

Corruptiebestrijding en het belang van klokkenluiders

'Een klokkenluider sterft een zekere dood' (Gerrit de Wit, 22-10-2008)



Corruptiebestrijding in Roemenie: Op deze poster worden individuele werknemers gewezen op de problemen die kunnen ontstaan door corruptie. 'Corruptie is een gevaar voor uw vrijheid.'



vrije Universiteit

amsterdam

Door: Lennart W. Salemink (1796690)
Docent: Drs. K. Lasthuizen
Datum: 31 oktober 2008

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Probleemstelling	2
1.2 Methode en vervolg	2
2. Theorie en begripsbepaling	3
2.1 Vraagstelling	3
2.2 Ethiek	4
2.3 Klokkeluiders	4
2.4 Corruptie en corruptiebestrijding	5
2.5 Toepasbaarheid Nederlandse situatie	6
2.6 Concluderend en samenvattend	6
3. Methode van onderzoek	7
3.1 Rol theorie en empirie	7
3.2 Toetsing en praktijk	8
4. Het debat	9
4.1 Huidige situatie in Nederland	9
4.2 Voorstellen in Nederland	10
4.3 Corruptiebestrijding in Polen	12
4.4 Concluderend en samenvattend	13
5. De oplossingen	15
5.1 Wel of niet melden	15
5.2 Groepering van de oplossingen	15
5.3 Terugkoppeling theorie	19
5.4 Concluderend en samenvattend	19
6. Conclusie en aanbevelingen	21
6.1 Steunpunt en onderzoeksbureau integriteit	21
6.2 Verruiming van de begrippen	22
6.3 Cultuuromslag in ethisch denken	22
6.4 Samenvattend	23

VII Bronnenoverzicht

Bijlagen

1. Uitwerking interview met Gjalt de Graaf
2. Uitwerking interview met Leo Huberts
3. Uitwerking interview met Gerrit de Wit

Voorwoord

Dit artikel heb ik mogen schrijven voor het vak 'Ethiek van Besturen', onder leiding van Karin Lasthuizen, dat onderdeel uitmaakt van de het Masterprogramma Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. In dit artikel leg ik de link tussen drie begrippen: ethiek, corruptie en klokkenluiders. Het leeuwendeel heeft betrekking op mogelijke verbeteringen van de bestaande klokkenluiderregelingen in Nederland.

Dit artikel had niet tot stand kunnen komen zonder de medewerking van drie mensen die ik, samen met mijn medestudent Richard Hagedoorn, heb mogen interviewen. Allereerst wil ik Gerrit de Wit bedanken voor zijn medewerking. Door een combinatie van persoonlijke en professionele ervaringen wist hij zeer veel informatie en aanknopingspunten aan te geven. Momenteel is hij nog actief voor de politieke partij die hij mede heeft opgericht, Nederland Transparant, en is hij werkzaam voor het Openbaar Ministerie.

Ook wil ik universitair docent Gjalt de Graaf en hoogleraar Leo Huberts van de Vrije Universiteit bedanken. Ook hen hebben we mogen interviewen. Deze gesprekken hebben veel duidelijk gemaakt op het gebied van de wetenschappelijke kennis die er op dit moment is over klokkenluiders in Nederland en welke regelingen er internationaal zijn.

Het is helaas lastig gebleken om op korte termijn contact te leggen met de autoriteiten in Polen die zich bezighouden met corruptiebestrijding. Op internet is een schat aan (wetenschappelijke) kennis te vinden, maar hier heb ik me helaas toe moeten beperken.

1. Inleiding

Corruptie lijkt van alle tijden. Toch zijn er vele verschijningsvormen van niet-integer gedrag die onder de noemer van corruptie kunnen vallen. De bestrijding van corruptie is door de jaren heen belangrijker geworden. Zeker in de moderne samenlevingen waar de overheid op grote delen van het dagelijks leven invloed uitoefent. Termen als ‘publiek belang’ en ‘publieke moraal’ vallen hierbij regelmatig. In dit artikel zal ik mij richten op de melders van corruptie.

Binnen de Europese Unie was het Paul van Buitenen die met de vuile was naar buiten trad¹. Door insiders werden hem deze ontboezemingen niet in dank afgenomen. Er zijn meerdere voorbeelden waar zogeheten klokkenluiders een hoge prijs hebben moeten betalen voor hun openheid. Binnen Nederland zijn de bouwfraude met Ad Bos² en de ondeugdelijke landmijnen van Fred Spijkers³ bekende voorbeelden.

In de media worden deze klokkenluiders veelal geadoreerd. Het zijn nationale helden geworden omdat ze opkomen voor de goede zaak. We zien dit aan de brede parlementaire steun voor Fred Spijkers⁴ en de verkiezing in het parlement van Paul van Buitenen⁵. Toch zitten ze in een moeilijke maatschappelijke positie. Ad Bos en Fred Spijkers hebben beiden te lijden onder een slecht inkomen en onvoldoende erkenning in hogere kringen. Het is dan ook niet vreemd dat meester Pieter van Vollenhoven met voorstellen kwam om deze klokkenluiders beter op te vangen⁶. Ook de wetenschap buigt zich over de vraag hoe er beter omgegaan kan worden met melders van misstanden binnen de publieke en private sector.

Binnen de Europese Unie (EU) is het onderwerp van corruptie nooit van tafel geweest. De nieuwe EU-landen hebben soms te kampen met hardnekkige corruptieproblematiek. Zo zijn er de recente waarschuwingen aan het adres van Roemenie⁷ en de sancties tegen Bulgarije⁸. Ook de andere nieuwe bureaucratieën achter het vroegere ijzeren gordijn hebben geworsteld met het opzetten van een corruptievrij overheidsapparaat. Er zijn gelukkig ook meer geslaagde voorbeelden in Oost-Europa te vinden dan Bulgarije en Roemenie. Zo was bij de laatste verkiezingen in Polen corruptiebestrijding één van de centrale thema's⁹.

¹ <http://www.euopatransaprant.nl> (klik op Paul van Buitenen, geraadpleegd op 15-10-2008)

² http://www.nos.nl/archief/2004/nieuws/index.html#@http://www.nos.nl/archief/2004/nieuws//dossiers/bouwfraude/2002/maart/2103_bos_stopt.html (Klokkenluider Bos geen getuige meer, 21-03-2008)

³ http://zembra.vara.nl/Voorpagina.1975.0.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=7176&tx_ttnews%5BbackPid%5D=1974&cHash=c4b3b6e399 (Klokkenluider Spijkers weigert aanbod van defensie, geraadpleegd op 15-10-2008)

⁴ http://www.sp.nl/nieuwsberichten/4163/061027stop_eindelijk_met_treiteren_van_klokkenluider_spijker_s.html (Stop eindelijk met het treiteren van klokkenluider Spijkers, 27-10-2006)

⁵ <http://www.euoparl.europa.eu/denhaag/41/den12910eu14289.htm> (geraadpleegd op 10-10-2008)

⁶ http://www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2008/4/20/200408_vollenhoven.html (Geraadpleegd op 15-10-2008)

⁷ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7520736.stm> (EU suspends funding for Bulgaria, 23-07-2008)

⁸ Idem

⁹ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7052539.stm> (artikel *Purge overshadows Polish vote*, 17-10-2007) Geraadpleegd op 20-09-2008.)

1.1 Probleemstelling

De aanpak van corruptie kent vele vormen. Vaak verschilt de aanpak per land, beleidsterrein en type corruptie. Klokkenluiders halen vaak de media, maar vaak niet op een positieve manier. Ze verliezen hun baan, komen in de financiële problemen en ze komen nergens meer aan de slag. In dit artikel wil ik kijken welke voorstellen er zijn om de omgang met klokkenluiders te verbeteren en welke aspecten daarvan toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie. Juist omdat een goede aanpak van de publiekelijk bekende zaken een verbetering in het ethisch besef van organisaties en medewerkers kan bewerkstelligen.

Hierbij wil ik nadrukkelijk meenemen welke voorbeelden in het buitenland bestaan. Polen is in mijn ogen een goed voorbeeld omdat de bestrijding van corruptie daar urgent is en was en er redelijk succes te lijkt te zijn geboekt.

1.2 Methode en vervolg

In dit artikel maak ik een koppeling tussen klokkenluiders, ethiek en corruptiebestrijding. In het tweede hoofdstuk werk ik de verschillende begrippen verder uit.

In het derde hoofdstuk komt het onderzoeksmodel aan bod. Hier komen de begrippen samen met de theorie en wordt duidelijk aan welke criteria de mogelijke verbeteringen moeten voldoen. Zo moeten ze immers wel toepasbaar zijn op de situatie in Nederland.

In het vierde hoofdstuk behandel ik het debat van dit moment. Hierbij komt ook de kritiek ten aanzien van de huidige klokkenluiderregelingen naar voren. Vervolgens komen de Nederlandse voorstellen uit de wetenschap, politiek en media aan bod. Tot slot zal ik de Poolse situatie schetsen en kijken wat de kernpunten zijn van de aanpak daar.

In het vijfde hoofdstuk komen de oplossingen aan bod. Vanuit de verschillende invalshoeken worden er verschillende oplossingen aangedragen. Vanaf hier zullen ook de gehouden (kwalitatieve) interviews een belangrijke rol gaan spelen. De ervaringen uit praktische en wetenschappelijke hoek kunnen op deze manier de conclusies van dit artikel funderen en versterken. Door het hergroeperen van de argumenten en voorbeelden wordt duidelijk op welke wijze er verbeteringen aangebracht kunnen worden aan de Nederlandse klokkenluiderregelingen.

In de conclusies zal ik ingaan op de mogelijke structuur van een nieuwe klokkenluiderregeling. Zonder deterministisch een bepaald voorbeeld over te willen nemen wil ik wel kijken in welke mate bepaalde deelaspecten toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie.

2. Theorie en begripsbepaling

Klokkenluiderregelingen zijn onderdeel van anti-corruptiebeleid. In dit artikel zal ik verschillende voorstellen die er zijn om in Nederland beter om te gaan met klokkenluiders vergelijken en toetsen aan een theoretisch raamwerk. Deze theorie is samengesteld uit verschillende begrippen, de praktische toepassing ervan en de theorie over ethiek. Deze begrippen komen in de literatuur naar voren. Ook een drietal interviews zijn belangrijk bij de beantwoording van de vraagstelling die in de volgende paragraaf wordt geïntroduceerd.

2.1 Vraagstelling

De vraagstelling vloeit voort uit de probleemstelling die in de inleiding naar voren is gekomen. Hieruit blijkt dat er meerdere vormen van corruptiebestrijding zijn en dat klokkenluiderregelingen daar een bijdrage aan kunnen leveren. Toch komen veel klokkenluiders niet goed terecht. De hoofdvraag luidt als volgt:

Op welke wijze kunnen de huidige Nederlandse klokkenluiderregelingen verbeterd worden zodat ze een betere bijdrage leveren aan de bestrijding van corruptie en welke lessen kunnen daarbij geleerd worden uit de Poolse corruptiebestrijding onder leiding van het 'Central Anti Corruption Bureau' (CBA).

