Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector

Eindrapport

April 2008

Opdrachtgever:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Opdrachtnemer:
Universiteit Utrecht
Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap

Inhoudsopgave

Voorwoord ... 5

Samenvatting ... 7

Hoofdstuk 1. Een evaluatie van de klokkenluidersregelingen in de publieke sector 13
1.1 Achtergrond van het onderzoek ... 13
1.2 Onderzoeksvragen ... 13
1.3 Onderzoeksaanpak ... 15
1.4 Opbouw van dit rapport ... 18

Hoofdstuk 2. Aard en opzet van de regelingen ... 19
2.1 Inleiding ... 19
2.2 Regelingen per sector ... 19
2.3 Overeenkomsten en verschillen ... 21
2.4 Algemeen beeld ... 28

Hoofdstuk 3. Bekendheid en gebruik van de regelingen ... 29
3.1 Inleiding ... 29
3.2 Bekendheid regelingen ... 29
3.4 Melding van vermoedens van misstanden ... 33
3.5 Motieven voor melden en niet-melden volgens de regelingen ... 36
3.6 Waardering regelingen ... 38
3.7 Algemeen beeld ... 39

Hoofdstuk 4. Het intern melden en opsporen van misstanden ... 41
4.1 Inleiding ... 41
4.2 Reikwijdte regelingen ... 41
4.3 Definitie misstanden ... 42
4.4 Opzet meldingsprocedure ... 43
4.5 Algemeen beeld ... 45

Hoofdstuk 5. Het beschermen van ambtelijke klokkenluiders ... 53
5.1 Inleiding ... 53
5.2 Rechtspositie melder ... 53
5.3 Gevolgen van melden ... 54
5.4 Vertrouwen in meldingsprocedure en bescherming ... 55
5.5 Algemeen beeld ... 57

Hoofdstuk 6. De vertrouwenspersoon integriteit ... 63
6.1 Inleiding ... 63
6.2 Rol en positie in de organisatie ... 63
6.3 Bekendheid en vertrouwen ... 64
6.4 Melden en oplossen van misstanden in de praktijk ... 65
6.5 Bescherming en vertrouwelijkheid ... 66

6.6 Gewenste positie in de organisatie ... 67
6.7 Algemeen beeld ... 69

Hoofdstuk 7. De Commissie Integriteit Overheid ... 73
7.1 Inleiding ... 73
7.2 Bekendheid van de commissie ... 73
7.3 Aard en afhandeling zaken commissie ... 74
7.4 Opsporen van misstanden ... 75
7.5 Rechtsbescherming ambtelijke klokkenluider ... 76
7.6 Algemeen beeld ... 77

Hoofdstuk 8. Lessen uit het buitenland ... 81
8.1 Inleiding ... 81
8.2 Noorwegen ... 82
8.3 Zweden ... 84
8.4 Verenigd Koninkrijk ... 86
8.5 Verenigde Staten ... 89
8.6 Canada ... 91
8.7 Conclusies ... 93

Hoofdstuk 9. Conclusies en aanbevelingen ... 97
9.1 Geen klokkenluidersregelingen, maar regelingen voor het intern melden van misstanden ... 97
9.2 De regelingen bevorderen slechts in beperkte mate het intern melden en opsporen van misstanden ... 97
9.3 De regelingen dragen niet bij aan het beschermen van ambtelijke klokkenluiders ... 99
9.4 Aanbevelingen ... 100
9.5 Tot slot ... 106

Bijlagen ... 109
Bijlage 1: Leden begeleidingscommissie ... 111
Bijlage 2: Leden expertgroep ... 112
Bijlage 3: Deelnemers expertbijeenkomst ... 113
Bijlage 4: Specifieke onderzoeksvragen opdrachtgever ... 114
Bijlage 5: Bevindingen enquête ambtenaren ... 116
Bijlage 6: Bevindingen enquête overheidswerkgevers ... 128
Bijlage 7: Geïnterviewde respondenten enquête ambtenaren ... 133
Bijlage 8: Respondenten vertrouwenspersoon integriteit ... 134
Bijlage 9: Schema internationale rechtsvergelijking en praktijk(ervaringen) klokkenluidersregelingen ... 135
Bijlage 10: Geraadpleegde literatuur ... 148

Voorwoord

Voorwoorden zijn plaatsen van dank en hoop. Wij danken dan ook in de eerste plaats de respondenten in dit onderzoek. Dit waren om te beginnen de respondenten van het Flitspanel en met name diegenen van hen die bereid waren over hun ervaringen met het hebben van een vermoeden van een misstand te worden geïnterviewd. Deze interviews hebben gezorgd voor een verrijking van de onderzoeksgegevens. Verder danken wij de betrokkenen in de casus 'Prinsendal' en de twee anonieme melders in het korps Midden-West Brabant voor hun openhartige en bereidwillige medewerking. Ook danken wij de overheidswerkgevers die 'wéér een enquête' te verwerken kregen, maar desalniettemin hun medewerking hebben verleend. Tot slot danken wij de respondenten die hebben meegewerkt aan het onderzoek naar de rol van de vertrouwenspersoon integriteit in de regelingen.

De begeleidingscommissie danken wij voor de prettige en constructieve samenwerking en de leden van de expertgroep voor hun inbreng. Tot slot danken wij de deelnemers aan de expertbijeenkomst voor hun vragen en opmerkingen bij de presentatie van de eerste bevindingen van de evaluatie en van mogelijke toekomstscenario's.

Het evalueren van de klokkenluidersregelingen in een zestal sectoren van de overheid was een eer en een genoegen. Wij hopen dat dit rapport een bijdrage kan leveren aan een discussie over de toekomst van deze regelingen. Een toekomst waarin de regelingen ondersteunend zijn aan een cultuur in overheidsorganisaties waarin het melden van vermoedens van misstanden door ambtelijke klokkenluiders geen belemmeringen of negatieve gevolgen kent en bijdragen aan het vertrouwen van burgers in de overheid.

Dr. Loes Berendsen
Aline Bos MSc
Prof. Dr. Mark Bovens
Drs. Gijs Jan Brandsma
Dr. Michiel Luchtman
Drs. Gerolf Pikker

Samenvatting

Achtergrond

De afgelopen jaren zijn in grote delen van de publieke sector regelingen getroffen voor ambtenaren die vermoedens hebben van misstanden binnen hun eigen organisatie. Deze regelingen staan inmiddels bekend als 'klokkenluidersregelingen'.

De minister van BZK heeft in september 2007 de USBO, het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht, opdracht gegeven de regelingen binnen de sectoren Rijk, Provincies, Gemeenten, Waterschappen, Politie en Defensie te evalueren en aanbevelingen te doen voor de verdere ontwikkeling van klokkenluiderregimes binnen de publieke sector.

Het onderzoek kende twee algemene vragen:

1) Dragen de regelingen bij aan het bevorderen van het intern melden en opsporen van misstanden?
2) Bieden de regelingen voldoende bescherming aan ambtelijke klokkenluiders?

Antwoorden op deze vragen zijn verkregen op basis van grootschalige surveys onder ambtenaren en overheidswerkgevers, een analyse van de regelingen in de verschillende sectoren, studies van de werking van een aantal regelingen in de praktijk, en een rechtsvergelijkend onderzoek naar enkele buitenlandse regelingen. De belangrijkste bevindingen worden hier weergegeven:

1. De regelingen bevorderen slechts in beperkte mate het intern melden en opsporen van misstanden

De eerste onderzoeksvraag was: bevorderen de regelingen het intern melden en opsporen van mistanden? Het antwoord is: slechts in beperkte mate. Aan de positieve kant staan de volgende constateringen:

Het merendeel van de vermoedens wordt intern gemeld:

- Uit de enquête onder de ambtenaren blijkt dat het overgrote deel ervan doordrongen is dat een interne melding, bij de leidinggevende of eventueel een interne vertrouwenspersoon de koninklijke weg is. Ruim tweederde (67,5 %) van de ambtenaren geeft aan zich als eerste tot hen te wenden. Bemoedigend is ook dat 51,3% van de ambtenaren het meeste vertrouwen heeft dat er door hen daadwerkelijk ook iets aan de misstand wordt gedaan.
- Van het deel van de ambtenaren die de afgelopen twee jaar daadwerkelijk een vermoeden van een misstand heeft gehad (12,8%), heeft tweederde (8,5% van alle ambtenaren) dat vermoeden ook intern gemeld.
- Of de regelingen hier zelf veel aan hebben bijgedragen is overigens zeer de vraag. Bij slechts 31% van de ambtenaren zijn de regelingen of hun inhoud bekend. Van degenen die een vermoeden van een misstand hebben en dit melden, meldt slechts een zeer klein percentage (5,9%) dat op basis van een klokkenluidersregeling.

Het bestaan van de regelingen wordt gewaardeerd

- Hoewel de regelingen slechts bij 31% van de ambtenaren bekend zijn, wordt het bestaan van een regeling positief gewaardeerd indien men daarvan op de hoogte is gebracht.

- Wel geven veel respondenten aan dat de regelingen niet meer zijn dan instrumenten en dat het uiteindelijk gaat om een cultuur waarin vermoedens zonder angst voor negatieve gevolgen gemeld moeten kunnen worden.

De Vertrouwenspersonen Integriteit vervullen een nuttige functie

- Vertrouwenspersonen integriteit (VPI) vervullen in het proces van het intern melden van een vermoeden van een misstand een nuttige rol, mits deze voldoende gezag en autonomie binnen de organisatie hebben en daadwerkelijk vertrouwelijkheid kunnen bieden, bijvoorbeeld door op verzoek van de melder zijn de identiteit bij het bevoegd gezag niet bekend te maken.
- Indien aan deze voorwaarden niet wordt voldaan blijft de rol van vertrouwenspersoon beperkt tot die van een luisterend oor en klankbord, en heeft deze voor een (potentiële) melder weinig toegevoegde waarde.

Tegenover deze 'plussen' staan echter ook een aantal negatieve bevindingen:

Eenderde van de vermoedens wordt niet gemeld

- Ongeveer eenderde van de respondenten met een vermoeden van een misstand (4,3% van het totaal) geeft aan dat vermoeden niet te melden. De belangrijkste redenen om een vermoeden niet te melden is dat men bang is voor negatieve gevolgen voor zichzelf, men denkt dat er toch niets mee wordt gedaan de regeling niet kent en dat men geen vertrouwen heeft in de persoon bij wie gemeld zou moeten worden.

De regelingen kennen belangrijke beperkingen

- De groep van meldingsgerechtigden is beperkt tot ambtenaren in actieve dienst die alleen een vermoeden over de eigen organisatie kunnen melden. Hierdoor kunnen ambtenaren die de organisatie hebben verlaten, of die een vermoeden hebben van een misstand in een andere overheidsorganisatie, geen beroep doen op de regelingen.
- De enge definitie van het begrip misstanden werpt eveneens drempels op voor potentiële melders. Volgens een deel van de regelingen moet er op dit moment sprake zijn van 'grove' schendingen, een 'groot' gevaar of een 'zeer' onbehoorlijke wijze van functioneren. Op deze manier wordt het probleem van de interpretatie van de ernst van de misstand bij de melder gelegd.
- Ook de opzet van de meldingsprocedure werpt drempels op. Het gaat daarbij om een gebrek aan anonimiteit en vertrouwelijkheid, om de kloof tussen intern en extern melden, en om de lange duur van het onderzoek naar aanleiding van een melding. Deze beperkingen in de opzet vormen voor een deel van de respondenten redenen om een vermoeden niet te melden.

De Commissie Integriteit Overheid speelt geen enkele rol van betekenis bij het opsporen van misstanden

- De Commissie Integriteit Overheid (CIO), die voor de sectoren Rijk, Politie, Defensie en Provincies de externe instantie is waar ambtenaren vermoedens van misstanden kunnen melden, heeft in de afgelopen jaren geen enkele rol van betekenis gespeeld bij het opsporen van misstanden. De commissie is onbekend en geniet weinig vertrouwen, de weg naar de commissie kent veel drempels, en zij opereert als een commissie van bezwaar en beroep in plaats van als een onderzoeksinstantie.
- Van de 43 meldingen die in de periode 2002-2007 bij de commissie zijn gedaan, zijn er 10 meldingen ontvankelijk verklaard en in behandeling genomen. Tot nu toe is over 7

daarvan advies uitgebracht. Geen daarvan heeft geleid tot het constateren van een misstand.

2. De regelingen dragen niet bij aan het beschermen van ambtelijke klokkenluiders

Het antwoord op de tweede onderzoeksvraag, of de regelingen bijdragen aan het beschermen van melders, is ronduit negatief. De regelingen bieden ambtelijke klokkenluiders vrijwel geen (rechts)bescherming. Dit gebrek aan bescherming vormt voor een deel van de ambtenaren een belangrijke reden om een vermoeden van een misstand niet te melden. Dit blijkt zowel uit de enquête als uit de interviews met respondenten. Uit de interviews komt naar voren dat bij vermoedens van 'serieuze' misstanden (en dan in die gevallen waarbij ook de leiding betrokken is) alleen zij die zich mogelijke negatieve gevolgen kunnen of willen permitteren melding maken van deze vermoedens.

