Groeiend gevoel van frustratie	62,2%	73,6%
Mijn gezondheid lijdt eronder	36,6%	46,6%
Verslechtering van de privésituatie	13,0%	17,8%
Anders	25,4%	13,5%

“De misstanden die ik zag op mijn werk heb ik bij de vakbond gemeld en ik heb een advocaat in de arm genomen. Als gevolg hiervan heeft mijn baas mij van internationale routes afgehaald en rijd ik nu rondjes om de kerk.”

› Respondent 27

“Ik ben werkzaam bij de politie en heb een misstand gemeld bij mijn leidinggevende, maar die heeft er niks mee gedaan. Door het melden van deze misstand weet ik wel dat ik geen promotie meer zal maken. Ze vinden het niet leuk als je misstanden meldt. Ze zullen zorgen dat ik op straat blijf.”

› Respondent 104

3.8 ONDERSTEUNING BIJ MELDEN

Binnen de publieke sector geeft meer dan de helft van de respondenten aan géén ondersteuning ontvangen te hebben bij het doen van de melding. Binnen de private sector is dit 45%. De respondenten, die wel ondersteuning gekregen hebben bij het doen van de melding, hebben met name morele steun ontvangen van de eigen organisatie en van familie en vrienden.

TABEL 3.13 Heeft u ondersteuning ontvangen bij het doen van de melding?

N=979	OVERHEID	PRIVAAT
Nee	51,8%	45,1%
Ja, voorlichting vanuit mijn eigen organisatie	10,4%	10,6%
Ja, voorlichting van derden	3,5%	8,5%
Ja, advies vanuit mijn eigen organisatie	19,1%	9,9%
Ja, advies van derden	7,8%	10,2%
Ja, financiële / juridische bijstand vanuit mijn eigen organisatie	2,2%	0,7%
Ja, financiële / juridische bijstand van derden	3,3%	4,6%
Ja, morele bijstand vanuit mijn eigen organisatie	16,4%	19,4%
Ja, morele bijstand van familie / vrienden	15,3%	27,5%

Bijna een derde van de melders geeft aan dat ze graag morele bijstand had gekregen vanuit de eigen organisatie. Binnen de overheid geeft één op de vijf respondenten aan dat hij / zij graag advies uit de eigen organisatie had willen krijgen bij de melding. Binnen de private sector is dit zelfs een kwart van de respondenten. Enkele procenten hadden graag financiële / juridische bijstand van derden ontvangen. Het grootste deel van de respondenten geeft echter aan geen ondersteuning nodig te hebben geacht bij het doen van de melding.

TABEL 3.14 Welke ondersteuning had u kunnen gebruiken bij het doen van de melding? (meerdere antwoorden mogelijk)

N=979	OVERHEID	PRIVAAT
Geen	40,3%	31,7%
Ja, voorlichting vanuit mijn eigen organisatie	16,8%	18,7%
Ja, voorlichting van derden	6,0%	9,9%
Ja, advies vanuit mijn eigen organisatie	18,3%	24,3%
Ja, advies van derden	9,8%	11,6%
Ja, financiële / juridische bijstand vanuit mijn eigen organisatie	8,1%	3,9%
Ja, financiële / juridische bijstand van derden	3,7%	6,3%
Ja, morele bijstand vanuit mijn eigen organisatie	31,7%	27,8%
Ja, morele bijstand van familie / vrienden	3,3%	3,9%

Tot slot hebben we de melders de vraag voorgelegd of men met de kennis van nu opnieuw zou melden. Daarop antwoordt zowel in de publieke als bij de private sector de overgrote meerderheid van hen bevestigend (70%). Slechts 15% in de publieke sector en 16% in de private zegt niet meer te zullen melden. De overigen weten het niet.

4. Adviespunt Klokkenluiders

4.1 INLEIDING

Aan de instelling van het Adviespunt Klokkenluiders ging een langlopende (parlementaire) discussie vooraf. Eind 2007 kondigde het toenmalige kabinet aan te bezien of de instelling van een Advies- en Verwijspunt Klokkenluiden bij zou kunnen dragen aan het vertrouwen van klokkenluiders in ‘het stelsel’ en zo de meldingsbereidheid zou kunnen verhogen. Een parallel werd daarbij getrokken met de Britse organisatie *Public Concern at Work*¹⁴). Dat een dergelijke organisatie ook in de Nederlandse context meerwaarde kan hebben, wordt bevestigd in de *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector* (Bovens, 2008)¹⁵). De inrichting van een adviespunt is als aanbeveling in het evaluatierapport opgenomen.

De betrokken sociale partners, te weten de *Stichting van de Arbeid* en de *Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid*, deelden deze aanbeveling. Vervolgens heeft het toenmalige kabinet in juli 2009 besloten tot de instelling van een advies- en verwijspunt voor klokkenluiders. Aanvankelijk was het de bedoeling om dit advies- en verwijspunt bij de Nationale ombudsman onder te brengen. Nadat gebleken was dat daarvoor onvoldoende draagvlak bestond, besloot het kabinet in november 2011 om de tijdelijke Commissie Advies- en Verwijspunt Klokkenluiden in te stellen.

4.2 JURIDISCH KADER

In het *Tijdelijk besluit Commissie Advies- en Verwijspunt Klokkenluiden* (hierna *Tijdelijk Besluit Adviespunt Klokkenluiders*) is het een en ander formeel vastgesteld¹⁶). Het Besluit – dat summier van karakter is – regelt onder meer de instelling van de *Com-*

missie Advies- en Verwijspunt Klokkenluiden (hierna *Commissie Adviespunt Klokkenluiders*), geeft een korte schets van het takenpakket, regelt de samenstelling en rechtspositie en bevat een aantal verantwoordingsbepalingen. De inhoud van deze paragraaf is ontleend aan het *Tijdelijk Besluit* en de *Nota van Toelichting*.

4.2.1 Inrichting en samenstelling

De Commissie Adviespunt Klokkenluiders bestaat uit drie leden (waaronder de voorzitter), die “onafhankelijk, vertrouwenwekkend en gezaghebbend zijn”. De leden zijn benoemd door de minister van BZK tot uiterlijk 1 juli 2015. Bij de samenstelling van de Commissie was het uitgangspunt dat de Commissie als geheel beschikt over onder meer deskundigheid op het gebied van de private en publieke sector, het openbaar bestuur, relevante wet- en regelgeving en communicatie.

Ook dient de Commissie bekend te zijn met de werkwijze van opsporingsdiensten en toezichthouders. Tot slot beschikken de leden over onder andere empathisch vermogen, visie en netwerkvaardigheid.

De Commissie laat zich ondersteunen door het bureau van het Adviespunt Klokkenluiders. Het bureau als geheel dient – zo vermeldt de *Nota van Toelichting* – over brede juridische deskundigheid te beschikken en kennis te hebben op het gebied van integriteit, het integriteitsveld en communicatie. De medewerkers dienen daarnaast empathisch vermogen te hebben en omgevingsbewust en politiek-bestuurlijk sensitief te zijn. Het bureau is alleen verantwoording schuldig aan de Commissie.

De Commissie heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid maar is onderdeel van de *rechtspersoon Staat*. Als zodanig valt de Commissie in beginsel onder de *Wet openbaarheid van bestuur (Wob)*. Omdat vertrouwelijkheid en absolute geheimhouding randvoorwaardelijk zijn voor het functioneren van de

14) *Public Concern at Work* adviseert (potentiële) klokkenluiders, ondersteunt organisaties bij het ontwikkelen en uitvoeren van hun ‘klokkenluidersbeleid’ en informeert beleidsmakers en de politici in brede zin over ‘klokkenluiderszaken’.

15) Universiteit Utrecht. In opdracht van het ministerie van BZK, eindrapport, april 2008.

16) Staatscourant 2011, nr. 427

Commissie is hierop een uitzondering gemaakt; het College van procureurs-generaal (Openbaar Ministerie) heeft – zo stelt de *Nota van Toelichting* – expliciet aangegeven geen informatie bij de Commissie op te zullen vragen. Het Adviespunt Klokkenluiders heeft formeel geen verschoningsrecht.

4.2.2 Financiën en verantwoording

De uitgaven van het Adviespunt Klokkenluiders zijn opgenomen in de begroting van het ministerie van BZK (SZW draagt overigens bij aan de financiering). Jaarlijks stelt de Commissie hiertoe een ontwerp-begroting op.

Verder doet de Commissie jaarlijks verslag van zijn werkzaamheden aan de minister van BZK, de minister van SZW, beide kamers van de Staten-Generaal, de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid.

Op verzoek van de minister stelt de Commissie desgewenst een evaluatieverslag op.

4.2.3 Doelen en taken

Met de instelling van het Adviespunt Klokkenluiders verandert het stelsel van klokkenluidersregelingen als zodanig niet. Het adviespunt heeft immers geen publiekrechtelijke bevoegdheden. De gedachte is dat het door zijn advies- en verwijfsfunctie (potentiële) klokkenluiders wegwijs maakt in het stelsel, hen adviseert over te bewandelen route(s) in concrete gevallen en dat het werkgevers informeert over relevante regelingen en de wijze waarop zij aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Voor de geleverde diensten worden geen kosten in rekening gebracht. Als sluitstuk signaleert het adviespunt relevante ontwikkelingen en communiceert deze naar zowel de overheid als de sociale partners.

Tegen deze achtergrond is het takenpakket van de Commissie Adviespunt Klokkenluiders driedelig:¹⁷⁾

1. (potentiële) klokkenluiders informatie en advies geven over en eventueel ondersteuning bieden bij mogelijke vervolgstappen
2. het signaleren van (structurele) ontwikkelingen en patronen en dit delen met organisaties voor wie dit relevant is ten behoeve van hun klokkenluidersbeleid
3. algemene voorlichting geven over het omgaan met een vermoeden van een mogelijke misstand.

De *Nota van Toelichting* stelt dat “de voornaamste taak van de Commissie is personen, (met name werknemers, ambtenaren, uitzendkrachten en zzp-ers) die (vermoedens van) misstanden aan de orde (willen) stellen waarvan zij kennis hebben vanuit hun werkzaamheden, te adviseren”¹⁸⁾. De wetgever heeft daarbij besloten om geen definitie van het begrip *misstand* in het instellingsbesluit op te nemen omdat dit zou kunnen leiden tot een onnodige beperking van de taak van de Commissie.

Bij de advisering hanteert het adviespunt als uitgangspunt dat de misstand in beginsel eerst in de betreffende organisatie aan de orde moet zijn gesteld. De Commissie kan de (potentiële) klokkenluider ondersteunen door hem / haar ‘een luisterend oor’ te bieden en zonodig te adviseren over mogelijke vervolgstappen. Het ordenen van de betreffende zaak zodat een andere instantie daarmee uit de voeten kan en het zo nodig bieden van nazorg, zijn onderdelen van het takenpakket. Van belang is dat de klokkenluider te allen tijde de regie blijft voeren. De Commissie treedt niet op als juridisch procesvertegenwoordiger.

Voor wat betreft de voorlichtingsfunctie stelt de *Nota van Toelichting* dat de Commissie bekend, goed vindbaar en laagdrempelig moet zijn voor zowel klokkenluiders, werknemers als werkgevers. De Commissie geeft bekendheid aan haar werk en haar maatschappelijke verankering, door een “informatieve website met relevante regelingen, instanties, cases, good practices, instrumenten en publicaties” te verzorgen en onderhouden¹⁹⁾.

17) Artikel 3 Tijdelijk besluit commissie advies- en verwijfspunt klokkenluiders

18) *Nota van Toelichting*, blz. 8

19) *Nota van Toelichting*, blz. 9

4.3 DE WERKZAAMHEDEN VAN HET ADVIESPUNT KLOKKENLUIDERS IN DE PRAKTIJK²⁰⁾

4.3.1 Input

Het Adviespunt Klokkenluiders is per 1 oktober 2012 operationeel. De drie leden die zitting hebben in de Commissie zijn afkomstig uit het bedrijfsleven, werknemersorganisaties en de overheid. Het bureau dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de werkzaamheden bestaat uit 5,8 fte (directeur / senior adviseur, drie senior adviseurs, bureausecretaris, administratief medewerkster en een parttime communicatieadviseur). De (juridische) deskundigheid van zowel de Commissie als het bureau is daarmee in lijn met de vereisten zoals geformuleerd in de *Nota van Toelichting*.

De begroting in 2013 bedroeg € 850.000,-.

4.3.2 Werkwijze

Informatie en adviestaak

Het Adviespunt Klokkenluiders heeft een website (www.adviespuntklokkenluiders.nl) waarop de organisatie wordt toegelicht en ook recente rapporten (bibliotheek) en links zijn opgenomen naar relevante nieuwsberichten. Los van de contactgegevens bevat de website veel informatie gericht op (potentiële) klokkenluiders. Zo worden klokkenluidersregelingen behandeld en checklisten gepresenteerd met behulp waarvan de eventuele klokkenluiderszaak goed omschreven kan worden, enzovoorts. De website is daarmee méér dan een beschrijving van het Adviespunt Klokkenluiders, ze levert potentiële klokkenluiders aanknopingspunten om hun zaak – in eerste aanleg zelf – te beoordelen en al dan niet door te zetten.

De intake, behandeling en afwikkeling van signalen en meldingen (de werkprocessen) zijn schriftelijk vastgelegd. Op hoofdlijnen verloopt dit als volgt. Eventuele melders kunnen hun zaak telefonisch,

schriftelijk of per e-mail voorleggen aan de adviseurs van het Adviespunt Klokkenluiders. De adviseurs toetsen vervolgens of het daadwerkelijk om een *klokkenluiderszaak* gaat of dat het signaal betrekking heeft op bijvoorbeeld een individueel arbeidsconflict. In het laatste geval neemt het Adviespunt Klokkenluiders de zaak niet in behandeling maar trachten – zo stelt men – de betreffende persoon wel zo goed mogelijk van dienst te zijn. Dit door hem / haar bijvoorbeeld een luisterend oor te bieden en / of door te verwijzen naar een andere instantie. Aan de afwikkeling van signalen en meldingen zijn geen ‘behandeluren’ gebonden. Door de uniciteit van de signalen is dat niet haalbaar, zo stelt het bureau.

Adviespunt Klokkenluiders’s definitie van een klokkenluider(-zaak) •

Er wordt door deskundigen ‘op het scherpst van de snede’ gedebatteerd over de *meest accurate* definitie van een klokkenluiderszaak. Van belang is dat de definities in de kern niet verschillen maar voornamelijk in details van elkaar afwijken. Voor een klokkenluider kan dat uiteraard grote consequenties hebben. Zeker wanneer sprake is van een strikt juridische interpretatie van een melding.

Ook het Adviespunt Klokkenluiders draagt bij aan het debat door bewust een – iets bredere – definitie van een klokkenluiderszaak te hanteren. Een klokkenluiderszaak – in de definitie van het Adviespunt Klokkenluiders – kenmerkt zich door:

- een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand
- die raakt aan het algemeen / maatschappelijk belang
- die plaats vindt bij het bedrijf / organisatie waar de klokkenluider werkt / heeft gewerkt of
- bij een ander bedrijf / organisatie (mits de klokkenluider door zijn werkzaamheden kennis heeft gekregen van de misstand)

De klokkenluider kan de misstand intern en / of extern gemeld hebben of overwegen dit te gaan doen. Ook een potentiële klokkenluider valt derhalve onder de definitie. De definitie veronderstelt een werkrelatie. Het Adviespunt Klokkenluiders legt deze werkrelatie bewust ruim uit zodat ook vrijwilligers onder de definitie vallen.

Het begrip *misstand* is niet nader gedefinieerd. Als uitgangspunt hanteert het Adviespunt Klokkenluiders dat iedere misstand een

²⁰⁾ In de beschrijvingen van de cliëntèle van het Adviespunt Klokkenluiders gebruiken wij voor mensen, die aankloppen bij het Adviespunt Klokkenluiders voor advies, de term ‘melders’. Deze mensen hebben eventueel het voornemen om te melden. Het moge duidelijk zijn dat zij niet bij Adviespunt Klokkenluiders melden, want Adviespunt Klokkenluiders is geen meldinstantie.

integriteitsschending betreft, maar dat niet iedere integriteitsschending een misstand is. Er dient sprake te zijn van een patroon of een structurele situatie alvorens van een misstand kan worden gesproken.

In de definitie zijn bewust geen termijnen opgenomen.

Wanneer wel sprake is van een (potentiële) klokkenluiderszaak analyseert het Adviespunt Klokkenluiders – samen met de aanbrenner – wat de misstand precies behelst, welke opties er zijn om deze aan te kaarten en welke risico's daaraan kleven. Soms gaat dan om een snelle analyse, regelmatig echter – zeker wanneer de vermeende misstand wordt onderbouwd met talloze documenten – is dit een arbeidsintensief traject.

Wanneer de organisatie waar de misstand plaats heeft gevonden of vindt een klokkenluidersregeling heeft, dan dient die als uitgangspunt voor het advies. Zo niet, dan hanteert het Adviespunt Klokkenluiders de lijn dat de misstand in beginsel eerst intern aangekaart dient te worden. Vervolgens wordt gezien bij welke andere instantie de melding – wanneer het interne traject geen oplossing heeft geboden – kan worden aangekaart. Het Adviespunt Klokkenluiders heeft relaties met een groot aantal meldinstanties – uiteenlopend van het OM, rijksinspecties tot aan rekenkamers – en zorgt voor een – in de woorden van het Adviespunt Klokkenluiders zelf – “warme overdracht”. Mocht dit niet tot een bevredigend resultaat leiden dan kan het Adviespunt Klokkenluiders de melder adviseren de pers in te schakelen.

Zo nodig ondersteunt het Adviespunt Klokkenluiders de melder bij het daadwerkelijk doen van de melding door bijvoorbeeld te helpen met het schrijven van brieven, gesprekken voor te bereiden enzovoorts.

Belangrijk gedurende het gehele traject is dat de (potentiële) klokkenluiders de regie houdt over zijn / haar eigen zaak. Wel houdt het Adviespunt Klokkenluiders de ‘vinger aan de pols’ wanneer een klokkenluiders melding heeft gedaan bij een andere instantie. Zo nodig wordt contact gezocht met de betreffende instantie om de afwikkeling van de melding bijvoor-

beeld te bespoedigen. Inhoudelijk neemt het Adviespunt Klokkenluiders de zaak echter *niet* over.

In de regel handelt het bureau de zaken af. Wanneer specifieke expertise benodigd is of wanneer een zaak naar verwachting veel media-aandacht zal genereren, kunnen de commissieleden om input worden gevraagd. Wanneer het signaal een organisatie betreft, waar een commissielid op enigerlei wijze bij betrokken is, dan wordt de zaak niet aan hem / haar voorgelegd en worden de beslissingen/adviezen niet met het betreffende commissielid gedeeld.

Voorlichtingstaak

Het Adviespunt Klokkenluiders bouwt actief aan een netwerk waarvan niet alleen meldinstanties deel uit maken maar waarin ook werkgevers- en werknemersorganisaties, de wetenschap, en vergelijkbare organisaties uit het buitenland zijn opgenomen. Indien relevant worden samenwerkingsafspraken met elkaar gemaakt.

Verder geeft het Adviespunt Klokkenluiders presentaties op workshops of als onderdeel van opleidingen en schrijven de adviseurs artikelen (vooral voor vakbladen).

Tot slot verzorgt het adviespunt brede publiekscampagnes (binnen de financiële mogelijkheden). *Moed als het moet* – de campagne die dit voorjaar van start is gegaan – is de eerste.

Bijzonder aandachtspunt bij de concretisering van de voorlichtingstaak is dat de (potentiële) melders hun verhaal *in vertrouwen* doen bij het Adviespunt Klokkenluiders. Dit uitgangspunt maakt het belichten van *successen* lastig.