Om deze vraag te beantwoorden dienen de volgende deelvragen betantwoord te worden:

- Wat is ethiek en op welke mate kan dit bevorderd worden binnen de publieke sector? (theorie)
- Wat is corruptie en wat is corruptiebestrijding? (theorie)
- Welke klokkenluiderregeling staat Pieter van Vollenhoven voor? (theorie/nieuwsmedia)
- Welke wijze van corruptiebestrijding staat het Poolse CBA voor? (theorie)
- Hoe zien de huidige klokkenluiderregelingen in Nederland eruit? (theorie/empirie)
- Welke andere voorstellen zijn er ten aanzien van klokkenluiderregelingen? (empirie en theorie)
- Welke voorstellen ten aanzien van klokkenluiderregelingen kunnen effectief worden geïmplementeerd in het Nederlandse speelveld? (empirie en theorie)

De meeste vragen kunnen betantwoord worden aan de hand van theorie. Om te beginnen betreft het hier uiteraard begripsvragen en duidingen van de huidige regelingen. Uit de interviews komt informatie naar voren ten aanzien van de huidige voorstellen in de politiek en de wetenschap en de praktische toepassing hiervan.

2.2 Ethiek

Corruptiebestrijding veronderstelt dat niet alleen bepaalde zaken aan het licht komen maar dat vanuit de bestrijding ook tevens een preventieve werking uitgaat. De ethiek binnen de organisatie wordt verwerkt door een geheel aan regels, normen en waarden dat om een organisatie heen hangt. Ethiek kan omschreven worden als ‘de momenteel geldende waarden en normen, bijvoorbeeld eerlijkheid, rechtvaardigheid en openheid¹⁰’. De wijze waarop het gevoerde beleid uitwerking heeft op de ethiek en waar deze de organisatie beïnvloedt is zeer complex en te allesomvattend om in dit artikel te behandelen. De kernbegrippen waarden en normen ten aanzien van eerlijkheid zijn echter cruciaal. Door een bepaalde normstelling ten aanzien van eerlijkheid kunnen deze versterkt worden. Corruptiebestrijding is een vorm van een normstelling. Ook duidelijke regels over wat wel en niet is toegestaan dragen hiertoe bij.

Van den Heuvel e.a. maken een duidelijk onderscheid tussen de ethische implicaties die gekoppeld kunnen worden aan politici, en die aan ambtenaren¹¹. De waarden die horen bij corruptie, zoals rechtmatigheid en eerlijkheid, worden aan zowel politici en ambtenaren toegekend.

Bij ethiek kan de wet gezien worden als het minimum aan ethische regels¹². Dat corruptie onethisch is, is in de meeste landen onomstreden. In welke mate iemand zich hiervan bewust is kan wel beïnvloedt worden door de mate waarin corruptiebestrijding plaatsvindt. De bewustwording van de dilemma’s waarvoor men staat kan helpen een meer ethische overheid te creëren. Zo blijkt dan corruptie zich vooral voordoet wanneer de pakkans erg laag is¹³.

2.3 Klokkenuiders

Een klokkenluider is iemand die (vermeende) misstanden aan de kaak stelt van een organisatie. In dit artikel beperk ik me niet alleen tot de klokkenluiders binnen de publieke sector. Enkele voorbeelden zijn al genoemd in de inleiding, zoals Fred Spijkers en Paul van Buitenen. Bij deze klokkenluiders is te zien dat er een loyaliteitsconflict ontstaat tussen de werkgever en ambtelijke verplichtingen en de persoonlijke moraal en/of het publiek belang¹⁴. Op dit probleem zal ik later terugkomen. Het volstaat hier om de begripsomschrijving te geven van een klokkenluider:

“Aan buitenstaanders informatie verschaffen over feiten en omstandigheden, waarvan de ambtenaar uitsluitend uit hoofde van zijn of haar ambtenaarsschap kennis draagt, met

¹⁰ Van den Heuvel, J.H.J., Huberts, L.W.J.C. en Verberk, S., *Het morele gezicht van de overheid*, Uitgeverij Lemma, Utrecht, P.7 (2002)

¹¹ Idem, P. 152

¹² Cooper, T.L., *The responsible administrator*, fifth edition, San Fransisco USA, P.4 (2006)

¹³ Drew, K., *Whistle blowing and corruption, an international and comparative review*, Public Services International Research Unit, London, P.6 (2003)

¹⁴ Van den Heuvel, J.H.J., Huberts, L.W.J.C. en Verberk, S., *Het morele gezicht van de overheid*, Uitgeverij Lemma, Utrecht, P.55 (2002)

als doel het disfunctioneren van de dienst of misstanden binnen de overheid aan de kaak te stellen”¹⁵

Deze omschrijving is afkomstig van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Mijns inziens is het belangrijkste onderdeel van deze omschrijving dat de melder iets kan weten vanuit zijn of haar eigen werkzaamheden. Bij de overheid betekent dit dat het moet vallen binnen het eigen ministerie of team.

De overheid gebruikt een enge definitie waarbij de melder een ambtenaar is. Corruptie waarmee het publieke belang wordt geschaad hoeft niet alleen binnen de publieke sector plaats te vinden. Deze groep zal ik in dit artikel dan ook niet uitsluiten als zijnde ‘klokkenluiders’.

Een ander niet onomstreden begrip is het woord misstand. Hieronder vat ik alles wat ik in paragraaf 2.4 schaar onder corruptie. De overheid hanteert een andere definitie. Dat deze definitiekwestie niet oncontroversieel is komt verder aan bod in hoofdstuk vier.

2.4 Corruptie en corruptiebestrijding

In het voorafgaande is er al veel gezegd over corruptie, zonder dat de definitie al gegeven is. Bij corruptie binnen de publieke sector gaat het om zelfverrijking in materiële of immateriële zin. De zelfverrijking kan zowel betrekking hebben op de persoon zelf, maar ook de organisatie of een politieke partij¹⁶. Fraude, diefstal en verduistering vallen in de theoretische uitleg niet onder corruptie omdat er geen derde partij bij betrokken is die er ook beter van wordt¹⁷. Er ontstaat bij corruptie een win-win situatie. De betaler ontvangt een bepaalde dienst, de ontvanger wordt er financieel beter van¹⁸.

Bij een bredere invulling van corruptie maakt duidelijker om welke gedragingen het gaat waar anti-corruptiebeleid en klokkenluiderregelingen op gericht zijn. Het gaat er in de bredere definitie van corruptie om dat door het handelen van de ambtenaar (of anderszins publieke functionaris) dat in strijd is met het publieke belang, de ambtenaar of vrienden en/of familie van de ambtenaar er beter van worden. Centraal hierbij staat wel dat een publiek belang wordt geschaad. Ik zal daarom fraude ook zien als een misstand die door klokkenluiders naar voren kan worden gebracht. Ad Bos is hiervan natuurlijk een sprekend voorbeeld.

Bestrijding van corruptie is het al het beleid dat erop gericht is om corruptie, zoals hierboven omschreven, tegen te gaan, op te sporen en te bestraffen. Het gaat dus enerzijds om

¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Integriteit van het openbaar bestuur, 21 september 1999, P.6 uit Van den Heuvel, J.H.J., Huberts, L.W.J.C. en Verberk, S., *Het morele gezicht van de overheid*, Uitgeverij Lemma, Utrecht, P.55 (2002)

¹⁶ Van den Heuvel, J.H.J., Huberts, L.W.J.C. en Verberk, S., *Het morele gezicht van de overheid*, Uitgeverij Lemma, Utrecht, P.31 (2002)

¹⁷ Idem.

¹⁸ Drew, K., *Whistle blowing and corruption, an international and comparative review*, Public Services International Research Unit, London, P.2 (2003)

de ethiek binnen de organisatie die tot minder corruptie moet leiden. Anderzijds is ook de opsporing van reeds gepleegde corruptie onderdeel van corruptiebestrijding.

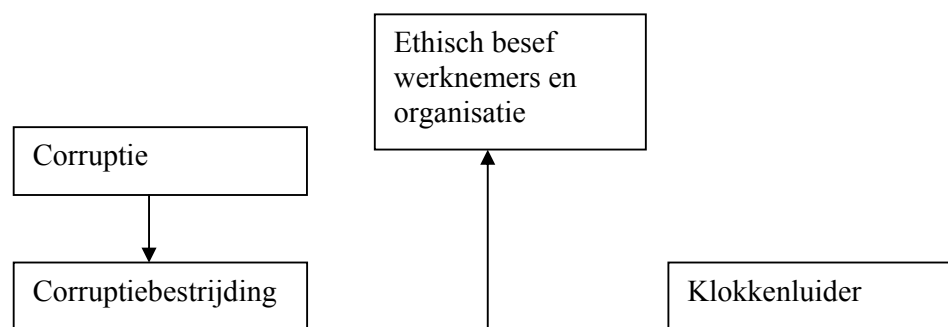
2.5 Toepasbaarheid Nederlandse situatie

Een belangrijk onderdeel in dit artikel is de eventuele toepassing van de verschillende voorstellen in Nederland. Het is belangrijk om daarin mee te nemen dat eventuele buitenlandse voorstellen die effectief zijn gebleken niet per se ook positief hoeven uit te werken in Nederland. Dit geldt natuurlijk ook voor Polen waar na het communisme het kapitalisme is ingevoerd. Kort daarna trad het land toe tot de Europese Unie. De veranderingen hier zijn veel sneller gegaan dan in de Nederlandse samenleving en de werking van de overheid is fundamenteel anders geweest. Mede door deze transities en druk van de Europese Unie is de aanpak van corruptie in sommige gevallen redelijk radicaal geweest¹⁹.

2.6 Concluderend en samenvattend

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden wat de verschillende begrippen betekenen. De begrippen zijn hier afzonderlijk van elkaar behandeld zodat duidelijk kan worden wat ermee wordt bedoeld. Toch wordt al snel duidelijk dat in de theorie soms een expliciete en soms een impliciete koppeling wordt gemaakt tussen de verschillende begrippen²⁰. Zo kan de ethiek binnen de organisatie versterkt worden door een betere aanpak van corruptie. En corruptiebestrijding is weer niet los te zien van klokkenluiders. De koppeling van de verschillende begrippen kan als volgt worden weergegeven:

Figuur 2.1: Koppeling begrippen corruptiebestrijding en ethiek



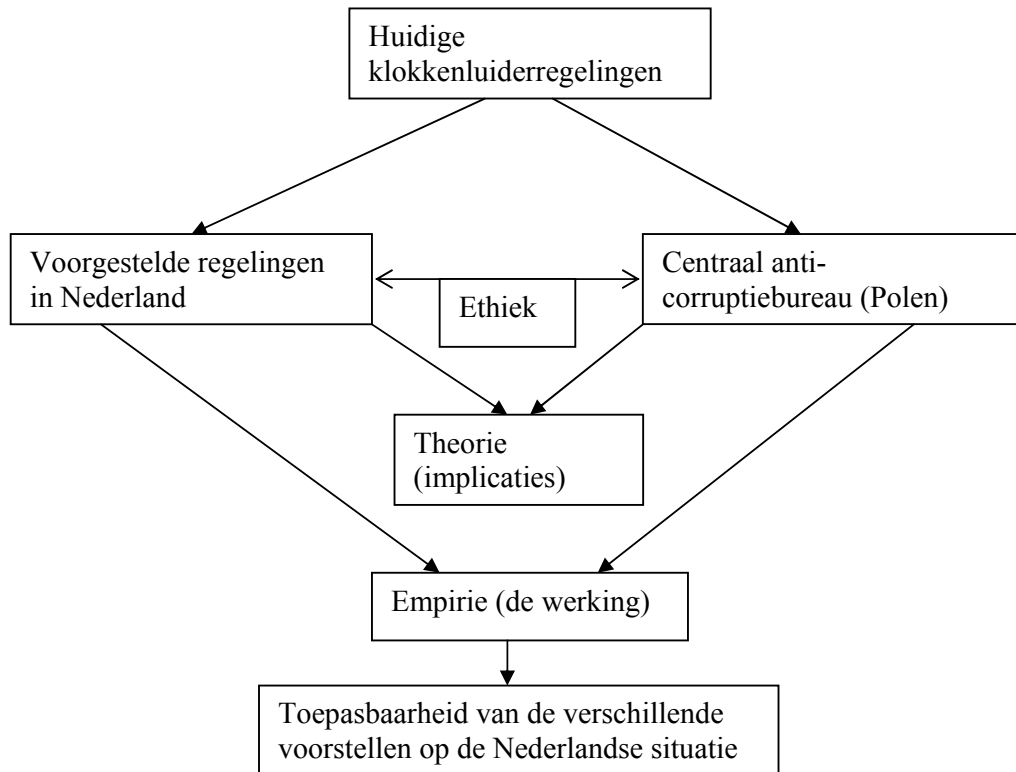
¹⁹ United Nations Development Program, *Fighting corruption in post-communist states, lessons from practice*, Bratislava, P.4 (2002)

²⁰ Global Corruption Report 2008, *Corruption in the water sector*, Cambridge University Press, UK, P.54 (2008) Downloaded from www.transparency.org.