De meeste regelingen bieden melders geen vertrouwelijkheid

- De meeste regelingen kunnen melders slechts een beperkte mate van vertrouwelijkheid bieden. Meldingen worden veelal niet vertrouwelijk behandeld en de melder heeft niet de garantie dat zijn of haar identiteit tijdens de procedure voor de rest van de organisatie onbekend blijft.
- De term *vertrouwen*spersonen integriteit is daarom in feite misleidend, omdat de VPI's melders in veel gevallen geen vertrouwelijkheid kunnen garanderen. Alleen de vertrouwenspersonen integriteit binnen de sectoren Gemeenten en Waterschappen en de CIO hebben de formele mogelijkheid om op verzoek van de melder diens identiteit niet bekend te maken.
- Hier staat tegenover dat bij een groot deel van de ambtenaren veel vertrouwen bestaat in de aanpak van misstanden en het bieden van bescherming door hun leidinggevende en de vertrouwenspersoon integriteit. Tweederde van de ambtenaren (67,5%) zou om die reden als eerste bij één van hen melden.

De regelingen bieden melders vrijwel geen (rechts)bescherming

- In de regelingen zelf is niet voorzien in enige specifieke vorm van rechtsbescherming voor melders – anders dan het algemene verbod dat betrokkene op geen enkele wijze in zijn rechtspositie wordt benadeeld als gevolg van de melding. Deze formele beschermingsbepaling wordt verder geen kracht bij gezet in de vorm van concrete vormen van bescherming.
- Een vergelijking met de onderzochte Vlaamse, Scandinavische en Anglo-Amerikaanse regelingen is op dit punt verhelderend. In de Nederlandse klokkenluidersregelingen is niet voorzien in proactieve vormen van rechtsbescherming, anders dan het aanbieden van een meldprocedure; ook is nauwelijks sprake van enige nadere invulling van reactieve rechtsbescherming, bijvoorbeeld door het omkeren van de bewijslast of door het bieden van herstelrechten of schadevergoedingen in geval van represailles.

De Commissie Integriteit Overheid treedt niet op tegen represailles

- De CIO treedt zo min mogelijk in rechtspositionele kwesties, ook als deze samen hangen met de melding en mogelijk het gevolg zijn van represailles.
- Zelfs als de CIO dat wel zou willen, heeft ze geen bevoegdheden of juridische middelen om een melder enige formele rechtsbescherming te bieden – daarvoor dient een benadeelde een, vaak lange en ingewikkelde, gang naar de ambtenarenrechter te maken.

Aanbevelingen

De USBO is ook gevraagd om concrete aanbevelingen te doen voor de implementatie en uitvoering van de regelingen en de ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving. Deze aanbevelingen zijn gegroepeerd in drie clusters van aanbevelingen die oplopen in de mate van ingrijpendheid.

Het meeste lichte scenario gaat uit van het *optimaliseren van de huidige regelingen binnen de bestaande kaders*. Daarbij blijft het stramien van de regelingen overeind. De werking van de bestaande regelingen zouden door enkele maatregelen kunnen worden verbeterd:

- Het ruimer bekend maken van de regelingen en van de CIO.
- Het verhelderen en professionaliseren van de positie van de vertrouwenspersonen integriteit.
- Een actievere rol van de CIO.

Dit scenario komt slechts in zeer beperkte mate tegemoet aan de in dit rapport geconstateerde tekortkomingen. Het is vooral gericht op het verder bevorderen van het intern melden van misstanden en het biedt bijvoorbeeld geen soelaas voor het gebrek aan bescherming.

Mocht men verder willen gaan met de regelingen en ook het opsporen van misstanden en het beschermen van melders willen bevorderen, dan ligt het in de rede om de regelingen op een aantal onderdelen *substantieel te wijzigen*:

- Het uitbreiden van de kring van meldingsgerechtigden.
- Het verruimen van het begrip misstand.
- Het uitbreiden van de kring van organisaties waarover meldingen mogelijk zijn.
- Het overbruggen van de kloof tussen intern en extern melden.
- Het inrichten van een Steunpunt Klokkenluiden
- Het vervangen van de CIO door een andere externe instantie die over meer onderzoekscapaciteiten, ervaring en bevoegdheden beschikt - bijvoorbeeld de Nationale ombudsman, respectievelijk lokale ombudslieden.
- Brede invoering van de mogelijkheid van vertrouwelijk melden.
- Een verbod op tuchtsancties of andere maatregelen die verband houden met de melding.
- Het verschuiven van de bewijslast bij sancties naar de werkgever.
- Recht op schade- c.q. onkostenvergoeding.

In dit scenario wordt de bescherming van de ambtelijke klokkenluiders sterk verbeterd, maar ligt de nadruk op het melden van misstanden.

Mocht men het beschermen van klokkenluiders zelfs voorop willen stellen, dan ligt het in de rede om de huidige regelingen in hun geheel *te vervangen door een op een andere leest geschoeide regeling*. Voor een dergelijke generieke regeling voor de bescherming van klokkenluiders zijn verschillende regimes mogelijk zo bleek uit de internationale rechtsvergelijking. Onderscheiden zijn het Noorse model van klokkenluiden als vorm van goed werknemerschap, het Britse model van klokkenluiden als vorm van burgerschap, en het Zweedse model van klokkenluiden als vorm van vrijheid van meningsuiting.

Algemene conclusie

De term 'klokkenluidersregelingen' is in feite geen adequate benaming voor de hier onderzochte regelingen. De regelingen zijn slechts datgene wat hun officiële benaming aangeeft - het zijn *regelingen voor procedures voor het omgaan met een vermoeden van een misstand*. De regelingen zijn primair gericht op het bevorderen van het intern melden van misstanden en niet op het beschermen van klokkenluiders. De regelingen kennen zeer uitgebreide voorschriften en procedures voor het doen van meldingen, maar kennen niet of nauwelijks voorzieningen voor het bieden van (rechts)bescherming aan klokkenluiders.

Mocht men de regelingen in de publieke sector in Nederland echte *klokkenluiders*regelingen willen laten zijn, dan is een veel ruimhartiger beschermingsregime op zijn plaats. Van de drie hierboven geschetste internationale regimes verdient het burgerschapsmodel daarbij de voorkeur, omdat dit aansluit bij het bestaande Nederlandse regime van goed ambtenaarschap en het bovendien een ruime mate van bescherming biedt, afhankelijk van de zorgvuldigheid waarmee de melder te werk gaat. Met name de *Public Interest Disclosure Act* uit het Verenigd Koninkrijk kan de Nederlandse wetgever tot voorbeeld dienen.

Een dergelijke verandering van regime vergt echter de nodige tijd. Als tussenstap zou daarom kunnen worden gekozen voor een substantiële aanpassing van de bestaande regelingen, zoals hierboven is aangegeven. Hierbij kan de regeling in Vlaanderen tot voorbeeld dienen. Aanpassing van de bestaande regelingen zou in ieder geval moeten bestaan uit het wegnemen van de geconstateerde beperkingen, een brede invoering van de mogelijkheid van vertrouwelijk melden, een verbod op tuchtsancties, het verschuiven van de bewijslast, invoering van een recht op schade- c.q. onkostenvergoeding, en het vervangen van de CIO door een andere instantie die over meer onderzoekservaring en -capaciteit beschikt.

Verder zou gestart kunnen worden met het opzetten van een Steunpunt Klokkenluiden dat vergelijkbaar is met het Britse Public Concern at Work (PCaW). Een dergelijk steunpunt kan een aantal taken op zich nemen ten behoeve van werknemers en werkgevers in zowel de publieke als de private sector. Zo kunnen potentiële klokkenluiders worden bijgestaan met informatie en advies, kunnen profit en non profit organisaties geadviseerd worden bij het inrichten van klokkenluidersvoorzieningen en over het voorkomen van klokkenluiden, kan aan algemene publieksvoorlichting worden gedaan, en kan de politiek worden geadviseerd bij het ontwikkelen van beleid en regelgeving.

Hoofdstuk 1. Een evaluatie van de klokkenluidersregelingen in de publieke sector

1.1 Achtergrond van het onderzoek

De afgelopen jaren zijn in grote delen van de publieke sector regelingen getroffen voor ambtenaren die vermoedens hebben van misstanden binnen hun eigen organisatie. Deze regelingen staan inmiddels bekend als 'klokkenluidersregelingen'.

Aan de basis van vrijwel al deze regelingen staat de 'Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand'. Deze regeling is in 2000 opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties na een besluit van het toenmalige kabinet Kok II. Vooruitlopend op een wijziging van de Ambtenarenwet kon op deze manier ervaring met een dergelijke regeling worden opgedaan.[1] Vervolgens is op 1 mei 2003 de Ambtenarenwet daadwerkelijk gewijzigd en zijn de sectoren Rijk, Defensie, Politie, Provincies, Gemeenten en Waterschappen verplicht te beschikken over een klokkenluidersregeling.[2] In maart 2006 is een in opzet eensluidende regeling voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie opgenomen in de op deze sectoren van toepassing zijnde rechtspositieregelingen.[3] Daarnaast kennen de andere sectoren vergelijkbare regelingen.

De evaluatie van deze regelingen is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) al bij de behandeling in de Eerste en Tweede Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet aangekondigd.[4] De minister van BZK heeft in september 2007 het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht opdracht gegeven deze evaluatie uit te voeren.

Door de opdrachtgever is een begeleidingscommissie gevormd. Deze commissie bestond uit vijf vertegenwoordigers van het ministerie, waaronder de voorzitter, een lid namens de sector Defensie, een extern wetenschappelijk lid en een extern lid van een overheidsorganisatie. Deze commissie had als taak de onderzoekers gedurende het traject te ondersteunen en te begeleiden, dit wil zeggen: de voortgang van het onderzoek te bewaken, de onderzoekers te introduceren bij interne en externe gesprekspartners, en bestaand schriftelijk materiaal ter beschikking van de onderzoekers te stellen. Daarnaast fungeerde de begeleidingscommissie als klankbord bij de opzet, tussentijdse resultaten en afronding van het onderzoek. Een overzicht van de leden van deze commissie is opgenomen in bijlage 1.

Daarnaast is een expertgroep ingesteld. De expertgroep had tot taak input te leveren voor het enquêteonderzoek. Vertegenwoordigers van overheidswerkgevers en van ambtenarenorganisaties hebben als lid van die groep kunnen aangeven wat hun vragen, knelpunten en kritiekpunten zijn als het gaat om de werking van de klokkenluidersregelingen. Ook zijn de eerste bevindingen van het onderzoek aan hen voorgelegd. Een overzicht van de leden van de expertgroep is opgenomen in bijlage 2.

1.2 Onderzoeksvragen

De algemene onderzoeksopdracht aan de USBO bevatte twee onderdelen:

---

[1] Regeling procedure inzake omgang met een vermoeden van een misstand, Toelichting (Stcrt. 2000, 143. p. 8)
[2] Stb. 2003, 60
[3] Algemeen Rijksambtenarenreglement, Besluit algemene rechtspositie politie, Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie, Algemeen Militair Ambtenarenreglement (Stb. 2006, 129)
[4] Kamerstukken II, 2001-2002, 27602, nr. 5, p. 4; Kamerstukken I, 2002-2003, 27602, nr. 72, p. 3; Kamerstukken II, 2004-2005, 29436, nr. 7, p. 2

I. Het uitvoeren van een evaluatie van de werking van en de ervaringen met de bestaande klokkenluidersregelingen binnen de publieke sector.

II. Het doen van concrete aanbevelingen die relevant zijn voor de (wijze van) implementatie en uitvoering van de klokkenluidersregelingen in een organisatie en (de ontwikkeling van) beleid en wet- en regelgeving.

Met het oog op het eerste onderdeel van de opdracht, een evaluatie van de werking van de klokkenluidersregelingen in de publieke sector, is door de USBO in het bijzonder gekeken naar de vraag of de regelingen in de praktijk dienstbaar zijn aan de met de regeling beoogde doelen. Vooruitlopend op een beschrijving van de opzet van de regelingen in hoofdstuk 2, gaan wij in dit onderzoek ervan uit dat de regelingen in hoofdzaak twee doelen beogen: 1) het bevorderen van het intern melden en opsporen van misstanden, en 2) het bieden van bescherming aan ambtelijke klokkenluiders. Uit deze doelen zijn de volgende twee algemene onderzoeksvragen afgeleid:

1) *Bevorderen de regelingen het intern melden en opsporen van mistanden?*

2) *Bieden de regelingen voldoende bescherming aan ambtelijke klokkenluiders?*

Deze twee hoofdvragen vormen de rode draden in de verschillende onderdelen van dit rapport. Om ze te beantwoorden zijn de volgende deelvragen gesteld en onderzocht:

1. Wat is de aard en opzet van de verschillende regelingen?
De eerste deelvraag is inventariserend van aard. Hij komt aan de orde in hoofdstuk 2. Daarin worden de opzet en de inhoud van de verschillende regelingen beschreven en onderling vergeleken.

2. Wat is de bekendheid met en het gebruik van de regelingen?
Het gebruik van de regelingen begint met de bekendheid ervan. Dit vormt dan ook het eerste deel van de vraag. Om de vraag naar het gebruik van de regelingen te beantwoorden dient eerst duidelijk te zijn wat de aard en omvang is van de vermoedens van misstanden binnen de verschillende sectoren. Vervolgens is het de vraag hoeveel van deze vermoedens op grond van de regelingen worden gemeld, en waarom vermoedens van misstanden door ambtenaren al dan niet op grond van de regelingen worden gemeld. Deze kwesties komen aan de orde in hoofdstuk 3.