Signaleringsfunctie

In het kader van de signaleringsfunctie analyseert het Adviespunt Klokkenluiders de signalen die de organisatie krijgt, maar ook informatie uit andere bronnen (bijvoorbeeld publicaties, de pers of netwerkgesprekken) op patronen en trends die raken aan de bescherming van klokkenluiders.

Zo was bijvoorbeeld de zaak rond de zogenoemde *Rotterdamse klokkenluider*²¹⁾ aanleiding om een beperkt eigen onderzoek uit te voeren naar de aanwezigheid van klokkenluidersregelingen bij gemeenten.

Over deze patronen en trends wordt vervolgens actief gecommuniceerd via bijvoorbeeld artikelen en brieven maar ook via het jaarverslag.

4.3.3 Onafhankelijkheid en vertrouwelijkheid

Hoewel het Adviespunt Klokkenluiders gefinancierd wordt door de ministeries van BZK en SZW, hebben de ministeries geen inspraak in het beleid, de bedrijfsvoering of de budgetbesteding. Ook hebben de ministeries geen inzicht in de meldingen / signalen die het Adviespunt Klokkenluiders ontvangt, toegang tot systemen enzovoorts. Datzelfde geldt voor de *Nationale ombudsman* waarvan het Adviespunt Klokkenluiders huisvesting en enkele facilitaire diensten afneemt. Af en toe leidt de ophanging en financiering tot wat (administratieve) ongemakken maar daar zijn oplossingen voor gevonden.

Het Adviespunt Klokkenluiders functioneert als een zelfstandige en onafhankelijke organisatie waar (potentiële) klokkenluiders in vertrouwen hun verhaal kunnen doen. Deze onafhankelijkheid en vertrouwelijkheid van het Adviespunt Klokkenluiders is verankerd in de werkprocessen en – zo stelt het bureau – diep geworteld in de cultuur van de organisatie. Er wordt niet alleen uiterst behoedzaam met de informatie van melders omgegaan, ook wordt intern (zoals eerder beschreven) zeer prudent omgegaan met het al dan niet delen van informatie. Zo wordt bijvoorbeeld informatie onderling niet gedeeld wanneer er sprake zou kunnen zijn van een (schijn van) betrokkenheid bij de organisatie, waar de kwestie over gaat. Om die reden worden nevenfuncties- en -activiteiten van zowel de bureaumedewerkers als de Commissie bijgehouden.

De vertrouwelijkheid is verder geborgd doordat het Adviespunt Klokkenluiders uitgezonderd is van de

WOB en het OM expliciet heeft vastgelegd geen informatie bij de Commissie op te zullen vragen. Een afspraak waaraan het OM zich tot op heden gehouden heeft.

4.4 OPBRENGSTEN

4.4.1 Bekendheid Adviespunt Klokkenluiders

Door onder andere de website, het publiceren van artikelen, uitbrengen van de jaarverslagen en dergelijke werkt het Adviespunt Klokkenluiders aan zijn bekendheid. Doelen over de mate van bekendheid heeft het Adviespunt Klokkenluiders zich niet gesteld.

Uit de enquête blijkt dat 21% van de werknemers uit het publieke domein zegt het Adviespunt Klokkenluiders te kennen. Nog eens 39% stelt het Adviespunt Klokkenluiders “vaag, van horen zeggen” te kennen. Voor de private sectoren bedragen deze percentages respectievelijk 25% en 40%. Dit betekent dat een ruime meerderheid van de werknemers (60% publiek en 65% privaat) van het bestaan van het Adviespunt Klokkenluiders op de hoogte is.

Ook in de interviews bleek de bekendheid van het Adviespunt Klokkenluiders, ondanks het korte bestaan van de organisatie, relatief goed. Velen weten van het bestaan van het Adviespunt Klokkenluiders en weten wat de organisatie doet.

Zoals uit onderstaande tabel blijkt, zijn de media verreweg de belangrijkste informatiebron voor de bekendheid van Adviespunt Klokkenluiders. Folders / nieuwsbrieven, de website en collega's dragen in mindere mate bij aan de bekendheid van het Adviespunt Klokkenluiders. Onder de categorie 'Anders' vallen onder andere respondenten die door hun functie (bijvoorbeeld OR-lid of vertrouwenspersoon) op de hoogte zijn van het Adviespunt Klokkenluiders of die door hun netwerk (onder andere kennissen / vrienden of een vakbond) op de organisatie zijn geattendeerd.

21) Een ambtenaar van de gemeente Rotterdam maakte informatie over de brandveiligheid van moskee-internaten en de wijze waarop de gemeente daarmee omging openbaar en kreeg vervolgens ontslag aangezegd. De rechter heeft dit ontslag uiteindelijk teruggedraaid. De kwestie speelde eind 2013 / begin 2014.

TABEL 4.1 Op welke wijze bent u over het Adviespunt Klokkenuiders geïnformeerd?²²⁾

N=4601	OVERHEID	PRIVAAT
Door een folder / nieuwsbrief	5%	3%
Door hun website	3%	3%
Door mijn leidinggevende	2%	2%
Door de vertrouwenspersoon	2%	0%
Door mijn collega's	6%	2%
Door de media	83%	91%
Anders	7%	3%

4.4.2 Resultaten²³⁾

Advies- en informatietaak

In de periode vanaf 1 oktober 2012 tot 1 mei 2014 (ruwweg anderhalf jaar) hebben 729 personen contact gelegd met het Adviespunt Klokkenuiders. De reden waarom deze personen contact legden met het Adviespunt Klokkenuiders zijn wisselend. Bijna driekwart van hen (540) was op zoek naar advies, wilde zijn / haar verhaal doen of verzocht om informatie. Ook kan het gaan om werkgevers die informatie zoeken.

In de meeste gevallen betrof dit geen klokkenuiders. Zo was er bijvoorbeeld in veel gevallen geen sprake van een werkrelatie, ging het om een individueel geval, betrof het geen misstand of was er geen sprake van een redelijk vermoeden. In 82 gevallen (15%) ging het (naar de onderbouwde indruk van het adviespunt) om een klokkenuiderszaak.

De meldingen in cijfers²⁴⁾

In 2013 hebben 435 (nieuwe) personen contact gezocht met het Adviespunt Klokkenuiders. Het merendeel (324) verzocht om advies. De anderen zochten naar informatie, wilden hun verhaal doen of zochten een weg om maatschappelijke kwesties aan te kaarten.

Van de gehele groep 'contactzoekers' werkte 40% in de publieke, 23% in de semipublieke en 26% in de private sector. De restgroep is als 'anders' geregistreerd. Zij wilden bepaalde maatschappijbrede problematiek aankaarten.

Over 2012 en 2013 heeft het Adviespunt Klokkenuiders 61 zaken gekwalificeerd als klokkenuiderszaak. Veertig daarvan zijn inmiddels afgerond, 21 lopen er nog. Van de klokkenuiderszaken had 43% betrekking op de semipublieke, 34% op de private en 23% op de publieke sector.

De misstanden die de klokkenuiders aandroegen, zijn door het adviespunt o.a. gekwalificeerd onder de noemers 'fraude, verduistering en diefstal' (24%), 'belangenverstremgeling of persoonlijk gewin' (13%), 'gevaar gezondheid, veiligheid en milieu' (13%) en 'mismanagement' (13%).

In 2013 zijn 37 klokkenuiderszaken afgerond. In zeven zaken is aangeraden de zaak intern aan te kaarten, in vijf gevallen is een externe melding geadviseerd, vijf maal is doorverwezen naar een juridisch adviseur. In 12 gevallen heeft het Adviespunt Klokkenuiders wel inhoudelijk geadviseerd maar is de klokkenuiders niet doorverwezen. De mogelijkheden daarvoor waren veelal uitgeput. Zo bezien is de advies- en verwijzfunctie goed uit de verf gekomen. Zes klokkenuiders hebben zich om uiteenlopende redenen gedurende het traject teruggetrokken.

Uit een intern *cliënttevredenheidsonderzoek* van het Adviespunt Klokkenuiders blijkt dat de klokkenuiders in de regel goed te spreken zijn over de kwaliteit van de dienstverlening. Bijna driekwart van hen neemt het verkregen advies geheel of deels ter harte. De beoordelingen die cliënten het Adviespunt Klokkenuiders geven (in door de organisatie zelf uitgevoerd klanttevredenheidsonderzoek) zijn over het algemeen positief.

De website telt in dezelfde periode 20.812 unieke bezoekers. Nadere analyse van deze cijfers laat zien

22) Gepercentageerd op het aantal antwoorden. De tabel telt daardoor niet op tot 100%.
23) Deze paragraaf is gebaseerd op informatie van het Adviespunt Klokkenuiders zelf.

24) Ontleend aan Moed als het moet, Jaarverslag Adviespunt Klokkenuiders 2013.

dat het aantal contacten groeit. In het eerste kwartaal van 2014 hebben 189 personen het Adviespunt Klokkenluiders geraadpleegd tegen 147 in het eerste kwartaal van 2013. Voor wat betreft de bezoekers van de website gaat dat om 5.154 unieke bezoekers in de eerste maanden van 2014 tegen 4.215 in dezelfde periode in 2013.

Voorlichtingstaak en signaleringsfunctie

De voorlichtingstaak en signaleringsfunctie liggen dicht bij elkaar. Door het actief opbouwen van een netwerk werkt het Adviespunt Klokkenluiders niet alleen aan zijn bekendheid maar ook aan een infrastructuur om melders – of zij nu wel of niet als klokkenluider zijn te kwalificeren – zo goed mogelijk te kunnen doorverwijzen. Met diverse meldinstanties / toezichthouders zijn werkafspraken gemaakt. Daar hebben we – in het kader van deze evaluatie – overigens geen specifiek onderzoek naar verricht.

Verder verzorgt het Adviespunt Klokkenluiders presentaties en publicaties die niet alleen voorlichtend van karakter zijn maar ook signalerend. Een voorbeeld daarvan is het jaarverslag. Daarin presenteert het Adviespunt Klokkenluiders zich voor een breed publiek, legt de organisatie verantwoording af en wijst men erop dat meldingen niet per definitie goed worden opgepakt. Zowel bij de betrokken organisaties als bij de externe meldinstanties zijn soms verbeteringen mogelijk. Het jaarverslag 2013 genereerde ruime media-aandacht waardoor het Adviespunt Klokkenluiders zich goed kon profileren.

4.5 ANALYSE BERENSCHOT

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren van een organisatie die druk doende is zich een plaats te verwerven in het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen. Na een – begrijpelijkerwijs – zoekend begin vindt het Adviespunt Klokkenluiders meer en meer zijn draai. Interne procedures zijn ontwikkeld, voorlichtingsmateriaal is aanwezig, de website staat en werkafspraken met andere meldinstanties en / of toezichthouders zijn gemaakt. Voor zover wij dit – binnen de kaders van dit onderzoek – hebben kunnen toetsen, lijken de competenties die volgens de

Nota van Toelichting waarover de commissie en het bureau dienen te beschikken aanwezig.

De bekendheid van het Adviespunt Klokkenluiders is groeiende. Inmiddels stelt een ruime meerderheid van zowel de publieke als de private werknemers het Adviespunt Klokkenluiders te kennen. Ook het aantal personen dat contact legt met het Adviespunt Klokkenluiders groeit ieder jaar en het aantal unieke bezoekers van de website stijgt. Op basis van de eigen informatie merkt het adviespunt 15% van de verzoeken om advies aan als mogelijke klokkenluiderszaak. Daarbij zou men de vraag kunnen stellen of het adviespunt niet té laagdrempelig is en beter ‘aan de poort’ zou moeten selecteren om zich zodoende puur te kunnen richten op de ‘klokkenluiders’. Het overgrote merendeel van de personen die contact opnemen, behoort immers blijkbaar niet tot de doelgroep. Echter gezien de functie van het Adviespunt Klokkenluiders (adviseren, verwijzen en het bieden van een ‘luisterend oor’) in combinatie met het complexe veld van meldinstanties en dergelijke zien wij dat niet zo.

Uiteraard dient periodiek bezien te worden of er niet scherper ‘gekanaliseerd’ kan worden, aan de andere kant dient de nuttige functie van een ‘luisterend oor’ niet te worden onderschat, zo blijkt uit onderzoek²⁵⁾. Een organisatie die luistert en de ‘weg wijst’ is van groot belang. Dat niet iedereen bij het juiste loket aanklopt, is onderdeel van die functie.

Wij zien het Adviespunt Klokkenluiders dan ook als een organisatie die effectief opereert en binnen een korte periode een belangrijke positie heeft verworven in het stelsel van klokkenluidersregelingen. Dat wordt ondersteund door de enquêteresultaten en door de bevindingen in de interviews. Dat de kwaliteit van de dienstverlening van het Adviespunt Klokkenluiders hoog is, bewijzen de tevredenheidsonderzoeken die de organisatie zelf uitvoert. Ook de informatiefunctie is in onze optiek op orde. De signaleringsfunctie krijgt geleidelijk meer aandacht,

25) Zie “Een luisterend oor, onderzoek naar het interne meldsysteem binnen de Nederlandse overheid”, Dr. G. de Graaf e.a., Onderzoeksgroep Quality of Governance Afdeling Bestuurswetenschappen Vrije Universiteit Amsterdam, 2013. In deze studie staat verwoord dat door een luisterend oor vele (potentiële) melders al geholpen zijn en vele (potentiële) kwesties opgelost kunnen worden.

maar moet zich nog uitkristalliseren. Een gegeven dat past binnen de korte looptijd van het Adviespunt Klokkenluiders. Het Adviespunt Klokkenluiders wordt door cliënten en partners gezien als onafhankelijk en deskundig.

Hoewel het adviespunt waarschuwt voor mogelijke verbanden die potentiële klokkenluiders zouden kunnen ervaren met het ministerie van BZK komt dat signaal uit het veld niet terug. Ook het pleidooi voor het zogenoemde verschoningsrecht is een geluid dat zich puur beperkt tot het Adviespunt Klokkenluiders. Dat het ontbreken van dit recht mogelijk klokkenluiders af zou schrikken, is een signaal van het Adviespunt Klokkenluiders zelf, waar wij geen bewijs voor hebben kunnen vinden.

Dat brengt ons bij ons het enige aandachtspunt voor het Adviespunt Klokkenluiders. Met name het ondersteunende bureau heeft een zeer sterk juridische invalshoek. Dat heeft krachtige en goede kanten. De juridische basis van het Adviespunt Klokkenluiders is meer dan op orde. Ook zijn klokkenluiders geholpen bij juridisch deskundig advies. Wanneer dit doorslaat in teveel aandacht voor juridische zaken, te veel onderling (juridisch) overleg, te grote zorgvuldigheid, enzovoorts heeft dit gevolgen voor de doelmatigheid van de organisatie. Grote (ook juridische) zorgvuldigheid is nodig in de gevoelige context waarbinnen het Adviespunt Klokkenluiders opereert. Het bureau dient er echter voor te waken daarin niet door te schieten.

5. De commissie Integriteit Overheid/ Onderzoeksraad Integriteit Overheid in de context van het “Besluit melden vermoeden misstand Rijk en Politie”

5.1 INLEIDING

De basis voor het melden van misstanden door ambtenaren of gewezen ambtenaren is neergelegd in het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie (hierna: Besluit vermoeden misstand). Naast interne procedures bestaat de mogelijkheid om melding te maken bij de commissie integriteit overheid. Sinds oktober 2012 voert deze commissie de naam Onderzoeksraad Integriteit Overheid. In dit hoofdstuk gaan we in op de formele inrichting en de werking van Onderzoeksraad Integriteit Overheid in de praktijk.

In 2003 is met de Wet tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit in de Ambtenarenwet, de Militaire Ambtenarenwet en de Politiewet de opdracht opgenomen om voorschriften vast te stellen omtrent onder andere het omgaan met vermoedens van misstanden. Deze wijziging heeft geleid tot het opstellen en afstemmen van een groot aantal van de regelingen omtrent het melden van misstanden in de publieke sector (Bovens, 2008). Vanaf 2006 functioneerde de Commissie Integriteit Overheid (CIO) als meldpunt voor vermoedens van misstanden door Rijksambtenaren. Ook voor de provincies functioneerde deze commissie – en haar voorganger – als externe meldinstantie voor misstanden.

Ten tijde van de laatste evaluatie van klokkenluidersregelingen in de publieke sector waren ruim 300 gemeenten aangesloten bij de Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid (Bovens, 2008).

Politieambtenaren konden vermoedens van misstanden intern melden bij het Bureau Interne Onderzoeken (BIO) of het Bureau Integriteit en Veiligheid (BIV), waar elk korps over beschikte.

Tot slot vormde de CIO ook voor de Defensiesector het externe meldpunt voor het melden van vermoedens van misstanden.

De conclusies en aanbevelingen uit de evaluatie van de klokkenluidersregelingen in de publieke sector hebben geleid tot het vaststellen van het Besluit Melden Vermoeden Misstand Rijk en Politie, dat op 1 januari 2010 in werking trad.

5.2 JURIDISCH KADER

5.2.1 Procedure voor het melden van misstanden

Een van de pijlers waarop de rol van Onderzoeksraad Integriteit Overheid is gebaseerd is een stelsel van vertrouwenspersonen. Aangesloten organisaties dienen één of meer vertrouwenspersonen integriteit aan te wijzen. De taak van de vertrouwenspersoon integriteit (VPI) is het adviseren van (potentiële) melders van vermoedens van misstanden. Daarnaast kan de VPI het bevoegd gezag en de hoogste ambtelijk leidinggevende informeren en adviseren over meldingen.

Het is mogelijk om een externe functionaris te benoemen als VPI. Vanwege de ongewenste vermenigvuldiging van verantwoordelijkheden en taken komen

executieve politieambtenaren volgens het besluit formeel niet in aanmerking, voor benoeming. Executief politiepersoneel is opsporingsambtenaar, men zou dus de verplichting voelen om met iedere zaak (zelf) aan de slag te gaan (d.w.z. zelf melding, aangifte of onderzoek doen), terwijl een vertrouwenspersoon voornamelijk klankbord en / of doorgeefluik is. De NPB heeft haar standpunt over deze uitzondering echter herzien.

Reikwijdte

Het Besluit vermoeden misstand heeft niet op alle ambtenaren betrekking. De reikwijdte omvat actieve

ambtenaren in de sectoren Rijk en Politie. Deze ambtenaren kunnen een vermoeden van een misstand op basis van de in het besluit beschreven procedures melden. Ook als een melder niet meer werkzaam is bij een organisatie kan op basis van het besluit melding worden gedaan van een vermoeden van een misstand.

Het doen van een melding

Voor het doen van een melding kent het Besluit vermoeden misstand drie stappen. Deze zijn in onderstaand figuur schematisch weergegeven.



Interne procedure

1. Een ambtenaar doet een melding bij zijn leidinggevende, bij een vertrouwenspersoon of bij de commissie. Indien deze melder niet meer werkzaam is bij de betreffende organisatie doet hij de melding binnen twee jaar na zijn vertrek bij die organisatie.
2. Degene bij wie een melding is gedaan, stelt de hoogste ambtelijke leidinggevende schriftelijk in kennis van de melding en de datum waarop deze is ontvangen. In die gevallen waarin melding is gedaan bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid, stelt Onderzoeksraad Integriteit Overheid het bevoegd gezag op de hoogte.
3. De leidinggevende bevestigt de ontvangst van de melding schriftelijk aan de melder of de vertrouwenspersoon en informeert de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft over deze melding, tenzij daardoor een onderzoeksbelang wordt geschaad. Als de leidinggevende de ontvangst aan de vertrouwenspersoon heeft gemeld, stuurt deze de bevestiging door aan de melder.

Een vermoeden van een misstand (art. 1, lid 1, onder e van het Besluit vermoeden misstand)

Onder een vermoeden van een misstand wordt verstaan: een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels; een gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu of een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst bij de organisatie waar de melder werkt of heeft gewerkt of bij een andere organisatie indien hij uit hoofde van zijn

ambtenaarschap met die organisatie in aanraking is gekomen en kennis heeft gekregen van de misstand.

