

Policy Paper 1

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Waarom is veilig melden een punt van zorg?
3. Naar een systeem van veilig melden



VEILIG MELDEN

Het in mei 2012 door Transparency International Nederland uitgebrachte NIS-rapport concludeert dat het ontbreken van adequate bescherming van klokkenluiders alle instanties in Nederland raakt; hierdoor wordt Nederland kwetsbaar voor corruptie. Er bestaat in Nederland geen cultuur die veilig melden mogelijk maakt. Maar het melden van een misstand heeft grote gevolgen op zowel professioneel als persoonlijk vlak.

Dit policy paper over veilig melden brengt de voornaamste belemmeringen voor het veilig melden in kaart en doet een aantal aanbevelingen die hierin verbetering zouden moeten brengen.

1. Inleiding

In 2011/2012 is door Transparency International Nederland (TI-NL) een uitgebreid onderzoek uitgevoerd naar het Nederlandse nationaal integriteitssysteem (NIS).¹ Dit onderzoek maakt deel uit van een Europees onderzoek waarbij voor ieder land de kwetsbaarheden voor corruptie zijn geïnventariseerd. Eén van de conclusies uit het onderzoek is dat er in Nederland een taboe lijkt te bestaan om elkaar aan te spreken bij niet-integer gedrag. Daarbij komt dat ondanks het feit dat overheidsorganisaties, het bedrijfsleven en non-gouvernementele organisaties veelal beschikken over integriteitsinstrumenten, deze in de praktijk nog niet echt verankerd lijken te zijn. Dit vormt een risico voor het effectief voorkomen van corruptie doordat bijvoorbeeld onduidelijk is wat als niet-integer gedrag wordt gezien, maar evenzogoed is dit een risico voor het daadwerkelijk adresseren en melden van misstanden indien deze zichtbaar worden voor de ambtenaar of werknemer.

In het onderzoek naar de integriteit van lokaal bestuur², uitgevoerd door de onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de Vrije Universiteit van Amsterdam, zijn raadsgriffiers en gemeentesecretarissen ondervraagd over integriteit binnen hun gemeente. Minder dan de helft van de respondenten was positief over de effectiviteit van de klokkenluidersregeling (32 %), de ambtseed (41%) en de Vertrouwenspersoon integriteit (46%).³ De meeste overheidsorganisaties beschikken over één of meer vertrouwenspersonen bij wie (klachten over of vermoedens van) mogelijke integriteitsschendingen worden aangekaart, waaronder corruptie en belangenverstrengeling. Ook beursgenoteerde bedrijven en financiële instellingen beschikken over meldsystemen en klokkenluidersregelingen. Binnen het MKB is dit vaak nog een zeldzaamheid.

Recente corruptieschandalen zoals die van Van Rey en Hooijmaijers maar ook de Vastgoedfraude-zaak, maken duidelijk dat er binnen de betrokken organisaties vaak al vermoedens bestaan over corrupte gedragingen van ambtenaren, bestuurders of werknemers maar dat het vaak geruime tijd duurt voordat hier intern en/of extern melding van wordt gemaakt. Het ontbreekt in Nederland niet aan voorzieningen voor het melden van misstanden. Zo is er het Meldpunt Integriteit Woningcorporaties, waar iedereen terecht kan om signalen door te spelen die te maken hebben met mogelijk niet-integer handelen binnen de woningcorporaties. Het meldpunt richt zich vooral op een mogelijke frauduleuze cultuur binnen woningcorporaties en op zelfverrijking door medewerkers, management en bestuurders. Misstanden in de sport kunnen binnenkort worden gemeld bij een apart meldpunt voor omkoping in de sport. Naast deze sectorspecifieke voorzieningen, kunnen sinds oktober 2012 diverse integriteitsschendingen worden gemeld bij het Advies- en Verwijspunt voor

¹ Slingerland, W., F. Eijkelhof, M. van Hulst, O. Popovych and J. Wempe (2012) 'National Integrity System Assessment Netherlands', Den Haag: Transparency International Nederland. Verkrijgbaar via: <http://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2012/05/TI-NL-NIS-report.pdf>

² Heuvel, van den J.H.J., Huberts, L.W.J.C., Wal, van der Z. en Steenbergen, K. (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur*.

Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

³ Ibid. p.34

“Er heerst een taboe in Nederland om elkaar aan te spreken bij niet-integer gedrag”

Klokkenluiders, waar een ieder terecht kan die advies wil over wat te doen met een concreet gesignaleerde misstand binnen de publieke of private sector. Het Advies- en Verwijspunt adviseert en verwijst verder naar bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon maar doet geen zelfstandig onderzoek naar de misstand. Dan is er nog de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO), dat meldingen van integriteitsschendingen binnen de overheid, waaronder defensie en politie, nader onderzoekt. In het verleden is gebleken dat bij de voorganger van deze Onderzoeksraad, Commissie Integriteit Overheid (CIO), maar beperkt meldingen binnenkwamen en bovendien de melder zelden in het gelijk werd gesteld. Dit terwijl er bij de Expertgroep Klokkenluiders meldingen binnenkwamen die duiden op ernstige corruptiepraktijken. De vraag is nu of al deze mogelijkheden om misstanden te melden effectief zijn en helpen in de strijd tegen corruptie. Over het geheel genomen lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de huidige mogelijkheden om intern en extern misstanden te melden niet effectief zijn. Er bestaat in Nederland geen cultuur die veilig melden mogelijk maakt. Een initiatiefwetsvoorstel van SP Tweede Kamerlid Van Raak voor een onafhankelijk Huis voor Klokkenluiders, poogt in ieder geval de bescherming van klokkenluiders in de publieke en private sector te verbeteren door hen financiële en juridische steun te garanderen. In het Huis voor Klokkenluiders, dat ondergebracht zal worden bij de Nationale ombudsman, kunnen maatschappelijke misstanden uitgebreid worden onderzocht en aanbevelingen worden gegeven. Het wetsvoorstel is een goede eerste stap naar verbeterde klokkenluidersbescherming, maar dient in juridische en praktische zin nog verder uitgewerkt te worden.

TI-NL is van mening dat er veel meer aandacht moet worden besteed aan het veilig kunnen melden van integriteitsschendingen in publieke en private organisaties. In een veilige omgeving, zal een ambtenaar of werknemer zich eerder geroepen voelen om misstanden te rapporteren en komen misstanden eerder aan het licht. De welbekende zaken van klokkenluiders Fred Spijkers, Ad Bos en Paul Schaap laten zien dat het melden van een misstand grote gevolgen heeft op zowel professioneel als persoonlijk vlak. Deze beeldvorming is desastreus en bemoeilijkt de cultuuromslag naar veilig melden. Het NIS-rapport concludeert dat het ontbreken van adequate bescherming van klokkenluiders alle instanties in Nederland raakt, hierdoor wordt Nederland kwetsbaar voor corruptie. Dit policy paper beoogt de voornaamste belemmeringen voor het veilig melden te onderzoeken en doet een aantal aanbevelingen die hierin verbeteringen zouden moeten brengen.

WAT WORDT ONDER VEILIG MELDEN VERSTAAN?

Onder veilig melden wordt verstaan dat een persoon die kennis krijgt van een vermoedelijke misstand binnen de eigen organisatie of de organisatie waar hij, in de uitoefening van zijn werkzaamheden, mee te maken heeft of heeft gehad, deze misstand kan melden zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor zijn persoon. Daarbij zal er allereerst een mogelijkheid tot het doen van een melding moeten bestaan binnen de organisatie(s) waar de vermoedelijke misstand plaatsvindt en indien dit om wat voor een reden dan ook niet mogelijk blijkt, dient er de mogelijkheid te zijn om dit extern bij een meld- en onderzoekscommissie te doen, die op snelle en effectieve wijze de melding onderzoekt zonder dat de melder hier de nadelige gevolgen van ondervindt.