3. In hoeverre bevorderen de regelingen het intern melden en opsporen van misstanden?
Nadat duidelijk is hoeveel vermoedens worden gemeld is het de vraag in hoeverre de regelingen bijdragen aan het bevorderen van het intern melden en opsporen van misstanden. Op basis van kwalitatief onderzoek is gekeken welke mogelijkheden en knelpunten ambtelijke melders in de praktijk ervaren wanneer ze besluiten om de regeling (wel of niet) te gebruiken. De opzet en inhoud van de regelingen kunnen immers het intern melden van misstanden bevorderen of juist belemmeren. Deze vraag komt aan de orde in hoofdstuk 4.

4. In hoeverre bieden de regelingen voldoende bescherming aan ambtelijke klokkenluiders?
Alle regelingen voorzien in rechtsbescherming van ambtelijke klokkenluiders, met het oog op het bevorderen van het intern melden van misstanden. De vraag is of de geboden bescherming voldoende is. Om antwoord te krijgen op deze tweede onderzoeksvraag dient eerst beschreven te worden waaruit deze bescherming op dit moment bestaat. Deze beschrijving biedt de mogelijkheid een inhoudelijk oordeel te geven over de geboden bescherming. Vervolgens is het de vraag wat de gevolgen zijn van melden voor de organisatie en voor de melder: dit vormt een indicatie voor de geboden bescherming in de praktijk. Tot slot dient gekeken te worden naar het

vertrouwen van ambtenaren in de regeling en de daarin geboden bescherming. Het is immers mede op basis van dit vertrouwen dat ambtenaren een vermoeden van een misstand al dan niet melden. Deze kwesties komen aan de orde in hoofdstuk 5.

5. Wat is de rol van de vertrouwenspersonen integriteit bij het bevorderen van het intern melden en opsporen van misstanden en bij het beschermen van klokkenluiders?
In alle klokkenluidersregelingen voor de publieke sector is vastgelegd dat medewerkers bij een vermoeden van een schending van integriteit of (ernstige) misstand bij een vertrouwenspersoon te rade moeten kunnen gaan. In het onderzoek is daarom aparte aandacht besteed aan de rol van deze vertrouwenspersoon integriteit (VPI) bij het bevorderen van de doeleinden van de regeling. De rol van de VPI komt aan de orde in hoofdstuk 6.

6. Wat is de rol van de Commissie Integriteit Overheid bij het bevorderen van het intern melden en opsporen van misstanden en bij het beschermen van klokkenluiders?
Als extern meldpunt voor de sectoren Rijk, Provincies, Politie en Defensie vormt de Commissie Integriteit Overheid (CIO) een belangrijke actor in de regelingen binnen deze sectoren. Dit gegeven was voor de opdrachtgever van dit onderzoek reden om het functioneren van deze commissie afzonderlijk in de opdracht op te nemen. De rol van de CIO komt aan de orde in hoofdstuk 7.

7. Wat valt er te leren van de aanpak in andere landen?
Vervolgens is ook een rechtsvergelijkend onderzoek verricht naar de rechtssystemen van het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada, Zweden en Noorwegen. Het doel daarvan is te bezien wat Nederland kan leren van de wijze waarop men elders het melden van misstanden heeft geregeld. Deze rechtsvergelijking is het onderwerp van hoofdstuk 8.

1.3 Onderzoeksaanpak

Om antwoord te geven op de verschillende hoofd- en deelvragen is een aantal deelonderzoeken uitgevoerd: een vergelijkend onderzoek van de klokkenluidersregelingen in de verschillende sectoren, een survey onder ambtenaren en overheidswerkgevers, interviews met respondenten uit de enquête onder ambtenaren, een beschrijving en analyse van enkele praktijken van klokkenluiden, een analyse van het functioneren van de vertrouwenspersonen integriteit en van de Commissie Integriteit Overheid, en een rechtsvergelijking van enkele klokkenluidersregelingen in het buitenland. In deze deelonderzoeken zijn tevens een aantal specifieke vragen van de opdrachtgever meegenomen. Deze vragen zijn opgenomen in bijlage 4. Hieronder wordt elk deelonderzoek kort beschreven.

Vergelijking regelingen sectoren
Door middel van bureauonderzoek en interviews met leden van de expertgroep en andere deskundigen is een analyse gemaakt van de bestaande klokkenluidersregelingen binnen de sectoren Rijk, Provincies, Gemeenten, Waterschappen, Politie, en Defensie. Daarbij is voor de sectoren Gemeenten en Waterschappen gebruik gemaakt van de modelregelingen. Deze vergelijking vormt een nadere introductie van de regelingen bij de lezer en beoogt de overeenkomsten en verschillen van de bestaande regelingen in kaart te brengen.

Surveys onder ambtenaren en overheidswerkgevers
Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van twee grootschalige surveys: één onder ambtenaren en één onder overheidswerkgevers. Deze enquêtes boden de mogelijkheid de bekendheid van het bestaan en de inhoud van de regelingen onder ambtenaren en werkgevers te inventariseren, de

aard en omvang van vermoedens van misstanden in kaart te brengen, alsmede de omvang en plaats van de meldingen en de redenen van ambtenaren om eventuele vermoedens al dan niet te melden.[5]

De enquête onder ambtenaren is in oktober 2007 via een website toegankelijk gemaakt door de afdeling Kennisinfrastructuur & Analyse (K&A) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze afdeling heeft ongeveer 12.000 ambtenaren die deel uitmaken van het Flitspanel per e-mail uitgenodigd de enquête online in te vullen.[6] Deze 12.000 ambtenaren vormen een representatieve steekproef van alle ambtenaren die werkzaam zijn in de sectoren Rijk, Provincies, Waterschappen, Gemeenten, Politie en Defensie. 4.012 respondenten hebben de vragenlijst geheel ingevuld. Dit betekent een respons van 37,1%. Het betrouwbaarheidsniveau van het geheel van de steekproef ligt op 99%.[7] Dit betekent dat er een kans van 1% is dat de uitkomsten van deze enquête gebaseerd zijn op toeval.

Ongeveer een kwart van de respondenten heeft van de mogelijkheid in de enquête gebruik gemaakt om opmerkingen of suggesties te plaatsen. Deze zijn waar relevant als illustratieve uitspraken opgenomen in het rapport.

Ook de enquête onder overheidswerkgevers is door de afdeling K&A via een website toegankelijk gemaakt, maar op een andere manier. Om te beginnen zijn de hoogste ambtelijke leidinggevenden van alle gemeenten, departementen, waterschappen, provincies en politiekorpsen in oktober 2007 door de minster van BZK per bief verzocht hun medewerking aan deze evaluatie te verlenen. Vervolgens zijn deze in november 2007 per e-mail uitgenodigd hun antwoorden online in te vullen. De vragenlijst is daarbij als bijlage meegestuurd. Voor deze methode is gekozen om de overheidswerkgevers de gelegenheid te geven vóór het invullen van de vragenlijst nog het aantal en de aard van de gemelde misstanden te achterhalen. Van de overheidswerkgevers heeft 51,6% de enquête ingevuld.[8]

Van de mogelijkheid opmerkingen of suggesties te doen naar aanleiding van dit onderzoek heeft een vijftigtal respondenten gebruik gemaakt. Ook deze opmerkingen en suggesties zijn waar relevant als illustratieve uitspraken opgenomen in het rapport.

Interviews met melders en niet-melders van vermoedens van misstanden

Een groep van 79 respondenten uit de enquête onder ambtenaren heeft aangegeven in een persoonlijk gesprek met de onderzoekers over hun ervaringen met (het melden van) vermoedens van misstanden verder te willen praten. Hieronder waren 48 melders van een misstand, 17 niet-melders en 14 respondenten die een klokkenluider kennen. Gezien de beperkte beschikbare tijd voor het onderzoek is voorgesteld dit te doen door middel van een telefonisch interview. 37 respondenten hebben daarop positief gereageerd.[9] Daaronder waren 22 melders van een vermoeden van een misstand, 7 niet-melders en 8 overigen.[10] Met 34 van hen heeft vervolgens een telefonisch interview plaatsgevonden van ongeveer drie kwartier tot een uur. Op verzoek van de drie overige respondenten heeft met hen een persoonlijk gesprek plaatsgevonden. Een geanonimiseerd overzicht van deze 37 respondenten is opgenomen in bijlage 7.

---

[5] Een volledig overzicht van de resultaten uit beide enquêtes is opgenomen in de bijlage 5 en 6.

[6] Het Flitspanel omvat 17.000 overheidswerknemers waarvan bijna 12.000 uit de in het kader van deze evaluatie te onderzoeken sectoren. Het panel is representatief voor de totale populatie van werknemers bij de overheid (rijk, provincies, gemeenten, rechterlijke macht, defensie, politie, waterschappen en onderwijs).

[7] Gezien het aantal respondenten uit de sectoren provincies en waterschappen ligt het betrouwbaarheidsniveau voor deze sectoren iets lager. Dit wordt veroorzaakt door het relatief kleine aantal ambtenaren dat werkt bij provincies en waterschappen. Aangezien de responsratio per sector echter nauwelijks verschilt, mag er vanuit worden gegaan dat dit voor alle sectoren generaliseerbare resultaten oplevert.

[8] De respons kent een grillig beeld per sector: 100% voor Defensie (1 organisatie), 91,7% voor Rijk, 83,3% voor Provincies, 79,3% voor Waterschappen, 53,6% voor Politie en 47,8% voor Gemeenten.

[9] De rest heeft niet of afwijzend gereageerd.

[10] Tot de overigen behoren enkele leidinggevenden, een aantal respondenten dat een ambtelijke klokkenluider kent en een verdachte van een misstand.

Deze interviews boden de mogelijkheid het beeld uit de enquêtes te bevestigen en van een toelichting te voorzien. Daarnaast boden deze interviews inzicht in enkele concrete ervaringen met het hebben van een vermoeden van een misstand, in de redenen om een vermoeden al dan niet te melden en in de eventuele gevolgen voor de betreffende ambtelijke klokkenluider.

Ook hebben 13 (vertegenwoordigers van) overheidswerkgevers in de enquête aangegeven verder te willen praten over hun ervaringen. Met hen is begin januari 2008 telefonisch contact geweest. Een deel van hen bleek daarbij met name geïnteresseerd in de uitkomsten van het onderzoek. Dit met het oog op de verdere ontwikkeling van het integriteitsbeleid in de eigen organisatie. Een ander deel benadrukte als aanvulling op de enquête vooral het belang van een cultuur van openheid en integriteit.

Gevalsstudies praktijken van klokkenluiden
In overleg met de begeleidingscommissie zijn een viertal praktijken bestudeerd, op basis van schriftelijk materiaal en interviews met betrokkenen, ter illustratie van de werking van de regelingen:

- een geval van melden binnen een kleine gemeente;
- de opzet en werking van de regeling in de gemeente Rotterdam;
- de ervaringen met het melden bij een Bureau Integriteit en Veiligheid binnen een politiekorps;
- de praktijk van de Vlaamse Ombudsdienst als extern meldpunt binnen de Vlaamse klokkenluidersregeling.

Deze praktijken worden in aparte boxen binnen het rapport beschreven.

Gevalsstudie Vertrouwenspersonen Integriteit
De rol van de VPI's is bestudeerd op basis van de resultaten van de surveys, de uitkomsten van een focusgroep met vertrouwenspersonen integriteit uit diverse publieke sectoren en een reeks van gesprekken met individuele vertrouwenspersonen.

Gevalsstudie Commissie Integriteit Overheid
De rol van de CIO is onderzocht op basis van de resultaten van de surveys, een interview met de voorzitter, de huidige secretaris en de toekomstige secretaris van de commissie, en op basis van schriftelijk materiaal, waaronder alle jaarverslagen en de adviezen die door de commissie de afgelopen vijf jaar naar aanleiding van meldingen in het kader van de regelingen zijn uitgebracht.

Vergelijking regelingen internationaal
Het rechtsvergelijkende onderzoek is gebaseerd op bureauonderzoek van wet- en regelgeving en secundaire literatuur uit de betreffende landen. De vergelijking heeft vooral betrekking op de wet- en regelgeving, maar waar dat mogelijk was, is de vergelijkende studie aangevuld met empirisch materiaal over de werking van die regelingen.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode september 2007 tot en met februari 2008. Het verzamelen van data in de vorm van de enquêtes, en de interviews met respondenten uit de enquête en met vertrouwenspersonen integriteit heeft voornamelijk plaatsgevonden in de maanden oktober, november en december 2007. In de derde week van december is een expertbijeenkomst gehouden met de leden van de begeleidingscommissie, de expertgroep, en enkele andere deskundigen. Tijdens deze bijeenkomst zijn de eerste bevindingen van het onderzoek besproken. Een overzicht van de deelnemers van deze bijeenkomst is opgenomen in bijlage 3.

1.4 Opbouw van dit rapport

Het eerste deel van de rapportage is inventariserend van aard. Vóór de bestaande regelingen kunnen worden beoordeeld, dient eerst te worden vastgesteld welke regelingen er zijn en wat de opzet en inhoud daarvan is. Een korte schets van regelingen per sector, alsmede een beschrijving en vergelijking van de overeenkomsten en verschillen tussen de regelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 2.