Waarborgen omtrent een melding

Het doen van een melding is omkleed met verschillende waarborgen. Zo maakt de vertrouwenspersoon de identiteit van de melder niet bekend zonder zijn instemming en dienen diegenen die betrokken zijn bij de behandeling van een melding op behoorlijke en zorgvuldige wijze met de identiteit van de melder om te gaan. Als gevolg van het te goeder trouw melden van een vermoeden van een misstand dient geen

besluit met nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie genomen. Een melder dient ook niet op andere wijze bij de uitoefening van zijn functie nadelige gevolgen te ondervinden ten gevolge van de melding.

5.2.2 Het doen van onderzoek: de interne procedure

Na ontvangst van een melding stelt het bevoegd gezag een onderzoek in naar het vermoeden van een misstand. Wanneer er geen sprake is van een vermoeden van een misstand, wanneer de melding onredelijk laat is gedaan of als de melding niet binnen twee jaar na vertrek van de melder bij de betreffende organisatie is gedaan kan onderzoek achterwege blijven. Wanneer er geen onderzoek wordt gedaan dient hiervan melding worden gedaan aan de melder of de vertrouwenspersoon. Ook dient dit gemeld te worden aan de persoon of personen op wie de melding betrekking had. Dit laatste hoeft niet te gebeuren als hiermee een ander onderzoeksbelang kan worden geschaad. Bij de melding dat het bevoegd gezag niet overgaat tot onderzoek wordt mededeling gedaan van de mogelijkheid het vermoeden van een misstand te melden bij de commissie. Het bevoegd gezag stelt de melder of de vertrouwenspersoon binnen twaalf weken na de melding schriftelijk en gemotiveerd in kennis van bevindingen van het onderzoek. Als deze termijn niet haalbaar blijkt, dient de melder of de vertrouwenspersoon hiervan gemotiveerd op de hoogte gesteld te worden. Hierbij wordt de termijn aangegeven waarbinnen men de bevindingen zal ontvangen. Ook de persoon of de personen op wie de melding betrekking heeft worden op deze wijze geïnformeerd, tenzij het onderzoeksbelang zich hiertegen verzet. Bij het informeren over de bevindingen van het onderzoek wordt gewezen op de mogelijkheid om melding te doen bij de commissie.

Waarborgen omtrent intern onderzoek naar een melding

Ook het doen van onderzoek door het bevoegd gezag naar een vermoeden van een misstand is omkleed met waarborgen. Dit onderzoek wordt niet verricht door een persoon die mogelijk betrokken is of is geweest bij de vermoede misstand.

5.2.3 Het doen van onderzoek: De externe procedure

Samenstelling commissie

Er is volgens de regeling “een Commissie integriteit overheid die tot taak heeft een melding te onderzoeken en het bevoegd gezag naar aanleiding van dat onderzoek te adviseren”. De commissie bestond in beginsel uit drie leden, onder wie de voorzitter. Vanwege de aansluiting van nieuwe sectoren bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is het aantal (vaste) leden uitgebreid. De regeling is hierop nog niet aangepast. Daarnaast kunnen plaatsvervangende leden en een plaatsvervangende voorzitter worden benoemd. De leden en de plaatsvervangende leden worden benoemd en ontslagen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij worden benoemd voor een periode van ten hoogste vier jaar, waarna twee maal een herbenoeming kan plaatsvinden. De commissie wordt bijgestaan door een secretaris en een plaatsvervangend secretaris, welke ook door de minister worden benoemd en ontslagen.

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid dient jaarlijks verslag te doen van haar werkzaamheden bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze zendt dit verslag door naar de Tweede Kamer.

Melden bij de commissie

Een ambtenaar kan – indien daar aanleiding toe bestaat – een rechtstreekse melding van een vermoeden van een misstand doen bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Naast deze rechtstreekse melding kan een ambtenaar een vermoeden van een misstand melden bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid indien hij:

- zich niet kan vinden in de kennisgeving van het bevoegd gezag dat er geen onderzoek naar aanleiding van de melding zal worden gedaan.
- zich niet kan vinden in de kennisgeving van het bevoegd gezag over de bevindingen van een onderzoek naar de vermeende misstand.

- niet tijdig is geïnformeerd over de bevindingen van een onderzoek of zich niet kan vinden in de termijn waarbinnen verslag wordt gedaan van de onderzoeksbevindingen.

De melding bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid dienen de naam en de adresgegevens van de melder, de naam van de organisatie waarop de melding betrekking heeft, een omschrijving van de vermoede misstand en de reden van de melding aan de commissie te bevatten. Daarnaast moet de melder de gegevens verschaffen waarover hij redelijkerwijs kan beschikken die voor het advies van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid nodig zijn.

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid kan het instellen van een onderzoek achterwege laten indien de termijnen die staan voor het doen van onderzoek door het bevoegd gezag nog niet verstreken zijn, er geen melding is gedaan bij de leidinggevende of een vertrouwenspersoon, de melding onvoldoende gegevens bevat of als de melding niet binnen twee jaar na vertrek van de melder bij de betreffende organisatie is gedaan.

Het achterwege laten van een onderzoek door de Onderzoeksraad Integriteit Overheid wordt onder vermelding van redenen zo snel mogelijk schriftelijk medegedeeld aan de melder, het bevoegd gezag en de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft, tenzij een onderzoeksbelang hiermee wordt geschaad.

Ten behoeve van het onderzoek kan de Onderzoeksraad Integriteit Overheid bij het bevoegd gezag alle inlichtingen inwinnen die zij voor de vorming van haar advies nodig acht. Wanneer deze informatie vertrouwelijk is, wordt dit aan de Onderzoeksraad Integriteit Overheid medegedeeld en draagt de Onderzoeksraad Integriteit Overheid er zorg voor dat hier vertrouwelijk mee wordt omgegaan.

De kosten van het onderzoek komen voor rekening van de organisatie waarop de melding betrekking heeft.

Uiterlijk binnen twaalf weken na ontvangst van de melding legt de Onderzoeksraad Integriteit Overheid haar bevindingen neer in een aan het bevoegd gezag gericht advies. Een afschrift van dit advies wordt aan de melder verstuurd. Wanneer deze termijn niet haalbaar is kan de Onderzoeksraad Integriteit Overheid deze termijn verdagen. Hierover dient de melder en het bevoegd gezag met vermelding van redenen te worden geïnformeerd.

Waarborgen omtrent extern onderzoek

Ook het doen van onderzoek door de Onderzoeksraad Integriteit Overheid naar een vermoeden van een misstand is omkleed met waarborgen. De Onderzoeksraad Integriteit Overheid maakt de identiteit van de melder niet bekend zonder zijn instemming.

5.2.4 Na een extern onderzoek

Nadat het bevoegd gezag een advies van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid heeft ontvangen, stelt ze de melder, de commissie en -tenzij daardoor een onderzoeksbelang wordt geschaad- de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft, in kennis van zijn standpunt en de eventuele consequenties die hieraan verbonden worden. Dit dient binnen twaalf weken te gebeuren. Wanneer de identiteit van de melder niet bekend is gemaakt, stuurt de Onderzoeksraad Integriteit Overheid het standpunt door naar de melder.

Wanneer het standpunt en de consequenties afwijken van het advies van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid, dient dit te worden beargumenteerd.

Tenzij zwaarwegende redenen zich hiertegen verzetten, worden adviezen van de commissie openbaar gemaakt. Dit geldt ook voor standpunten van het bevoegd gezag naar aanleiding van deze adviezen. In beide gevallen gebeurt dit geanonimiseerd. Openbaarmaking van het commissie advies vindt plaats na ontvangst van het standpunt van het bevoegd gezag of na het verstrijken van twaalf weken na uitbrengen van het advies.

5.2.5 Financiële tegemoetkoming

Ten aanzien van een melder, die te goeder trouw melding maakt van een vermoeden van een mis-

stand, wordt geen besluit genomen met nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie. Wanneer dit wel gebeurt en de melder hiertegen bezwaar maakt of een bestuursrechtelijke procedure start, kan onder voorwaarden aanspraak worden gemaakt op een tegemoetkoming in de kosten van die procedures.

5.3 DE WERKZAAMHEDEN VAN DE ONDERZOEKSRaad INTEGRITEIT OVERHEID IN DE PRAKTIJK

5.3.1 Inleiding

In oktober 2012 vond een doorstart van de Commissie Integriteit Overheid plaats onder de naam Onderzoeksraad Integriteit Overheid onder voorzitterschap van een nieuwe voorzitter. De voormalige leden van de commissie hadden zich teruggetrokken waardoor er een vacuüm was ontstaan. In 2013 bestond de Onderzoeksraad Integriteit Overheid uit vijf leden, onder wie de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter. In de commissie is bestuurlijke, juridische, wetenschappelijke expertise vertegenwoordigd. Daarnaast heeft een van de leden ervaring als klokkenluider. De commissie wordt ondersteund door een algemeen secretaris, vier secretarissen en een administratief-juridisch medewerker.

Uit de verantwoording van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid over 2013 blijkt dat de kosten die gemoeid zijn met de (ondersteuning) van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid in 2013 op € 360.676 lagen (Onderzoeksraad Integriteit Overheid, 2013). In dit jaar werd ongeveer 10% van dit bedrag doorbelast aan organisaties waarbinnen onderzoek is verricht.

5.3.2 Extensieve interpretatie

In 2009 draagt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het standpunt uit dat de toenmalige Commissie Integriteit Overheid (inmiddels de Onderzoeksraad Integriteit Overheid) vervangen moet worden door een nieuw centraal meldpunt integriteitsschendingen overheid.

De nieuwe voorzitter van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid geeft aan dat hij zijn rol als voor-

zitter heeft geaccepteerd onder de voorwaarden dat de nieuwe naam ingevoerd zou worden en dat de Onderzoeksraad Integriteit Overheid nieuwe bevoegdheden zou krijgen. Hij geeft aan dat de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ermee heeft ingestemd dat de nieuwe naam gevoerd zou worden en er serieus naar de bevoegdheden zou worden gekeken. Deze toezegging is niet geformaliseerd of vastgelegd.

Bij het beoordelen van de ontvankelijkheid van meldingen kiest de Onderzoeksraad Integriteit Overheid ervoor om de ontvankelijkheidseisen uit het Besluit vermoeden misstand extensief te interpreteren. Deze interpretatie betekent dat de Onderzoeksraad Integriteit Overheid zich niet beperkt tot organisaties die onder dit besluit vallen. Dit zijn organisaties die nauw gelieerd zijn aan de overheid, bijvoorbeeld door een subsidierelatie of een samenwerkingsverband waarin een of meerdere overheden participeren. Daarnaast wordt niet strikt vastgehouden aan de voorwaarde uit het Besluit vermoeden misstand dat een gewezen ambtenaar binnen twee jaar na vertrek bij een organisatie een melding moet doen.

5.3.3 Organisatie

Het secretariaat van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is ondergebracht bij de unit arbeidsverhoudingen van het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP). Deze unit bestaat uit 15 personen. Drie van deze medewerkers (juristen) zijn primair bezig met werk voor de Onderzoeksraad Integriteit Overheid, maar werken daarnaast ook voor andere overheidscommissies. De inkomsten ten behoeve van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid vormen een van de inkomstenbronnen van het CAOP.

5.3.4 Werkwijze

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid heeft een eigen website (www.onderzoeksraadintegriteit.nl) waarop de organisatie en procedures rondom het doen van meldingen worden toegelicht. Op 28 mei jl. werd voor het eerst een – geanonimiseerd – advies van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid op de website gepubliceerd. Daarnaast zijn op de website rapporten en documenten over het thema ‘integere overheid’ gepubliceerd.

Momenteel wordt door de Onderzoeksraad Integriteit Overheid gewerkt aan een onderzoeksprotocol. Dit protocol is nog niet vastgesteld. De toelichting van dit protocol zal een beschrijving bevatten van de werkprocessen van de organisatie.

5.4 OPBRENGSTEN

5.4.1 Bekendheid

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid streeft naar het vergroten van haar zichtbaarheid. Dit gebeurt onder andere door haar website, het uitbrengen van een jaarverslag en het publiceren van adviezen. Daarnaast heeft de voorzitter van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid een column in Binnenlands Bestuur. Concrete, operationele doelen ten aanzien van de mate van bekendheid heeft de Onderzoeksraad Integriteit Overheid zich niet gesteld.

Uit de enquête blijkt dat 7% van de werknemers uit het publieke domein zegt de Onderzoeksraad Integriteit Overheid te kennen. Nog eens 14% stelt de Onderzoeksraad Integriteit Overheid “vaag, van horen zeggen” te kennen. Dit betekent dat een kleine minderheid van de werknemers in de publieke sector van het bestaan van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid op de hoogte is. In 2008 (ten tijde van de evaluatie van Bovens) was 30% van de ambtenaren bekend met het bestaan van de voorloper van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid; de Commissie Integriteit Overheid (Bovens, 2008).

Voor personen die aangeven de Onderzoeksraad Integriteit Overheid te kennen, zijn de media verreweg de belangrijkste informatiebron. Collega's, folders en nieuwsbrieven dragen in mindere mate bij aan de bekendheid. Onder de categorie ‘anders’ vallen onder andere personen die vanuit hun functie als vertrouwenspersoon bekend zijn met deze organisatie.

TABEL 5.1 Op welke wijze bent u over de Onderzoeksraad Integriteit Overheid geïnformeerd?

N=1043	OVERHEID
Door een folder / nieuwsbrief	14,4%
Door hun website	9,4%
Door mijn leidinggevende	6,6%
Door de vertrouwenspersoon	6,1%
Door mijn collega's	18,2%
Door de media	39,8%
Anders, namelijk:	18,1%

5.4.2 Resultaten

In 2013 hebben in totaal 74 personen een beroep gedaan op de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (Onderzoeksraad Integriteit Overheid, 2014). Het grootste deel van deze zaken (62) betrof verzoeken om informatie of advies. Het gaat hier dus niet automatisch om meldingen van vermoedens van misstanden die binnen het mandaat van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid vallen. Binnen deze groep vallen bijvoorbeeld personen die worden doorverwezen – naar bijvoorbeeld de Nationale ombudsman –, maar ook verzoeken om informatie van bijvoorbeeld vertrouwenspersonen.

In 2013 is het in 9 gevallen gekomen tot een (ontvankelijkheids-) onderzoek. Wanneer de Onderzoeksraad Integriteit Overheid een advies heeft uitgebracht, dient het bevoegd gezag op wie het advies betrekking heeft de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en de melder te informeren over zijn standpunt en eventuele consequenties die hieraan verbonden worden. Na ontvangst van het standpunt dient de Onderzoeksraad Integriteit Overheid zijn advies openbaar te maken. In 2013 is het in geen enkel geval gekomen tot het voorleggen van een advies aan een bevoegd gezag en het openbaar maken van dit advies. In 2014 heeft de Onderzoeksraad Integriteit Overheid – tot juni – één advies openbaar gemaakt.

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid geeft in haar jaarverslag over 2013 aan dat het niet goed mogelijk is om een gemiddelde doorlooptijd per zaak op te nemen. Aangegeven wordt dat verzoeken om

advies en / of informatie in de regel binnen een week worden afgedaan en dat (ontvankelijkheid-) onderzoeken doorgaans enkele maanden in beslag nemen. Formele termijn daarvoor is 12 maanden.

5.4.3 Werking van de regeling

Naast het instellen van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is een belangrijk element van het Besluit vermoeden misstand het verplicht hebben van een vertrouwenspersoon voor het melden van vermoedens van misstanden in de publieke sector. Een zeer grote meerderheid (96%) van de medewerkers in de publieke sector denkt of weet dat de organisatie een vertrouwenspersoon heeft.

In 2008 zijn in het Besluit vermoeden misstand aanpassingen aangebracht die onder andere beoogden de werkingssfeer van het besluit te verruimen en het laagdrempelig melden te faciliteren. Ook werd de definitie van een vermoeden van een misstand verruimd.

Een element dat terugkeert in gesprekken met stakeholders is de bescherming van klokkenluiders. Het Besluit vermoeden misstand bevat bepalingen om deze bescherming te borgen die gebaseerd zijn op het ambtenarenrecht. Zo is bepaald dat ten aanzien van het te goeder trouw melden van een vermoeden van een misstand geen besluit met nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie wordt genomen. Ook is voor melders de mogelijkheid geopend om aanspraak te maken op financiële tegemoetkoming. In de praktijk lijkt de werking van deze bepalingen beperkt. Er is geen jurisprudentie bekend waarin deze een doorslaggevende rol heeft gespeeld.

Voor de bescherming van klokkenluiders moet in Nederland eerder gekeken worden naar de reguliere bescherming die werknemers hebben op grond van het arbeids- en ambtenarenrecht. Een klokkenluiders die vermeende misstanden ten aanzien van een werkgever aan de kaak stelt, zal immers al snel in een arbeidsconflict terecht komen. Een andere bron van bescherming van klokkenluiders – breder dan werknemers – kan gevonden worden in het internationaal recht. Met name artikel 10 EVRM (recht op vrijheid van meningsuiting) kan diegene die onwel-

gevallige informatie openbaart bescherming bieden. Op basis van dit artikel zijn er verschillende uitspraken die ook in Nederland een rol kunnen spelen.

Een gesprekspartner benoemt dat het in Nederland – wellicht door de geringe bekendheid – nog ongebruikelijk is om hierop een beroep te doen. In het Besluit vermoeden misstand is ook de mogelijkheid om vertrouwelijk misstanden te melden geborgd. Wanneer de Onderzoeksraad Integriteit Overheid onderzoek heeft gedaan doet ze hierbij – met respect voor de vertrouwelijkheid – aanbevelingen aan het bevoegd gezag. Ook bij het intern melden is deze vertrouwelijkheid doorgaans geborgd. Enkele gesprekspartners geven wel aan dat het voor het bevoegd gezag lastig kan zijn om de precieze aard van de misstand te doorgronden, doordat de bron van de misstand wordt beschermd. Het bevoegd gezag wil echter wél meer weten over de bewuste kwestie, om hem af te kunnen doen. Men neemt daarmee immers verantwoordelijkheid, en daartoe wil men weten waar het over gaat. De vertrouwelijkheid staat dat in de weg. Deze spanning is inherent aan het creëren van een veilige omgeving voor klokkenluiders en het niet onthullen van details die herleidbaar zijn tot een melder, wanneer de melder hier bezwaar tegen heeft.

Door een aantal van onze gesprekspartners is ook de bescherming van de ‘beschuldigten’ als een belangrijk issue aangedragen. Het begrip “te goeder trouw” melden zou daarvoor niet voldoende waarborgen bieden.

Ten aanzien van de werking van de regeling bij de Politie wordt door gesprekspartners gesignaleerd het goed zou zijn als óók executieve functionarissen vertrouwenspersonen zouden kunnen zijn. Om melden te bevorderen (men moet *durven* melden), zouden de VPI's een afspiegeling van de organisatie moeten zijn. Binnen de politie is hierover nog geen officieel standpunt bepaald.

5.5 ANALYSE BERENSCHOT

De Commissie Integriteit Overheid is ingesteld in het “Besluit melden vermoeden misstand Rijk en

Politie”. Dit besluit beperkt de reikwijdte van de commissie tot actieve ambtenaren in de sectoren Rijk en Politie. In de praktijk kiest de commissie ervoor om het besluit ‘extensief’ te interpreteren. Dit komt tot uiting in het voeren van de naam Onderzoeksraad Integriteit Overheid, maar vooral in het bedienen van sectoren die niet onder haar formele taakomschrijving vallen, zoals deze is opgenomen in het besluit “melden vermoeden misstand Rijk en Politie”.