2. WAAROM IS VEILIG MELDEN EEN PUNT VAN ZORG?

Daar waar mensen werkzaam zijn bestaan er ook risico's voor misdragingen die als integriteitsschendingen kunnen worden omschreven. De ambtenaar, werknemer en bestuurder voeren dagelijks taken uit in het belang van de eigen organisatie en in het algemeen belang. Hiertoe hebben zij bepaalde bevoegdheden toebedeeld gekregen. Zo mogen zij beslissingen nemen, hebben zij toegang tot vertrouwelijke informatie, beschikken zij over de benodigde bedrijfsmiddelen en staan zij veelal in dagelijks contact met externe partijen. Het spreekt voor zich dat deze bevoegdheden ook voor oneigenlijke doeleinden aangewend kunnen worden. Indien dit gebeurt, kan dit grote materiële en immateriële schade opleveren voor de organisatie, de werknemers en externe partijen. Er bestaan voldoende mogelijkheden om personen hiervoor te straffen, zowel via het strafrecht als het arbeidsrecht. Dit neemt niet weg dat zulke misdragingen dan wel opgemerkt dienen te worden. Hierin speelt het belang van veilig kunnen melden een grote rol. Een persoon die zich misdraagt zal altijd proberen dit verborgen te houden maar vaak zijn er toch één of meerdere alerte collega's die een vermoeden krijgen van de misstand. Juist op het moment dat er een duidelijk vermoeden bestaat van een integriteitsschending, is het zaak dat de werkgever hiervan op de hoogte wordt gesteld zodat de gedraging zo snel mogelijk een halt kan worden toegeroepen en de schade zoveel mogelijk beperkt blijft. Bovendien kan zo'n incident inzichtelijk maken wat de specifieke risico's voor integriteitsschendingen binnen de eigen organisatie zijn. Dit zelflerende vermogen van de organisatie is van groot belang voor effectieve integriteitsborging. Het aanklaarten van een misdraging door een collega bij een vertrouwenspersoon of werkgever wordt vaak als een grote stap ervaren. Indien je als melder eenmaal uitspreekt vermoedens te hebben van een misdraging door een collega, is duidelijk dat onderzoek volgt, er rumoer binnen de organisatie ontstaat en de collega die onderwerp van onderzoek is zal willen weten wie deze verdenkingen tegen hem heeft geuit, temeer daar de impact voor hem groot is.

Een goed intern meldsysteem kan een prima middel zijn om integriteitsschendingen binnen de organisatie te houden. Indien er geen goede en veilige interne meldcultuur is, is klokkenluiden een laatste middel om gebrek aan transparantie, integriteit en verantwoording aan de kaak te stellen. Het gaat daarbij nogal eens om strafbare feiten, schending van wetten en regels en dreigende gevaren voor de samenleving. Bij het extern melden van misstanden, het echte klokkenluiden, kan zowel gedacht worden aan een klokkenluider die een misstand die plaatsvindt in de eigen organisatie meldt, maar het is ook van belang dat externe partijen (ingehuurde krachten, concurrenten, burgers) een misstand kunnen melden.

Om veilig te kunnen melden, is het van belang dat:

- het duidelijk is bij wie je als melder terecht kunt;
- het doen van de melding niet zichtbaar is voor anderen;

- je weet hoe er met je melding wordt omgesprongen;
- je als melder desgewenst de mogelijkheid krijgt om jouw melding anoniem te doen;
- je weet wat jouw rechten en plichten zijn;
- er geen represailles tegen je worden genomen, tenzij je te kwader trouw hebt gehandeld.