3. Methode van onderzoek

De huidige klokkenluiderregelingen in Nederland kennen hun beperkingen. Daarom is het goed te kijken welke andere voorstellen en voorbeelden er zijn. Zoals naar voren is gekomen in hoofdstuk twee zal ik hierbij ingaan op het Poolse voorbeeld van corruptiebestrijding en de huidige voorstellen in Nederland. Het theoretische model ziet er daarmee als volgt uit:

Figuur 3.1: Model van onderzoek.



3.1 Rol theorie en empirie

De begripsbepaling is aan de hand van de theoretisch kader duidelijk geworden. Belangrijk hierbij is dat nu duidelijk is wat een klokkenluider is. In het theoretische kader heb ik de koppeling gemaakt tussen een klokkenluider, bestrijding van corruptie en ethiek. Deze koppeling is belangrijk omdat een effectieve aanpak van corruptie de ethiek binnen de organisatie kan versterken. Klokkenluiders spelen hierbij een belangrijke rol omdat ze vanuit de eigen kring misstanden aan de kaak willen stellen. Je zou het kunnen vergelijken met wat de Europese Commissie doet ten aanzien van mededinging. Bedrijven worden opgeroepen om de klok te luiden en een kartel te melden. Bedrijven die dit doen en meewerken aan het onderzoek

worden vervolgens niet beboet²¹. Een bedrijf zal hierdoor eerder geneigd zijn om te melden, maar ook minder snel geneigd zijn om toe te treden tot een kartel. De buurman waarmee je een kartel begint, kan je immers direct aangeven.

In het volgende hoofdstuk komen de verschillende regelingen aan bod. Hierbij vormen de theoretische bronnen de hoofdmoot. Wanneer het aankomt op de werking en toepasbaarheid ervan binnen Nederland zullen de interviews een belangrijke rol spelen. De interviews heb ik samen met Richard Hagedoorn afgenomen, die op een andere wijze kijkt naar klokkenluiderregelingen in Nederland. Onze vraagstelling had betrekking op de werking van bepaalde deelaspecten, zoals anonimiteit, los staan van de overheid en of private en publieke organisaties dezelfde regeling kunnen krijgen. Een ander belangrijk aspect was het ideaalbeeld van een klokkenluiderregeling. De respondenten wisten ons veel informatie te verschaffen en te leiden naar bronnen waar we aanvullende informatie konden vinden. Sommige elementen zullen naar voren komen in het volgende hoofdstuk waarin de verschillende regelingen worden beschreven. De hoofdmoot van de interviews is echter toepasbaar in het vijfde hoofdstuk als de analyse aan bod komt.

In totaal hebben we drie mensen geïnterviewd:

1. Gjalte de Graaf (Universitair docent aan de VU, FSW)
2. Gerrit de Wit (Openbaar ministerie, zelf klokkenluider en medeoprichter van Nederland Transparant)
3. Leo Huberts (Hoogleraar Bestuurskunde aan de VU, FSW)

3.2 Toetsing en praktijk

Nadat in het volgende hoofdstuk de verschillende alternatieven uiteen zijn gezet, zal ik in het vijfde hoofdstuk een analyse maken op basis van de theorie en de empirie. De volgende implicaties zal ik hierbij toetsen:

- Of een regeling bijdraagt aan het bewustzijn ten aanzien van corruptiebestrijding (empirie en theorie);
- De mate waarin nieuwe onderdelen toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie (empirie);
- De mate waarin een regeling bijdraagt aan een grote meldingsbereidheid (empirie en theorie).

De toetsing van de drie bovengenoemde criteria vindt plaats op basis van zowel de interviews als de informatie uit de verschillende theorieën.

²¹ <http://www.nrc.nl/economie/> (artikel: *Kroes staat sterk tegen bierkartel*, 22-08-2008) Geraadpleegd op 25-10-2008.

4. Het debat

Klokkenluiders halen regelmatig de media. Niet zelden blijft het publieke debat gaan over de meest extreme voorbeelden waarbij klokkenluiders slecht terecht zijn gekomen. Uiteraard lokt deze publieke aandacht reacties uit. In de media wordt dan ook volop gediscussieerd over de mogelijke verbeteringen van klokkenluiders. In dit hoofdstuk komen de verschillende suggesties in Nederland, onder leiding van Pieter van Vollenhoven, aan bod. Daarnaast zal ik me ook op het Poolse voorbeeld.

4.1 Huidige situatie in Nederland

Voor ik zal ingaan op de mogelijk alternatieven die er zijn zal ik eerst de huidige klokkenluiderregelingen bespreken. Deze zijn dit jaar geëvalueerd door het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht (USBO). Dit onderzoek beperkt zich overigens tot de publieke sector. Hierin is het sinds 2003 verplicht om een klokkenluiderregeling te hebben²². De regeling richt zich vooral op het hebben van een meldpunt. Deze regelingen zijn bekend komen te staan onder de noemer ‘klokkenluiderregelingen’. Of dit helemaal juist is wordt door de onderzoekers betwist²³.

De groep ‘meldingsgerechtigden’ is in binnen deze constructie beperkt tot ambtenaren in actieve dienst²⁴. Deze mensen mogen alleen melden over ‘grote’ misstanden binnen de eigen organisatie²⁵. Ook is de anonimiteit van de melder niet gegarandeerd en heeft de Commissie Integriteit Overheid (CIO)²⁶ geen rol van betekenis gespeeld bij het opsporen van misstanden. Bij dit externe meldpunt zijn van de 42 zaken die aanhangig zijn gemaakt, slechts één in behandeling genomen. Het CIO heeft hierbij alleen gekeken naar de formele, en niet naar de materiële gronden²⁷. Gerrit de Wit gaf hiervan een mooi voorbeeld tijdens ons interview. We hadden net (automaat)koffie gekregen waarvan de kwaliteit niet zeer tot de verbeelding sprak. Als ik hierover zou gaan klagen en de reactie zou zijn: ‘Sorry, ik geef je volgende keer een lekkere, echte koffie met een koekje erbij’, dan is het onderliggende probleem niet aangepakt. Waarom was die koffie op dat moment niet goed? Wat is er op dat moment mis gegaan? Als de klacht niet op een materiële manier getoetst wordt, bestaat het risico dat een begane misstand zonder gevolgen blijft. Nederland blijft bovendien achter bij het beschermen van de rechtspositie van de melder²⁸.

²² Bovens, M. e.a., *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector, eindrapport*, Universiteit Utrecht, P.13 (2008)

²³ Idem.

²⁴ Idem, P.8

²⁵ Idem.

²⁶ Idem.

²⁷ Interview Gerrit de Wit (22-10-2008)

²⁸ Bovens, M. e.a., *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector, eindrapport*, Universiteit Utrecht, P.9 (2008)

De aanbevelingen van de onderzoekers richten zich op een bredere invulling van het begrip ‘misstand’ en een grotere groep meldingsgerechtigden en zaken waarover gemeld mag worden²⁹. Bovendien zou het CIO moeten worden vervangen door een andere externe instantie, bijvoorbeeld de ombudsman. Ook een betere bescherming van de anonimiteit kan volgens het USBO helpen om meer potentiële melders over de streep te helpen³⁰.

4.2 Voorstellen in Nederland

In april dit jaar mengde Pieter van Vollenhoven zich in de discussie over klokkenluiderregelingen in een uitzending van Zembla³¹. Hij pleitte in deze uitzending voor een onafhankelijk instituut. Onafhankelijk in de zin dat deze los staat van de overheid omdat deze zelf een belang kan hebben in de zaak waarover wordt gemeld³². De werkwijze van een dergelijk instituut zou volgens hem overeen kunnen komen met die van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid. Ook deze organisatie doet onderzoek naar zaken die de overheid direct kunnen raken en is daarom volledig van deze overheid losgekoppeld³³.

Behalve de onafhankelijkheid van de overheid noemt hij de veiligheid van de individuele klokkenluider als argument om te komen tot een nieuwe klokkenluiderbenadering³⁴. De klokkenluider kan gezien worden als verrader en daarmee in een loyaliteitsconflict terecht komen. Hij of zij verdient daarom extra bescherming waarbij ‘de zaak geanonimiseerd wordt’³⁵.

Gjalt de Graaf pleit in eerste instantie niet voor een dergelijk onafhankelijk instituut. In zijn onderzoek ‘Wat valt er over melden te melden’ komt hij met aanbevelingen om vooral het interne melden te verbeteren³⁶. Argumenten die hiervoor pleiten is dat de meeste onregelmatigheden aan het licht komen door interne controle³⁷. Het belang van meldpunten kan zelfs overschat worden³⁸. Het kan zelfs als een nadeel gezien worden omdat je bij het (anonieme) meldpunt de vertrouwde relaties moet loslaten. Alleen als er helemaal geen vertrouwen meer is in de leidinggevende kan een centraal meldpunt heilzaam zijn³⁹. Sleutelwoord in dit betoog is dus het vertrouwen. Er moet vertrouwen zijn tussen de melder en degene bij wie er wordt gemeld.

²⁹ Bovens, M. e.a., *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector, eindrapport*, Universiteit Utrecht, P.10 (2008)

³⁰ Idem.

³¹ http://www.nrc.nl/binnenland/article1875673.ece/Van_Vollenhoven_bepleit_instituut_klokkenluiders (geraadpleegd op 15-10-2008)

³² http://www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2008/4/20/200408_vollenhoven.html (Geraadpleegd op 15-10-2008)

³³ Idem.

³⁴ Idem.

³⁵ Idem.