Vanaf begin 2014 heeft de Onderzoeksraad Integriteit Overheid haar werkgebied uitgebreid naar waterschappen en een groot deel van de Nederlandse gemeenten. Deze organisaties hebben ervoor gekozen zich aan te sluiten bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. De VNG en de UvW hebben hun leden opgeroepen om de Onderzoeksraad als extern meldpunt in hun regeling op te nemen. De gemeentelijke klokkenluiderscommissie (CCKGO) is per die datum opgeheven.

Al sinds de start van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is ze ook actief voor provincies. De Onderzoeksraad Integriteit Overheid geeft aan dat – in afwachting van een formele wijziging van dit besluit – met de toenmalig minister van BZK niet-gedocumenteerde afspraken zijn gemaakt over het extensief interpreteren van het Besluit vermoeden misstanden. Geconcludeerd moet worden dat het besluit niet is gewijzigd, maar dat er nog steeds sprake is van extensieve interpretatie, zonder dat daar een basis voor is in de regeling. Wat is begonnen als een tijdelijke situatie is structureel geworden.

Daarnaast zijn de onderzoeksbevoegdheden van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid beperkt. De Onderzoeksraad kan bij het bevoegd gezag alle inlichtingen inwinnen die zij voor de vorming van haar advies nodig acht, maar er is bijvoorbeeld geen basis om gesprekspartners te sommen om voor de commissie te verschijnen. Ook is de rol van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid altijd lijdelijk. Er wordt naar aanleiding van een melding onderzoek gedaan, maar er is geen mogelijkheid om – wanneer signalen uit de samenleving hier aanleiding toe geven – ambtshalve onderzoek te doen. Het verster-

ken van de bevoegdheden van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid op deze punten kan helpen om haar positie te verstevigen.

Het voort laten duren van de situatie waarin de taakuitvoering door de Onderzoeksraad Integriteit Overheid voor een belangrijk deel niet strookt met haar formele taakopdracht is om verschillende redenen onwenselijk. In de huidige situatie leven er vele totaal verschillende verwachtingen ten aanzien van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Sommigen vinden dat de Raad het centrale meldpunt integriteitsschendingen overheid moet zijn, anderen zien het als een last resort voor complexe gevallen. Het Besluit geeft hier geen helderheid over. Juist bij een gevoelig onderwerp als het melden van een misstand, kunnen duidelijke formele kaders houvast bieden. Melders, organisaties die onderwerp van onderzoek zijn en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid zelf verdienen hierover duidelijkheid. Een goede stap die door de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is gezet, is het ontwikkelen van een onderzoeksprotocol en het beschrijven van werkprocessen. Maar door een dergelijk formeel juridisch kader intact te laten, dat niet past bij de feitelijke werkpraktijk van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en dat geen enkele bevoegdheid bevat waarmee medewerking kracht bij kan worden gezet, is de versteviging van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid, die na de evaluatie van 2008 werd beoogd, sterk bemoeilijkt.

De bekendheid van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is beperkt en ook het aantal meldingen dat daadwerkelijk tot onderzoek leidt is zeer gering. Uit de gesprekken met de stakeholders blijkt dat de zichtbaarheid van de organisatie als zeer beperkt wordt ervaren en dat men weinig van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid verneemt. De Onderzoeksraad Integriteit Overheid is er – mede door het onzekere formele kader – niet in geslaagd om een stevige positie binnen het stelsel van klokkenluiders te verwerven. Hierbij merken we op dat de Onderzoeksraad Integriteit Overheid in haar huidige vorm pas actief is sinds oktober 2012 en daarmee weinig tijd heeft gehad om deze positie te bereiken. Bovendien is het ‘niet passende’ juridische kader, zoals

zojuist beschreven, een sterk belemmerende factor in het bereiken van een stevige positie. Zonder passend juridisch kader is het bereiken van een stevige positie schier onmogelijk voor de Onderzoeksraad Integriteit Overheid.

Hoewel gemeenten, waterschappen en provincies (op vrijwillige basis en door aanmoediging van koepels) de Onderzoeksraad Integriteit Overheid steeds vaker wel in hun meldingsprocedures hebben opgenomen, blijkt uit gesprekken met stakeholders dat hen niet bekend is of melders met hun vermoeden van een misstand daardoor vaker bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid aankloppen. De daadwerkelijke output van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (geen adviezen in 2013, vooralsnog één in 2014) en bekendheid is zeer gering. Daarnaast geven stakeholders aan dat er genoeg andere kanalen zijn waar men met een melding terecht kan, zoals bij de verschillende inspecties, de Nationale ombudsman, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, en (andere) handhavende instanties. Voor melders is de gang naar de Onderzoeksraad Integriteit Overheid dus niet evident. Hierbij merken we nogmaals op dat de Onderzoeksraad Integriteit Overheid in haar huidige vorm pas actief is sinds oktober 2012 en daarmee weinig tijd heeft gehad om een stevige positie te verwerven.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 MELDEN VAN MISSTANDEN IN DE PRAKTIJK

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid en het Adviespunt Klokkenluiders zijn sinds eind 2012 in de huidige vorm (binnen de context van de besluiten ‘Melden Vermoeden van Misstand Rijk en Politie’ en ‘Tijdelijk besluit Advies- en Verwijspunt Klokkenluiders’) operationeel. De te evalueren periode is daarmee betrekkelijk kort.

In het navolgende verwoorden we de bevindingen, conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek. We vermelden daarbij nadrukkelijk dat het onderzoek geen *vergelijking* van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en het Adviespunt Klokkenluiders heeft ingehouden. De beide organisaties zijn verschillend, hebben een andere rol en positie en functioneren verschillend.

In Nederland kan een klokkenluider op veel plaatsen terecht met zijn melding. In de afgelopen jaren zijn in Nederland stapsgewijs klokkenluidersregelingen en onderzoeks- en adviesinstanties ontstaan. Het samenstel van voorzieningen is nagenoeg dekkend, maar complex. Veel klokkenluiders vinden hun weg, een kleine groep loopt vast.

CONCLUSIE

In grote lijnen is het samenstel van klokkenluidersvoorzieningen helder. Eerst intern melden en wanneer dat – om welke reden dan ook – geen resultaat heeft / kan hebben, dan melding doen bij een externe instantie. Het doen van een externe melding is complex. Er zijn talloze instanties waar men melding kan doen. Het is voor een aantal klokkenluiders lastig om daarin de ‘juiste’ weg te vinden.

Afgaande op de geënquêteerden beschikt een groot aantal organisaties (in zowel het publieke als – in

mindere mate – het private domein) over een interne en / of externe regeling om misstanden te melden. Van de publieke werknemers denkt / weet 83% dat zijn / haar organisatie over een regeling beschikt, bij de private werknemers is dat 69%. Opvallend daarbij is dat 96% van de publieke werknemers weet / denkt dat de organisatie een vertrouwenspersoon heeft, tegenover 74% in het private domein. In dit laatste geval kan het overigens ook gaan om de vertrouwenspersoon, die is aangesteld voor kwesties t.a.v. ‘ongewenst gedrag’. Deze functionarissen ontvangen echter doorgaans een breed scala aan meldingen of signalen volgens onze gesprekspartners; voor melders zijn exacte definities niet zozeer van belang. Een zeer ruime meerderheid van de geënquêteerde werknemers werkt daarmee in een organisatie waar de infrastructuur voor het melden van misstanden aanwezig lijkt te zijn.

CONCLUSIE

De meerderheid van de werknemers werkt in een organisatie waarin de infrastructuur voor het melden van vermoedens van misstanden aanwezig lijkt te zijn.

Ongeveer een kwart van de werknemers (22% privaat, 29% publiek) heeft de afgelopen twee jaar één of meerdere vermoedens van misstanden gehad. De misstanden hebben in de regel betrekking op gedrag van personen (schending van regels, misbruik bevoegdheden of gezagsrelatie en dergelijke) en minder op schadelijke activiteiten of strafbare feiten.

Gemiddeld genomen wordt de helft van de vermoedens van misstanden intern aanhangig gemaakt (publiek 47%, privaat 52%). De meerderheid heeft dit via de directe leidinggevende gedaan. Dat is in lijn met de procedure zoals die door de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en het Adviespunt Klokkenluiders wordt uitgedragen (eerst intern en dan extern).

De externe melders (3% publiek, 7% privaat) wenden zich vooral tot de politie en / of de vakbond. Wat daarbij opvalt, is dat misstanden die betrekking hebben op gedrag relatief minder vaak gemeld worden dan de 'hardere' misstanden.

CONCLUSIE

Ruwweg een kwart van de werknemers heeft de afgelopen twee jaar een vermoeden van een misstand gehad. Circa de helft daarvan heeft daar ook intern melding van gemaakt. Enkele procenten hebben (ook) de externe weg bewandeld. Het meldgedrag lijkt daarmee in lijn te zijn met de procedures zoals de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en Adviespunt Klokkenluiders voorstaan.

Het gegeven dat de helft van de vermeende misstanden niet wordt gemeld, is lastig te duiden. Is het glas half vol of half leeg? Nadere analyses wijzen uit dat een deel niet wordt gemeld omdat de misstand als niet ernstig genoeg is ervaren, niet te bewijzen was of er al gemeld was. Aan de andere kant melden werknemers niet, uit angst voor negatieve gevolgen of een gebrek aan vertrouwen in de procedures.

Dat raakt aan de organisatiecultuur. Dat blijkt een belangrijke factor in zowel het signaleren als het melden van misstanden. Werknemers met een positieve perceptie van de organisatiecultuur melden relatief meer misstanden dan werknemers die een negatieve perceptie van de cultuur in hun organisatie hebben. Bovendien hebben respondenten met een positieve perceptie van de eigen organisatiecultuur en van de 'meldinfrastructuur' in de eigen organisatie minder vermoedens van misstanden. De organisatiecultuur en de meldinfrastructuren zijn daarmee belangrijke aangrijppingspunten voor het beleid.

CONCLUSIE

Het wel of niet melden van misstanden wordt beïnvloed door de aanwezigheid van een goede (meld-) infrastructuur en een positieve perceptie van de eigen organisatiecultuur (op het punt van integriteit en openheid). In organisaties waarin dat op orde is worden minder misstanden gesignaleerd en wordt tegelijkertijd verhoudingsgewijs meer gemeld.

Rond de 20% procent van de melders ervaart de gevolgen van de melding als positief, nog eens 20% ziet zowel positieve gevolgen als negatieve gevolgen en ruwweg een derde ziet alleen negatieve consequenties. Overigens geeft circa een kwart aan geen enkel gevolg te ervaren, niet voor de organisatie en niet persoonlijk. Ook deze uitkomst kent weer twee zijden. Veel melders ervaren positieve gevolgen van de melding en veel melders negatieve. Vaak is de misstand opgelost en het werkklimaat verbeterd, maar vaak ook niet.

Dit neemt niet weg dat het overgrote deel van de melders opnieuw zou melden. Waarbij zij ook in meerderheid stellen dat zij – terugkijkend – geen ondersteuning hebben gemist. Daaruit kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de huidige regelingen, met de Onderzoeksraad Integriteit Overheid, Adviespunt Klokkenluiders en de overige infrastructuur om misstanden aan te kaarten in veel gevallen voldoen. Aan de andere kant is er zeker nog winst te boeken. Er is – kortom – een wereld gewonnen, maar tegelijkertijd valt er nog een wereld te winnen.

CONCLUSIE

Het glas is half vol én half leeg. Het systeem voor het melden van vermoede misstanden functioneert in veel gevallen naar behoren. Werknemers melden, ondervinden positieve gevolgen en de misstand is opgelost. Daar staat een forse groep tegenover die exact het tegenovergestelde ervaart. Kortom, er is zeker nog winst te behalen.

6.2 ADVIESPUNT KLOKKENLUIDERS

Positie Adviespunt Klokkenluiders in bredere stelsel

We constateren dat het Adviespunt Klokkenluiders in korte tijd een plaats heeft weten te verwerven in het veld van de klokkenluidersvoorzieningen. Door de complexiteit van het veld en de grote psychische en mentale druk waaronder potentiële melders (kunnen) staan, is de meerwaarde van een onafhankelijk advies- en verwijspunt groot. De rol en bevoegdheden van het Adviespunt Klokkenluiders

zijn beperkt (alleen advisering), maar dat maakt juist dat de organisatie iets toevoegt aan het complexe veld van meldinstanties. Het Adviespunt Klokkenlui- ders heeft een heldere en afgebakende rol.

Het gegeven dat ook – zij het nog mondjesmaat – bedrijven en overheidsorganisaties zich tot het Adviespunt Klokkenlui- ders wenden om advies in te winnen laat in onze optiek zien dat de verhouding tot ‘de werkgevers’ goed is. Daarmee neemt het Adviespunt Klokkenlui- ders – als wegwijzer – een eigen plaats in het bredere ‘integriteitsveld’ in.

Wij stellen vast dat de bekendheid van het Advies- punt Klokkenlui- ders groeit. Niet alleen zegt inmid- dels een ruime meerderheid van de geënquêteerde werknemers uit zowel de private als de publieke sector het Adviespunt Klokkenlui- ders te kennen. Bovendien groeit het aantal personen dat contact legt met het Adviespunt Klokkenlui- ders gestaag en stijgt ook het bezoek aan de website. Op deze web- site biedt het Adviespunt Klokkenlui- ders – in onze ogen – op toegankelijke wijze een schat aan informa- tie aan waarmee potentiële melders van misstanden hun voordeel kunnen doen. Daarnaast is het Advies- punt Klokkenlui- ders ook langs andere lijnen prima te benaderen. Daarmee functioneert het Adviespunt Klokkenlui- ders als een laagdrempelige voorziening.

Uit eigen klanttevredenheidsonderzoek van het Adviespunt Klokkenlui- ders komt verder naar voren dat de advisering en ondersteuning door de ‘cliën- ten’ goed wordt gewaardeerd. Men voelt zich in de regel gesteund en goed geadviseerd. Of de advisering ook daadwerkelijk leidt tot het oplossen van de mis- stand was – binnen de kaders van het onderzoek – niet vast te stellen. Wij hadden immers geen toegang tot de ‘melders’.

De afgelopen jaren heeft het accent bij het Advies- punt Klokkenlui- ders gelegen op de opbouw van de organisatie en het bedienen van de potentiële mel- ders. Nu de organisatie en de processen staan, wordt – wanneer de werkzaamheden dat toestaan – gezocht naar een effectieve invulling van deze taak. Daarmee is een voorzichtige start gemaakt. Dat heeft onlangs geresulteerd in een eigen onderzoek onder gemeen-

ten. Los daarvan geeft het Adviespunt Klokkenlui- ders in het jaarverslag een analyse van ontwikkelingen en patronen.

De website en het jaarverslag zijn belangrijke media voor het geven van algemene voorlichting. Ook is onlangs – rond het jaarverslag – een publiekscam- pagne van start gegaan. In aanvulling daarop ver- strekt het Adviespunt Klokkenlui- ders ook aan ‘bel- lers’ en ‘e-mailers’ eventueel algemene informatie over het melden van vermoedens van misstanden.

CONCLUSIE

Het Adviespunt Klokkenlui- ders heeft zich in korte tijd een positie weten te verwerven in het veld van de klokkenlui- dersvoorzieningen. De bekend- heid van de organisatie is groeiende, de cliënten zijn positief over de dienstverlening. De *advies- en verwijzingsfunctie* komt daarmee goed uit de verf. De *signalerende functie* wordt geleidelijk steeds meer opgepakt. De eerste voorzichtige stappen op dit gebied zijn gezet. In het jaarverslag wordt gerapporteerd over patronen en trends. Ook de *voorlichtende functie* is voortvarend opge- pakt. De website is informatief, het jaarverslag heeft ook een voorlichtende functie en onlangs is een publiekscampagne gestart. Wij zien het Adviespunt Klokkenlui- ders kortom als een effectief opererende organisatie en een waardevolle aanvulling op het gehele stelsel van klokkenlui- dersvoorzieningen.

Vertrouwelijkheid, geheimhouding en onafhankelijkheid

Hoewel het Adviespunt Klokkenlui- ders gefinancierd wordt door de ministeries van BZK en SZW, func- tioneert het als een zelfstandige en onafhankelijke organisatie waar (potentiële) klokkenlui- ders in vertrouwen hun verhaal kunnen doen. Deze onaf- hankelijkheid van het Adviespunt Klokkenlui- ders is verankerd in de werkprocessen en onderdeel van de ‘identiteit’ van de organisatie. Door voor wat betreft huisvesting en facilitaire diensten aansluiting te zoeken bij de Nationale ombudsman komt deze onafhankelijkheid verder tot uitdrukking. Ook het gegeven dat de financiering loopt via de begroting van het ministerie van BZK (en deels door SZW) doet in onze optiek niets af aan de onafhankelijk-

heid. Het signaal dat dit een drempel voor potentiële melders op zou kunnen werpen beperkt zich tot het Adviespunt Klokkenluiders zelf, wij hebben hierover voorts geen signalen aangetroffen. Wel leidt de ‘ophanging’ en wijze van financiering af en toe tot (administratief) ongemak bij het Adviespunt Klokkenluiders, maar dat staat het functioneren van het Adviespunt Klokkenluiders niet in de weg.

Het Adviespunt Klokkenluiders hecht bijzonder sterk aan de vertrouwelijkheid en geheimhouding. De werkprocessen zijn daarop geënt en het bureau bewaakt strikt de vertrouwelijkheid van de cliënten. Geheimhouding is verder geborgd doordat het Adviespunt Klokkenluiders uitgezonderd is van de WOB en het OM expliciet heeft vastgelegd geen informatie bij de Commissie op te zullen vragen. Een afspraak waaraan het OM zich tot op heden gehouden heeft. Daarmee is het nader borgen van ‘verschoningsrecht’ in onze optiek niet op korte termijn noodzakelijk. Uiteraard kan dit bij een herziening van het besluit wel worden meegenomen.

CONCLUSIE

Het Adviespunt Klokkenluiders functioneert als een zelfstandige en onafhankelijke organisatie. Dat het gefinancierd wordt door de ministeries van BZK en SZW doet daar niets aan af.

Efficiëntie / doelmatigheid

Het accent bij het Adviespunt Klokkenluiders heeft de afgelopen jaren voor een deel gelegen bij het opzetten van de organisatie. Procedures en werkwijzen zijn ontwikkeld waarmee aan een belangrijke randvoorwaarde voor een doelmatige uitvoering van zijn taken wordt voldaan. Referenties voor de afwikkeling van een vraag / melding / signaal zijn nog niet opgesteld. Daar is in onze ogen nog winst te behalen. Uiteraard gaat het steeds om unieke vragen / meldingen / signalen maar gezien de grote aantallen moeten daarin patronen te onderkennen zijn.

In de anderhalf jaar dat het Adviespunt Klokkenluiders actief is, hebben 729 personen contact gelegd met de organisatie. Daarvan waren er 82 (15%) te kwalificeren als klokkenluider. Dit zou uitgelegd

kunnen worden als een teken van ondoelmatigheid. Veel inspanningen gaan immers uit naar (potentiële) melders, die niet als klokkenluider gezien worden. In onze ogen is dat echter te kort door de bocht. Een advies- en verwijspunt heeft immers een bredere functie dan alleen het bedienen van klokkenluiders. Ook het informeren en het bieden van een ‘luisterend oor’ – hetgeen in de Nota van Toelichting ook als taak benoemd is – valt daar onder. Dit neemt niet weg dat de selectie blijvend aandacht verdient. De balans moet immers niet doorslaan. Naar geen van beide kanten.

Een aandachtspunt is de begeleiding van de cliënten. Het Adviespunt Klokkenluiders voert de ondersteuning vrij ver door. Een zekere zorg voor de melder is zeker wenselijk. Het Adviespunt Klokkenluiders moet in onze optiek echter niet opereren als ‘procesvertegenwoordiger / advocaat’ van de melder. Dat is de andere kant van het continuüm waarvoor andere organisaties aan de lat staan. Wij zeggen nadrukkelijk niet dat het adviespunt dat nu doet, maar merken wel op dat periodieke reflectie op hoe het op dit punt opereert, geboden is.