ZAKEN DIE LATEN ZIEN DAT ER VAN VEILIG MELDEN NU GEEN SPRAKE IS EN DAT DE HUIDIGE VOORZIENINGEN TEKORT SCHIETEN

Intern melden van misstanden

Tot dusverre durven slechts weinig werknemers het in de praktijk aan om misstanden bij hun eigen bedrijf of instelling te openbaren of aan de kaak te stellen. Ze zijn vaak bang voor de gevolgen die dit heeft voor hun carrière of ze zijn ervan overtuigd dat het helemaal geen zin heeft, dat het toch nergens toe zal leiden. De angst voor negatieve reacties van collega's of direct leidinggevenden vormen hierbij een barrière. "Klikken" wordt niet op prijs gesteld. Een andere barrière is dat medewerkers niet vertrouwd worden gemaakt of worden getraind hoe om te gaan met de geldende klokkenluidersregeling. Een laatste belemmering kan zijn dat de leiding klachten niet serieus neemt of er geen aandacht aan wenst te besteden. Dit geldt vooral als dit negatieve gevolgen voor de bedrijfsvoering en organisatie heeft, of als de aangevoerde misstand relatief veel aandacht van het management vraagt. BIOS (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector) en de Vrije Universiteit van Amsterdam onderzoeken momenteel de interne meldsystemen binnen de Nederlandse overheid en brengen in kaart welke verbeteringen er (eventueel) mogelijk zijn. Het volledige onderzoeksrapport verschijnt begin 2013. Tijdens de Dag van de Integriteit op 8 november 2012, werd door de betrokken onderzoeker al wel een tipje van de sluier opgelicht. "Veel vermoedens van misstanden worden niet gemeld. Men denkt vaak dat er toch niets mee gedaan wordt. Verder is de emotionele drempel om melding te doen erg hoog."⁴

Extern melden van misstanden

- Een van de meest bekende en langst slepende zaak, betreft die van Fred Spijkers, bedrijfsmaatschappelijk medewerker bij Defensie. De heer Spijkers weigerde in 1984 te liegen over de ware toedracht van een dodelijk ongeval met een ondeugdelijk type landmijn. Defensie wist dat de mijnen niet goed werkten maar in plaats van de klokkenluider serieus te nemen, besluit Defensie om Spijkers via kunstgrepen (vervalste medische dossiers) als psychiatrisch patiënt te diagnosticeren en hem op alle mogelijke manieren dwars te zitten. Hij wordt ontslagen en vecht sindsdien om eerherstel en om de betrokkenen ter verantwoording te roepen. Na een 29 jaar lange strijd met de overheid kreeg Spijkers een lintje en een schadevergoeding maar wacht Spijkers nog altijd op een volledige rehabilitatie.

⁴ <http://www.integriteitoverheid.nl/nieuws/nieuws/nieuws/entiteit/bios-nieuws/details/dag-van-de-integriteit-2012.html> (28-11-12)

- In 2008 bracht een voormalig ambtenaar van de Voedsel- en Waren Autoriteit (VWA) een intern rapport naar buiten over het falend toezicht van de VWA. De klokkenluider moest hiervoor voor de strafrechter verschijnen en werd veroordeeld wegens schending van het ambtsgeheim. Er werd haar ten laste gelegd dat zij bewust haar geheimhoudingsplicht heeft geschonden doordat zij het rapport "Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten" ter beschikking stelde aan de stichting Varkens in Nood. Het gelekte rapport leidde tot Kamerdebatten, twee onderzoekcommissies en een verscherpt toezicht op de vee- en vleessector. In een radio-uitzending van Argos, stelde de klokkenluider geen gebruik te hebben willen maken van de klokkenluidersregeling omdat de cultuur en sfeer volgens haar zodanig slecht zijn dat je misstanden als klokkenluider niet wil melden.

3. NAAR EEN SYSTEEM VAN VEILIG MELDEN

Transparency International Nederland concludeert dat binnen de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven de omgeving niet voldoende veilig is dat misstanden snel zullen worden gemeld.