³⁶ Graaf, G. de, *Wat valt er over melden te melden*, VU Amsterdam, p.61 (2008)

³⁷ Idem, P.53

³⁸ Idem. P.59

³⁹ Idem

De voorstellen van Gjalt de Graaf en Pieter van Vollenhoven lijken hier tegen elkaar in te gaan. Toch is er ook een duidelijke overeenkomst te vinden. Als het vertrouwen er niet is dat de melding intern afgedaan kan worden, dan is een extern meldpunt nodig. Hiermee begint Pieter van Vollenhoven waar Gjalt de Graaf ophoudt. Wel is er een duidelijk verschil op te merken waar het gaat om de anonimiteit van de melder. Hieraan wordt door Pieter van Vollenhoven grote waarde gehecht, terwijl Gjalt de Graaf stelt dat: ‘*De behoefte anoniem te melden, blijkt absoluut niet te leven bij de melder*⁴⁰’. Een ander opmerkelijk verschil is de scheiding tussen privaat en publiek. We hebben bij Ad Bos gezien dat deze scheiding niet altijd even duidelijk is als beide partijen verwickeld zijn in frauduleuze praktijken. Pieter van Vollenhoven pleit dan ook nadrukkelijk voor een meldpunt waar Ad Bos wel terecht had gekund⁴¹ terwijl Gjalt de Graaf pleit voor verschillende regelingen⁴².

De nadruk in beide benaderingen is verschillend. De open cultuur waarin gemeld kan worden, waar Gjalt de Graaf voor pleit, is wellicht een ideaaltype. Toch erkent ook hij dat bij gebrek aan vertrouwen in de leidinggevende een extern meldpunt noodzakelijk is. Leo Huberts benadrukt ook meer de externe melding. Hij zegt dat het niet bewezen is dat een anoniem meldpunt beter zou werken, maar ‘hij neigt daar wel naar⁴³’. Net als Pieter van Vollenhoven stelt hij dat het meldingsproces in principe los moet kunnen staan van de overheid⁴⁴. De scheiding tussen publieke en private ondernemingen is in zijn visie niet zeer relevant voor het omgaan met de melders⁴⁵. Het meldpunt kan kijken welke aanpak noodzakelijk is. Tot slot merkt Leo Huberts op dat plek waar gemeld kan worden erg belangrijk is. Melden bij ‘Meld misdaad anoniem’ lijkt vrij zinloos omdat dit veel te weinig te maken heeft met de belevingswereld van de melder⁴⁶. Ook Gjalt de Graaf benadrukt dat het melden niet te anoniem moet zijn. Een onderzoeker of onderzoeker moet wel het gevoel hebben dat er iets te onderzoeken valt⁴⁷.

Dit laatste komt ook overeen met wat ‘ervaringsdeskundige’ en medeoprichter van Nederland Transparant, Gerrit de Wit, hierover zegt⁴⁸. Hij doorliep de huidige klokkenluiderregeling van het ministerie van VROM. De zaak loopt al jaren en momenteel loopt er nog een procedure bij de ombudsman⁴⁹. Zijn aanbevelingen komen grotendeels overeen met die van het USBO. Zo pleit hij voor een betere rechtsbescherming en een minder enge opvatting van de begrippen ‘melder’ en ‘misstand’. De huidige regeling lijkt erop gericht om klokkenluiders

⁴⁰ Graaf, G. de, *Wat valt er over melden te melden*, VU Amsterdam, p.58 (2008)

⁴¹ [http://www.rtl.nl/\(/actueel/rtlnieuws/binnenland/articleview/\)/components/actueel/rtlnieuws/2008/04_april/20/binnenland/0420_1200_vollenhoven_voor_klokkenluiders.xml](http://www.rtl.nl/(/actueel/rtlnieuws/binnenland/articleview/)/components/actueel/rtlnieuws/2008/04_april/20/binnenland/0420_1200_vollenhoven_voor_klokkenluiders.xml)

⁴² Interview Gjalt de Graaf (06-10-2008)

⁴³ Interview Leo Huberts (10-10-2008)

⁴⁴ Idem

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Interview Gjalt de Graaf (06-10-2008)

⁴⁸ Interview Gerrit de Wit (22-10-2008)

⁴⁹ Idem.

buiten de deur te houden, zo stelt hij⁵⁰. In zijn streven naar een betere interne meldingsprocedure valt hij overigens Gjalt de Graaf bij. Melden moet in principe intern gebeuren, omdat het management zijn verantwoordelijkheid moet kunnen nemen⁵¹. De procedure zit echter vol met ‘klemmen en vallen’. Er moet daarom een goede escaperoute zijn. Dit is het bestaande externe meldpunt. Mede onder zijn aansturing is die er gekomen binnen de huidige klokkenluiderregeling⁵².

4.3 Corruptiebestrijding in Polen

In Polen werd in 2006 het Centrale Anticorruptie Bureau (CBA) in het leven geroepen⁵³. Corruptie was en is een serieus probleem in Polen. In de inleiding is al naar voren gekomen dat het tegenwoordig wel een belangrijk politiek onderwerp is. In die zin is er dus al een cultuurverandering tot stand gekomen. Ook uit de cijfers van Transparency International blijkt dat Polen beter is gaan scoren in de laatste jaren. Op dit moment scoort Polen een 4.6. Dat is vergelijkbaar met landen als Turkije, Griekenland en Italië⁵⁴. Het jaar dat het CBA werd ingevoerd scoorde het land nog een 3.6⁵⁵, ongeveer hetzelfde cijfer als in het jaar dat Polen lid werd van de Europese Unie⁵⁶. De onderzoeksresultaten van de ‘Corruption perception index’ zijn niet zaligmakend. De meetbaarheid van corruptie en de vergelijkbaarheid van de resultaten wordt ook door Leo Huberts in twijfel getrokken⁵⁷. Deze kritiek lijkt mij terecht. Desalniettemin ben ik wel van mening dat de scores van landen, jaar op jaar, wel enigszins vergeleken kunnen worden omdat deze steeds binnen dezelfde culturele en bestuurlijke omgeving worden gemeten. Hieruit maak ik op dat sinds de komst van de nieuwe aanpak er op zijn minst een verbetering in de perceptie ten aanzien van corruptie is waar te nemen.

De Poolse aanpak kenmerkt zich door een koppeling van preventie en opsporing van corruptie⁵⁸. Opvallend is dat de dienst niet los staat van de politiek. De dienst valt direct onder het gezag van de minister-president en de benoemingen zijn zeer politiek:

“The Central Anticorruption Bureau is a centralized government administration office. The Head of the CBA is a central public administration body supervised by the Prime Minister. The Head of the CBA shall be appointed and recalled by the Prime Minister, with the consent of: the President of the Republic of Poland, the Committee for Special Services and

⁵⁰ Interview Gerrit de Wit (22-10-2008)

⁵¹ Idem.

⁵² Interview Gerrit de Wit (22-10-2008)

⁵³ <http://www.cba.gov.pl/portal/en/> (geraadpleegd op 15-10-2008)

⁵⁴ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008 (geraadpleegd op 15/10/2008)

⁵⁵ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006 (geraadpleegd op 15/10/2008)

⁵⁶ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2004 (geraadpleegd op 15/10/2008)

⁵⁷ Huberts, L.W.J.C., Integriteit en integritisme in Bestuur en Samenleving, wie de schoen past..., VU Amsterdam, p.21 (2005)

⁵⁸ http://www.cba.gov.pl/portal/en/4/5/Role_and_activities.html (geraadpleegd op 15/10/2008)

*the Parliamentary Special Services Committee, for a period of 4 years, which may be prolonged only once.*⁵⁹”

Het bewerkstelligen van een cultuurverandering lijkt een belangrijke doelstelling. Op vele terreinen heeft de nieuwe dienst bevoegdheden gekregen. Niet alleen binnen de publieke sector⁶⁰. Polen was ook voor de introductie van het CBA sterk in het ontwikkelen van eigen wetgeving ten aanzien van corruptie⁶¹. Het ontwikkelen van deze eigen benadering draagt bij aan een betere aanpak van corruptiebestrijding dan het overnemen van (internationale) wetgeving en programma's⁶². In die zin kan Polen opgemerkt worden als een positieve uitzondering binnen de voormalig communistische landen. Helaas is er echter nog weinig bekend over de effectiviteit van het CBA.

Wel is er al internationale kritiek genomen op de nieuwe aanpak van minister-president Jaroslaw Kaczynski. Zo zou hij de nieuwe dienst gebruikt hebben voor politieke doeleinden⁶³. Ondanks de grote maatschappelijke steun voor de aanpak van corruptie⁶⁴, verloor hij uiteindelijk wel de verkiezingen⁶⁵. De gewezen premier beschuldigde zijn coalitiegenoten van corruptie door te verwijzen naar onderzoek van het CBA. Dit kan wellicht gezien worden als een vorm van integritisme, iemands integriteit in twijfel trekken zonder een degelijke onderbouwing, maar met retorische overtuigingskracht⁶⁶.

4.4 Concluderend en samenvattend

Niet alleen vanuit de media-aandacht en de schrijnende voorbeelden van klokkenluiders in de media kan opgemaakt worden dat de klokkenluideregelingen in Nederland onvoldoende zijn. Ook USBO komt tot deze conclusie. In dit hoofdstuk zijn tal van suggesties naar voren gekomen ter verbetering van de positie van klokkenluiders en een toename van de meldbereidheid. Ook is naar voren gekomen dat de nieuwe allesomvattende aanpak in Polen in ieder geval een positief effect heeft gehad op de perceptie ten aanzien van corruptiebestrijding. Dit is niet geheel onbelangrijk omdat één van de doelstellingen van dit artikel is om de ethiek van organisaties en medewerkers die het publiek belang borgen beter te beschermen. Hieronder volgt een overzicht van de verschillende bevindingen uit dit hoofdstuk. De opmerkingen die

⁵⁹ <http://www.cba.gov.pl/portal/en/1/2/About.html> (geraadpleegd op 15/10/2008)

⁶⁰ http://www.cba.gov.pl/portal/en/4/5/Role_and_activities.html (geraadpleegd op 15/10/2008)

⁶¹ Steves, F. and Rouso, A., *Anti-corruption programmes in post-communist transition countries and changes in the business environment, 1999-2002*, European Bank for reconstruction and development, Working Paper Nr.85, P.10 (2003)

⁶² Idem, P.28

⁶³ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7052539.stm> (artikel *Purge overshadows Polish vote*, 17-10-2007)

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7054912.stm> (artikel *Massive win for Polish opposition*, 22-10-2007)

⁶⁶ Huberts, L.W.J.C., *Integriteit en integritisme in Bestuur en Samenleving, wie de schoen past...*, VU Amsterdam, p.17 (2005)

vanuit de interviews naar voren zijn gekomen zullen het volgende hoofdstuk verder aan de orde komen.

Tekortkomingen in huidige klokkenluiderregelingen:

- Het begrip ‘misstand’ is te smal omschreven;
- Het aantal meldgerechtigden is te klein;
- Onderwerpen waarover gemeld mag worden is te beperkt;
- De anonimiteit van de melder is onvoldoende beschermd;
- Rechtspositie van de melder is onvoldoende beschermd.

De aanbevelingen van het USBO richten zich op:

- Betere bescherming van de genoemde rechtspositie en anonimiteit;
- Het CIO niet langer belasten met de opsporing van misstanden, maar hiervoor een andere dienst inschakelen zoals de ombudsman.

De aanbevelingen van Pieter van Vollenhoven:

- Een klokkenluiderregeling los van de overheid, naar voorbeeld van de Onderzoeksraad voor de veiligheid;
- Anonimiseren van de klokkenluider;
- (impliciet) Het verbreden van de meldingsgerechtigheid naar de private sector.