Tot slot valt de sterk juridische oriëntatie van het bureau op. Dat heeft uiteraard meerwaarde voor de afwikkeling van veel meldingen / signalen. De zorgvuldigheid en kwaliteit daarvan is zeer hoog. Waakzaamheid dat dit niet doorslaat tot een te sterke juridische focus en juridische prudentie, is noodzakelijk. Een wat meer ‘ontspannen houding’ kan op dat gebied tot een hogere efficiëntie leiden.

CONCLUSIE

De efficiëntie / doelmatigheid van het Adviespunt Klokkenluiders is nog niet goed te beoordelen. De organisatie heeft veel energie gestoken in de ontwikkeling van werkprocessen, procedures en dergelijke. Deze moeten zich nog ‘zetten’. Dat neemt niet weg dat de doelmatigheid continu aandacht behoeft. Een permanente afweging tussen (juridische) kwaliteit / zorgvuldigheid en inzet is geboden.

Toekomst

Het Adviespunt Klokkenluiders heeft in korte tijd een positie verworven binnen het stelsel van klokkenluidersregelingen. Mede vanwege de complexiteit van dit stelsel is er behoefte aan een advies- en verwijspunt. Het Adviespunt Klokkenluiders heeft deze taak naar behoren opgepakt.

In onze ogen verdient het Adviespunt Klokkenluiders dan ook een vaste positie binnen het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen, vooral in de rol van onafhankelijke verwijzer en adviseur. Wij pleiten dan ook voor een permanente positie in plaats van een tijdelijke. De huidige constructie volstaat in materiële zin, waarbij echter aandacht nodig is voor het creëren van een wettelijke basis voor het besluit.

CONCLUSIE

Het Adviespunt Klokkenluiders als onafhankelijk advies- en verwijspunt verdient een vaste positie binnen het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen. De huidige constructie volstaat in materiële zin, waarbij echter aandacht nodig is voor het creëren van een wettelijke basis voor het besluit. Daarbij kan tegelijkertijd een gering aantal praktische aanpassingen worden meegenomen in het besluit.

6.3 ONDERZOEKSRaad INTEGRITEIT OVERHEID

De positie van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid in het bredere stelsel

In 2009 draagt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het standpunt uit dat de toenmalige Commissie Integriteit Overheid (inmiddels de Onderzoeksraad Integriteit Overheid) vervangen moet worden door een nieuw centraal meldpunt integriteitsschendingen overheid. Dit is niet gebeurd. Wel – zo geeft de Onderzoeksraad Integriteit Overheid aan – heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2012 ingestemd met het extensief interpreteren van het Besluit melden vermoeden misstand. Deze toezegging is echter niet gedocumenteerd en nooit geformaliseerd.

De extensieve interpretatie komt tot uiting in het voeren van de naam Onderzoeksraad Integriteit Overheid, maar vooral in het bedienen van sectoren die niet onder haar formele taakomschrijving vallen, zoals deze staat vermeld in het “Besluit melden vermoeden van misstand Rijk en Politie”. Sinds 2014 heeft het Onderzoeksraad Integriteit Overheid haar werkgebied uitgebreid naar waterschappen en een groot deel van de Nederlandse gemeenten. Hiermee heeft de Onderzoeksraad Integriteit Overheid bijgedragen aan het creëren van een uniform en eenduidig meldpunt voor misstanden in de publieke sector. De formele kaders zijn echter niet aangepast op deze ontwikkeling. Geconcludeerd moet worden dat het Besluit melden vermoeden misstand niet is gewijzigd, maar dat er nog steeds sprake is van extensieve interpretatie. Wat is begonnen als een tijdelijke situatie is structureel geworden.

Het voort laten duren van de situatie waarin de taakuitvoering door de Onderzoeksraad Integriteit Overheid voor een belangrijk deel niet strookt met haar formele taakopdracht is om verschillende redenen onwenselijk. In de huidige situatie leven er vele totaal verschillende verwachtingen ten aanzien van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Sommigen vinden dat de Raad het centrale meldpunt integriteitsschendingen overheid moet zijn, anderen zien het als een last resort voor complexe gevallen. Het Besluit geeft hier geen helderheid over. Juist bij een gevoelig onderwerp als het melden van een misstand, kunnen duidelijke formele kaders houvast bieden. Melders, organisaties die onderwerp van onderzoek zijn en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid zelf verdienen hierover eindelijk duidelijkheid.

CONCLUSIE

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid heeft naar vermogen bijgedragen aan het creëren van een uniform en eenduidig meldpunt voor misstanden in de publieke sector. De feitelijke werkzaamheden van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid vallen echter niet samen met de formele kaders. De regeling wordt extensief geïnterpreteerd. Het *niet* bieden van een heldere formele basis aan de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is *onwenselijk*, een helder kader is een randvoorwaarde om de Onderzoeksraad Integriteit Overheid

effectief te kunnen laten zijn. Juist bij een gevoelig onderwerp als het melden van een misstand, kunnen duidelijke formele kaders houvast bieden. Melders, organisaties die onderwerp van onderzoek zijn en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid zelf verdienen hierover duidelijkheid.

Personen in de publieke sector die weet hebben van misstanden weten grotendeels via interne regelingen of reguliere instanties zoals politie en het openbaar ministerie hun weg te vinden.

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid functioneert momenteel als een 'last resort' voor personen die binnen het reguliere circuit vastlopen. Deze groep is klein.

De bekendheid van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid onder werknemers in de publieke sector is gering (7%). In vergelijking met de voorganger van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (Commissie Integriteit Overheid), is de bekendheid in vergelijking tot de laatste evaluatie in 2008 afgenomen. Het aantal melders dat bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid aanklopt is beperkt, velen komen bij andere instanties uit. Personen die via het Adviespunt Klokkenluiders worden doorverwezen naar andere instanties worden slechts in een enkel geval naar de Onderzoeksraad Integriteit Overheid doorverwezen. Dat is overigens niet verwonderlijk gezien het grote aantal andere instanties waar melding van een misstand gedaan kan worden.

Wanneer de Onderzoeksraad Integriteit Overheid een advies heeft uitgebracht dient het bevoegd gezag, op wie het advies betrekking heeft, de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en de melder te informeren over zijn standpunt en eventuele consequenties die hieraan verbonden worden. Na ontvangst van het standpunt dient de Onderzoeksraad Integriteit Overheid zijn advies openbaar te maken. In 2013 is het in geen enkel geval gekomen tot het voorleggen van een advies aan een bevoegd gezag en het openbaar maken van dit advies. In 2014 heeft de Onderzoeksraad Integriteit Overheid – tot juni – één advies openbaar gemaakt. Het aantal gepubliceerde advie-

zen zegt niet alles over de productie van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. De organisatie geeft aan ook vaak kwesties terug te leggen bij organisaties die daarna zelf aan de slag gaan met onderzoek en het oplossen van de eventuele misstand.

Beelden die bij respondenten en samenwerkingspartners over de Onderzoeksraad Integriteit Overheid bestaan zijn die van een organisatie die traag, sterk gejuridiseerd en weinig invoelend is. Deze beelden zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op het verleden, maar de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is er sinds de herstart nog niet in geslaagd om dit beeld substantieel te kantelen. We gaan er vanuit dat het belangrijk is dat de Onderzoeksraad – om effectief te kunnen zijn – goed op het netvlies moet staan van melders en samenwerkingspartners.

Zowel vanuit personen die een vermoeden hebben van een misstand als samenwerkingspartners is de positie van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid binnen het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen niet evident.

CONCLUSIE

Personen in de publieke sector die weet hebben van misstanden weten grotendeels via interne regelingen of reguliere instanties zoals politie en het openbaar ministerie hun weg te vinden. Slechts een klein deel valt tussen wal en schip. Ook voor deze groep is de gang naar de Onderzoeksraad Integriteit Overheid – mede vanwege beperkte bekendheid – niet vanzelfsprekend. De Onderzoeksraad Integriteit Overheid heeft zich al met al nog geen volwaardige plek weten te verwerven in het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen.

Naar een effectief meldpunt binnen het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen

Zoals gezegd is het de Onderzoeksraad Integriteit Overheid niet gelukt om een volwaardige plek binnen het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen te verwerven. Gelet op de beperkte formele kaders waarbinnen de organisatie moet functioneren en de beperkte groep die daadwerkelijk zijn aangewezen op een instantie als de Onderzoeksraad Integriteit Over-

heid is dit niet verwonderlijk. Anders gezegd: het verwerven van een volwaardige plek voor de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is binnen het huidige stelsel en met de huidige regeling bijzonder lastig.

Het secretariaat van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is ondergebracht bij het CAOP. Deze organisatie voert voor diverse overheidsorganisaties werkzaamheden uit. Enerzijds biedt dit een efficiëntievoordeel doordat kennis optimaal kan worden benut. Anderzijds vormt dit een risico omdat het CAOP een commercieel belang kan hebben bij opdrachtgevers die onderwerp van onderzoek kunnen zijn.

Dat de groep personen die een misstand vermoedt en tussen wal en schip valt beperkt is, wil niet zeggen dat er geen behoefte is aan een organisatie zoals de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Voor deze groep is duidelijk behoefte aan een goed gepositioneerde en degelijke oplossing. Ten eerste voor de mens achter de melding, maar ook voor de maatschappij die er haar voordeel mee kan doen.

Of er nu gekozen wordt voor het versterken van de positie van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid als zelfstandige organisatie of het onderbrengen van het meldpunt bij bijvoorbeeld de Nationale ombudsman, één ding is duidelijk: doorgaan op dezelfde weg is geen optie. In beide gevallen moet er sprake zijn van een formele borging die gelijk loopt met het takenpakket en onafhankelijk functioneren mogelijk maakt.

Regeling

De regeling Besluit vermoeden misstand is méér dan de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. De Onderzoeksraad Integriteit Overheid is het externe ‘last resort’. Een belangrijk element is het verplicht hebben van een vertrouwenspersoon voor het melden van vermoedens van misstanden. Een zeer grote meerderheid (96%) van de medewerkers in de publieke sector denkt of weet dat hun organisatie een vertrouwenspersoon heeft. Op dit punt is de regeling bijzonder effectief.

Op het gebied van rechtsbescherming voor klokkenluiders speelt het Besluit vermoeden misstand een beperkte rol. Hiervoor zal vooral gekeken moeten

worden naar arbeids- en ambtenarenrecht en internationale (EVRM) bepalingen.

Nederland kent een ‘organisch gegroeid’ stelsel van rechtsbescherming voor klokkenluiders. Het geheel is weliswaar dekkend, maar tegelijkertijd gefragmenteerd. De samenhang is niet ‘met één oogopslag’ duidelijk. Van grote hiaten is geen sprake.

Op het gebied van rechtsbescherming voor klokkenluiders speelt het Besluit vermoeden misstand een beperkte rol. Hiervoor zal vooral gekeken moeten worden naar arbeids- en ambtenarenrecht en internationale (EVRM) bepalingen en de jurisprudentie daarover.

CONCLUSIE

Vrijwel alle overheidsorganisaties beschikken over een vertrouwenspersoon waar vermoedens van misstanden kunnen worden gemeld. Op dit punt is het Besluit vermoeden misstand effectief. Het Besluit biedt weinig houvast voor bescherming van klokkenluiders. Deze bescherming zal met name uit arbeids- en ambtenarenrechtelijke bepalingen en internationaal recht moeten volgen. De op het ambtenarenrecht gebaseerde regeling speelt hierbij een beperkte rol.

6.4 AANBEVELINGEN

Alles overziende constateren we dat er een dekkend, maar complex samenstel van klokkenluidersregelingen is ontstaan. Met name aan de ‘externe kant’ zijn er talloze organisaties waar een klokkenluider eventueel een melding kan doen. Dat melders daarin af en toe vastlopen is begrijpelijk. In onze optiek is hierin een belangrijke rol weggelegd voor het Adviespunt Klokkenluiders.

AANBEVELING

Het Adviespunt Klokkenluiders neemt een belangrijke rol in het stelsel van klokkenluidersregelingen. Een permanente status voor deze organisatie is dan ook wenselijk.

Aan de andere kant blijken veel melders wel de weg naar de juiste meldinstantie te kunnen vinden. Uit de enquête komt naar voren dat er met grote regelmaat misstanden gesignaleerd, gemeld en opgelost worden zonder dat de melder daar negatieve gevolgen van ondervindt. Dat neemt niet weg dat nog steeds veel misstanden niet aangekaart worden en dat in een te groot aantal gevallen melders wel de dupe worden van het aankaarten van een misstand. Met name de organisatiecultuur is in dat verband van belang. Aangetoond is dat het beschikken over een ‘meldinfrastructuur’ in combinatie met een – als positief gepercipieerde – organisatiecultuur het signaleren en melden van misstanden vergemakkelijkt.

Tegelijkertijd lijkt de politieke en maatschappelijke discussie zich op andere zaken te richten. Met name de juridische en organisatorische kant van de regelingen krijgen in het debat veel aandacht. Uiteraard verdienen deze zaken aandacht en dienen de regelingen waar mogelijk verbeterd te worden. In de betreffende hoofdstukken hebben we dat aangestipt. Aan de andere kant is aan de voorkant (in individuele organisaties in Nederland, in de zin van preventie, cultuur en adequate (meld-)infrastructuur) is de meeste winst te boeken. In die zin behoeft de praktische toepassing van de regeling zeker ook aandacht. Wij pleiten er dan ook voor om de beleidsinspanningen primair daarop te richten.

AANBEVELING

Over het geheel genomen kunnen werknemers vermoedens van misstanden melden. Zowel intern als – zonodig – extern bij een breed scala aan instanties. Zo gezien is sprake van een goed functionerend organisch gegroeid mozaïek aan regelingen. Dit neemt niet weg dat op onderdelen verbetering mogelijk is.

Tegelijkertijd dient ervoor gewaakt te worden dat het debat niet te instrumenteel van karakter wordt. Het overheidsbeleid zou zich primair moeten richten op de beïnvloeding van integriteit in de organisatiecultuur en een juiste toepassing van de regelingen omdat dat zeer bepalende factoren zijn in het signaleren en melden van misstanden.

Los van het bovenstaande verdient de rol van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid wel bijzondere aandacht. Zoals we eerder hebben geconstateerd, heeft de Onderzoeksraad Integriteit Overheid zich geen volwaardige positie in het stelsel weten te verwerven. Dat is overigens niet in eerste instantie aan de organisatie wijten, maar vooral aan het eenvoudigweg niet toereikend zijn van de wettelijke kaders waarbinnen de organisatie opereert.

AANBEVELING

Een gedegen bezinning op de rol en positie van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is op korte termijn wenselijk. Vervolgens dienen de wettelijke kaders – inclusief passende onderzoeksbevoegdheden – op de uitkomsten daarvan te worden aangepast.

Bijlage 1

ONDERZOEKSVRAGEN

HOOFDVRAGEN

- Functioneren OIO en Adviespunt Klokkenluiders effectief binnen de huidige regelingen?
- Op welke wijze (inclusief aanpassing wet- en regelgeving) kan die effectiviteit verder worden vergroot?
- Op welke wijze kan beter worden aangesloten bij de wensen die politiek en maatschappelijk leven m.b.t. de bescherming van klokkenluiders?

De hoofdvragen uit de offerteaanvraag zijn door de opdrachtgever per regeling uitgewerkt in deelvragen.

EVALUATIE KLOKKENLUIDERSREGELINGEN

De uitwerking van de hoofdvragen ten aanzien van de evaluatie van de klokkenluidersregelingen is als volgt:

1. Dragen de klokkenluidersregelingen bij aan het bevorderen van intern melden en het opsporen van misstanden? Vormen de regelingen hierbij geen belemmering voor het – indien noodzakelijk – extern melden van misstanden?
2. Bieden de regelingen voldoende bescherming aan ambtelijke klokkenluiders?
3. Hebben de naar aanleiding van de evaluatie in 2008 aangebrachte verbeteringen (verruiming werkingssfeer, laagdrempelig kunnen melden, aangepaste definitie van een vermoeden van een misstand et cetera) de beoogde effecten bereikt?
4. Sluiten de klokkenluidersregelingen voldoende aan bij het bredere stelsel van het integriteitsbeleid? Wat is de relevantie van het begrip misstand, of waar zit het onderscheid tussen de begrippen misstanden en integriteitsschendingen?

EVALUATIE ONDERZOEKSRaad INTEGRITEIT OVERHEID

5. Op welke wijze en in welke mate slaagt de OIO er in om haar taken ten aanzien van het onderzoeken van meldingen en het bevoegd gezag naar aanleiding van dat onderzoek te adviseren effectief uit te voeren (artikel 3, tweede 2 Besluit)?
6. In welke mate heeft de ‘doorstart’ van de Commissie integriteit overheid in de vorm van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid de beoogde effecten bereikt (met name op bekendheid met en tevredenheid over het functioneren van de OIO)?
7. Heeft de OIO een volwaardige plaats kunnen verwerven in het veld van klokkenluidersvoorzieningen?
 - a. Hoe is daarbij de verhouding tot individuele overheidsorganisaties? (mede aangezien de OIO het bevoegd gezag adviseert n.a.v. meldingen en melders geacht worden eerst intern te melden)
 - b. Hoe is daarbij de verhouding tot OM, inspecties en andere toezichthouders (afspraken/protocollen)?
 - c. Wat is de plaats van de OIO in het bredere ‘integriteitsveld’?
8. Op welke wijze kan de effectiviteit van de OIO binnen het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen worden vergroot?
 - a. Is de uitbreiding van de (onderzoeks-) bevoegdheden nodig/kansrijk? Op welk terrein? Wat zijn daarbij de voor- en nadelen van eventuele aanvullende onderzoeksbevoegdheden (vergelijkbaar met de onderzoeksbevoegdheden van de Nationale ombudsman) voor de effectiviteit van de OIO, vanuit het perspectief van de verschillende stakeholders en gezien de bredere context van het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen en het bredere integriteitsbeleid?

- b. In hoeverre kan de OIO ook betrokken worden bij de rechtsbescherming en zorg voor de melder?
- c. Hoe kan de OIO het beste in wetgeving worden verankerd?

EVALUATIE ADVIESPUNT KLOKKENLUIDERS

9. Op welke wijze en in welke mate slaagt het Adviespunt er in om als laagdrempelige voorziening de doelgroep van potentiële klokkenluiders in de publieke en private sector te bereiken, van advies te dienen en te ondersteunen? (artikel 3 aanhef en onder a van het Besluit).
 - a. Is daarbij de reikwijdte van het besluit adequaat? (idem artikel 3 aanhef en onder a en Nota van toelichting onder punt 4).
 - b. In hoeverre leiden de adviezen ertoe dat de melder zich daadwerkelijk gesteund voelt en met het advies een goede beslissing kan nemen? In hoeverre draagt de advisering bij aan het oplossen van een misstand?
10. Op welke wijze en in welke mate geeft het Adviespunt invulling aan haar taak om ontwikkelingen en patronen te signaleren op basis van opgedane ervaringen naar organisaties voor wie deze relevant zijn? (artikel 3 aanhef en onder b van het Besluit).
11. Op welke wijze en in welke mate geeft het Adviespunt algemene voorlichting over het omgaan met een vermoeden van een mogelijke misstand? (artikel 3 en onder c van het Besluit).
12. Op welke wijze en in welke mate is de vertrouwelijkheid en geheimhouding gewaarborgd? (artikel 4 van het Besluit en Nota van Toelichting onder punt 6).
 - a. Is het zogenaamde ‘verschoningsrecht’ van de commissieleden en de medewerkers van het adviespunt dat hiermee samenhangt voldoende gewaarborgd?
13. Op welke wijze en in welke mate is de onafhankelijkheid van het Adviespunt Klokkenluiders gewaarborgd?
14. Heeft het Adviespunt Klokkenluiders een volwaardige plaats kunnen verwerven in het veld van klokkenluidersvoorzieningen?
 - a. Hoe is daarbij de verhouding tot individuele overheidsorganisaties en bedrijven?
 - b. Hoe is daarbij de verhouding tot OM, inspecties en andere toezichthouders (afspraken/protocollen)?
 - c. Wat is de plaats van het Adviespunt in het bredere ‘integriteitsveld’?
15. In welke mate voert het Adviespunt haar taken doelmatig uit?
16. Is de wijze waarop het Adviespunt is vormgegeven, namelijk als Commissie adviespunt klokkenluiders effectief, inclusief de bijbehorende wijze van financiering (namelijk als post van de begroting van het ministerie van BZK)?
17. Op welke wijze kan de effectiviteit van het Adviespunt binnen het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen worden vergroot?
 - a. In hoeverre kan het Adviespunt ook betrokken worden bij de rechtsbescherming en zorg voor de melder?
 - b. Op welke wijze kan het nu tijdelijke Adviespunt Klokkenluiders het beste in wetgeving worden verankerd?