Het tweede deel van het rapport heeft een evaluatief karakter. In hoeverre hebben de regelingen bijgedragen aan het bevorderen het intern melden en opsporen van misstanden, respectievelijk aan het beschermen van ambtelijke klokkenluiders? Daartoe wordt in hoofdstuk 3 de omvang van het aantal vermoedens van misstanden in kaart gebracht en het melden daarvan op grond van de regelingen. Daarbij wordt ook gekeken naar de bekendheid en waardering van de regelingen. In de volgende twee hoofdstukken komen het bevorderen van het intern melden en opsporen van misstanden aan de orde (hoofdstuk 4), en het beschermen van melders (hoofdstuk 5). Gezien de specifieke rol van de vertrouwenspersonen integriteit binnen de regelingen wordt daar in hoofdstuk 6 apart aandacht aan besteed. Het functioneren van de Commissie Integriteit Overheid wordt in hoofdstuk 7 belicht.

In het derde deel van het rapport staat de vraag centraal op welke manier de verschillende regelingen verbeterd kunnen worden. Daarbij worden in hoofdstuk 8, op basis van de vergelijking van en ervaring met een aantal relevante regelingen in het buitenland, lessen getrokken die voor de Nederlandse situatie van belang kunnen zijn. Samen met de bevindingen uit het evaluerend deel vormen zij de basis voor het formuleren van conclusies en aanbevelingen ter verbetering van de (uitvoering van de) bestaande regelingen in hoofdstuk 9.

Hoofdstuk 2. Aard en opzet van de regelingen

2.1 Inleiding

Voordat kan worden ingegaan op de werking van de regelingen moet duidelijk zijn wat de aard en opzet is ervan. Hiertoe worden in dit hoofdstuk de regelingen binnen de verschillende sectoren in kaart gebracht. Dit biedt de basis voor de evaluatie van werking ervan in de hoofdstukken 3 tot en met 7. Gestart wordt met een korte schets van de regeling per sector, gevolgd door een beschrijving van de regelingen aan de hand van de overeenkomsten en verschillen in de opzet en inhoud. Voor dit laatste is gekozen gezien de grote gelijkenissen tussen de regelingen. Die hangen samen met de omstandigheid dat in de Wet van 23 januari 2003 tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit in de Ambtenarenwet, de Militaire Ambtenarenwet en de Politiewet 1993 gelijksoortige bepalingen zijn opgenomen die de opdracht bevatten om voorschriften vast te stellen omtrent het openbaar maken van nevenwerkzaamheden, het melden van financiële belangen en effectentransacties en het omgaan met vermoedens van misstanden.[11] Ter uitvoering daarvan zijn veel regelingen in 2006 uitdrukkelijk op elkaar afgestemd.[12] Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een algemeen beeld en eerste indruk van de regelingen.

2.2 Regelingen per sector

Rijk
Op de ministeries binnen de sector Rijk is sinds januari 2001 de 'Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand' van toepassing.[13] De regeling voorziet in een procedure voor het melden van vermoedens van misstanden, het bieden van bescherming van de melder daarvan, en in een rol voor een vertrouwenspersoon integriteit. Ze voorziet ook in een externe commissie (toen nog: de Commissie Integriteit Rijksoverheid), bij wie in eerste instantie pas kon worden gemeld nadat de ambtenaar zijn vermoeden intern aan de orde had gesteld, maar bij wie sinds eind 2002 in bijzondere gevallen ook rechtstreeks kan worden gemeld.[14] Als gevolg van de voornoemde wetgevingsoperatie is sinds maart 2006 de regeling, inclusief enkele lichte niet inhoudelijke wijzigingen, opgenomen in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (art. 79a-79e ARAR).[15] Vanaf dat moment fungeert de Commissie Integriteit Rijksoverheid als Commissie Integriteit Overheid.[16] In de sector Rijk zijn ongeveer 120.000 ambtenaren werkzaam.[17]

Provincies
De twaalf provincies kennen een modelklokkenluidersregeling sinds 2002. Deze regeling, getiteld 'Procedureregeling melding misstand provincies', komt in opzet overeen met de regeling voor de sector Rijk.[18] Alleen op het punt van de definitie van misstanden wijkt deze regeling af (zie paragraaf 2.3). De Commissie Integriteit Overheid vormt als opvolger van de Commissie

---

[11] Stb. 2003, 60.
[12] Dat gebeurde bij het Besluit van 3 februari 2006 [tot wijziging van een aantal regelingen] in verband met het opnemen van bepalingen met betrekking tot het openbaar maken van nevenwerkzaamheden, het melden van financiële belangen en effectentransacties en het omgaan met vermoedens van misstanden, Stb. 2006, 129.
[13] Stcrt. 2000, 243, p. 8
[14] Stcrt. 2002, 249, p. 6
[15] Stb. 2006, 129
[16] Stb. 2006, 130
[17] Kerngegevens Overheidspersoneel, Ministerie van BZK (2007), p. 7
[18] Procedureregeling melding misstanden provincies, http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/40/klokkenluiderregeling.pdf, geraadpleegd 12 februari 2008

Integriteit Rijksoverheid voor deze sector de externe meldinstantie. De regeling is overgenomen door alle provincies. In de sector Provincies zijn ruim 13.000 ambtenaren werkzaam.[19]

Gemeenten
Deze sector bestaat uit 443 gemeenten[20] en kent een voorbeeldregeling klokkenluiders sinds 2001. In 2003 is ook aan deze regeling de mogelijkheid toegevoegd in bijzondere gevallen zich rechtstreeks tot de externe commissie te wenden.[21] Voor ruim 300 gemeenten betreft dit de Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid (CKGO). Deze regeling komt in opzet overeen met die van de sector Rijk.[22] Net als in de sector Provincies wijkt deze alleen op het punt van de definitie van misstanden deze regeling af (zie paragraaf 2.3). In de sector Gemeenten zijn ruim 177.000 ambtenaren werkzaam.[23]

In het kader van de voorgenomen wijziging van de Ambtenarenwet[24] is in het arbeidsvoorwaardenakkoord 2000-2002 voor deze sector afgesproken om in de collectieve arbeidsvoorwaardenregeling een bepaling op te nemen dat alle gemeenten in Nederland per 1 januari 2004 een klokkenluidersregeling moeten hebben voor hun personeel.

Waterschappen
De sector Waterschappen wordt gevormd door 27 waterschappen. De sector kent de Modelregeling Klokkenluiders die is opgenomen in deel II van de Sectorale Arbeidsvoorwaarden Waterschappen (SAW).[25] Dit betekent dat elk waterschap een eigen invulling van de regeling kan kiezen. Ook deze regeling komt in opzet overeen met die van de sector Rijk en wijkt net als in de sectoren Provincies en Gemeenten alleen af op het punt van de definitie van misstanden (zie paragraaf 2.3).[26] De verplichting tot het instellen van een klokkenluidersregeling was al in de SAW opgenomen voor opname van deze verplichting in de Ambtenarenwet in 2003.[27] In deze sector zijn ruim 9.000 ambtenaren werkzaam.[28]

Politie
De 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) van de sector Politie kennen formeel per maart 2006 een regeling voor het melden van vermoedens van misstanden. Deze regeling is opgenomen in het Besluit algemene rechtspositie politie (BARP) en komt in opzet overeen met de regeling van de sector Rijk zoals die in 2006 is opgenomen in het ARAR.[29] De Commissie Integriteit Overheid fungeert als extern meldpunt van vermoedens van misstanden. In de sector Politie zijn ruim 59.000 ambtenaren werkzaam.[30]

Ook zonder het bestaan van een specifieke regeling werden er binnen de politie echter al meldingen gedaan van en onderzoek gepleegd naar vermoedens van misstanden. Voor het doen van onderzoek naar dergelijke vermoedens beschikt elk korps over een Bureau Interne Onderzoeken (BIO) of een Bureau Integriteit en Veiligheid (BIV). Zo zijn door deze bureaus in

---

[19] Ministerie van BZK (2007), p. 7
[20] CBS, peildatum 1 januari 2007
[21] Brief Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA) 'Wijziging regeling klokkenluiders' d.d. 30 juli 2003
[22] Brief LOGA d.d. 30 juli 2003, bijlage 1
[23] Ministerie van BZK (2007), p. 7
[24] Kamerstukken II, 2000-2001, 27602
[25] Model Klokkenluidersregeling waterschappen, http://www.uvw.nl/content/files/Deel%202%20januari%202008.pdf, geraadpleegd 12 februari 2008
[26] Brief LOGA d.d. 30 juli 2003, bijlage 1
[27] Brochure 'Integriteit van ambtenaren bij de waterschappen. Een handreiking voor een gedragscode', p. 11
[28] Ministerie van BZK (2007), p. 7
[29] Stb. 2006, 129
[30] Ministerie van BZK (2007), p. 7

2005 in totaal 1287 geregistreerde onderzoeken uitgevoerd.[31] Het gaat daarbij om een breed palet van integriteitschendingen: geweldsdelicten, rechtspositionele delicten, misbruik van positie, vermogensdelicten, en zedendelicten. Binnen een aantal korpsen fungeren deze bureaus ook als interne meldinstantie en hebben tevens een preventieve taak. Een voorbeeld daarvan vormt de Unit Veiligheid en Integriteit van het Korps Midden-West Brabant. De praktijk van het melden van misstanden bij dit bureau wordt beschreven in hoofdstuk 4 van dit rapport.

Defensie
De sector Defensie bestaat uit zeven onderdelen. Deze sector kent sinds 2001 een regeling voor het melden van misstanden: de 'Regeling klachtenprocedure ongewenst gedrag en melding vermoedens van misstanden defensie' (KOGVAM). Sinds maart 2006 is ook deze regeling voor wat betreft het melden van vermoedens van misstanden vervangen door een aantal nieuwe bepalingen in het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie (BARD) en het Algemeen Militair Ambtenarenreglement (AMAR).[32] Deze bepalingen komen in opzet overeen met de regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand voor de sector Rijk zoals die in 2006 zijn opgenomen in het ARAR. De Commissie Integriteit Overheid vormt dan ook het extern meldpunt van de regeling. Op basis van de nieuwe bepalingen in beide reglementen wordt de KOGVAM op dit moment herschreven. In deze sector zijn ongeveer 70.000 ambtenaren werkzaam.[33]

2.3 Overeenkomsten en verschillen

De regelingen kunnen in kaart worden gebracht en onderling vergeleken aan de hand van de volgende vragen:

1. *Doel van de regeling: waarom melden?*
Een eerste vraag betreft het doel van de regelingen. Waar dienen de regelingen aan bij te dragen? Wat is het beoogde resultaat?
2. *Reikwijdte van de regeling: wie melden?*
Deze vraag betreft de reikwijdte van de regelingen: wie zijn de meldingsgerechtigden? De reikwijdte van de regeling is van direct belang voor bijvoorbeeld de omvang van de rechtsbescherming van de klokkenluider, maar ook voor de armslag van de instanties die de klokkenluiders moeten beschermen (indien aanwezig).
3. *Definitie van misstanden: wat en wanneer melden?*
Hierbij gaat het om de vraag naar de meldenswaardige feiten. Welke vermoedens van misstanden kunnen (of moeten) op grond van de regelingen worden gemeld?
4. *Meldingsprocedure: waar melden?*
Een vierde aspect betreft de vraag hoe de meldingsprocedures zijn vormgegeven. Bij wie kan of moet gemeld worden? Kan dat anoniem? In hoeverre is het van belang dat een klokkenluider 'te goeder trouw' meldt?
5. *Welke rechtsbescherming?*
Er wordt over het algemeen aangenomen dat het melden van misstanden voor de melder niet zonder risico's is. Om het melden van een vermoeden van een misstand te vergemakkelijken zouden de regelingen klokkenluiders dan ook een vorm van bescherming moeten bieden. De vraag is waaruit deze bescherming bestaat.

[31] NPI, Verslag Registratie interne onderzoeken 2005, 9 oktober 2006
[32] Stb. 2006, 129
[33] Ministerie van BZK (2007), p. 7

Doel van de regelingen
Het doel van de regelingen is niet opgenomen in de regelingen zelf, maar kan worden afgeleid uit de toelichtingen bij de regelingen. Dat doel wordt voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie omschreven als het voorkomen en beëindigen van misstanden die afbreuk doen aan het goed functioneren van de overheidsorganisatie.[34] Om dit te bereiken is het volgens de regelingen voor deze sectoren nodig 'dat degene die werkzaam is bij de overheid vermoedens van een misstand kenbaar kan maken zonder dat hij daarvan nadelen ondervindt'.[35] Uitgangspunt daarbij is dat een vermoeden eerst intern (binnen de eigen organisatie) wordt gemeld voordat bij een daartoe aangewezen externe instantie kan worden gemeld.[36] De omschrijving in de sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen wijkt daar nauwelijks vanaf.