Lessen uit Polen:

- Allesomvattende aanpak waarin verschillende vormen van corruptie samen behandeld worden;
- Koppeling van opsporingsbevoegdheden en meldingsinstantie.

5. De oplossingen

In de interviews, literatuur, media, politiek en wetenschap zijn tal van verbeteringen voorgesteld om klokkenluiderregelingen te verbeteren en om corruptie en fraude beter te kunnen opsporen. Wat opvalt, is dat de invalshoek van de schrijver, wetenschapper of opinieleider vaak mede bepaalt welk type oplossing er naar voren komt. Op het eerste gezicht, zo blijkt uit het voorgaande hoofdstuk, lijken een aantal van deze oplossingen haaks op elkaar te staan. In dit hoofdstuk zal ik eerst ingaan wat de overwegingen zijn van mensen om al dan niet te melden. Vervolgens zal ik ingaan op de verschillende typen oplossingen die worden aangedragen. Tot slot komt de link met de theorie nog aan bod.

5.1 Wel of niet melden

Aan alle respondenten is gevraagd waarom mensen wel of niet zouden melden. Gerrit de Wit merkt op dat het altijd gaat om een afweging van belangen⁶⁷. Een echte klokkenluider heeft altijd een zuiver maatschappelijk belang voor ogen. Hij of zij wil iets aan de kaak stellen. Wanneer iemand misstanden ziet, maar het niet meldt, dan spelen er persoonlijke belangen. *‘Een klokkenluider sterft een zekere dood’*, zo zegt hij⁶⁸. De melder krijgt het zowel op zijn werk als privé moeilijk en de procedures duren lang.

Een andere reden om niet te melden wordt door Gjalt de Graaf op gemerkt. Als werknemer voel je loyaliteit naar je collega's⁶⁹. Verder kan het zijn dat er te weinig bewijs is of dat je andere collega's niet in gevaar wil brengen. De keuze om toch te gaan melden, is er één die voortkomt uit een rechtvaardigheidsgevoel voor het maatschappelijk belang⁷⁰.

Waar Gerrit de Wit spreekt over belangen, spreekt Leo Huberts over prioriteiten. De melder weegt deze af. Gaat het om een zuiver maatschappelijk belang, of spelen er ook andere zaken? Je wilt niet gezien worden als verrader of je wilt je collega's niet in gevaar brengen⁷¹.

Onder de respondenten is er een grote mate van consensus over de vraag waarom een potentiële melder van misstanden wel of niet de stap maakt om daadwerkelijk te gaan melden. Verschillende belangen en prioriteiten spelen hierbij een rol. De eigen carrière kan in gevaar komen, het privéleven kan schade oplopen en collega's worden in diskrediet gebracht.

5.2 Groepering van oplossingen

In het vorige hoofdstuk zijn al een aantal, soms tegenstrijdige, voorstellen naar voren gekomen om beter om te gaan met melders van misstanden in Nederland. De voorstellen zijn onder te verdelen in een aantal subcategorieën. Deze onderverdeling maakt het mogelijk om te

⁶⁷ Interview Gerrit de Wit (22-10-2008)

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Interview Gjalt de Graaf (06-10-2008)

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Interview Leo Huberts (10-10-2008)

analyseren welke voorstellen er precies zijn en waar er wel of geen consensus over is. De oplossingen zijn aangedragen zullen in meer of mindere mate een oplossing moeten bieden voor het feit dat veel mensen misschien niet melden, alhoewel hier wel aanleiding toe is.

De eerste deeloplossingen kunnen gezocht worden in het wel of niet anoniem melden. De tweede categorie bestaat uit de omvang van de groep die gebruik mag maken van een bepaalde regeling. Vervolgens moet er gekeken worden of er intern of extern gemeld moet of kan worden. Dit is de derde categorie. De vierde categorie gaat in op de rechtsbescherming van de melder. De vijfde categorie heeft betrekking op de koppeling van opsporingsbevoegdheden op een breder terrein dan alleen op formele gronden. Tot slot wordt de cultuurverandering, die door meerdere respondenten is aangehaald, behandeld.

1. Anonimiteit van de melding

Alle respondenten geven aan dat een vorm van anoniem melden mogelijk moet zijn. Toch is dit niet een ideale oplossing. Zo wordt er gewezen op het onterecht melden om collega's zwart te maken. Leo Huberts pleit daarom zelfs voor een sanctie op onterecht melden⁷². Gjalt de Graaf en Gerrit de Wit geven beide aan dat het van belang is dat degene die de melding opneemt wel een gevoel bij de melding moet hebben^{73,74}. Louter anoniem melden is dus niet de oplossing. Ook de aanbevelingen van het USBO gaan niet die richting uit, zo bleek in het vorige hoofdstuk.

Deze consensus komt redelijk overeen met de conclusies die Pieter van Vollenhoven trekt uit de recente ontwikkelingen. 'De zaak moet geanonimiseerd worden'⁷⁵, maar dit betekent nog niet dat de melder niet alleen een telefoontje pleegt naar 'Meld misdaad anoniem', zoals nu mogelijk is⁷⁶.

2. Omvang begrippen melder en misstand

Wanneer een melder heeft besloten om te gaan melden kan hij of zij tegen formele problemen oplopen. De misstand is bijvoorbeeld niet groot genoeg, of vindt plaats op een ander departement. Pieter van Vollenhoven zegt hier in beginsel weinig over, maar het USBO en de drie respondenten zijn er helder. Deze enge omschrijving, zoals nu door de overheid gehanteerd, is onvoldoende. Het kan er zelfs op uitdraaien dat melders primair buiten de deur worden gehouden⁷⁷.

Op de achtergrond speelt hier de discussie over een aparte regeling voor publieke en private partijen. Private partijen moeten wel binnen hun eigen kring het ethisch besef

⁷² Interview Leo Huberts (10-10-2008)

⁷³ Interview Gerrit de Wit (22-10-2008)

⁷⁴ Interview Gjalt de Graaf (06-10-2008)

⁷⁵ http://www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2008/4/20/200408_vollenhoven.html (Geraadpleegd op 15-10-2008)

⁷⁶ Interview Leo Huberts (10-10-2008)

⁷⁷ Interview Gerrit de Wit (22-10-2008)

versterken⁷⁸, maar betekent dit ook dat ze geen gebruik mogen maken van de klokkenluiderregeling van het Ministerie zoals Gjalt de Graaf voorstelt⁷⁹? De steun voor zijn voorstel lijkt klein. Zeker wanneer de melding het publiek belang raakt, zoals bij de bouwfraude die aan het licht werd gebracht door Ad Bos, moet er ook een vergelijkbaar vangnet zijn. Zo legt Pieter van Vollenhoven direct de link tussen zijn voorstellen en Ad Bos⁸⁰.

3. Intern en extern melden

Leo Huberts⁸¹ en Pieter van Vollenhoven⁸² neigen het meeste naar een extern meldpunt. Op deze plek kan primair gemeld worden en wordt de klokkenluider beschermd. Gjalt de Graaf heeft het belang aan van intern melden⁸³. Hiervoor moet er een cultuurverandering plaatsvinden (meer hierover in het zesde kopje). Zoals eerder gezegd pleit ook Gerrit de Wit voor een verbetering van het interne melden, aangevuld met een beter extern meldpunt⁸⁴. Het is hier dus niet of-of. Wel valt op dat de werking van het huidige CIO, het externe meldpunt dat er op dit moment is, door zowel het USBO als Gerrit de Wit bekritiseerd wordt. ‘*Deze organisatie deugt gewoon niet*’, aldus Gerrit de Wit⁸⁵.

De ombudsman zou deze taak wellicht op zich kunnen nemen, maar er zijn ook andere vormen denkbaar, zoals de ‘Van Vollenhoven-regeling’. Deze kan op dezelfde manier als de Onderzoeksraad voor de Veiligheid opereren. Los van de overheid en met bevoegdheden. In ieder geval is duidelijk dat er een zekere afstand moet zijn van de overheidsinstanties waar de instantie niet thuishoort. Zo wordt in Polen een politiek conflict, binnen de regering, gekoppeld aan de bevindingen van het CBA. Binnen Nederland zijn er ook slechte voorbeelden te vinden. Zo lag de bevoegdheid in eerste instantie bij de AIVD. Volgens Huberts hoort deze daar niet thuis. Ook een koppeling aan politie en justitie is onwenselijk⁸⁶. In Amsterdam is wel geprobeerd om een onafhankelijk bureau op te zetten dat probeert de integriteit van het overheidsapparaat op lokaal niveau te versterken. Dit initiatief is bewonderenswaardig, maar de dienst is vermoedelijk ook op de verkeerde plek terecht gekomen. Er is hier een vergelijkbare fout gemaakt als bij het Poolse CBA, dat te dicht bij de overheid zelf en de politiek staat. Leo

⁷⁸ Interview Gerrit de Wit (22-10-2008)

⁷⁹ Interview Gjalt de Graaf (06-10-2008)

⁸⁰ http://www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2008/4/20/200408_vollenhoven.html (Geraadpleegd op 15-10-2008)

⁸¹ Interview Leo Huberts (10-10-2008)

⁸² http://www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2008/4/20/200408_vollenhoven.html (Geraadpleegd op 15-10-2008)

⁸³ Interview Gjalt de Graaf (06-10-2008)

⁸⁴ Interview Gerrit de Wit (22-10-2008)

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ Interview Leo Huberts (10-10-2008)

Huberts zegt expliciet dat de dienst hier eigenlijk niet thuishoort⁸⁷, maar ook Pieter van Vollenhoven zijn uitspraak dat het los moet staan van de overheid is hier van toepassing⁸⁸.

4. Rechtsbescherming van de melder

De rechtsbescherming van de Nederlandse klokkenluider schiet simpelweg tekort. Tot deze conclusie komen zowel het USBO⁸⁹ als Gerrit de Wit⁹⁰. Je krijgt te horen dat je wordt overgeplaatst, privileges als een leaseauto en gefinancierde studie passen daar niet meer bij en je klacht wordt afgewezen op formele gronden. Dit vraagt enorm veel tijd terwijl je thuissituatie onder druk komt te staan. Financieel kun je er behoorlijk op achteruit gaan omdat proceskosten in de papieren kunnen lopen terwijl je carrièreperspectief afneemt.

De rechtspositie moet daarom sterk verbeteren. Dit kan door bijvoorbeeld proceskosten te vergoeden. Ook een financiële compensatie voor gemiste inkomsten behoort tot de mogelijkheden. Van de respondenten heeft alleen Gjalt de Graaf duidelijke sympathie voor het Amerikaanse systeem waarbij de vergoeding afhankelijk is van wat het de overheid oplevert⁹¹. Hier moet het niet om gaan, zo stellen Gerrit de Wit⁹² en Leo Huberts⁹³. Het is veel belangrijker dat je geen schade ondervindt van het melden. Bovendien zouden anders alleen zaken met een groot financieel gewin voor de overheid sneller gemeld worden.