Bijlage 2

ONDERZOEKSOPZET

ONDERZOEKSOPZET

Het onderzoek bestond uit drie overkoepelende fasen, te weten de oriëntatiefase en documentstudie, de verdiepende fase die bestond uit een enquêteronde en interviews, gevolgd door de analyse en toetsing met als afronding de rapportage.

Korte tijdspanne

Onderhavig onderzoek is in een korte tijdspanne uitgevoerd. Op dit moment ligt het wetsvoorstel voor de Wet Huis voor de klokkenluiders in de Eerste Kamer. Het voorstel is reeds besproken en goedgekeurd door de Tweede Kamer. Onderhavig rapport heeft als doel de huidige klokkenluiders regelingen te evalueren en lessen te trekken uit de huidige stand van zaken. Maar kan eveneens gebruikt worden als input voor de discussie over het Huis voor de klokkenluiders. De evaluatie was voorzien in het najaar van 2014, maar is naar voren gehaald.

Fase 1: Oriëntatiefase (literatuurstudie en evaluatiekader)

De eerste fase van het onderzoek was de oriëntatiefase. In deze fase is het evaluatiekader vastgesteld door de begeleidingscommissie en is een literatuurstudie uitgevoerd.

Fase 2: Verdiepende fase (enquête ronde en interviews)

Tijdens de tweede fase van het onderzoek is een enquête uitgezet onder werknemers uit de publieke en private sector. Het thema van deze enquête was het veilig melden van misstanden. Op verzoek van de opdrachtgever is bij het formuleren van de vraagstelling aangesloten bij de evaluatie van het stelsel van klokkenluiders uit 2008 (Bovens). De vragenlijst is in concept voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

De enquête liep van 17 april 2014 tot en met 8 mei 2014 en is uitgezet bij 55.000 mensen. Deze mensen zijn benaderd via het Flitspanel en het I&O Researchpanel. In totaal zijn er 7545 respondenten die de enquête hebben ingevuld. De verdeling over de private en de publieke sector is respectievelijk 2469 respondenten en 5076 respondenten. Met deze respons is een representatief beeld ontstaan over de werking van de klokkenluidersregelingen. De vol-

ledige uitslagen van de enquête vragen zijn te vinden in bijlage 5. De resultaten zijn vertrouwelijk en anoniem verwerkt.

Aan de groep respondenten die aangaf een misstand te hebben ervaren, is de mogelijkheid gegeven om aan de onderzoekers contactgegevens te verstrekken, wanneer ze bereid waren om mee te werken aan een vervolgesprek. Op basis van deze gegevens zijn 20 telefonische gesprekken gevoerd. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden aan de hand van een gestructureerde vragenlijst die telefonisch is afgenomen. In deze gesprekken is ingegaan op de aard van de misstand, betrokkenen bij de misstand, stappen die gezet zijn naar aanleiding van de misstand en de wijze waarop de melder dit proces ervaren heeft.

Naast verdiepende gesprekken met respondenten van de enquête, hebben er 43 gesprekken plaatsgevonden met betrokken actoren en stakeholders van het systeem van klokkenluiders. Een compleet overzicht van deze gesprekspartners is opgenomen in bijlage 4. Tijdens deze gesprekken hebben we geprobeerd een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de praktische werking van het stelsel voor klokkenluiders regelingen in de praktijk.

Fase 3: Analyse en toetsing, aanbevelingen

De informatie uit de twee voorgaande fasen is in fase drie langs het evaluatiekader gelegd. Op basis van deze antwoorden hebben we algemene conclusies getrokken waaraan we aanbevelingen hebben verbonden. Een conceptversie van de rapportage is voorgelegd aan de begeleidingscommissie. Vervolgens zijn de delen van de conceptrapportage die voor hen relevant zijn voorgelegd aan de OIO en het APKL. Daarna is de definitieve rapportage vastgesteld.

Begeleidingscommissie

Om de kwaliteit van de uitvoering van het onderzoek te bewaken, is een begeleidingscommissie ingesteld. De rol van de commissie was een adviserende die op cruciale punten in het onderzoeksproces heeft gereflecteerd op onder meer de methodiek, de vragenlijsten en het concepteindrapport. In bijlage 4 is een overzicht van de leden opgenomen. Zij hadden op persoonlijke titel zitting in de commissie.

Klankbordgroep

Bij de uitoefening van haar taken heeft de begeleidingscommissie zich door middel van een klankbordgroep laten informeren. Deze klankbordgroep is samengesteld uit inhoudelijke experts. De rol van de klankbordgroep was inhoudelijk en kritisch reflecteren aan het einde van de documentstudie, aan het einde van de analyse en toetsingsfase en op de concept eindrapportage.

Bijlage 3

EVALUATIEKADER

EVALUATIEKADER

Het evaluatiekader uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE) ligt aan de basis van onze aanpak. De kracht van dit kader is dat het op verschillende abstractieniveaus is toe te passen. We gebruiken de gedachten achter het RPE om enerzijds te reconstrueren op welke wijze de regelingen en de instellingen ‘op papier’ zouden moeten functioneren (de zogenoemde beleidstheorie) en anderzijds om vast te stellen hoe het beleid feitelijk werkt, of de beoogde doelen worden gerealiseerd en welke dynamiek zich eventueel voordoet ten aanzien van de doelen.

In onderstaande tabellen benoemen we de te onderzoeken onderwerpen en aspecten. Verder gaan we in op de bronnen die we gebruiken om de onderzoeksvragen te beantwoorden. We leggen in dit alles een relatie met de onderzoeksvragen uit de offerte-aanvraag. Blok A verwijst daarbij naar de vragen onder het blokje ‘Evaluatie klokkenluidersregelingen’, Blok B naar de vragen onder het kopje ‘Evaluatie Onderzoeksraad Integriteit Overheid’ en Blok C tenslotte naar ‘Evaluatie adviespunt klokkenluiders’. Daarbij geldt dat we de offertevragen inbedden in het evaluatiekader. Dat betekent dat er veelal meerdere deelvragen (in het evaluatiekader) nodig zijn om de onderzoeksvragen van de opdrachtgever te kunnen beantwoorden. Deze hoeven niet direct naar één deelvraag te verwijzen. Aan de andere kant worden sommige vragen van diverse kanten belicht. Ook dat komt helder in de schema’s naar voren.

SCHEMA 1 De regelingen

ONDERWERP	ASPECT	RELATIE MET OZ-VRAAG	BRONNEN
Context	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleiding voor de regeling • Doelen van de regeling • Belangrijkste kenmerken van het bredere integriteitsbeleid • Aansluiting van de regeling op het bredere integriteitsbeleid • Verhouding tot andere regelingen • Inbedding in andere regelingen (alleen 'regeling melden misstand') 	A1, A4	Dossierstudie / interviews
Beoogde doelen	<ul style="list-style-type: none"> • Achterliggende maatschappelijk doel (zie ook context) • Directe doelen 	A1, A2	Dossierstudie / interviews
Ontwerp regeling	<ul style="list-style-type: none"> • Inbedding regelingen in de bredere context • Definities (met name verschil tussen misstand en integriteit). • Werkt de 'getrapte aanpak' (eerst intern melden, vertrouwenspersonen, leidinggevenden, etc.). Werkveld / bereik (betrokken organisaties) • Verplichtingen (wat en voor wie) • Wijze van uitvoering (processtappen). Werkt bijv. de getrapte aanpak met vertrouwenspersonen? Welke bronnen heeft men om dat te monitoren, is dat al onderzocht? • Werken de waarborgen rondom het doen van een melding en rondom het doen van onderzoek. • Diensten / producten 	A3, A4	Dossierstudie / interviews
Ontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none"> • Inhoudelijke aanpassingen in de laatste jaren • Motivatie • Doelen • Ontwerp 	A3	Dossierstudie / interviews
Praktijk	<ul style="list-style-type: none"> • Praktische vormgeving regeling • Feitelijke procesgang / uitvoering (bijv. houdt men zich aan termijnen zo nee, waarom niet en wat wordt daarmee gedaan) • Gerealiseerde diensten / producten 	A1, A2, A4	Dossierstudie / interviews / enquête / analyse onderzoeksteam
Analyse	<ul style="list-style-type: none"> • Verhouding beleidstheorie en praktijk • Eventuele afwijkingen (in zowel uitvoering als effecten) • Achtergronden en waardering daarvan • Verbeterpunten 	A1, A2, A4	Dossierstudie / interviews / enquête / analyse onderzoeksteam

SCHEMA 2 Analyse OIO

ONDERWERP	ASPECT	RELATIE MET OZ-VRAAG	BRONNEN
Context	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleiding voor instellen OIO • Doelen en reikwijdte van OIO • Verhouding tot andere regelingen • Inbedding in andere private en publieke regelingen 	B3	Dossierstudie / interviews
Beoogde doelen	<ul style="list-style-type: none"> • Achterliggende maatschappelijk doel (zie ook context) • Directe doelen • Afgeleide doelen (w.o. bekendheid) 	B2, B3	Dossierstudie / interviews
Uitvoeringspraktijk	<ul style="list-style-type: none"> • Vormgeving OIO (organogram) • Aansturing en governance • Verdeling verantwoordelijkheden • Werkprocessen • Verhouding tot / afstemming met andere organisaties (overheidsorganisaties, andere toezichthouders) 	B1, B2	Dossierstudie / interviews
Output	<ul style="list-style-type: none"> • Producten en diensten • Welke producten / diensten levert OIO momenteel en aan welke afnemers / aangesloten partijen? • Wat is de grondslag voor andere taken / voor andere aangesloten partijen dan de oorspronkelijke (Rijk, politie, defensie). Hoe is dat geregeld? • Hoeveel gevallen eerst intern gemeld, hoeveel direct bij commissie OIO (en waarom) • Wijze 'opzoeken' doelgroep • Aantal ingediende cases • Aantal in behandeling genomen / afgewezen cases • Algemene producten / diensten • Relatie tussen beoogde en gerealiseerde producten en diensten • Beoordeling en waardering van eventuele verschillen 	B1	Dossierstudie / interviews / enquête
Input	<ul style="list-style-type: none"> • Medewerkers • Budgetten • Welke capaciteit gaat naar onderzoek, welke naar advisering, welke naar (eventuele) andere taken? (NB wat is grondslag voor die evt. andere taken?) 	B1	Dossierstudie

ONDERWERP	ASPECT	RELATIE MET OZ-VRAAG	BRONNEN
Doeltreffendheid	<ul style="list-style-type: none"> • Relatie tussen beoogde en gerealiseerde effecten • Beoordeling en waardering van eventuele verschillen • Onverwachte, onvoorziene effecten • Beoordeling van de bijdrage aan het bredere maatschappelijke doel • Bijdrage aan het voorkomen / oplossen van misstanden • Positionering in / bijdrage aan functioneren bredere stelsel 	B1, B2, B3	Eigen analyse
Doelmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> • Goed beschreven en logisch vorm gegeven werkprocessen (mede in het licht van de optimale bescherming van melders) • Balans tussen kwaliteit en inspanningen 	B2	Eigen analyse, waar mogelijk gebruik makend van vergelijkingsmateriaal uit Berenschot benchmark database
Aanbevelingen	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijk om doeltreffendheid / doelmatigheid te vergroten door: • andere inbedding in stelsel • uitbreiding / aanpassing bevoegdheden • uitbreiding / aanpassing werkwijze of organisatie • andere producten / diensten • andere verankering in wetgeving 	B4	Eigen analyse

SCHEMA 3 Analyse Adviespunt

ONDERWERP	ASPECT	RELATIE MET OZ-VRAAG	BRONNEN
Context	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleiding voor instellen Adviespunt • Doelen en reikwijdte van het Adviespunt • Verhouding tot andere regelingen • Positionering in het totale 'integriteitsveld' 	C1, C6	Dossierstudie / interviews
Beoogde doelen	<ul style="list-style-type: none"> • Achterliggende maatschappelijk doel (zie ook context) • Directe doelen • Afgeleide doelen (w.o. bekendheid) 	C1	Dossierstudie / interviews
Uitvoeringspraktijk	<ul style="list-style-type: none"> • Vormgeving Adviespunt (organogram) • Aansturing en governance • Boring onafhankelijkheid • Verdeling verantwoordelijkheden • Werkprocessen • Borging vertrouwelijkheid en geheimhouding (waaronder verschoningsrecht) • Verhouding tot / afstemming met andere organisaties (overheidsorganisaties, andere toezichthouders) 	C2, C3, C4, C5	Dossierstudie / interviews
Output	<ul style="list-style-type: none"> • Producten en diensten • Wijze 'opzoeken' doelgroep • Aantal ingediende cases • Aantal in behandeling genomen / afgewezen cases • Algemene producten / diensten (w.o. signalering en voorlichting) • Relatie tussen beoogde en gerealiseerde producten en diensten • Beoordeling en waardering van eventuele verschillen 		Dossierstudie / interviews / enquête
Input	<ul style="list-style-type: none"> • Medewerkers • Budgetten / wijze van financiering 	C8	Dossierstudie
Doeltreffendheid	<ul style="list-style-type: none"> • Relatie tussen beoogde en gerealiseerde effecten • Beoordeling en waardering van eventuele verschillen • Onverwachte, onvoorziene effecten • Beoordeling van de bijdrage aan het bredere maatschappelijke doel • Bijdrage aan het voorkomen / oplossen van misstanden • Positionering in / bijdrage aan functioneren bredere stelsel 	C1, C6, C8, C9	Eigen analyse

ONDERWERP	ASPECT	RELATIE MET OZ-VRAAG	BRONNEN
Doelmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> • Goed beschreven en logisch vorm gegeven werkprocessen (mede in het licht van de optimale bescherming van melders) • Balans tussen kwaliteit en inspanningen 	C7, C8	Eigen analyse, waar mogelijk gebruik makend van vergelijkingsmateriaal uit Berenschot benchmark database
Aanbevelingen	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijk om doeltreffendheid / doelmatigheid te vergroten door: • andere inbedding in stelsel • uitbreiding / aanpassing bevoegdheden door bijvoorbeeld ook de rechtsbescherming en zorg voor de melder mee te nemen • uitbreiding / aanpassing werkwijze of organisatie • andere producten / diensten • andere verankering in wetgeving 	C9	Eigen analyse

Bijlage 4

BEGELEIDINGSCOMMISSIE

BEGELEIDINGSCOMMISSIE

De opdrachtgever is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierbij treedt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op als co-opdrachtgever. De begeleidingscommissie is samengesteld uit twee leden namens het ministerie van BZK, één persoon namens het ministerie SZW en twee personen die op persoonlijke titel zitting nemen in de begeleidingscommissie.

De leden van de begeleidingscommissie zijn:

- Lydia Schut (BZK), Voorzitter
- Terry Lamboo (BZK)
- Paul van Dun (SZW)
- Rik van Steenbergen (FNV)
- Jacques van Hulsen (VBM - vakbond voor burger en militair defensiepersoneel)

Bijlage 5

GESPRESKSPARTNERS

GESPREKSPARTNERS

Onderzoeksraad Integriteit Overheid	Gjalt de Graaff Margriet Drent Mirjam Sterk Erik Jan Meijboom Frank Kerckhaert Kitty Roozmond
Adviespunt Klokkenluiders	Martin van Pernis Edith Snoey Onno van Veldhuizen Hannah de Jong Fanny Tahalele Klasien Versteeg Liesbeth Mol Bob van 't Klooster Susanne van den Oudenhoven
Onderzoeksraad Integriteit Markt (i.o.)	Sylvie Bleker
Vereniging van Compliance Officers	Geert Vermeulen
VNO / NCW	Mario van Mierlo
Transparency International Nederland	Paul Arlman Jeroen Braber
Jones Day advocaten	Franck van Uden
Nationale ombudsman	Frank van Dooren Gabriella Bekman Martin Blaakman
Stichting Expertgroep Klokkenluiders	Gerrit de Wit Henk Laarman
Vereniging Nederlandse Gemeenten	Roel Cazemier
Inter-Provinciaal overleg	Henk-Jan Bolding
Unie van Waterschappen	Gerard Doornbos Arjan Guijt
Stichting van de Arbeid	Rik van Steenbergem Mario van Mierlo
Onderzoeksraad voor Veiligheid	Tjibbe Joustra
Openbaar Ministerie	Kitty Nooy Heleen Smit
Vrije Universiteit	Leo Huberts
Universiteit Utrecht	Mark Bovens
Sector werkgevers Rijk	Toon Maas Johan Hoffman
VSO (sector werkgevers politie)	Judith Smits Janneke van Gestel Peggy van Boldrik
SCO (werknemers sectorbreed)	Loes Bos (CAOP) Pieter v.d. Oudenaarde Jacques van Hulsen Renate Bos

Bijlage 6

TABELLEN ENQUÊTE

TABELLEN ENQUÊTE

Aantal geslaagde enquêtes: 7.545 (4.718 Flitspanel en 2827 I&O panel)

Periode veldwerk: 17-04-2014 tot en met 08-05-2014

Internetpanels:

Flitspanel: het Flitspanel is een onlinepanel van ruim 35.000 werknemers in de publieke sector. In 2008 zijn met het flitspanel tijdens de evaluatie van de klokkenluidersregeling ruim 4.000 enquêtes afgenomen. Wij verwachten dat we dit aantal opnieuw realiseren. Conform de offerte-aanvraag gaan we ervan uit dat er capaciteit bij het panel is gereserveerd.

I&O panel: het I&O Researchpanel is een online panel van ruim 50.000 consumenten. Aan dit panel doen circa 30.000 werknemers mee uit verschillende sectoren (ook overheid). We denken dat we hiermee netto 20.000 personen kunnen benaderen. Dat is ruim voldoende om met de respons nog een onderscheid naar verschillende sectoren (zakelijk dienstverlening, industrie, handel) en/of functie (management, uitvoerend, staf) te kunnen maken.