AANBEVELINGEN

Veilig melden is een ruim begrip. Melders hebben allereerst de juridische zekerheid nodig dat hun veiligheid niet in het geding is, zodat de hiervoor genoemde represailles niet aan de orde zijn en als die wel plaatsvinden moeten ze worden teruggedraaid of moet de melder daarvoor in evenredigheid worden gecompenseerd, ervan uitgaande dat het represailles betrof. Dat moet goed in de interne regelgeving worden vastgelegd. Duidelijk is ook dat het gaat om mensen die die hun burgerplicht serieus nemen en maatschappelijke misstanden melden. Het gaat dus uitdrukkelijk niet om werknemers met een arbeidsconflict, tenzij dit conflict het gevolg is van het melden zelf. Een op schrift gestelde interne procedure voor het melden van misstanden en een op schrift gestelde klokkenluidersregeling is een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde. Het vertrouwen op de op papier toegezegde rechtsbescherming tegen de negatieve gevolgen die het melden met zich mee kan brengen (ontslag), ontstaat pas indien:

- er sprake is van een bewust streven naar integriteit, wederzijds vertrouwen en een open organisatiecultuur. Hierbij dient de meldprocedure integraal onderdeel uit te maken van het integriteitsbeleid. Dit beleid moet goed worden gecommuniceerd en op alle niveaus actief worden uitgedragen. Er zijn daarbij heldere richtlijnen nodig over hoe om te gaan met morele dilemma's en hoe daarover te rapporteren. Hierbij dient kritisch beoordeeld te worden of naast de 'hard controls' ook de 'soft controls' aanwezig zijn.
- er een vertrouwenspersoon is waartoe een potentiële melder zich direct kan richten. Die vertrouwenspersoon is bij voorkeur niet de aandachtsfunctionaris integriteit omdat dan sprake kan zijn van rolvertoebeling. De vertrouwenspersoon moet over de integriteitsschending (de melder blijft daarbij anoniem) rechtstreeks contact kunnen hebben met de leidinggevende. Bij grote organisaties is de vertrouwenspersoon belast met de behandeling van de meldingen. Bij kleine organisaties kan een extern onafhankelijk meldpunt klachten in

behandeling nemen (desgewenst anoniem) en potentiële integriteitsbreuken aan het bestuur voorleggen. Slechts als de melder vertrouwen kan hebben op een veilige en zorgvuldige behandeling van de gesignaleerde integriteitsbreuk kan deze de vertrouwelijkheid beëindigen. De vertrouwelijkheid betreffende de aanhangig gemaakte integriteitsbreuk wordt geborgd, zelfs als de in goed vertrouwen gemaakte melding van die breuk achteraf onjuist blijkt.

- er een laagdrempelige mogelijkheid tot melden is. Hierbij kan gedacht worden aan een publieke brievenbus voor anonieme meldingen; een telefoonnummer, postbus of emailadres waar personeelsleden klachten / bewijzen met betrekking tot mogelijke integriteitsbreuken anoniem kunnen deponeren.
- het management binnen de organisatie verplicht zich op de hoogte te blijven van klachten en de gevolgen voor de bedrijfsvoering te monitoren.
- het management moet een duidelijke voorbeeldrol vervullen: het melden van een misstand moet door hen publiekelijk als positief worden ervaren.
- voorkomen moet worden dat de (arbeidsrechtelijke) positie van de melder in gevaar komt of dat er represaillemaatregelen door rancuneuze managers of collega's worden getroffen.
- er moet grote bekendheid worden gegeven aan de meldprocedure bij het personeel; alle personeelsleden worden regelmatig geïnformeerd over het in de praktijk functioneren van hotlines en de andere meldstructuren.