5. Koppeling opsporingsbevoegdheden op breder terrein

Binnen de huidige klokkenluiderregeling staat intern melden prominent voorop. Dit terwijl, mede door de enge omschrijving van het begrip misstand, het gaat om serieuze zaken met een behoorlijke omvang. In het debat zijn daarom voorstellen naar voren gekomen om de opsporingsbevoegdheid neer te leggen bij de instantie die ook de meldingen behandelt die niet intern behandeld kunnen worden. Pieter van Vollenhoven is hierin impliciet, door de link die hij legt met Onderzoeksraad voor de Veiligheid. Leo Huberts verwijst naar een instantie zoals in Hong Kong⁹⁴, die tevens overeenkomsten kent met de Poolse aanpak. Hier zijn die bevoegdheden wel gekoppeld. Gerrit de Wit vindt dat in ieder geval een deel van het

⁸⁷ Interview Leo Huberts (10-10-2008)

⁸⁸ http://www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2008/4/20/200408_vollenhoven.html (Geraadpleegd op 15-10-2008)

⁸⁹ Bovens, M. e.a., *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector, eindrapport*, Universiteit Utrecht, P.13 (2008)

⁹⁰ Interview Gerrit de Wit (22-10-2008)

⁹¹ Interview Gjalt de Graaf (06-10-2008)

⁹² Interview Gerrit de Wit (22-10-2008)

⁹³ Interview Leo Huberts (10-10-2008)

⁹⁴ Idem.

vooronderzoek door zo'n instantie gedaan moet kunnen worden⁹⁵. Ook Gjalte de Graaf pleit voor een dergelijke aanvulling⁹⁶.

6. Cultuurverandering

Een belangrijk doel van de klokkenluiderregeling is dat er een cultuurverandering tot stand wordt gebracht. Enerzijds moet er een cultuur tot stand gebracht worden waarbinnen gemeld kan worden⁹⁷, anderzijds bepaald de cultuur mede of en welke misstanden er begaan worden⁹⁸. Vertrouwen is hierbij het sleutelwoord. Vertrouw je op de integriteit van je leidinggevende? Of, als het aankomt op een langere procedure, vertrouw je op de mogelijkheden die er zijn om de klokkenluider te beschermen?

Deze cultuurverandering waarin de pakkans groter (lijkt), lijkt een cruciaal onderdeel te zijn geweest van de Poolse aanpak. Een nieuw instituut zeer veel bevoegdheden. Vanuit deze achtergrond kan overigens ook wel begrepen worden dat de Minister-president hoogst persoonlijk de verantwoordelijkheid op zich nam. De boodschap is duidelijk: 'Corruptie (en fraude) zijn 100% onacceptabel'.

5.3 Terugkoppeling theorie

In de theorie is naar voren gekomen dat het begrip klokkenluider lastig te omschrijven is. Ik heb er toen al voor gekozen om een bredere definitie te hanteren dan die van de overheid. Het blijkt een breed gedragen wens te zijn dat de overheid ook de begrippen gaat verruimen. Dit geldt ook voor het begrip misstand. Volgens de overheid moet het gaan om een grote misstand. In dit artikel heb ik me toegelegd op corruptie en fraude. Beide zouden waarschijnlijk onder de noemer van de huidige klokkenluiderregelingen kunnen vallen, maar de omvang is dan ook nog een eis.

In de theorie kwam tevens naar voren dat ethiek versterkt kan worden door een sterkere naleving van bepaalde normstellingen. In de interviews is naar voren gekomen dat een cultuurverandering nodig is. Deze veranderingen moeten enerzijds een cultuur creëren waarbinnen je kunt en wil melden, anderzijds wordt de pakkans groter waardoor er een preventieve werking van uitgaat. Vooral dit laatste heeft betrekking op het vestigen van een betere ethiek.

5.4 Concluderend en samenvattend

De potentiële melder van misstanden laat zich tegenhouden door verschillende belangen. Of iemand meldt blijft een persoonlijke afweging van die belangen. Wel kunnen de negatieve

⁹⁵ Interview Gerrit de Wit (22-10-2008)

⁹⁶ Interview Gjalte de Graaf (06-10-2008)

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ Interview Gerrit de Wit (22-10-2008)

kanten van het melden sterk verminderd worden. De geïnterviewden hebben hiervoor waardevolle aanbevelingen aangedragen die ook duidelijk verband houden met de theorie.

De ideaaltypen van hoe de ideale regeling eruit zou moeten zien verschilt. Vaak hangt dit ook samen met de invalshoek van de respondent of andere mensen die zich mengen in de discussie. Bij een herstructurering van de argumenten op basis van de verschillende typen voorstellen blijkt dat de overeenkomsten groter zijn dan in eerste instantie zou blijken. Mede door deze hercodering vallen een aantal principiële punten weg, zoals dat anoniem melden in beginsel verkeerd is. De meeste respondenten vinden dit, maar niemand pleit voor afschaffing van de mogelijkheid. Sterker nog, deze escaperoute moet versterkt worden, zo vinden de meesten.

Een vergelijkbare synthese doet zich voor ten aanzien van intern of extern melden. Gjalt de Graaf geeft een duidelijke voorkeur aan intern melden. Terwijl het extern melden ook als escaperoute beschikbaar moet blijven. Deze en andere uitkomsten bieden voldoende mogelijkheden om te komen tot aanbevelingen in het volgende hoofdstuk

6. Conclusie

Er zijn mogelijkheden om meer misstanden naar de oppervlakte te brengen. Corruptie en fraude kunnen op deze manier zowel preventief als repressief bestreden worden. De Nederlandse overheid laat kansen liggen door niet optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die klokkenluiderregelingen bieden. Dit zijn de hoopvolle conclusies die ik verder in dit hoofdstuk uiteen zal zetten. Het uitgangspunt hierbij is niet dat het aantal meldingen omhoog moet, maar wel dat de ethiek binnen de organisaties dusdanig wordt versterkt dat corruptie en fraude niet kunnen lonen.

Naast een verdere verbetering van het interne melden zal er een onafhankelijk instituut moeten komen. Dit instituut zal een aantal substantiële bevoegdheden moeten krijgen en zal los moeten staan van de overheid. In de volgende paragraaf werk ik een mogelijke vorm, met een aantal vereisten, verder uit.

6.1 Steunpunt en Onderzoeksbureau Integriteit (SOI)

Een mogelijke naam voor het nieuwe meldpunt zou kunnen zijn het SOI. Een dergelijke instantie dient volledig los te staan van de overheid. Zowel Pieter van Vollenhoven als Gerrit de Wit geven duidelijk aan dat de overheid belang kan hebben bij het beïnvloeden van klokkenluiders.

Verder komt naar voren dat de CIO te weinig doet met klachten die binnenkomen. Het SOI zou meer bevoegdheden moeten krijgen om de materiële kant van de zaak te kunnen beoordelen. Dit betekent dat er opsporingsbevoegdheden naar een dergelijke instantie overgeheveld moeten worden. Deze koppeling van bevoegdheden is in Polen succesvol gebleken om in ieder geval de culturomslag te bewerkstelligen. Verder is het belangrijk dat dezelfde organisatie de melder ziet, de misstand beoordeelt en de ‘zaak anonimiseert’. De klokkenluider is dus wel actief betrokken bij het proces, maar de zaak gaat niet in de openbaarheid zoals bij de bekende voorbeelden van klokkenluiders is gebeurd.

Het anonimiseren van de klokkenluider zonder alleen anoniem te melden is onderdeel van het versterken van de rechtspositie van de melder. Dit is echter niet genoeg. Nog altijd bestaat het eerder geschetste gevaar op plotselinge overplaatsing, ontslag en hoge proceskosten. Onderdeel van de dienst zal moeten zijn dat de klokkenluider erop kan rekenen dat hij of zij er niet financieel op achteruit zal gaan als gevolg van de melding. Als de situatie op de oude werkplek toch onhoudbaar wordt kan gezocht worden naar vervangend werk op hetzelfde niveau, of het doorbetalen van het salaris. Het melden van misstanden blijft een psychisch en mentaal zwaar proces, maar de mogelijke gevaren kunnen wel aanmerkelijk worden teruggedrongen.

6.2 Verruiming van de begrippen

De begrippen klokkenluider en misstand moeten ernstig worden uitgebreid. De enge begripsbepaling zorgt ervoor dat sommige potentiële melders niet mogen melden omdat ze niet aan de criteria voldoen. Het is ethisch onverantwoord omdat de indruk bestaat dat sommige dingen niet erg genoeg zijn en daarom zonder enig gevolg kunnen plaatsvinden.

Om te beginnen is een klokkenluider niet alleen een ambtenaar die misstanden ziet op zijn of haar eigen departement. Ad Bos diende het publieke belang door de bouwfraude aan de kaak te stellen. Ook in zo'n geval moet de escaperoute open liggen als de gebruikelijke paden ontoereikend blijken te zijn. Ook hij zou in de nieuwe situatie gebruik moeten kunnen maken van de diensten van het SOI.

Behalve dat niet alleen ambtenaren over hun eigen departement moeten kunnen melden, moeten vrijwel alle misstanden die vallen onder fraude en corruptie gemeld kunnen worden. Zoals gezegd dient dit eerst intern te gebeuren, en vervolgens bij de escaperoute van het SOI.

6.3 Cultuuromslag in ethisch denken

Door als overheid pal te gaan staan achter alle melders van (daadwerkelijk aanwezige) misstanden, zonder deze taak zelf op zich te nemen om de schijn van belangenverstremming te voorkomen, kan er een cultuuromslag worden bewerkstelligd met betrekking tot het ethisch denken en handelen van publieke functionarissen. In het tweede hoofdstuk kwam naar voren dat ethiek omschreven kan worden als 'de momenteel geldende waarden en normen, bijvoorbeeld eerlijkheid, rechtvaardigheid en openheid'.

Eenzijds wordt de cultuuromslag bereikt door de pakkans groter te maken en te laten zien dat bepaald gedrag per definitie niet door de beugel kan. Hierbij dienen de Poolse corruptiebestrijding en de Europese aanpak van kartels als duidelijke voorbeelden. Wie zelf een kartel aangeeft bij de Europese Commissie wordt niet beboet. Hierdoor sluiten bedrijven minder vaak kartels en is de pakkans van bestaande kartels toegenomen. In Polen is door de instelling van een nieuwe dienst met duidelijke bevoegdheden, duidelijk gemaakt dat Polen op een keerpunt is aangekomen als het gaat om de corruptie in het land. De Corruption Perception Index van Transparency International laat in ieder geval zien dat dit gevoelsmatig effect heeft.

Anderzijds wordt er een cultuur gecreëerd waarin gemeld kan worden en waarin de achterliggende problemen getoetst kunnen worden. Een dienst als het SOI moet daarom niet alleen formeel, maar ook materieel de zaak kunnen onderzoeken. Dit vergroot de kans dat misstanden daadwerkelijk worden aangepakt omdat de achterliggende problemen worden betrokken bij het onderzoek. Omdat de melder, wanneer hij of zij gebruik maakt van het SOI, persoonlijk bij de dienst komt, kan er direct door een opsporingsbevoegde een inschatting gemaakt worden.

6.4 Samenvattend

In de hoofdvraag kwam naar voren op welke wijze er verbeteringen kunnen worden aangebracht aan de huidige klokkenluiderregelingen in Nederland:

Op welke wijze kunnen de huidige Nederlandse klokkenluiderregelingen verbeterd worden zodat ze een betere bijdrage leveren aan de bestrijding van corruptie en welke lessen kunnen daarbij geleerd worden uit de Poolse corruptiebestrijding onder leiding van het Central Anti Corruption Bureau (CBA).