WAT IS UW GESLACHT?		
n = 7545	Overheid	Privaat
1 Man	68,9%	51,9%
2 Vrouw	31,1%	48,1%
Totaal	100,0%	100,0%

LEEFTIJD SKLASSE		
n = 7545	Overheid	Privaat
1,00 18-34 jaar	4,4%	9,8%
2,00 35-44 jaar	15,7%	18,5%
3,00 45-54 jaar	35,0%	32,8%
4,00 55 jaar of ouder	44,9%	38,8%
Totaal	100,0%	99,9%

1.2 WAT IS DE HOOGSTE OPLEIDING DIE U MET EEN DIPLOMA HEEFT AFGEROND?		
n = 7545	Overheid	Privaat
1. Lager onderwijs (basisschool, speciaal basisonderwijs)	0,1%	0,6%
2. Lager beroepsonderwijs (VBO, VMBO, LTS, LHNO, LEAO, LAS, e.d.)	1,5%	7,0%
3. Lager en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (VLO, ULO, MULO, MAVO, e.d.)	4,9%	7,4%
4. Middelbaar beroepsonderwijs (MBO, MTS, UTS, MEAO, INAS, KVJV, VHBO, e.d.)	22,4%	28,8%

5. Hoger algemeen voortgezet onderwijs (HAVO)	8,0%	6,4%
6. Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (VWO; Lyceum, Gymnasium, Atheneum, HBS, e.d.)	2,5%	2,7%
7. Hoger beroepsonderwijs (HBO, HTS, HEAO, Academie, e.d.)	37,8%	33,7%
8. Wetenschappelijk onderwijs (WO)	22,1%	12,6%
9. Anders	0,7%	0,7%
Totaal	100,0%	100,0%

1.3 HOEVEEL WERKNEMERS ZIJN ER IN UW ORGANISATIE ALS GEHEEL WERKZAAM?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. Minder dan 15	,2%	14,3%
2. 15 - 25	,3%	4,9%
3. 26 - 50	,9%	7,8%
4. 51 - 100	2,3%	9,2%
5. 101 - 500	22,5%	20,1%
6. 501 - 1000	14,9%	11,3%
7. 1001 - 2000	14,5%	9,3%
8. Meer dan 2000	44,5%	23,0%
Totaal	100,0%	100,0%

1.4 GEEFT U LEIDING AAN MEDEWERKERS?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. Ja	21,7%	27,5%
2. Nee	78,3%	72,5%
Totaal	100,0%	100,0%

1.5 AAN HOEVEEL MEDEWERKERS GEEFT U LEIDING?

n = 1782	Overheid	Privaat
1. 0 - 5	17,8%	44,1%
2. 6 - 10	20,7%	20,4%
3. 11 - 20	24,7%	16,5%
4. 21 - 50	23,8%	12,2%
5. Meer dan 50	13,0%	6,8%
Totaal	100,0%	100,0%

1.6 HOE LANG WERKT U AL BIJ DEZE ORGANISATIE? AANTAL JAAR:

n = 7545	Overheid	Privaat
1. 0-5 jaar	11,6%	24,1%
2. 6-10 jaar	19,0%	21,3%
3. 11-15 jaar	19,4%	18,5%
4. 16-25 jaar	18,0%	18,0%
5. 25-34 jaar	19,6%	12,3%
6. 35 jaar of langer	12,5%	5,8%
Totaal	100,0%	100,0%

1.7 BENT U VERTROUWENSPERSOON?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. Ja	3,7%	10,2%
2. Nee	96,3%	89,8%
Totaal	100,0%	100,0%

1.8 BENT U LID VAN HET MEDEZEGGENSCHAPSORGAAN?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. Ja	7,4%	6,3%
2. Nee	92,6%	93,7%
Totaal	100,0%	100,0%

2.1 IK VOEL ME BETROKKEN BIJ MIJN ORGANISATIE. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	86,4%	82,5%
2. Neutraal	9,7%	12,6%
3. (Zeer) mee oneens	3,9%	4,9%
Totaal	100,0%	100,0%

2.2 IK GA MET PLEZIER NAAR MIJN WERK. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	82,5%	80,4%
2. Neutraal	12,3%	13,8%
3. (Zeer) mee oneens	5,2%	5,8%
Totaal	100,0%	100,0%

2.3 BINNEN MIJN ORGANISATIE BEHANDELEN WE ELKAAR MET RESPECT. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	69,0%	72,5%
2. Neutraal	22,5%	18,7%
3. (Zeer) mee oneens	8,5%	8,8%
Totaal	100,0%	100,0%

2.4 BINNEN MIJN ORGANISATIE IS ER ONDERLING VERTROUWEN. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	51,1%	58,8%
2. Neutraal	33,3%	27,4%
3. (Zeer) mee oneens	15,6%	13,8%
Totaal	100,0%	100,0%

2.5 BINNEN MIJN ORGANISATIE WORDEN GEMAAKTE FOUTEN OPENLIJK BESPROKEN. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	31,4%	50,0%
2. Neutraal	39,5%	29,3%
3. (Zeer) mee oneens	29,1%	20,7%
Totaal	100,0%	100,0%

2.6 BINNEN MIJN ORGANISATIE SPREKEN MEDEWERKERS ELKAAR AAN OP GEDRAG. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	31,3%	48,7%
2. Neutraal	41,6%	35,2%
3. (Zeer) mee oneens	27,2%	16,1%
Totaal	100,0%	100,0%

2.7 BINNEN MIJN ORGANISATIE ZIJN PROBLEMEN BESPREEKBAAR. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	55,5%	65,5%
2. Neutraal	31,6%	23,4%
3. (Zeer) mee oneens	12,9%	11,1%
Totaal	100,0%	100,0%

2.8 BINNEN MIJN ORGANISATIE IS GRENSOVERSCHRIJDEND GEDRAG LONEND. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	15,8%	15,7%
2. Neutraal	36,5%	32,7%
3. (Zeer) mee oneens	47,7%	51,6%
Totaal	100,0%	100,0%

2.9 BINNEN MIJN ORGANISATIE IS HET MAKKELIJK OM ELKAAR OM HULP TE VRAGEN. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	66,6%	72,3%
2. Neutraal	24,8%	19,9%
3. (Zeer) mee oneens	8,6%	7,7%
Totaal	100,0%	100,0%

2.10 BINNEN MIJN ORGANISATIE VRAGEN WE ELKAAR OM FEED BACK. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	40,6%	52,9%
2. Neutraal	36,6%	31,5%
3. (Zeer) mee oneens	22,8%	15,6%
Totaal	100,0%	100,0%

2.11 BINNEN MIJN ORGANISATIE KUNNEN WE OP ELKAAR BOUWEN. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	51,1%	57,6%
2. Neutraal	37,1%	32,0%
3. (Zeer) mee oneens	11,8%	10,4%
Totaal	100,0%	100,0%

2.12 BINNEN MIJN ORGANISATIE VOEL IK ME VEILIG. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	69,4%	73,4%
2. Neutraal	20,2%	18,4%
3. (Zeer) mee oneens	10,4%	8,2%
Totaal	100,0%	100,0%

2.13 BINNEN MIJN ORGANISATIE HEERST EEN SFEER VAN INTIMIDATIE. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	10,7%	12,0%
2. Neutraal	19,0%	17,0%
3. (Zeer) mee oneens	70,3%	71,0%
Totaal	100,0%	100,0%

2.14 MIJN DIRECT LEIDINGGEVENDE IS TE VERTROUWEN. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	66,0%	64,4%
2. Neutraal	23,4%	23,9%
3. (Zeer) mee oneens	10,6%	11,7%
Totaal	100,0%	100,0%

2.15 MIJN DIRECT LEIDINGGEVENDE IS MAKKELIJK AANSPREEKBAAR. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	74,2%	72,0%
2. Neutraal	16,1%	16,8%
3. (Zeer) mee oneens	9,8%	11,2%
Totaal	100,0%	100,0%

2.16 MIJN DIRECT LEIDINGGEVENDE PAKT EVENTUELE MELDINGEN VAN MISSTANDEN GOED OP. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	53,5%	54,7%
2. Neutraal	32,6%	29,1%
3. (Zeer) mee oneens	13,9%	16,2%
Totaal	100,0%	100,0%

2.17 MIJN DIRECTIE IS TE VERTROUWEN. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	40,9%	48,3%
2. Neutraal	41,4%	34,9%
3. (Zeer) mee oneens	17,7%	16,8%
Totaal	100,0%	100,0%

2.18 MIJN DIRECTIE IS MAKKELIJK AANSPREEKBAAR. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	38,1%	47,5%
2. Neutraal	33,0%	28,6%
3. (Zeer) mee oneens	28,8%	23,9%
Totaal	100,0%	100,0%

2.19 MIJN DIRECTIE PAKT EVENTUELE MELDINGEN VAN MISSTANDEN GOED OP. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	31,3%	41,3%
2. Neutraal	50,7%	39,8%
3. (Zeer) mee oneens	18,1%	18,9%
Totaal	100,0%	100,0%

2.20 MELDERS DIE MISSTANDEN INTERN MELDEN KUNNEN OP WAARDERING REKENEN. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	17,0%	30,5%
2. Neutraal	57,8%	50,4%
3. (Zeer) mee oneens	25,2%	19,2%
Totaal	100,0%	100,0%

2.21 MELDERS DIE MISSTANDEN EXTERN MELDEN KUNNEN OP WAARDERING REKENEN. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	7,9%	13,7%
2. Neutraal	52,5%	53,0%
3. (Zeer) mee oneens	39,6%	33,3%
Totaal	100,0%	100,0%

2.22 ALLES OVERWEGEND BEN IK TEVREDEN OVER DE CULTUUR BINNEN MIJN ORGANISATIE. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET HIER MEE EENS BENT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. (Zeer) mee eens	48,3%	58,8%
2. Neutraal	31,3%	25,2%
3. (Zeer) mee oneens	20,3%	16,0%
Totaal	100,0%	100,0%

3.1 KENT UW ORGANISATIE EEN PROCEDURE VOOR HET INTERN MELDEN VAN (EEN VERMOEDEN VAN) EEN MISSTAND?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. Ja, dat weet ik zeker	47,3%	43,0%
2. Ja, ik denk van wel	35,4%	25,7%
3. Nee, ik denk van niet	7,0%	11,9%
4. Nee, ik weet zeker van niet	1,8%	10,1%
5. Dat weet ik niet	8,4%	9,3%
Totaal	100,0%	100,0%

3.2 HEEFT UW ORGANISATIE EEN PROCEDURE VOOR HET EXTERN MELDEN VAN (EEN VERMOEDEN VAN) EEN MISSTAND?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. Ja, dat weet ik zeker	20,3%	20,8%
2. Ja, ik denk van wel	28,3%	24,6%
3. Nee, ik denk van niet	17,3%	18,3%
4. Nee, ik weet zeker van niet	4,7%	13,4%
5. Dat weet ik niet	29,4%	22,9%
Totaal	100,0%	100,0%

3.3 HEEFT UW ORGANISATIE ÉÉN OF MEERDERE, EXPLICIET AANGEWEEZEN VERTROUWENSPERSONEN?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. Ja, dat weet ik zeker	83,7%	58,1%
2. Ja, ik denk van wel	12,0%	15,9%
3. Nee, ik denk van niet	1,2%	7,2%
4. Nee, ik weet zeker van niet	0,6%	12,4%
5. Dat weet ik niet	2,4%	6,4%
Totaal	100,0%	100,0%

3.4 VOORZIET UW ORGANISATIE IN RECHTSBESCHERMING VOOR MELDERS VAN (VERMOEDE) MISSTANDEN?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. Ja, dat weet ik zeker	12,9%	11,9%
2. Ja, ik denk van wel	30,9%	25,4%
3. Nee, ik denk van niet	13,7%	15,6%
4. Nee, ik weet zeker van niet	3,3%	10,2%
5. Dat weet ik niet	39,2%	36,8%
Totaal	100,0%	100,0%

3.5 IS HET BINNEN UW ORGANISATIE MOGELIJK VERTROUWELIJK TE MELDEN? DAT HOUDT IN DAT DE IDENTITEIT VAN DE MELDER WEL BEKEND IS MAAR AFGESCHERMD BLIJFT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. Ja, dat weet ik zeker	25,2%	24,6%
2. Ja, ik denk van wel	34,4%	33,3%
3. Nee, ik denk van niet	12,1%	14,0%
4. Nee, ik weet zeker van niet	3,8%	8,4%
5. Dat weet ik niet	24,5%	19,7%
Totaal	100,0%	100,0%

3.6 IS HET MOGELIJK OM (VERMOEDE) MISSTANDEN BINNEN UW ORGANISATIE ANONIEM TE MELDEN?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. Ja, dat weet ik zeker	11,1%	13,6%
2. Ja, ik denk van wel	26,6%	23,7%
3. Nee, ik denk van niet	22,0%	23,0%
4. Nee, ik weet zeker van niet	6,1%	13,0%
5. Dat weet ik niet	34,3%	26,6%
Totaal	100,0%	100,0%

3.7 KENT U DE ONDERZOEKRAAD INTEGRITEIT OVERHEID (OIO)?

n = 5076	Overheid	Privaat
1. Ja	6,7%	0,0%
2. Vaag, van horen zeggen	13,8%	0,0%
3. Nee	79,5%	0,0%
Totaal	100,0%	0,0%

3.8 OP WELKE WIJZE BENT U OVER DE OIO GEÏNFORMEERD?

n = 1043	Overheid	Privaat
Door een folder / nieuwsbrief	14,4%	0,0%
Door hun website	9,4%	0,0%
Door mijn leidinggevende	6,6%	0,0%
Door de vertrouwenspersoon	6,1%	0,0%
Door mijn collega's	18,2%	0,0%
Door de media	39,8%	0,0%
Anders	18,1%	0,0%

3.9 KENT U HET ADVIESPUNT KLOKKENLUIDERS?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. Ja	20,5%	24,5%
2. Vaag, van horen zeggen	38,7%	40,2%
3. Nee	40,8%	35,3%
Totaal	100,0%	100,0%

3.10 OP WELKE WIJZE BENT U OVER HET ADVIESPUNT KLOKKENLUIDERS GEÏNFORMEERD?

n = 4601	Overheid	Privaat
Door een folder / nieuwsbrief	5,2%	3,0%
Door hun website	3,0%	2,6%
Door mijn leidinggevende	1,7%	1,5%
Door de vertrouwenspersoon	1,9%	0,4%
Door mijn collega's	5,7%	2,3%
Door de media	83,3%	91,4%
Anders	7,1%	3,1%

3.11 HEEFT U IN DE AFGELOPEN TWEE JAAR IN UW WERK VERMOEDENS GEHAD VAN MISSTANDEN?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. Ja	28,8%	21,5%
2. Nee	71,2%	78,5%
Totaal	100,0%	100,0%

3.12 OM WAT VOOR SOORT VERMOEDENS GING DAT?

n = 1994	Overheid	Privaat
Strafbaar feit	15,9%	14,3%
Schending van regels, bijvoorbeeld een gedragscode	55,7%	54,9%
Misleiden van Justitie	2,3%	2,6%
Activiteit of handeling waardoor de volksgezondheid in gevaar kwam/ zou kunnen komen	2,7%	10,3%
Activiteit of handeling waardoor het milieu in gevaar kwam/zou kunnen komen	2,7%	7,1%
Activiteit of handeling waardoor de veiligheid in gevaar kwam/zou kun- nen komen	8,5%	22,4%
Achterhouden van informatie over mogelijk schadelijke activiteiten	8,0%	10,7%
Misbruik van bevoegdheden	44,3%	39,1%
Misbruik van de gezagsrelatie	40,8%	46,2%
Onbehoorlijk gedrag	42,9%	34,2%
Anders	11,3%	6,6%

3.13 HOE VAAK HAD U DIT VERMOEDEN IN DE AFGELOPEN TWEE JAAR?

n = 1994	Overheid	Privaat
1. 1 keer	18,3%	11,7%
2. 2 keer	30,4%	28,2%
3. 3 tot 6 keer	38,5%	42,5%
4. 7 tot 12 keer	5,0%	5,5%
5. Meer dan 12 keer	7,8%	12,2%
Totaal	100,0%	100,0%

4.1 HEEFT U DEZE (VERMOEDENS VAN) MISSTANDEN IN DE AFGELOPEN TWEE JAAR BINNEN UW ORGANISATIE GEMELD?

n = 1994	Overheid	Privaat
1. Ja	47,1%	51,7%
2. Nee	52,9%	48,3%
Totaal	100,0%	100,0%

4.2 BIJ WIE HEEFT U GEMELD?

n = 964	Overheid	Privaat
Bij collega's	26,6%	34,9%
Bij direct leidinggevende	73,0%	70,9%
Bij top van de organisatie / directie	29,2%	35,6%
Bij vertrouwenspersoon (waaronder ook compliance officer / bedrijfsarts / enz)	20,5%	20,0%
Bij het medezeggenschapsorgaan (o.a. ondernemingsraad / personeelsvertegenwoordiging)	12,8%	10,5%
Ander	9,0%	5,1%

4.3 HEEFT U DEZE (VERMOEDENS VAN) MISSTANDEN BIJ EEN EXTERNE INSTANTIE GEMELD?

n = 1994	Overheid	Privaat
1. Ja	3,1%	7,3%
2. Nee	96,9%	92,7%
Totaal	100,0%	100,0%

4.4 BIJ WIE HEEFT U GEMELD?

n = 85	Overheid	Privaat
Het Openbaar Ministerie	13,0%	7,7%
De politie	21,7%	17,9%
Een opsporingsdienst/inspectie	8,7%	7,7%
Meld Misdaad Anoniem	0,0%	0,0%

De Nationale ombudsman	6,5%	0,0%
Gemeentelijke ombudsman	2,2%	0,0%
Mijn vakbond	34,8%	43,6%
De Onderzoeksraad Integriteit Overheid	6,5%	0,0%
Het Adviespunt Klokkenluiders	0,0%	0,0%
De media	2,2%	7,7%
Elders	41,3%	46,2%

4.5 WAAROM HEEFT U DIT BIJ EEN EXTERNE INSTANTIE GEMELD?

n = 85	Overheid	Privaat
Onze procedure schrijft dat voor	32,6%	7,7%
Geen vertrouwen in interne regeling	28,3%	53,8%
Intern vastgelopen	28,3%	35,9%
Op aanraden van vertrouwenspersoon / leidinggevende / medezeggenschaporgaan	17,4%	17,9%
Anders	19,6%	23,1%

4.6 WAAROM HEEFT U GEEN MELDING GEMAAKT VAN DE MISSTAND?

n = 1016	Overheid	Privaat
Niet ernstig genoeg	11,5%	9,6%
Ik kon het niet bewijzen	33,1%	34,9%
Ik was niet direct betrokken	31,8%	34,5%
Mijn leidinggevende raadde de melding af	1,8%	1,6%
Mijn omgeving raadde de melding af	8,3%	6,8%
Het medezeggenschapsorgaan / vertrouwenspersoon raadde de melding af	0,9%	0,4%
Externe instantie raadde de melding af	0,1%	0,4%
Wil niemand in de problemen brengen	12,4%	19,7%
Wil mijn organisatie niet in een kwaad daglicht stellen	6,9%	7,6%
Bang voor negatieve gevolgen voor mezelf	54,2%	57,8%
Geen vertrouwen in de procedures	44,9%	40,6%
Ken de procedures niet	11,2%	10,4%
Misstand was al gemeld	6,8%	6,4%
We hebben het onderling opgelost	2,0%	4,8%
Anders	12,3%	4,0%

4.7 HOE BEOORDELT U DE GEVOLGEN VAN DE MELDING BEZIEN VANUIT HET PERSPECTIEF VAN UW ORGANISATIE?

n = 979	Overheid	Privaat
1. Positief	25,0%	22,5%
2. Negatief	33,5%	34,5%
3. Zowel positieve als negatieve gevolgen	21,7%	20,8%
4. Geen	19,7%	22,2%
Totaal	100,0%	100,0%

4.8 WAT ZIJN DE POSITIEVE GEVOLGEN VOOR UW ORGANISATIE?

n = 448	Overheid	Privaat
Misstand is aangepakt / opgelost / beëindigd	64,9%	61,8%
Toekomstige misstanden worden voorkomen	36,3%	35,8%
Drempel om misstanden te melden zijn verkleind	16,0%	16,3%
Wantrouwen in de organisatie is afgenomen	9,5%	4,9%
Werkklimaat is verbeterd	23,1%	29,3%
Anders	12,3%	11,4%