Een andere bron voor het doel van de regelingen vormt de toespraak van toenmalig minister De Vries bij de installatie van de Commissie Integriteit Rijksoverheid op 28 maart 2001.[37] Hij sprak bij die gelegenheid over twee taken van de regeling en de rol van de commissie daarbij: ervoor zorgen dat vermoedens van misstanden gesignaleerd en gemeld kunnen worden, en ervoor zorgen dat de melder van deze vermoedens tegen de eventuele negatieve gevolgen van de melding beschermd wordt:

> *'Er is bij het signaleren en het omgaan met fouten bij de overheid een groot goed in het geding. De burger moet er op kunnen vertrouwen dat – met voorbijgaan aan persoonlijke belangen of het beschermen van posities – de overheid te allen tijde open en eerlijk is. Als dat vertrouwen niet bestaat kan er geen sprake zijn van een betrouwbare overheid.*
> *Dat is het eerste belang van het bestaan van de klokkenluidersregeling en van de commissie die er voor moeten zorgen dat fouten en feilen opgemerkt en gemeld kunnen worden. En dat moet natuurlijk kunnen gebeuren zonder dat de ambtenaar die het slechte nieuws brengt het slachtoffer wordt van zijn eigen openheid. De gekozen procedure - die aansluit bij de goedwerkende regeling voor de ondernemingsraden - geeft die bescherming en de commissie garandeert die.*
>
> *De affaire Van Buitenen gaf al aan dat een klokkenluiderspositie zonder bescherming een groot persoonlijk risico oplevert. En het vraagt niet al te veel fantasie om andere mogelijke gevallen voor de geest te halen waarbij het zelfreinigend vermogen van de overheid gebaat zou zijn met de bescherming van hen die de kat de bel aanbinden.'*

Op basis hiervan kunnen de (te evalueren) doelen van de klokkenluidersregelingen in de publieke sector als volgt worden geformuleerd: 1) het bevorderen van het intern melden en opsporen van misstanden, en 2) het bieden van bescherming aan melders van een vermoeden van een misstand.

Reikwijdte regelingen
Uit de definities in de regelingen blijkt dat deze zonder uitzondering uitsluitend van toepassing zijn op een ambtenaar[38] die een vermoeden van een misstand wil melden dat zich voordoet in de organisatie waar hij werkzaam is.[39] [40] Dit betekent dat een ambtenaar een vermoeden dat hij heeft

[34] Stb. 2006, 129, p. 28
[35] Idem
[36] Stb. 2006, 129, p. 31
[37] Toespraak minster De Vries bij de installatie van de Commissie Integriteit Rijksoverheid, 21 maart 2001
[38] Het instellingsbesluit CIO kent een ruimere reikwijdte: volgens dit besluit gaat ook om diegenen op wie de regeling van overeenkomstige toepassing is verklaard (Stb. 2006, 130, p. 1).
[39] Zie bijvoorbeeld art. 79a ARAR (Stb. 2006, 129)
[40] Het melden van vermoedens van misstanden door derden is daarmee uitgesloten van de regelingen. Buiten de regelingen is het melden van dergelijke vermoedens door derden wel mogelijk. Bijvoorbeeld via de proef met het

van een misstand in een overheidsorganisatie waar hij niet werkzaam is, maar waar hij vanuit zijn functie mee te maken heeft, niet op grond van de regeling kan melden. Verder betekent dit dat een ambtenaar uitsluitend kan melden op grond van de regeling zolang hij in dienst is van de organisatie.

Definitie misstanden
De definitie van misstanden waarover gemeld kan worden is voor de sectoren Rijk, Politie, en Defensie sinds de opname in maart 2006 van de regelingen in de desbetreffende rechtspositieregelingen gelijk. Ook de definitie van misstanden voor de sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen is gelijk (zie tabel 2.2). Daarbij dient volgens alle onderzochte regelingen sprake te zijn van 'een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden'.[41] Inhoudelijk doen zich echter enige verschillen voor tussen de sectoren Rijk, Politie en Defensie enerzijds en de sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen anderzijds.

Tabel 2.2 Definitie misstanden in de regelingen

Sectoren Rijk, Politie en Defensie	**Sectoren Provincie, Gemeenten en Waterschappen**
	Een strafbaar feit
Een grove schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels	Een schending van regelgeving of beleidsregels
	Het misleiden van justitie
Een groot gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu	Een gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu
	Het bewust achterhouden van informatie over deze feiten
Een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren, die het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar kan brengen	

Afgezien van de minieme inhoudelijke verschillen valt op dat bij de definitie van misstanden in de sectoren Provincie, Gemeenten en Waterschappen geen kwalificaties als 'grove', 'groot', 'zeer' en 'goed' worden gehanteerd: de definitie van misstanden in de regelingen voor deze sectoren is ruimer. Hierdoor wordt een discussie over de interpretatie van deze begrippen vermeden (Is de schending grof? Is het gevaar voor de volksgezondheid groot? Is de wijze van functioneren zeer onbehoorlijk? Is het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar?) en wordt de drempel om een vermoeden te melden verlaagd. Mogelijke discussies over de toepassing van de regelingen blijven dan beperkt tot de aard van de vermoede misstand (Valt de vermoede misstand onder de regeling?), en de bewijslast (Is het vermoeden gebaseerd op redelijke gronden?).

Uit de toelichting bij de regelingen voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie blijkt dat onderkend en erkend wordt dat deze kwalificaties een grijs gebied vormen waarin van geval tot geval bezien moet worden of voor de melding de onderhavige regeling openstaat.[42] Volgens deze toelichting dienen deze kwalificaties echter duidelijk te maken dat de regelingen niet zijn bedoeld voor vermoedens van lichtere aard. Daarbij wordt opgemerkt dat dergelijke meldingen binnen organisaties ook bespreekbaar moeten zijn en adequaat moeten worden opgepakt. Het effect is

telefonisch meldpunt van de Stichting Meld Misdaad Anoniem. Het melden van vermoedens van misstanden buiten de regelingen is in dit onderzoek niet onderzocht.
[41] Zie bijvoorbeeld art. 79a ARAR (Stb. 2006, 129)
[42] Stb. 2006, 129, p. 29

evenwel dat hiermee een drempel kan worden opgeworpen voor ambtenaren om een vermoeden van een misstand te melden. In hoofdstuk 4 wordt op deze kwestie teruggekomen.

Een tweede kanttekening vormt de opname in de regelingen voor de sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen van (vermoedens van) strafbare feiten als grond voor het doen van meldingen. Ambtenaren zijn immers op grond van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering in het geval van een ambtsmisdrijf verplicht aangifte te doen bij de officier van justitie.[43] In dit licht is een opname van deze misstand in de regelingen dus deels (voor zover het gaat om de feiten, bedoeld in art. 162 Sv) overbodig; er moet dan hoe dan ook worden gemeld. Anderzijds kan ook worden gesteld dat juist in dergelijke situaties (dus bij verplichte meldingen) een bescherming van de werknemer wenselijk is en dat de opname in de definitie ook voor die delicten wel degelijk toegevoegde waarde heeft. Zo wordt immers tot uitdrukking gebracht dat de in de regelingen geboden bescherming ook in geval van het doen van aangifte van strafbare feiten van toepassing is.

Meldingsprocedure

De meldingsprocedure beschrijft bij welke instanties en in welke volgorde een vermoeden van een misstand gemeld kan of moet worden. De regelingen maken daarbij onderscheid tussen intern en extern melden. Intern melden wil dan zeggen melden binnen de eigen organisatie; extern melden betreft melden bij een daartoe binnen de regeling omschreven externe instantie.

Intern melden

De regelingen zijn zonder uitzondering gericht op het melden van een vermoeden van een misstand bij een direct leidinggevende, intern dus.[44] Daarnaast is het ook mogelijk te melden bij een vertrouwenspersoon integriteit. Deze doet in dat geval melding bij het bevoegd gezag. Volgens de regelingen in de sectoren Rijk, Politie en Defensie gebeurt dat laatste pas na instemming van de melder.[45]

Indien de melding ontvankelijk is, bepaalt het bevoegd gezag in de sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen binnen zes weken na melding een standpunt.[46] Voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie geldt een termijn van acht weken.[47] Dit standpunt wordt meegedeeld aan de melder. Deze termijn kan in de sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen met vier weken worden verlengd.[48] In de sectoren Rijk, Politie en Defensie kan de termijn worden verlengd met een - nader te bepalen - termijn waarbinnen het standpunt tegemoet kan worden gezien.[49] In deze laatste sectoren staat bij onredelijk lange verdaging van deze termijn de mogelijkheid open het vermoeden te melden bij de externe meldinstantie.[50] Dit betekent dat een melder in de sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen binnen hooguit tien weken een standpunt kan vernemen van het bevoegd gezag. Dit biedt meer houvast dan in de sectoren Rijk, Politie en Defensie waarbij het bevoegd gezag kan besluiten tot een langere tijdsduur.

In elk van de (model)regelingen is voorzien in de rol van vertrouwenspersoon integriteit (VPI). De VPI heeft als formele taak in de regelingen het optreden als intern meldpunt voor vermoedens van misstanden.[51] Daarnaast kan de VPI volgens de 'Handreiking voor vertrouwenspersonen', uitgegeven door het ministerie van BZK, een taak vervullen als klankbord. Het gaat daarbij 'om het adviseren hoe om te gaan met bepaalde ethische- of integriteitskwesties

[43] Art. 162, lid 1 Sv
[44] Bijvoorbeeld art. 79b, lid 1 ARAR
[45] Art. 79c, lid 1 ARAR, Art. 55f, lid 1 BARP, art 70, lid 1 BARD, art. 126, lid 1 AMAR (Stb. 2006, 129)
[46] Art. 3 lid 1 van de desbetreffende regelingen
[47] Art. 79c, lid 3 ARAR, Art. 55f, lid 3 BARP, art 70, lid 3 BARD, art. 126, lid 3 AMAR (Stb. 2006, 129)
[48] Art. 3 lid 2 van de desbetreffende regelingen
[49] Art. 79c, lid 4 ARAR, Art. 55f, lid 4 BARP, art 70, lid 4 BARD, art. 126, lid 4 AMAR (Stb. 2006, 129)
[50] Art 1, lid 1, sub c Besluit instelling CIO (Stb. 2006, 130)
[51] Bijvoorbeeld art. 79b, lid 1 ARAR (Stb. 2006, 129)

waar de individuele ambtenaar mee te maken krijgt'.[52] Volgens geen van de regelingen kent de vertrouwenspersoon integriteit een geheimhoudingsplicht: in het geval van de strafbare feiten, genoemd in art. 162 Sv, is ook de VPI verplicht daarvan aangifte te doen. De VPI in de regelingen van de sectoren Rijk, Provincies, Politie en Defensie kent bescherming tegen nadelige gevolgen van het uitoefenen van zijn taken op basis van de betreffende regeling. De vertrouwenspersoon mag op geen enkele wijze worden benadeeld als gevolg van het uitoefenen van zijn taken als VPI.[53] De VPI in de sectoren Gemeenten en Waterschappen kent deze bescherming volgens de onderzochte regelingen niet. Het functioneren van de VPI komt afzonderlijk aan de orde in hoofdstuk 6.

Extern melden

Bij de regelingen in alle sectoren is extern melden mogelijk indien de ambtenaar het niet eens is met het standpunt van het bevoegd gezag, de ambtenaar geen standpunt heeft ontvangen binnen de gestelde termijnen, of indien zwaarwegende belangen een interne melding in de weg staan.[54] In bijzondere gevallen ('zwaarwegende redenen') kan een ambtenaar in deze sectoren dus rechtstreeks melden bij een externe commissie. Het blijft overigens onduidelijk wanneer hiervan precies sprake is. Van de zijde van de regering werd gesteld dat 'een zwaarwegende reden zich bijvoorbeeld [kan] voordoen indien leidinggevenden in de hiërarchische lijn betrokken zijn bij de vermoede misstand', maar daarmee is slechts één voorbeeld gegeven. Men overwoog bovendien dat 'het vervolgens aan de commissie is te oordelen of de ambtenaar zich terecht rechtstreeks tot de commissie heeft gewend of dat de ambtenaar er op wordt gewezen de aangebrachte kwestie eerst intern aanhangig te maken.'[55]

Met ingang van 10 maart 2006 vormt de Commissie Integriteit Overheid (CIO) de externe meldinstantie voor de sectoren Rijk, Provincies, Politie en Defensie.[56] Deze commissie heeft tot taak meldingen te onderzoeken en het betreffende bevoegd gezag hierover te adviseren. In het instellingsbesluit van deze commissie is de groep meldingsgerechtigden verbreed van ambtenaren in de van toepassing zijnde rechtspositieregelingen tot 'degenen die anders dan op basis van een aanstelling werkzaam is onder het bevoegd gezag en op wie het bevoegd gezag de desbetreffende regeling met betrekking tot het melden van een vermoeden van een misstand van overeenkomstige toepassing heeft verklaard'.[57] Of deze laatste groep toegang heeft tot deze commissie is dus wel afhankelijk van het bevoegd gezag. Het functioneren van deze commissie komt afzonderlijk aan de orde in hoofdstuk 7.

Gemeenten kunnen zich aansluiten bij de Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid (CKGO). Deze commissie is opgericht in 2002 en vormt een dienst van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Van de gemeenten zijn er meer dan 300 aangesloten bij de CKGO.[58] De overige gemeenten hebben andere voorzieningen getroffen. Zo is bijvoorbeeld de gemeente Enschede aangesloten bij de Nationale ombudsman. In de gemeente Rotterdam vormt de gemeentelijke ombudsman het sluitstuk van de regeling. Een beschrijving van de opzet en werking van de regeling in de gemeente Rotterdam is ter illustratie opgenomen in dit rapport (zie hoofdstuk 4).

---

[52] Ministerie van BZK (2003), p. 5

[53] Art. 79e ARAR, art. 55h BARP, art. 126k AMAR en art. 70k BARD (Stb. 2006, 129), art. 11, lid 2 Procedureregeling melding misstanden provincies

[54] Art. 79d, lid 1 ARAR, Art. 55g, lid 1 BARP, art. 70j BARD, art. 126j AMAR (Stb. 2006, 129)

[55] Stb. 2006, 129, p. 31-32

[56] Stb. 2006, 130; art. 5, lid 1 Procedureregeling melding misstand provincies

[57] Stb. 2006, 130

[58] De CKGO heeft de afgelopen zes jaar in totaal twee meldingen in behandeling genomen waarvan er één ontvankelijk is verklaard. Volgens mondelinge informatie van de secretaris van deze commissie wordt de commissie met enige regelmaat benaderd door potentiële melders, maar blijken de kwesties niet ontvankelijk voor behandeling door de commissie.