De Poolse voorbeelden en het huidige politieke en wetenschappelijke debat in Nederland geven een schat aan mogelijke en gewenste aanpassingen. Op het eerste gezicht lijken een aantal uitgangspunten tegenstrijdig. Bij het hergroeperen van de argumenten komt echter duidelijk naar voren dat de escaperoute van melders die intern niet terecht kunnen sterk verbeterd moet worden. Meer mensen moeten meer misstanden kunnen melden. De rechtsbescherming van de klokkenluider moet worden versterkt en de nieuwe dienst moet volledig los staan van de overheid. Op die manier kan er een cultuuromslag worden bewerkstelligd in het ethisch denken van publieke functionarissen.

Repressie en preventie gaan hierbij hand in hand. Het doel is niet om meer meldingen te krijgen maar om het ethisch besef zo te versterken dat er minder gemeld hoeft te worden. Door de huidige definitie van de begrippen misstand, klokkenluider en de ongelukkige omgang met hen laat de overheid een grote kans liggen op het versterken van de eigen diensten.

VII. Bronnenoverzicht

Boeken

- Cooper, T.L., *The responsible administrator*, fifth edition, San Fransisco USA (2006)
- Heuvel, van den J.H.J., Huberts, L.W.J.C. en Verberk, S., *Het morele gezicht van de overheid*, Uitgeverij Lemma, Utrecht (2002)

Artikelen

- Bovens, M. e.a., *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector, eindrapport*, Universiteit Utrecht (2008)⁹⁹
- Drew, K., *Whistle blowing and corruption, an international and comparative review*, Public Services International Research Unit, London (2003)
- Eric, C., a.o., *Corruption and poverty*, Management Systems International, Washington DC, USA (2003)
- Global Corruption Report 2008, *Corruption in the water sector*, Cambridge University Press, UK (2008)¹⁰⁰
- Steves, F and Rousso, A., *Anti-corruption programmes in post-communist transition countries and changes in the business environment, 1999-2002*, European Bank for reconstruction and development, London (2003)
- United Nations Development Prgramma, *Fighting corruption in post-communist states – lessons from practice*, (2002)

Websites

- www.europa-nu.nl¹⁰¹
- www.europarl.europa.eu¹⁰²
- www.europatransparant.nl¹⁰³
- www.nos.nl¹⁰⁴
- Zembla.vara.nl¹⁰⁵
- www.cba.gov.pl/portal/en/¹⁰⁶

⁹⁹ Dit onderzoeksrapport was te vinden op www.integritetioverheid.nl (check op 26-10-2008)

¹⁰⁰ Deze bijdrage heb ik kunnen downloaden op www.transparency.org (check op 26-10-2008)

¹⁰¹ Deze EU-nieuwssite bevat een schat aan informatie over de Europese Unie. Het is een samenwerkingsverband tussen de Universiteit Leiden en het Europees Parlementair bureau in Den-Haag.

¹⁰² Dit is de officiële website van het Europees parlement.

¹⁰³ Dit is de website van de politieke partij van Paul van Buitenen, Europa Transparant.

¹⁰⁴ Nieuwssites van de grootste publieke nieuwzender van Nederland.

¹⁰⁵ Website van VARA-onderzoeksprogramma Zembla.

¹⁰⁶ Officiële website van het Poolse Centrale anti-corrupctie bureau.

- <http://News.bbc.co.uk>¹⁰⁷
- www.nrc.nl¹⁰⁸
- www.rtlnieuws.nl¹⁰⁹
- www.sp.nl¹¹⁰
- www.transparency.org¹¹¹

¹⁰⁷ Website van de grootste en publieke Britse nieuwszender

¹⁰⁸ Digitale versie van de krant NRC.

¹⁰⁹ Website van de grootste commerciële nieuwszender in Nederland.

¹¹⁰ Website van de politieke partij SP.

¹¹¹ Website van de NGO Transparency International. Deze groep doet onderzoek naar corruptie wereldwijd.

Bijlage 1: Uitwerking interview met Gjalte de Graaf (GG)

Door: Richard Hagedoorn (RH) en Lennart Salemink (LS)
Datum: 06/10/2008

Introductie:

Uitleg over de locus en de focus van de papers die wij willen schrijven. GG geeft aan dat het boek van Van den Kerkhoven een aanvulling kan zijn. Hij maakte een vergelijking van de klokkenluiderregelingen in verschillende landen.

Definitie: Bent je het eens met de voorgelegde definitie?

Eens of niet kan niet met definitie. De definitie gaat wel teveel in op extern melden. Er kan ook intern gemeld worden.

Hoe zou u het maatschappelijk belang omschrijven van klokkenluiders?

Het potentieel is groot, maar in praktijk wordt er vrij weinig gemeld. In mijn eigen boek ga ik hierop in. Vaak bestaat er al een bepaald vermoeden. Toch werd er niet (eerder) gemeld. Ook het loyaliteitsconflict speelt een belangrijke rol.

Introductie negatief beeld over klokkenluiders. De meeste komen slechte terecht.

Hoe zou u verklaren dat de meeste klokkenluiders zo slecht terechtkomen?

Wedervraag: vind je intern melden ook klokkenluiden? Idealiter heb je er nul publiekelijk, omdat zaken bespreekbaar en meldbaar zijn.

- De belangrijkste redenen voor slechte positie klokkenluiders is het loyaliteitsconflict.
- Het 'wijgevoel' binnen de organisatie kan versterkt worden door een negatieve reactie in de media.
- Volkskrant vond dat Spijkers na de financiële vergoeding ook eens tevreden moest zijn (geen letterlijk citaat VK.)

Wat zijn de hoofdredenen voor mensen om wel of niet te melden?

Weer definitie: ambtenaar: intern/extern. Maar ook de burger kan melden.

Reden dat mensen wel willen melden:

- Rechtvaardigheidsgevoel;

Redenen om niet te melden:

- Loyaliteit;
- Omvang bewijs;
- Beïnvloeding van melden op andere mensen en collega's

In welke mate is nu sprake van een regeling in Nederland?

Dat is een juridisch feit, die is er. Maar werkt deze voldoende? Nee. Er zijn nu aanbevelingen gedaan door 'Onderzoeksschool voor bestuur en zorg (2008)' onder leiding van Bovens.

Hierin nadruk op: anoniem melden, adverteren bestaande regelingen.

Wat nodig is volgens GG:

- Meer een individuele benadering;
- Bescherming van die individuele ambtenaar;

Zouden publieke en private organisaties gebruik moeten kunnen maken van dezelfde regelingen?

GG: Ik vind dat beide geholpen moeten worden, maar wel op een andere manier. Hun juridische achtergrond is anders. Dit kan wel in wetgeving, dus vanuit de overheid geregeld worden. Binnen de private sector kunnen ook maatschappelijke belangen geschonden worden (bouwfraude).

GG: systeem in de VS, waar je geld krijgt als je meldt. Ik heb wel enige sympathie voor een dergelijk systeem, maar de financiële gevolgen van fout handelen staan dan centraal. Het is de vraag of een dergelijk systeem toepasbaar is op de Nederlandse situatie. Of melden zin heeft hangt ook af van de cultuur. Ad Bos zijn stukken zijn twee keer door het OM geweigerd.

Over anoniem melden

RH: hierover zijn wij het niet helemaal eens. Zou het kunnen leiden tot ‘collega pesten’ of lokt het juist meer meldingen uit?

GG: De kans dat er echt gepest wordt via zo’n regeling is niet zo groot. Dit kan nu ook al, door bijvoorbeeld je mannelijke baas als vrouw te beschuldigen van ongewenste intimiteiten. Anoniem kan zijn met een brief zonder afzender of begeleiding van de melder zonder de naam bekend te maken. Problemen met anoniem melden:

- Niet alleen de regeling, ook de cultuur speelt een rol;
- Een zaak moet wel vatbaar lijken voordat er echt onderzocht gaat worden door een onderzoeker o.i.d.
- Je kunt sneller gezien worden als verrader;

Het is beter om melden bespreekbaar te maken. Je meldt dan intern. Hier zouden de regelingen ook meer op gericht moeten zijn.

Hoe ziet volgens u de ideale regeling eruit?

- Gericht op individueel geval;
- Gericht op intern oplossen en mensen voor de baan behouden;
- Goede registratie van hoeveel er wordt gemeld. Zo kan je zien of mensen wel durven te melden.

Polen: het systeem van één autoriteit die opsporing combineert met bevoegdheden en het behandelen van meldingen.

Dit is geen vervanging van een klokkenluiderregeling. Het is een deel van de oplossing. In Amsterdam heeft bureau integriteit weinig bevoegdheden. Dat versterken op de Poolse manier kan wel helpen. Wel dezelfde problemen met verdachtmakingen als er een onderzoek loopt.

In Hong Kong is een vergelijkbaar systeem (Huberts, Public Integrity).

Weer cultuur: VB Jorritsma. Ondanks dat er verdenkingen zijn dat ze betrokken is geweest bij de bouwfraude, is de zaak nooit onderzocht geweest. Een systeem dat onafhankelijker is van de overheid kan helpen.

Bijlage 2: Uitwerking interview met Leo Huberts (LH)

Door: Richard Hagedoorn (RH) en Lennart Salemink (LS)
Datum: 10/10/2008

Wat is uw definitie van een klokkenluider?

Klokkenluiden gaat over extern melden buiten de reguliere kanalen om over iets wat niet deugt. Het gaat dan dus vaak over melden buiten de eigen organisatie. Aangifte doen bij de politie valt hier niet onder, aangezien dat melden via een regulier kanaal is.

Wat is het maatschappelijk belang van klokkenluiden?

Het maatschappelijk belang van klokkenluiden moet je niet overdrijven. Natuurlijk zijn klokkenluiders verantwoordelijk voor het aan de kaak stellen van een aantal grote misstanden in onze samenleving en hun inbreng moet men dan ook niet onderschatten. Wat ik bedoel met 'niet overdrijven' is dat Nederland geen bananenrepubliek is, het aantal misstanden beperkt is en klokkenluiden klokkenluiderregelingen slechts een van de middelen en instrumenten is om integriteit te bevorderen..

Waarom komen klokkenluiders vaak zo slecht terecht?

"Men weet niet goed hoe men met klokkenluiders om moet gaan". Klokkenluiden is slecht geregeld in Nederland, waar je wat kun melden is onduidelijk, organisaties weten er geen raad mee, de klokkenluiders worden slecht beschermd tegen sancties.

Wat zijn redenen voor mensen om wel of niet te melden?

Als men iets ziet wat niet in de haak is kan men ervoor kiezen om niet te melden uit loyaliteit naar de organisatie of collega's. Ook wil men vaak niet als verrader gezien worden. Klokkenluiders maken de keuze vanwege hun (eigen) principes.

Is de huidige klokkenluiderregeling in Nederland voldoende?

De huidige regeling is niet voldoende. Vroeger lag het meldpunt bij de AIVD. Bij die instantie zat het elementair op de verkeerde plek. "Zelf zou ik nooit melden bij de binnenlandse veiligheidsdienst". Het hele imago van mannen met lange regenjassen die in de bosjes andere mensen bespieden past niet bij iets wat zo gevoelig ligt als integriteit. Nu ligt het bij een commissie Zonder macht, ook daar zit het niet op zijn plek. Er is een meldpunt nodig, maar dat is er niet.