4.9 WAT ZIJN DE NEGATIEVE GEVOLGEN VOOR UW ORGANISATIE?

n = 541	Overheid	Privaat
Misstand is niet aangepakt / opgelost / beëindigd	58,3%	56,7%
Toekomstige misstanden worden niet voorkomen	40,4%	53,5%
Drempels om te melden zijn verhoogd	23,2%	24,2%
Wantrouwen in de organisatie is toegenomen	44,5%	49,7%
Werkklimaat is verslechterd	38,0%	40,1%
Anders	13,0%	7,0%

4.10 HOE BEOORDELT U DE GEVOLGEN VOOR U ALS MELDER PERSOONLIJK?

n = 979	Overheid	Privaat
1. Positief	21,2%	17,3%
2. Negatief	31,9%	35,9%
3. Zowel positieve als negatieve gevolgen	16,8%	21,5%
4. Geen	30,1%	25,4%
Totaal	100,0%	100,0%

4.11 WAT ZIJN DE POSITIEVE GEVOLGEN VOOR U PERSOONLIJK?

n = 374	Overheid	Privaat
Veel waardering ontvangen	18,9%	30,0%
Beter loopbaanperspectief	1,5%	3,6%
Meer zelfvertrouwen	20,5%	23,6%
Genoegdoening	37,9%	51,8%
Betere gezondheid	9,5%	12,7%
Verbetering van de privésituatie	4,2%	8,2%
Anders	35,6%	13,6%

4.12 WAT ZIJN DE NEGATIEVE GEVOLGEN VOOR U PERSOONLIJK?

n = 502	Overheid	Privaat
Ontslagen / zelf ontslag genomen	5,0%	17,2%
Overgeplaatst naar andere vestiging / afdeling	14,5%	10,4%
Word buitengesloten	26,8%	30,7%
Mijn loopbaanperspectief is verslechterd	42,2%	38,7%
Verlies van zelfvertrouwen	27,7%	32,5%
Groeiend gevoel van frustratie	62,2%	73,6%
Mijn gezondheid lijdt eronder	36,6%	46,6%
Verslechtering van de privésituatie	13,0%	17,8%
Anders	25,4%	13,5%

4.13 HEEFT U ONDERSTEUNING ONTVANGEN BIJ HET DOEN VAN DE MELDING?

n = 979	Overheid	Privaat
Nee	51,8%	45,1%
Ja, voorlichting vanuit mijn eigen organisatie	10,4%	10,6%
Ja, voorlichting van derden	3,5%	8,5%
Ja, advies vanuit mijn eigen organisatie	19,1%	9,9%
Ja, advies van derden	7,8%	10,2%
Ja, financiële / juridische bijstand vanuit mijn eigen organisatie	2,2%	0,7%
Ja, financiële / juridische bijstand van derden	3,3%	4,6%
Ja, morele bijstand vanuit mijn eigen organisatie	16,4%	19,4%
Ja, morele bijstand van familie / vrienden	15,3%	27,5%

4.14 WELKE ONDERSTEUNING HAD U KUNNEN GEBRUIKEN BIJ HET DOEN VAN DE MELDING?

n = 979	Overheid	Privaat
Geen	40,3%	31,7%
Ja, voorlichting vanuit mijn eigen organisatie	16,8%	18,7%
Ja, voorlichting van derden	6,0%	9,9%
Ja, advies vanuit mijn eigen organisatie	18,3%	24,3%
Ja, advies van derden	9,8%	11,6%
Ja, financiële / juridische bijstand vanuit mijn eigen organisatie	8,1%	3,9%
Ja, financiële / juridische bijstand van derden	3,7%	6,3%
Ja, morele bijstand vanuit mijn eigen organisatie	31,7%	27,8%
Ja, morele bijstand van familie / vrienden	3,3%	3,9%

4.15 ZOU U UW VERMOEDEN VAN MISSTAND – MET DE KENNIS VAN NU – OPNIEUW MELDEN?

n = 979	Overheid	Privaat
1. Ja	70,2%	69,7%
2. Nee	15,1%	16,2%
3. Weet ik niet	14,7%	14,1%
Totaal	100,0%	100,0%

5.1 KENT U IEMAND IN UW ORGANISATIE (NAAST EVENTUEEL UZELF) DIE DE AFGELOPEN TWEE JAAR EEN MISSTAND HEEFT GEMELD?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. Ja, intern	18,4%	14,4%
2. Ja, extern	0,8%	0,9%
3. Ja, zowel intern als extern	2,3%	1,8%
4. Nee	64,8%	68,8%
5. Weet niet	13,7%	14,1%
Totaal	100,0%	100,0%

5.2 BIJ WIE HEEFT HIJ/ZIJ DAT GEMELD?

n = 1513	Overheid	Privaat
Direct leidinggevende	58,2%	59,7%
Top van de organisatie / directie	31,1%	37,0%
Vertrouwenspersoon (in de breedste zin van het woord)	33,7%	25,6%
Medezeggenschapsorgaan	12,1%	12,8%
Openbaar Ministerie	1,8%	0,7%
Politie	3,8%	3,3%
Opsporingsdienst/inspectie (bijvoorbeeld de 'Arbeidsinspectie', de NVWA of de Onderwijsinspectie)	0,7%	2,4%

Meld Misdaad Anoniem	0,3%	0,2%
Nationale ombudsman	0,9%	0,7%
Gemeentelijke ombudsman	0,3%	0,0%
Vakbond	8,4%	8,5%
Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO)	0,7%	0,2%
Adviespunt Klokkeluiders	0,5%	0,2%
Media	1,8%	0,7%
Elders	5,6%	5,5%
Weet niet	6,2%	4,3%

5.3 HOE BEOORDEELT U DE GEVOLGEN VAN DE MELDING BEZIEN VANUIT HET PERSPECTIEF VAN UW ORGANISATIE?

n = 1513	Overheid	Privaat
1. Positief	30,6%	34,1%
2. Negatief	24,8%	24,2%
3. Zowel positieve als negatieve gevolgen	29,0%	26,8%
4. Geen	7,5%	8,8%
5. Weet niet	8,1%	6,2%
Totaal	100,0%	100,0%

5.4 WAT ZIJN DE POSITIEVE GEVOLGEN VOOR UW ORGANISATIE?

n = 907	Overheid	Privaat
Misstand is aangepakt / opgelost / beëindigd	74,9%	66,9%
Toekomstige misstanden worden voorkomen	36,5%	33,9%
Drempel om misstanden te melden zijn verkleind	17,7%	17,1%
Wantrouwen in de organisatie is afgenomen	11,1%	6,2%
Werkklimaat is verbeterd	15,8%	18,3%
Anders	7,1%	6,2%

5.5 WAT ZIJN DE NEGATIEVE GEVOLGEN VOOR UW ORGANISATIE?

n = 802	Overheid	Privaat
Misstand is niet aangepakt / opgelost / beëindigd	37,8%	42,3%
Toekomstige misstanden worden niet voorkomen	34,2%	39,1%
Drempels om te melden zijn verhoogd	24,7%	22,8%
Wantrouwen in de organisatie is toegenomen	49,4%	44,2%
Werkklimaat is verslechterd	31,3%	32,6%
Anders	13,6%	10,2%

5.6 HOE BEOORDEELT U DE GEVOLGEN VOOR DE MELDER PERSOONLIJK?

n = 1513	Overheid	Privaat
1. Positief	20,6%	27,7%
2. Negatief	30,0%	27,5%
3. Zowel positieve als negatieve gevolgen	23,3%	21,6%
4. Geen	11,9%	13,7%
5. Weet niet	14,2%	9,5%
Totaal	100,0%	100,0%

5.7 WAT ZIJN DE POSITIEVE GEVOLGEN VOOR DE MELDER PERSOONLIJK?

n = 687	Overheid	Privaat
Veel waardering ontvangen	20,3%	20,2%
Beter loopbaanperspectief	3,3%	4,3%
Meer zelfvertrouwen	29,2%	24,5%
Genoegdoening	52,0%	51,0%
Betere gezondheid	9,0%	8,7%
Anders	16,5%	15,4%

5.8 WAT ZIJN DE NEGATIEVE GEVOLGEN VOOR DE MELDER?

n = 788	Overheid	Privaat
Ontslagen / zelf ontslag genomen	16,2%	28,0%
Overgeplaatst naar andere vestiging / afdeling	21,7%	15,5%
Wordt buitengesloten	34,1%	25,6%
Loopbaanperspectief is verslechterd	37,9%	32,4%
Verlies van zelfvertrouwen	30,5%	30,0%
Gezondheid lijdt eronder	27,9%	23,7%
Anders	17,9%	17,4%

6.1 INDIEN U EEN MISSTAND TEGENKOMT EN DEZE WILT MELDEN, BIJ WIE HEEFT U HET MEESTE VERTROUWEN DAT DE MISSTAND GOED WORDT OPGEPAKT?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. Direct leidinggevende	37,2%	39,9%
2. Top van de organisatie / directie	6,7%	14,9%
3. Vertrouwenspersoon (in de breedste zin van het woord)	27,4%	18,9%
4. Medezeggenschapsorgaan	4,6%	4,9%
5. Openbaar Ministerie	0,7%	0,2%
6. Politie	1,0%	1,7%
7. Opsporingsdienst/inspectie (bijvoorbeeld de 'Arbeidsinspectie', de NVWA of de Onderwijsinspectie)	0,7%	2,7%
8. Meld Misdaad Anoniem	1,4%	1,0%
9. Nationale ombudsman	3,6%	1,5%
10. Gemeentelijke ombudsman	0,7%	0,1%
11. Vakbond	4,3%	5,9%
12. Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO)	2,8%	0,4%
13. Adviespunt Klokkenluiders	1,9%	2,2%
14. Media	1,8%	0,7%
15. Elders	5,4%	5,1%

6.2 INDIEN U EEN MISSTAND TEGENKOMT EN DEZE WILT MELDEN, BIJ WIE HEEFT U HET MEESTE VERTROUWEN DAT UW POSITIE DE MEESTE BESCHERMING GENIET?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. Direct leidinggevende	30,9%	35,2%
2. Top van de organisatie / directie	6,1%	13,6%
3. Vertrouwenspersoon (in de breedste zin van het woord)	28,5%	21,5%
4. Medezeggenschapsorgaan	3,8%	4,0%
5. Openbaar Ministerie	0,7%	0,4%
6. Politie	0,8%	1,7%
7. Opsporingsdienst/inspectie (bijvoorbeeld de 'Arbeidsinspectie', de NVWA of de Onderwijsinspectie)	0,5%	1,6%
8. Meld Misdaad Anoniem	4,1%	3,0%
9. Nationale ombudsman	3,5%	2,0%
10. Gemeentelijke ombudsman	0,6%	0,0%
11. Vakbond	7,1%	7,8%
12. Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO)	3,2%	0,4%
13. Adviespunt Klokkenluiders	3,0%	3,3%
14. Media	1,1%	0,4%
15. Elders	6,0%	5,1%
Totaal	100,0%	100,0%

6.3 ALS U ALLES AFWEEGT, TOT WIE ZOU U ZICH HET EERST WENDEN BIJ HET VERMOEDEN VAN EEN MISSTAND?

n = 7545	Overheid	Privaat
1. Direct leidinggevende	45,2%	45,9%
2. Top van de organisatie / directie	4,9%	13,6%
3. Vertrouwenspersoon (in de breedste zin van het woord)	27,6%	19,4%
4. Medezeggenschapsorgaan	3,4%	3,5%
5. Openbaar Ministerie	0,3%	0,1%
6. Politie	0,6%	1,1%
7. Opsporingsdienst/inspectie (bijvoorbeeld de 'Arbeidsinspectie', de NVWA of de Onderwijsinspectie)	0,4%	1,6%
8. Meld Misdaad Anoniem	1,9%	1,9%
9. Nationale ombudsman	1,5%	1,0%
10. Gemeentelijke ombudsman	0,5%	0,0%
11. Vakbond	4,1%	5,0%
12. Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO)	1,8%	0,1%
13. Adviespunt Klokkenluiders	2,0%	2,3%
14. Media	0,8%	0,5%
15. Elders	5,0%	4,1%
Totaal	100,0%	100,0%

7.1 ZIJN ER IN DE AFGELOPEN TWEE JAAR VERMOEDENS VAN MISSTANDEN BIJ U GEMELD?

n = 2371	Overheid	Privaat
1. Ja	25,9%	19,5%
2. Nee	74,1%	80,5%
Totaal	100,0%	100,0%

7.2 OM WAT VOOR SOORT VERMOEDENS GING DAT?

n = 559	Overheid	Privaat
Strafbaar feit	18,6%	19,8%
Schending van regels, bijvoorbeeld een gedragscode	58,7%	50,9%
Misleiden van Justitie	1,3%	1,8%
Activiteit of handeling waardoor de volksgezondheid in gevaar kwam/ zou kunnen komen	3,1%	9,0%
Activiteit of handeling waardoor het milieu in gevaar kwam/ zou kunnen komen	3,1%	5,4%
Activiteit of handeling waardoor de veiligheid in gevaar kwam/ zou kunnen komen	9,9%	23,4%
Achterhouden van informatie over mogelijk schadelijke activiteiten	6,6%	6,6%
Misbruik van bevoegdheden	31,1%	26,3%
Misbruik van de gezagsrelatie	30,9%	35,3%
Onbehoorlijk gedrag	45,2%	29,3%
Anders	6,1%	4,8%

7.3 HOEVEEL MELDINGEN HEeft U DE AFGELOPEN TWEE JAAR ONTVANGEN?

n = 559	Overheid	Privaat
1. 1 melding	25,0%	22,2%
2. 2 meldingen	31,4%	28,7%
3. 3 tot 6 meldingen	32,9%	34,1%
4. 7 tot 12 meldingen	5,1%	8,4%
5. Meer dan 12 meldingen	5,6%	6,6%
Totaal	100,0%	100,0%

Bijlage 6a

NADERE ANALYSE VRAGENBLOK 2 ENQUÊTE

Regressie analyse van de samenhang tussen tevredenheid over de eigen organisatiecultuur en cultuurindicatoren

Weergegeven zijn de correlatie-coëfficiënten voor het verband tussen de stellingen over de organisatiecultuur en de tevredenheid over de eigen organisatiecultuur.

Onderling vertrouwen, zich veilig voelen in de organisatie en een directie, die is te vertrouwen, zijn per saldo de belangrijkste factoren voor tevredenheid over de eigen organisatie cultuur.

ALLES OVERWEGEND BEN IK TEVREDEN OVER DE CULTUUR BINNEN MIJN ORGANISATIE		
2.4	Binnen mijn organisatie is er onderling vertrouwen	,692
2.12	Binnen mijn organisatie voel ik me veilig	,683
2.17	Mijn directie is te vertrouwen	,676
2.3	Binnen mijn organisatie behandelen we elkaar met respect	,664
2.7	Binnen mijn organisatie zijn problemen bespreekbaar	,658
2.11	Binnen mijn organisatie kunnen we op elkaar bouwen	,655
2.19	Mijn directie pakt eventuele meldingen van misstanden goed op	,653
2.20	Melders die misstanden intern melden kunnen op waardering rekenen	,633
2.5	Binnen mijn organisatie worden gemaakte fouten openlijk besproken	,585
2.16	Mijn direct leidinggevende pakt eventuele meldingen van misstanden goed op	,579
2.14	Mijn direct leidinggevende is te vertrouwen	,571
2.18	Mijn directie is makkelijk aanspreekbaar	,495
2.13	Binnen mijn organisatie heerst een sfeer van intimidatie	-,565
2.9	Binnen mijn organisatie is het makkelijk om elkaar om hulp te vragen	,535
2.2	Ik ga met plezier naar mijn werk	,528
2.15	Mijn direct leidinggevende is makkelijk aanspreekbaar	,495
2.10	Binnen mijn organisatie vragen we elkaar om feedback	,489
2.6	Binnen mijn organisatie spreken medewerkers elkaar aan op gedrag	,475
2.21	Melders die misstanden extern melden kunnen op waardering rekenen	,457
2.1	Ik voel me betrokken bij mijn organisatie	,396
2.8	Binnen mijn organisatie is grensoverschrijdend gedrag lonend	-,097

Bijlage 7

LITERATUURLIJST

LITERATUURLIJST

Aard en omvang van integritetsschendingen binnen de Nederlandse overhead, Dr. Gjalt de Graaf en Tebbine Strüwer BSc., Onderzoeksgroep Quality of Governance, afdeling Bestuurswetenschappen Vrije Universiteit Amsterdam, BIOS, 2014

Advies 2004/14 klokkenluiders, SER, 22 december 2004

Bestuurlijke rapportage overtredende overheden; Een kwestie van willen en kunnen, Mr. A.G. Mein en Prof. dr. H.G. van de Bunt, Verwey-Joncker Instituut en Erasmus Universiteit Rotterdam, augustus 2010

Commentaar van sociale partners op het wetsvoorstel Huis voor klokkenluiders, Stichting van de Arbeid en Raad voor het Overheidspersoneel, 29 januari 2013

Commissiecorporategovernance.nl op 20 juni 2014

Corporate Governance in Nederland, Tilburg University, december 2013

De weg van de klokkenluider: keuzes en dilemma's
Onderzoek naar de klokkenluidersproblematiek in Nederland, Juliette Vermaas et al., IVA Tilburg, november 2001

Een luisterend oor; Onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid, Dr. Gjalt de Graaf et al., Onderzoeksgroep Quality of Governance Afdeling Bestuurswetenschappen Vrije Universiteit Amsterdam, 2013

Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector, Mark Bovens et al., Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, april 2008

Evaluatie zelfregulering klokkenluidersprocedures, Ecorys, 2006

Evaluatie zelfregulering klokkenluidersprocedures, ECORYS, mei 2006

Kamerstukken II, 19200 XV, nr. 9, 2003-2004

Kamerstukken II, 28 990, Initiatiefwetsvoorstel lid Van Gent, 2002-2003

Klokkenluiden en veiligheid; De wegen die werknemers bewandelen bij verschillende typen misstanden op het werk, Doris van Dijk et al., Tijdschrift voor Veiligheid, 2012 (11) 3

Klokkenluiders, integriteit en veiligheid, Gjalt de Graaf, Openbaar Bestuur, januari 2012, pagina 6-9

Klokkenluiders, interne meldregelingen, anonimiteit en privacy, Prof. mr. J.J.C. Kabel et al., P&I Afl. 4 – augustus 2010, pagina 179-182

Klokkenluiders, Justitiële verkenningen, WODC, Boom Lemma Uitgevers, jaargang 39, nr. 7, 2013

Omwille van geloofwaardigheid; Een verkennend onderzoek naar knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoek in Nederland, S. Zouridis en B. van der Vorm, Tilburg University, november 2013

Stilzwijgen onder toezichthouders, Henk van de Bunt, Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit 2012 (2) 2, pagina 47-63

The European Integrity System, Transparency International EU Office, 2014

Verklaring Inzake het Omgaan Met Vermoedens van Misstanden in Ondernemingen, Stichting van de Arbeid, Publicatienummer 6/03, 24 juni 2003

Wettelijke regelingen voor de melding van vermoedelijke misstanden bij de overheid en voor de bescherming van de melders daarvan, Peter J.P. Tak, Onderzoeksraad Integriteit Overheid, november 2013

Diversen

Diverse interne documenten APKL

Diverse interne documenten OIO

Relevante regelingen per sector

Relevante wet- en regelgeving

Verschillende jurisprudentie aangaande klokkenluiders

Voorstellen, nota's, publicaties en reacties aangaande Huis voor Klokkenluiders

Berenschot Groep B.V.
Europalaan 40
3526 KS Utrecht
T +31 (0)30 291 69 16
E contact@berenschot.nl
www.berenschot.nl

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al ruim 75 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot is aangesloten bij de E-I Consulting Group, een Europees samenwerkingsverband van toonaangevende bureaus. Daarnaast is Berenschot lid van de Raad voor Organisatie-Adviesbureaus (ROA) en hanteert de ROA-gedragscode.