De modelregeling voor de sector Waterschappen voorziet in de vorming van een Meldpunt per waterschap. Dit Meldpunt bestaat volgens de betreffende regeling uit een of meerdere personen en heeft tot taak een door een ambtenaar gemeld vermoeden van een misstand te onderzoeken en het dagelijks bestuur van een waterschap daaromtrent te adviseren. Vijf waterschappen zijn aangesloten bij de Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid (CKGO).[59]

Ook de externe meldinstanties zijn aan termijnen geboden. Zo brengt het externe meldpunt volgens de regelingen voor de sectoren Gemeenten en Waterschappen, indien de melding ontvankelijk is verklaard, binnen zes weken een advies uit.[60] Volgens de regeling voor sector Provincies geldt een termijn van acht weken.[61] Voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie geldt een termijn van drie maanden.[62] Deze termijn kan in de sectoren Provincies, Waterschappen en Gemeenten met maximaal vier weken worden verlengd.[63] De Commissie Integriteit Overheid kan het uitbrengen van een advies voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie verdagen met een nader te bepalen termijn.[64] Dit betekent dat een melder in de sectoren Gemeenten en Waterschappen binnen maximaal tien weken en een melder in de sector Provincies binnen maximaal twaalf weken het advies kent van de externe meldinstantie. Ook dit biedt meer houvast dan in de sectoren Rijk, Politie en Defensie waarbij de betreffende commissie met redenen omkleed kan besluiten tot een langere tijdsduur.

Afgezien van de eerder genoemde plicht van ambtenaren in het geval van ambtsmisdrijven daarvan aangifte te doen (art. 162 Sv), kennen de regelingen van de sectoren Rijk, Politie en Defensie een (impliciete) meldingsplicht: 'Onverminderd verplichtingen tot aangifte van strafbare feiten *meldt* de ambtenaar het vermoeden van een misstand aan de leidinggevende' (cursivering onderzoekers).[65] Dit in tegenstelling tot de regelingen voor de sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen. In deze regelingen wordt gesproken over 'de ambtenaar die een vermoeden van een misstand *wil* melden' (cursivering onderzoekers).[66] Dit laatste impliceert dat de ambtenaar in deze sectoren over een keuze beschikt. Dit kan dan een keuze zijn tussen al dan niet melden, of tussen melden al dan niet op grond van de klokkenluidersregeling.

Deze keuzemogelijkheid kan ertoe leiden dat een misstand blijft bestaan als een ambtenaar deze om wat voor reden niet wil melden. De vraag is of dat wenselijk is. Deze keuzemogelijkheid wijst echter ook op alternatieven voor het melden van een vermoeden van een misstand. Dit 'meldlandschap' bestaat voor ambtenaren onder andere uit inspectiediensten, opsporingsinstanties en sinds het najaar van 2007 ook uit het telefonisch meldpunt van de Stichting Meld Misdaad Anoniem (M).[67]

Melden 'te goeder trouw' is in geen van de regelingen expliciet aan de orde. Wel vormt het volgens de Ambtenarenwet een voorwaarde voor bescherming tegen nadelige gevolgen van het melden van een vermoeden van een misstand[68]: de bescherming is alleen bedoeld voor ambtenaren die naar eer en geweten daadwerkelijk een misstand in de organisatie vermoeden.

Ook ambtenaren kennen uiteraard de vrijheid van meningsuiting, maar zij dienen bij de uitoefening daarvan volgens artikel 125a, lid 1 van de Ambtenarenwet bepaalde grenzen in acht te nemen. De vrijheid van meningsuiting mag er niet toe leiden dat 'de goede vervulling van zijn

[59] Mondelinge informatie secretaris CKGO.
[60] Art. 8, lid 1 Voorbeeldregeling klokkenluiders gemeenten, art. 8, lid 1 Model klokkenluidersregeling waterschappen
[61] Art. 8, lid 1 Procedureregeling melding misstand provincies
[62] Art. 10, lid 1 Besluit instelling CIO (Stb. 2006, 130)
[63] Art. 8, lid 2 van de betreffende regelingen
[64] Idem
[65] Bijvoorbeeld art. 79b, lid 1 ARAR (Stb. 2006, 129)
[66] Art. 2 lid 1 van de betreffende regelingen
[67] Het melden van vermoedens van misstanden bij dit meldpunt betreft een proef die op 4 september 2007 voor een looptijd van zes maanden van start is gegaan.
[68] Art. 125quinquies, lid 3 AW

functie of de goede vervulling van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd'. Daarnaast is een ambtenaar op basis van de Ambtenarenwet gebonden aan geheimhouding van 'hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt'.[69] Het informeren van externen kan zelfs leiden tot verlies van bescherming en tot sancties als gevolg van plichtsverzuim.[70]

Rechtsbescherming klokkenluider

Een verplichting tot het bieden van rechtsbescherming aan ambtelijke klokkenluiders is in 2003 opgenomen in de Ambtenarenwet, en dus van toepassing op alle sectoren. Deze bescherming bestaat uit een bepaling die aangeeft dat een melder als gevolg van het melden van een vermoeden van een misstand geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie zal ondervinden tijdens en na het melden van een vermoeden op grond van de regeling.[71] Deze bescherming is wel verbonden aan een voorwaarde: de melder handelt te goeder trouw.[72] Deze bepaling is afzonderlijk opgenomen in de regelingen voor de sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen.

Naast deze bepaling in de Ambtenarenwet zijn in geen van de regelingen specifieke voorzieningen getroffen voor het beschermen van ambtelijke klokkenluiders. In de regelingen voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie komen geen artikelen voor die op het beschermen van ambtelijke klokkenluiders betrekking hebben. In de toelichting op deze regelingen wordt weliswaar aangegeven dat het nodig is dat een ambtenaar een vermoeden van een misstand kenbaar kan maken 'zonder dat hij daarvan nadelen ondervindt', maar daar blijft het bij.[73] Niet duidelijk wordt welke nadelen dit zouden kunnen zijn, wat de redenen daarvoor zouden kunnen zijn en op welke wijze ambtelijke klokkenluiders hiertegen beschermd zouden kunnen worden. Ook de regelingen voor de sectoren Gemeenten en Waterschappen kennen geen afzonderlijke bepalingen op het gebied van bescherming. Wel wordt in de toelichting op de regeling voor de sector Gemeenten verwezen naar een bepaling in de arbeidsvoorwaardenregeling voor deze sector. Deze bepaling komt overeen met die in de Ambtenarenwet.[74] In de regeling voor de sector Provincies is een vergelijkbare bepaling opgenomen in de regeling zelf.[75]

Het anoniem melden van een vermoeden kan een andere vorm van bescherming bieden. Geen van de regelingen voorziet in deze mogelijkheid. Wel bieden de modelregelingen van de sectoren Gemeenten en Waterschappen de mogelijkheid bij het melden van een vermoeden van een misstand bij het bevoegd gezag door de vertrouwenspersoon integriteit de identiteit van de melder niet bekend te maken.[76] [77]

Bij melding bij een externe commissie kan de vertrouwelijkheid van de melder formeel in alle gevallen worden gewaarborgd: op grond van de regelingen kan de melder de externe meldinstantie verzoeken zijn identiteit niet bekend te maken.[78] Of dit ook feitelijk een waarborging is van anonimiteit is de vraag. Zo is het niet uit te sluiten dat het bevoegd gezag door

---

[69] Art. 125a, lid 3 AW
[70] Bijvoorbeeld volgens art. 81 ARAR
[71] Art 125quinquies, lid 3 AW
[72] Idem
[73] Stb. 2006, 129, p. 28
[74] Art. 15:2, lid 2 CAR, http://caruwo.vng.nl/IntegraleVersie.htm, geraadpleegd 13 februari 2008
[75] Art. 11, lid 1 Procedureregeling melding misstand provincies
[76] Art. 2, lid 2 Voorbeeldregeling klokkenluiders gemeenten, art. 2, lid 2 Model klokkenluidersregeling waterschappen
[77] Deze mogelijkheid wordt wel geboden buiten de regelingen via het eerder genoemde telefonisch meldpunt van de Stichting Meld Misdaad Anoniem. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de behoefte bij ambtenaren aan anoniem melden.
[78] Art. 5, lid 2 Voorbeeldregeling klokkenluiders gemeenten, art. 5, lid 2 Model Klokkenluidersregeling waterschappen, Art. 6, lid 5 Instellingsbesluit CIO (Stb. 2006, 130)

het onderzoek of de onderzoeksvragen de identiteit van de melder kan ‘achterhalen’, ook al wordt de identiteit niet bekend gemaakt.

2.4 Algemeen beeld

De regelingen volgen grotendeels hetzelfde stramien. De doelen van de regelingen laten zich omschrijven als het bevorderen van het intern melden en opsporen van misstanden, en het bieden van bescherming van ambtelijke klokkenluiders. De reikwijdte van de regelingen is beperkt tot ambtenaren van eigen organisatie: zij kunnen of moeten vermoedens van misstanden melden over de organisatie waarin zij werkzaam zijn. De definities van misstanden ontlopen elkaar daarbij niet veel, maar zijn in de sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen ruimer omschreven. De meldingsprocedures hebben als uitgangspunt: eerst intern melden en dan eventueel extern bij een externe commissie of ander meldsinstantie. Intern melden is in alle regelingen mogelijk bij de leidinggevende of een vertrouwenspersoon integriteit. Alleen de regelingen voor de sectoren Gemeenten en Waterschappen voorzien in de mogelijkheid bij melding van een ambtenaar bij de vertrouwenspersoon integriteit op verzoek zijn identiteit niet bekend te maken. Extern melden is in bijzondere gevallen rechtstreeks mogelijk. De bescherming van ambtelijke klokkenluiders is zeer weinig concreet geregeld: in geen van de regelingen zijn specifieke waarborgen getroffen voor het beschermen van melders tegen represailles naast de algemene beschermingsbepaling die in de Ambtenarenwet is opgenomen. Onduidelijk is bovendien wanneer de melder direct de externe weg mag volgen, zonder dat hij zijn bescherming verliest.

Als melder van een vermoeden van een misstand is een ambtenaar vanuit het oogpunt van formele bescherming tegen nadelige gevolgen op dit moment het beste af binnen de sectoren Gemeenten en Waterschappen: daar geldt een ruimere definitie van misstanden en daar kan de melder bij de vertrouwenspersoon integriteit verzoeken zijn of haar identiteit bij het bevoegd gezag niet bekend te maken. Bovendien weet de melder in deze sectoren binnen maximaal tien weken na interne melding van een vermoeden wat het standpunt daarover is van het bevoegd gezag. Dit biedt meer houvast dan in de sectoren Rijk, Politie en Defensie waarbij het bevoegd gezag kan besluiten tot een langere tijdsduur.

Hoofdstuk 3. Bekendheid en gebruik van de regelingen

3.1 Inleiding

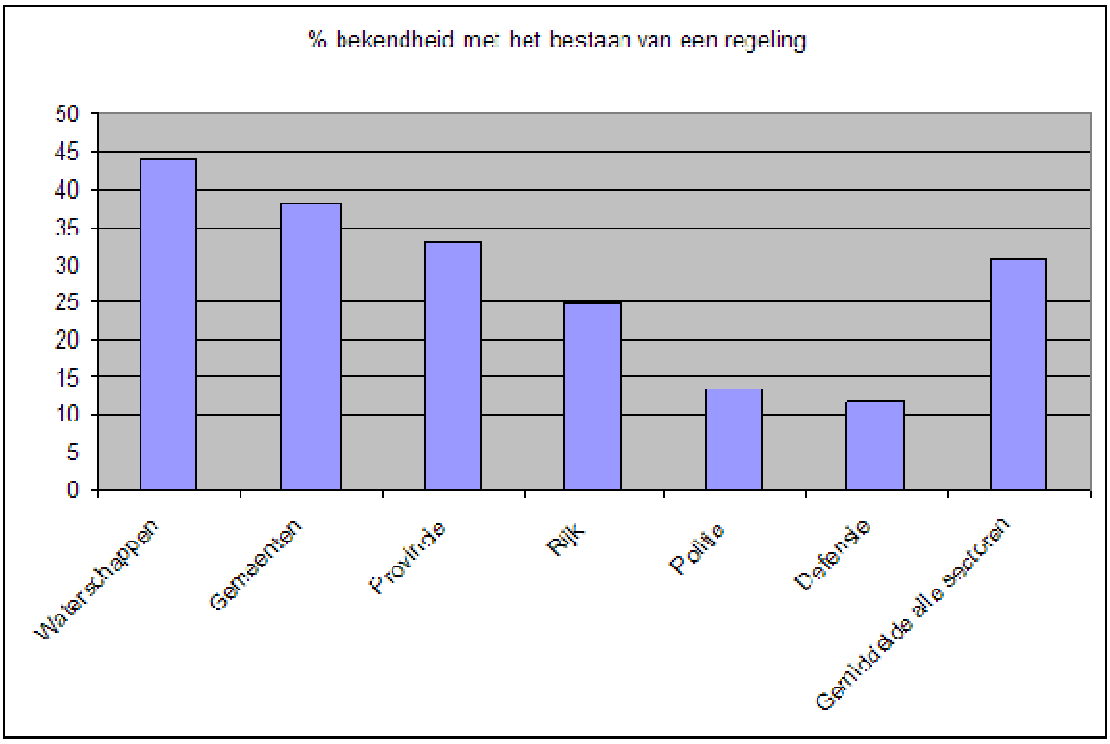
Om het functioneren van de klokkenluidersregelingen te kunnen beoordelen is het om te beginnen van belang na te gaan wat de bekendheid en gebruik van de regelingen is. In dit hoofdstuk wordt eerst gekeken naar de bekendheid van de regelingen. Dit vormt immers een voorwaarde voor het kunnen melden van een vermoeden van een misstand op grond van een regeling. Vervolgens wordt gekeken naar het aantal vermoedens van misstanden dat onder ambtenaren leeft. Een laag aantal meldingen kan immers ook het gevolg zijn van een laag aantal vermoedens van misstanden. Van belang is verder om te weten wat eventueel redenen zijn om niet of niet op grond van de regelingen te melden: deze redenen kunnen aanwijzingen bieden om het intern melden van vermoedens van misstanden te bevorderen. Deze aspecten zijn met behulp van de enquête onder ambtenaren onderzocht en waar mogelijk aangevuld met indrukken uit de interviews met respondenten uit deze enquête.