Hoe ziet uw ideale klokkenluiderregeling eruit?

Het ministerie weet gewoon niet goed wat het wil. De huidige discussie gaat erover dat als iemand de klok heeft geluid, hoe bescherm ik hem dan. Wat we nodig hebben is een meldpunt, iets dat daaraan vooraf gaat. De vraag die dan opkomt is waar zetten we dat meldpunt neer. Dat kan bij een bestaande instantie als de ombudsman, of we kunnen een nieuwe instantie oprichten. Het belangrijkste van zo'n instantie is dat hij onafhankelijk kan opereren. De instantie moet dus los van alle andere overheidsinstanties kunnen werken.

De ombudsman is niet per se geschikt voor een dergelijke verantwoordelijkheid. De burger die schade ondervindt kan daarmee naar de ombudsman, ook iemand die een klacht heeft over het niet beantwoorden van email, deze instantie houdt zich dus met veel meer bezig dan serieuze integriteitschendingen. Je loopt het gevaar dat het meldpunt en het onderzoek naar integriteit ten onder gaat, verwatert binnen zo'n club.

Bureau Integriteit Amsterdam is als model m.i. beter, maar het is gewoon niet goed opgehangen. Als het wat meer los van de gemeente zou opereren zou het veel beter geschikt zijn.

"Het is dan wel niet bewezen dat zo'n instituut volledig onafhankelijk moet zijn, maar ik neig er wel naar".

Denkt u dat een financiële beloning mensen zou kunnen stimuleren om sneller te melden?

Een financiële beloning helpt wel, maar men moet realistisch met de kosten en baten van zo'n regeling omgaan. "Ik heb op zich niets tegen een premie, maar het zou niet mijn eerste stap zijn". Het is nog te vroeg voor zo'n regeling, eerst moeten andere oplossingen onderzocht worden.

Denkt u dat anoniem melden een oplossing is?

Het gevaar van anoniem melden zit hem erin dat mensen er misbruik van kunnen maken. Dat kunnen mensen zijn die een conflict hebben met hun baas en onterecht een melding doen om hun baas terug te pakken. Het is daarom zeer belangrijk dat er een straf op onterecht melden zit. Toch moet men anoniem melden wel mogelijk maken. Bij het meldpunt in Hamburg kan men bijvoorbeeld anoniem melden. Ze hebben het zo ingesteld dat jouw naam niet bekend wordt, maar ze kunnen wel op je reageren en antwoord geven. Eigenlijk zouden ze dat een half jaar moeten proberen in Nederland en als dat niet werkt de stekker eruit trekken.

Een instelling als Meld Misdaad Anoniem werkt hier echter niet voor. Het heeft zo'n Holleder uitstraling en dat moet worden vermeden. Een anoniem meldpunt over integriteitschendingen moet daar los van staan. Imago is daarbij heel belangrijk. Zodra het gaat over iets van goed en kwaad, moet men daar gewoon zorgvuldig mee omgaan.

Eigenlijk zou men een nieuwe onafhankelijke instelling moeten oprichten zoals in Hong Kong en via voorlichting de mensen duidelijk maken hoe de instantie werkt en waar ze terecht kunnen. Als dat niet werkt moet je het ook gewoon na een jaar weer opheffen.

Moet er een aparte instantie en een aparte regeling komen voor publiek en privaat?

"Ik zie niet in waarom publiek en privaat om te beginnen niet hetzelfde meldpunt en dezelfde regeling kunnen hanteren". Je zou sommige zaken per sector iets anders kunnen regelen, maar dat is detail werk en het is nog te vroeg om daar iets over te zeggen. Zo ver is de discussie in de politiek nog lang niet.

Einde interview

Bijlage 3: Uitwerking interview met Gerrit de Wit (GW)

Door: Richard Hagedoorn (RH) en Lennart Salemink (LS)
Datum: 22/10/2008

Wat is uw definitie van een klokkenluider?

Een klokkenluider is een melder van misstanden. Dat kan zowel een melder op het gebied van de markt als de overheid zijn.

Het begrip misstand is gedefinieerd in de klokkenluiderregeling. Het heeft daarom geen zin verder over het begrip te filosoferen. Misstanden die buiten de definitie vallen worden namelijk niet als zodanig erkend en melders van zulke misstanden hebben dan ook geen recht op rechtsbijstand.

Het begrip mag echter wel ruimer gedefinieerd worden. Hoe enger de definitie is, des te makkelijker het namelijk is om een klokkenluiders af te schieten omdat hij niet ontvankelijk wordt verklaard.

Zachte misstanden als een gecorrumpeerde organisatie komen voort uit de organisatiecultuur. Deze probleemkwesaties moeten ook worden opgenomen in de definitie van misstanden, omdat zo de onderliggende problemen zichtbaar worden.

Wat is het maatschappelijk belang van klokkenluiden?

Het maatschappelijk belang van klokkenluiders is aanwezig in het feit dat ze misstanden aan het licht brengen. De samenleving is echter in grote mate gejuridificeerd en voorzien van processen, zowel politiek als maatschappelijk, dat melders gedwongen worden een bepaald pad af te lopen willen zij een misstand aan het licht brengen. Het moet mogelijk zijn voor melders om van dit pad af te wijken als de organisatie hem tegenwerkt. Met andere woorden er is een escaperoute nodig.

Waarom komen klokkenluiders vaak zo slecht terecht?

“Klokkenluiders sterven een zekere dood”. We kennen paden die zijn voorgeschreven waar klokkenluiders niet vanaf mogen wijken. Als ze dat toch doen zijn ze namelijk verwijtbaar. Het probleem met die paden is dat ze niet leiden tot rechtsbescherming.

Zelfs als de klokkenluider het traject volgt, dan nog ligt een zekere dood op de loer. Het traject is namelijk vaak zo lang en brengt zoveel stres met zich mee dat het de melder kan opbreken. De omgeving werkt in op de klokkenluider. Zowel op het werk, in de relatie, op sociaal gebied en thuis bouwen de spanningen zich op. Dit leidt tot disfunctioneren van de melder op het werk en verstoort de bestaande verhoudingen. Mentale en fysieke klachten doen zich aan en wanneer dat gebeurt wordt je onbekwaam verklaard. Klokkenluiders moeten dus psychisch, fysiek en juridisch overleven en dat is niet makkelijk en wordt alleen maar zwaarder naarmate het traject langer duurt.

Wat zijn redenen voor mensen om wel of niet te melden?

Het gaat altijd om belangen. De echte klokkenluider streeft zuivere maatschappelijke belangen na. Het niet melden ligt dan vaak bij persoonlijke overwegingen. De keuze om niet te melden ligt niet altijd bij persoonlijke belangen. Besluiten om niet te melden uit angst voor represailles is namelijk geen keuze uit persoonlijk belang, maar uit een persoonlijke overweging.

Zijn de huidige klokkenluiderregelingen in Nederland voldoende?

De huidige regeling disfunctioneert. Dat ligt deels aan de te enge definitie over wat een misstand is, maar voornamelijk aan het disfunctioneren van de processen die een melder moet doorlopen. Ook het aantal mensen dat onder de huidige regeling mag melden is te klein.

“Regelgeving kent twee karakters: instrumenteel en een waarborgfunctie”.

Het logische gevolg wanneer men een beroep doet op het instrument, zou de waarborgfunctie moeten oproepen. Dat is helaas niet het geval. Organen binnen de overheid opereren namelijk alsof ze de overheid tegen klokkenluiders willen beschermen.

--

Gaat over de eigen zaak:

Je moet melden binnen de lijn, dat betekent eerst naar je manager en als dat niet werkt pas hogerop gaan zoeken. Het probleem met misstanden melden bij je manager is dat wanneer de verantwoording bij het management ligt, dat dit vaak als kritiek gezien wordt. Vooral wanneer de top er zelf bij betrokken is wordt de melding als ongewenst beschouwd en wordt het apparaat dat melders moet beschermen tegen de melder ingezet. Je wordt tegengewerkt in plaats van geholpen.

De Wit is de enige die het hele traject compleet heeft doorlopen. Ook hij heeft eerst gemeld bij de top. De reden waarom hij goed terecht is gekomen ligt in het feit dat hij juridisch en procedureel geen fouten heeft gemaakt. Momenteel dient er nog een zaak bij de ombudsman.

--

Hoe ziet uw ideale klokkenluiderregeling eruit?

Een ideale klokkenluiderregeling moet voldoen aan een aantal kenmerken. Ten eerste moet het een ruime ontvankelijkheid bieden. Ten tweede moet het een gegarandeerde rechtsbescherming bieden. Ook moet gefinancierde begeleiding aanwezig zijn, daarmee doelt De Wit op gratis juridische ondersteuning en toewijzing van een raadsman. Ten slotte is een snelle afhandeling noodzakelijk. Dat begint met een zorgvuldige analyse in het beginstadium waarbij wordt gekeken of de melder wel een zaak heeft en aan alle voorwaarden is voldaan voordat men een proces ingaat. (Voldoet de melding aan de definitie van misstand).

Denkt u dat een financiële beloning mensen zou kunnen stimuleren om sneller te melden?

Een financiële vergoeding moet verhouding hebben met wat de klokkenluider ontbeert. Het moet geen beloning worden om te melden, maar meer een schadevergoeding. Op de immateriële schade mag trouwens best een plus zitten qua vergoeding.

Denkt u dat anoniem melden een oplossing is?

“Ik ben geen voorstander van anoniem melden van misstanden bij organen als Meld Misdaad Anoniem”. Mensen moeten altijd eerst intern melden, want het management moet haar verantwoording kunnen nemen. Als melders meteen extern gaan, kan het management dat niet doen. Anoniem melden brengt wel meer misstanden aan het licht omdat mensen minder bang zijn, maar kent minder waarborgen om de misstand aan te pakken. Een voorbeeld hiervan is de wet BIBOB, waar anonieme zaken ervoor kunnen zorgen dat een vergunning wordt ingetrokken. Er is dan geen controle op de materiële kant van de zaak.

Eigenlijk moet er zoets als extern toezicht zijn, waarbij intern melden nog steeds mogelijk blijft. De onafhankelijke partij moet echter het proces in de gaten houden en de faciliteiten leveren als een bedrijfsarts. De Commissie Integriteit Overheid (CIO) bestaat al, maar deze instantie deugt niet, omdat ze alle zaken verwerpen. Ze kijken niet naar de inhoud (materiële kant) en dat moeten ze juist wel doen. In het bestaan van deze organisatie is er één zaak ontvankelijk verklaard, en dan alleen nog om formele gronden.

Een extern orgaan waarbij de melder wel bekend is, maar die de melder anoniem houdt is beter. De nationale ombudsman, Pieter van Vollenhoven, of het (sterk verbeterd) CIO kunnen dit, maar de organisatie moet dan wel onafhankelijk zijn. Tevens moet de organisatie de zaken zelf kunnen onderzoeken. Het CIO valt eigenlijk al af, omdat de organisatie gewoon niet deugt.

Moet er een aparte instantie en een aparte regeling komen voor publiek en privaat?

Regelingen moeten zowel publiek als privaat op kunnen gaan. Dat betekent dat beide sectoren recht hebben op dezelfde rechtsbescherming, financiële begeleiding, beloningen, enz. De regeling zoals die er nu is biedt geen bescherming voor de markt.