Als veilig melden intern goed geregeld is zal er nauwelijks sprake behoeven te zijn van een extern meldpunt. In die situatie kan de kans op reputatieschade voor één of meerdere betrokken partijen ook beperkt zijn. Bovendien loopt de melder dan minder additionele en voor hem mogelijk kostbare risico's. Die risico's hangen samen met onbekende toepasselijke regelgeving en mate van vertrouwelijkheid, maar vooral ook met de eventuele strafrechtelijke overtredingen van de melder zelf die blijken bij externe melding. Daarbij kunnen de negatieve financiële gevolgen vaak groot zijn. Indien echter intern melden in de praktijk niet mogelijk is (bijvoorbeeld door acties van een rancuneuze werkgever en of collega's) en dit leidt tot onvoldoende rechtsbescherming en of vertrouwelijke behandeling, dan is de mogelijkheid tot het doen van een externe melding een belangrijk laatste middel. Dit geldt ook wanneer het evident is dat het organisatiebelang haaks staat op het algemeen belang. De activiteiten en diensten van dat externe meldpunt moeten ook aan allerlei criteria voldoen wil er sprake zijn van veilig melden. Bij een inadequaat extern meldpunt is een gang naar de media door de klokkenluider het alternatief naast een gang naar de rechter. Dit brengt het risico van reputatieschade voor de organisatie met zich mee en mogelijk ook voor de klokkenluider zelf. Zowel de klokkenluiders als de organisaties hebben dus belang bij een goede externe klokkenluidersregeling. Een extern meldpunt voor klokkenluiders:

- dient daadwerkelijk onafhankelijk te opereren;
- dient een procedure te hebben over hoe om te gaan met anonieme meldingen;
- moet in staat zijn meldingen in verschillende talen in behandeling te nemen;
- benoeming van de voorzitter en overige leden dient door de Tweede Kamer te gebeuren (bijvoorbeeld via een vergelijkbare procedure als die voor de Nationale ombudsman);
- dient meldingen te registeren en te onderzoeken die gaan over zowel publieke als private organisaties;

- dient zowel meldingen vanuit de betreffende organisaties in behandeling te nemen als ook meldingen gedaan door externe partijen (contractspartijen, concurrente ondernemers, uitzendkrachten, zzp'ers en voormalig medewerkers);
- dient naast de onderzoeksbevoegdheden ook bevoegdheden te hebben om bij concrete zaken te bemiddelen;
- dient te beschikken over voldoende middelen om de klokkenluider financieel te compenseren voor de daadwerkelijk door de klokkenluider te maken kosten waarmee de melding gepaard gaat inclusief het eventueel voeren van een juridische procedure. Indien de melding terecht blijkt, kunnen deze kosten worden verhaald op de betrokken organisatie. Wanneer de melding onterecht blijkt kan dit verhaald worden op de Rijksoverheid.

TI-NL constateert dat de huidige meld- en adviespunten zowel individueel als tezamen nog niet voldoende tegemoetkomen aan de hierboven geschetste voorwaarden voor effectieve klokkenluidersbescherming. TI-NL hoopt met dit policy paper een belangrijke bijdrage te leveren aan het maatschappelijk debat over hoe de bescherming van klokkenluiders in Nederland verbeterd kan worden [e](#).

Voor verdere informatie kunt u terecht bij:

Paul Arlman

Voorzitter Transparency International Nederland

voorzitter@transparency.nl

www.transparency.nl

Dit policy paper is een coproductie van Transparency International Nederland en Willeke Slingerland (hoofdonderzoeker van de Nederlandse NIS landenstudie)

Voor meer informatie over de inspanningen van Transparency International Nederland op het gebied van corruptiebestrijding:
www.transparency.org.

**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
NEDERLAND**

**Benoordenhoutse
weg 23
2596 BA
The Hague
The Netherlands**

© 2012 Transparency International Netherlands. All rights reserved.

Transparency International (TI) is the civil society organisation leading the global fight against corruption. Through more than 90 chapters worldwide and an international secretariat in Berlin, Germany, TI raises awareness of the damaging effects of corruption, and works with partners in government, business and civil society to develop and implement effective measures to tackle it. For more information go to: www.transparency.org