3.2 Bekendheid regelingen

Uit de enquête blijkt dat het grootste deel van de ambtenaren niet bekend is met **het bestaan** van een klokkenluidersregeling: meer dan de helft (53,5%) zegt niet te weten of er voor hun organisatie een dergelijke regeling bestaat. Niettemin geeft 30,9% aan het bestaan van een regeling wel te kennen. Voorzover zij wel eens van een regeling gehoord hebben, is dit vooral via de media (31,1%). E-mail en intranet (24,3%) en werkoverleg (12,2%) komen op de tweede en derde plaats.

Onder degenen die aangeven wél bekend te zijn met het bestaan van een klokkenluidersregeling, zijn er verschillen tussen sectoren. Tabel 3.1 geeft aan hoeveel ambtenaren per sector op de hoogte zijn van het bestaan van de regeling.

Tabel 3.1 Bekendheid met bestaan klokkenluidersregelingen onder ambtenaren per sector



Aantal respondenten: 4012

De relatief lage bekendheid van het bestaan van de regelingen binnen de sectoren Politie en Defensie kan worden verklaard door de recente opname (maart 2006) van de klokkenluidersregelingen in desbetreffende rechtspositieregelingen. Dit betekent niet dat er binnen deze sectoren voor die tijd geen mogelijkheden bestonden voor ambtenaren om misstanden te melden[79], maar dat deze mogelijk niet als klokkenluidersregelingen bekend stonden.

Een groot aantal respondenten geeft aan dat er meer bekendheid aan de regelingen moet worden gegeven:

> *'Er zou meer voorlichting over moeten zijn. Tot nu toe heb ik die vanuit mijn organisatie zeker niet ontvangen. Het beetje dat ik erover weet, komt van de media.'*

Een enkeling klinkt oprecht verontwaardigd:

> *'Het is toch eigenlijk idioot dat je via een enquête moet vernemen dat er zoiets als een klokkenluidersregeling bestaat?'*

De vraag naar de bekendheid met het bestaan van de regelingen is ook aan de overheidswerkgevers voorgelegd. Op basis van de Ambtenarenwet dienen ieder ministerie, iedere provincie, iedere gemeente, ieder waterschap en ieder politiekorps te beschikken over een klokkenluidersregeling. Opmerkelijk genoeg geven 1 provincie (10%), 20 gemeenten (9%) en 5

[79] Zo kende de sector Defensie sinds 2001 de 'Regeling klachtenprocedure ongewenst gedrag en melding vermoedens van misstanden defensie' (KOGVAM).

politiekorpsen (33%) aan geen regeling te hebben. Kennelijk beschikken nog niet alle organisaties over een regeling, of zijn zij niet van het bestaan daarvan doordrongen. Dit laatste geldt vermoedelijk met name voor de politiekorpsen, aangezien een klokkenluidersregeling pas in maart 2006 is opgenomen in het Besluit algemene rechtspositie politie (BARP).

Los hiervan is aan de respondenten gevraagd in hoeverre zij bekend zijn met **de inhoud** van de regelingen. Tabel 3.2 laat hiervan de belangrijkste resultaten zien:

Tabel 3.2 Bekendheid met de inhoud van de klokkenluidersregelingen onder ambtenaren

Bekendheid met de inhoud van de regelingen	**Ja**	**Nee**	**Weet niet**
Het is voor mij mogelijk om vermoede misstanden te melden bij een externe klokkenluidercommissie	18,1%	18,7%	63,1%
Mijn organisatie kent een interne procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand	49,0%	11,1%	39,9%
Mijn organisatie heeft een vertrouwenspersoon integriteit	76,9%	7,2%	16,0%

Aantal respondenten: 4012

Wat betreft bekendheid is er een duidelijk onderscheid tussen externe en interne meldpunten. Het externe meldpunt, de externe klokkenluidercommissie, is vrij onbekend. De interne meldpunten, zoals de vertrouwenspersoon integriteit (VPI) en de interne procedure voor het melden van een misstand, zijn juist beter bekend bij ambtenaren. Dezelfde drie vragen zijn ook aan de werkgevers voorgelegd. Van hen antwoordde zeventig tot negentig procent 'ja' op elke vraag. Dit is opmerkelijk, omdat ook op dit punt het percentage honderd procent zou moeten zijn.

Aan de ambtenaren die aangaven de regeling te kennen, en/of de inhoud ervan, zijn nog drie verdere vragen gesteld over de inhoud van de regeling. Dezelfde vragen zijn ook voorgelegd aan de werkgevers die aangaven een regeling te hebben.

Tabel 3.3 Bekendheid met inhoud van de regelingen onder ambtenaren en werkgevers

Bekendheid met de inhoud van de regeling	**Ja (ambtenaren)**	**Ja (werkgevers)**
Mijn organisatie voorziet in rechtsbescherming voor melders van vermoede misstanden	33,4%	76,2%
Het is mogelijk om (vermoede) misstanden anoniem te melden	45,4%	79,7%
Het is mogelijk om de naam van de melder niet openbaar te laten worden	36,7%	92,3%

Aantal respondenten: 2283 ambtenaren en 261 werkgevers

Ongeveer een derde van de ambtenaren denkt dat de regeling voorziet in rechtsbescherming, en dat het mogelijk is de naam van de melder niet openbaar te laten worden. 45 Procent denkt zelfs dat het mogelijk is om anoniem te melden.

Het verschil met de antwoorden van de werkgevers is groot. Van hen denkt 76 procent dat de regeling in rechtsbescherming voorziet. Hoewel de regelingen niet voorzien in anoniem melden en slechts bij de regelingen in de sectoren Gemeenten en Waterschappen een vorm van vertrouwelijk melden mogelijk is, geeft 80 procent van de werkgevers toch aan dat melden ook anoniem kan. Een grotere groep, 92 procent van de werkgevers, geeft aan dat het mogelijk is om de naam van de melder niet openbaar te laten worden. Het gaat daarbij om 9 ministeries, 7

provincies, 193 gemeenten, 7 politiekorpsen en 23 waterschappen. Afgezien van de sectoren Gemeenten en Waterschappen voorzien de regelingen hier niet in.

Het is duidelijk dat overheidswerkgevers een veel positiever beeld hebben van de bescherming van klokkenluiders dan ambtenaren. Dit kan twee oorzaken hebben. Het is mogelijk dat werkgevers deze zaken wél – buiten de regeling – geregeld hebben, maar dit niet naar hun werknemers gecommuniceerd hebben. Het is ook mogelijk dat werkgevers het beeld – bewust of onbewust – positiever schetsen dan het is. De mate waarin de regeling daadwerkelijk bescherming biedt komt nader aan de orde in hoofdstuk 5.

3.3 Aard en omvang vermoedens van misstanden

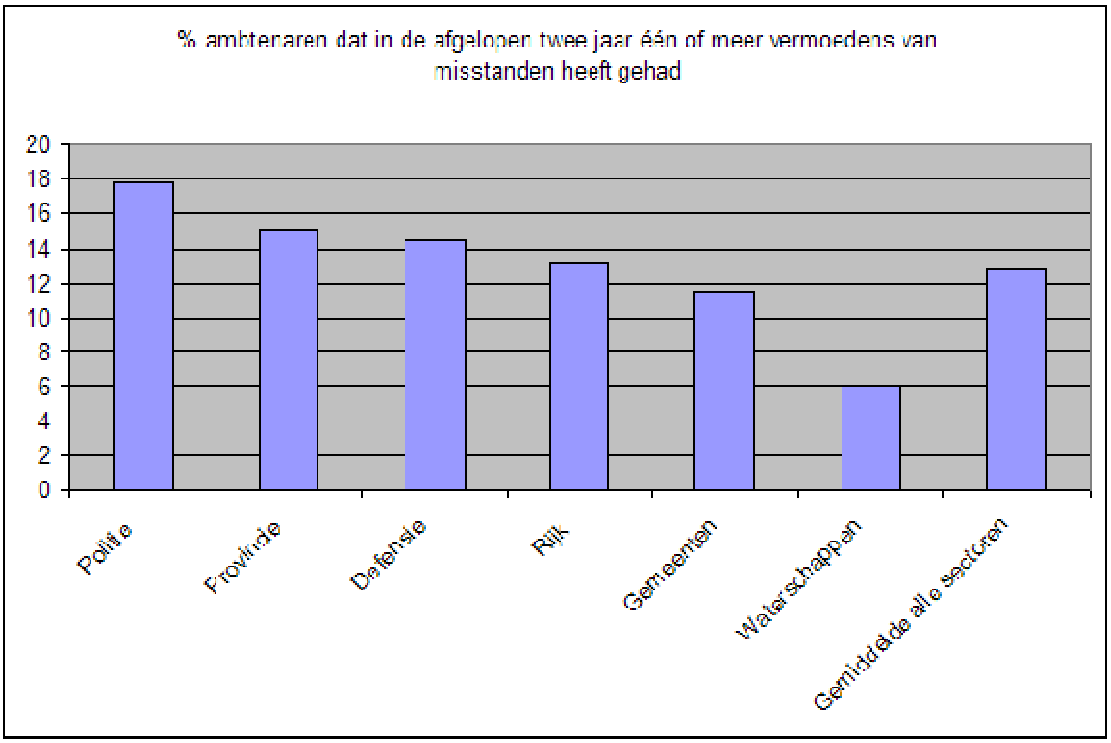
Van alle ambtelijke respondenten heeft 12,8% in de afgelopen twee jaar een vermoeden van een misstand gehad. Het gaat meestal om 1 of 2 vermoedens. Van deze vermoedens vallen 77,5% - in de optiek van de ambtenaar – onder de definitie van een misstand zoals die in de regelingen wordt gehanteerd. Het gaat in hun ogen vooral om het schenden van gedragscodes.

Tabel 3.4 Vermoedens van ambtenaren van soort misstand

Soort misstand	**% vermoedens ambtenaren**
Een (grove) schending van regels, bijvoorbeeld een gedragscode	72,5
Een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren die het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar kan brengen, met bijvoorbeeld politieke beschadiging van bewindspersonen	36,3
Het bewust achterhouden van informatie over deze feiten	30,3
Een (ernstig) strafbaar feit, bijvoorbeeld een misdrijf	18,4
Het misleiden van justitie	10,7
Een (groot) gevaar voor de volksgezondheid, het milieu of de veiligheid	9,6
Anders, namelijk	22,5

Aantal respondenten: 512 ambtenaren (alleen degenen die aangegeven hebben in de afgelopen twee jaar een of meer vermoedens van misstanden te hebben gehad). De respondenten konden meerdere antwoorden geven.

Tabel 3.5 Vermoedens van misstanden per sector

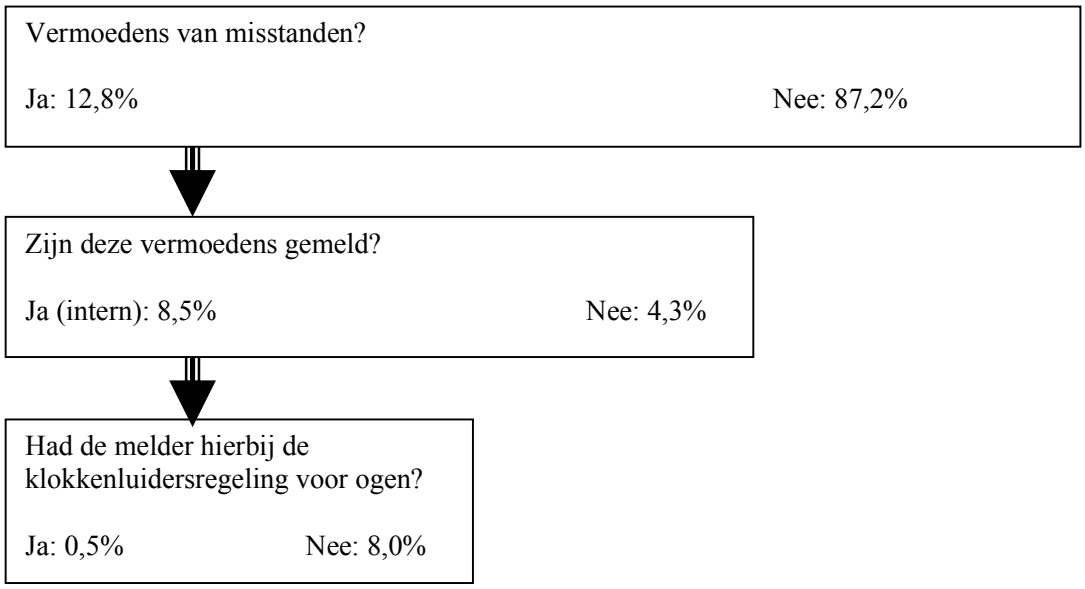


Uit tabel 3.5 blijkt dat politie-ambtenaren relatief het vaakst een vermoeden van een misstand hebben. Het gaat om 17,8% in de laatste twee jaar. Zij worden gevolgd door provincie-ambtenaren met 15,1%.

3.4 Melding van vermoedens van misstanden

De daadwerkelijke melding van vermoedens van misstanden kan worden gezien als een stroomschema (zie figuur 3.1). Zoals bleek uit tabel 3.5 heeft het grootste deel van de ambtenaren de afgelopen twee jaar geen vermoedens van misstanden gehad. Degenen die zulke vermoedens wel hebben gehad, zijn daar verschillend mee omgegaan.

Figuur 3.1 Stroomschema melden van vermoedens van misstanden door ambtenaren



Aantal respondenten: 4012. Alle percentages zijn percentages van dit totaal.

Figuur 3.1 laat het percentage ambtenaren zien dat in de afgelopen twee jaar al dan niet vermoedens van misstanden had, en of deze gemeld zijn. Degenen die vermoedens hadden en deze hebben gemeld (8,5% van alle ambtenaren), hebben deze vermoedens vooral gemeld buiten de regelingen om (8,0% van alle ambtenaren; 94,1% van degenen die gemeld hebben); slechts een zeer kleine minderheid heeft de vermoedens gemeld op grond van een klokkenluidersregeling (0,5% van alle ambtenaren; 5,9% van degenen die gemeld hebben). Ongeveer een derde van de ambtenaren met een vermoeden van een misstand (4,3% van alle ambtenaren) heeft het vermoeden niet gemeld.

Degenen die wél melden, doen dit vooral bij de eigen leidinggevende (48,6%); zie tabel 3.6. In totaal is door ambtenaren de afgelopen twee jaar 60,4% van de vermoedens intern gemeld, dat wil zeggen bij de direct leidinggevende, de ambtelijke top, een vertrouwenspersoon integriteit en/of de politieke top. Een klein deel is extern gemeld, waaronder een zeer klein percentage bij een externe klokkenluiderscommissie (0,6%).

Tabel 3.6 Plaats van melden van vermoeden van misstand

Plaats van melden van vermoeden van misstand	**% gemeld**
Intern gemeld bij direct leidinggevende	48,6
Intern gemeld bij ambtelijke top	17,4
Intern gemeld bij vertrouwenspersoon integriteit	10,5
Intern gemeld bij politieke top	6,4
Gemeld bij de vakbond	4,7
Gemeld aan een opsporingsdienst/inspectie	2,9
Gemeld bij het Openbaar Ministerie	1,6
Gemeld aan een volksvertegenwoordiger	1,6
Gemeld bij de Nationale ombudsman	0,8
Extern gemeld bij een klokkenluidercommissie	0,6
Gemeld bij Meld Misdaad Anoniem	0,6
Gemeld aan de media	0,6
Elders gemeld	11,3
In totaal heeft 33,6 procent van de ambtenaren die een vermoeden van een misstand hadden, deze nergens gemeld.	

Aantal respondenten: 512 (dit zijn de respondenten die de afgelopen twee jaar misstanden hebben meegemaakt). De respondenten konden bij deze vraag meerdere antwoorden geven.

De werkgevers die meldingen van vermoedens van misstanden binnenkregen, hebben er de afgelopen twee jaar in de meeste gevallen 1 of 2 ontvangen. Het gaat daarbij gemiddeld om 17,6% van de overheidswerkgevers in de afgelopen twee jaar; zie tabel 3.7.[80] Ook hier gaat het vooral om het schenden van gedragscodes. Het percentage vermoede strafbare feiten ligt op 32% van de binnengekomen meldingen.

Van deze meldingen is volgens overheidswerkgevers 48% op grond van een regeling in behandeling genomen. Daarnaast is 14% wel op grond van een regeling gemeld, maar *niet* in behandeling genomen. De resterende 38% van de meldingen blijft dus buiten de regelingen.

[80] In vergelijking met ambtenaren hebben overheidswerkgevers dus vaker met misstanden te maken. Dit is verklaarbaar omdat alle meldingen van vermoedens uiteindelijk op organisatieniveau geregistreerd worden.

Tabel 3.7 Meldingen van vermoedens van misstanden per sector

Sector	**% werkgevers**	**# totaal aantal meldingen**	**# gemiddeld aantal meldingen per organisatie**[81]
Defensie	100,0[82]	5	5,0
Rijk	63,6	35	3,2
Politie	26,7	40	2,6
Provincies	30,0	12	1,2
Gemeenten	14,8	211	0,9
Waterschappen	8,7	3	0,1
Gemiddelde alle sectoren	17,6		2,2

Percentage is percentage van de werkgevers die in de afgelopen twee jaar één of meer meldingen van vermoedens van misstanden hebben gehad.

3.5 Motieven voor melden en niet-melden volgens de regelingen

Zoals opgemerkt blijkt ongeveer eenderde van de ambtenaren die een vermoeden van een misstand hebben, deze niet te melden. Van degenen die hun vermoedens wél melden, doet slechts een zeer kleine minderheid dat op grond van een klokkenluidersregeling.

Uit de enquête blijkt dat de voornaamste reden om niet te melden op grond van een regeling is dat deze bij de melder niet bekend is. Er zijn echter meer, en vooral ook fundamentelere redenen om van melden af te zien. Tabel 3.8 zet alle motieven op een rij. De resultaten zijn gesplitst in twee groepen ambtenaren: zij die hun vermoedens hebben gemeld maar niet op grond van de regeling en zij die hun vermoedens in het geheel niet gemeld hebben.

[81] Deze gemiddelden vormen indicaties: niet alleen verschilt de respons per sector, maar ook kunnen de organisaties per sector sterk in omvang verschillen.

[82] Het betreft hier uiteraard één organisatie, waarvan de hoogste ambtelijke leidinggevende heeft geantwoord op de enquête. Dit verklaart het percentage van 100%.

Tabel 3.8 Motieven van ambtenaren met een vermoeden van een misstand om niet op grond van een regeling te melden of in het geheel niet te melden

Motieven	**% Gemeld, niet op grond van regeling**	**% Niet gemeld**
1. Ik ken de klokkenluidersregeling niet	50,2	29,2
2. Ik ben bang voor negatieve gevolgen voor mijzelf	28,5	50,3
3. Er wordt toch niets mee gedaan	19,2	34,5
4. Mijn melding wordt (waarschijnlijk) niet anoniem behandeld, en dat vind ik wel noodzakelijk	17,0	31,0
5. Ik heb geen vertrouwen in de persoon aan wie ik zou moeten melden	15,2	33,3
6. Ik ben zelf niet direct bij de misstanden betrokken	12,1	27,5
7. Ik wil de positie van mijn collega's niet in gevaar brengen	6,8	9,4
8. Iemand anders had het al gemeld	4,6	11,7
9. Ik wil mijn organisatie niet in een kwaad daglicht stellen	6,8	4,7
10. Mijn leidinggevende raadde af om het te melden	6,5	1,2
11. De meldingsprocedure is omslachtig	4,0	1,2
12. De vertrouwenspersoon integriteit raadde af om het te melden	2,5	0,0

Aantal respondenten: 323 gemeld en 171 niet gemeld. Respondenten konden bij deze vraag meerdere antwoorden geven.

De motieven om niet te melden of niet te melden op grond van de regeling verschillen in omvang duidelijk van elkaar. Bij degenen die niet melden op grond van de regeling is onbekendheid met de regeling het belangrijkste motief (50,2%). Dit motief staat vrijwel geheel los van andere motieven om niet op grond van de klokkenluidersregeling te melden. De motieven 2 tot en met 5 blijken wél met elkaar samen te hangen: zij die bang zijn voor negatieve gevolgen van een melding, zijn vaak ook degenen die een anonieme behandeling noodzakelijk vinden, denken dat er toch niets mee gedaan wordt en geen vertrouwen hebben in de persoon aan wie zij zouden moeten melden.

Voor degenen die hun vermoedens in het geheel niet gemeld hebben is het beeld nagenoeg hetzelfde. Wel vormt hier de angst voor negatieve gevolgen voor zichzelf de belangrijkste reden om een vermoeden niet te melden (50,3%). Ook hier blijken dezelfde motieven met elkaar samen te hangen. Het verschil is alleen dat bij hen onbekendheid met de regeling géén op zichzelf staand motief is om niet te melden. Dit motief wordt soms als enige genoemd, maar ook in combinatie met andere motieven om niet te melden.

Deze cijfers wijken niet veel af van een onderzoek in de marktsector. Uit dit onderzoek blijkt dat potentiële klokkenluiders in deze sector geen melding doen van misstanden niet alleen uit angst voor negatieve gevolgen voor zichzelf (40%), maar ook uit de verwachting dat er toch niets aan de misstand zal worden gedaan (30%).[83] Dit wijst erop dat ongeacht de omstandigheden dit kernoverwegingen vormen voor potentiële klokkenluiders om een vermoeden niet te melden.

[83] IVA (2001), p. 31

Het belang van de gevreesde negatieve gevolgen voor zichzelf wordt bevestigd door onderzoek van De Graaf (2007). Op basis van dossieronderzoek van meldingen bij het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam, de Bureaus Integriteit van de Diensten DWI en Stadstoezicht van die gemeente, het Bureau Integriteit (BIO) van de politie Amsterdam-Amstelland, en het Bureau Integriteit & Veiligheid van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie komt hij tot de volgende constatering:

> *'Zoals ook duidelijk blijkt in de internationale literatuur over klokkenluiden, spelen gevolgen voor de melder een belangrijke rol bij de afweging al dan niet te melden. Hier gaat het echter niet zozeer om strafmaatregelen van de organisatie, waar in de klokkenluiderliteratuur sterk voor wordt gewaarschuwd. Het gaat hier vooral om de angst voor de reacties van de directe collega's: niemand wil als "matennaaier" gezien worden; als iemand die collega's "verlinkt"'.*[84]

Van degenen die wel melden heeft het overgrote deel niet de klokkenluidersregeling voor ogen: slechts 5,9% van de melders meldt op grond hiervan. Als zij hiervoor kiezen, doen zij dit omdat zij ervan overtuigd zijn dat er iets aan de misstand gedaan moet worden (85%), of omdat er een meldingsplicht is (35%). Dit komt overeen met de bevindingen van De Graaf (2007). Op basis van interviews met 25 melders van een misstand concludeert hij dat een gevoel van rechtvaardigheid hen aanzet tot melden.[85]

3.6 Waardering regelingen

Het bestaan van de regelingen wordt op zichzelf positief gewaardeerd. Dit geldt ook voor degenen die de voor hen geldende regeling in eerste instantie niet kennen – nu zij dankzij de enquête weten dat er een bestaat. Ruim 60% van de ambtenaren en 66% van de werkgevers vindt de regeling een goede manier om misstanden aan te kaarten. Ook schrijft ruim 46% van de ambtenaren en 39% van de werkgevers aan de klokkenluidersregeling een preventieve werking toe op het ontstaan van misstanden.

Ook in de interviews benadrukken veel respondenten het belang van het bestaan van een regeling, maar geven ook aan dat dit op zichzelf niet voldoende is: in hun ogen vormt een open cultuur waar mensen elkaar aanspreken op gedrag de basis voor integer handelen. Een overheidswerkgever verwoordt dit als volgt:

> *'De regeling is een 'slotstuk' dat slechts werkt indien het is ingebed in een transparante cultuur, waarin aandacht is voor 'normen en waarden' in het openbaar bestuur.'*

Voor een aantal ambtenaren vormt een regeling dan ook een noodzakelijk kwaad en zelfs een excuus of uitvlucht om elkaar daarop niet aan te hoeven spreken. Reacties van respondenten wijzen daar ook op:

> *'Het is goed dat er voorzieningen zijn om eventuele misstanden (al of niet anoniem) te melden. Nog mooier zou het zijn als er een sfeer van vertrouwen is in de organisatie, waardoor je automatisch naar je leidinggevende gaat als je je zorgen maakt over iets op het vlak van integriteit.'*

---

[84] De Graaf (2007), p. 32
[85] De Graaf (2007), p. 34

‘Een klokkenluidersregeling blijft een instrument. Het gaat uiteindelijk om een open en transparantie organisatie. Is die er niet dan helpt een klokkenluidersregeling ook niet.’

‘Het bestaan van een regeling wil nog niet zeggen dat het daadwerkelijk ook geregeld is. De regeling moet gedragen worden.’

3.7 Algemeen beeld

De bekendheid en het gebruik van de regelingen kennen een bemoedigende en een zorgelijke kant. Bemoedigend is dat het grootste deel van de vermoedens van misstanden (60,4%) intern wordt gemeld. Intern melden vormt immers één van de doelen van de regelingen. Verder is bemoedigend dat het bestaan van de regelingen door zowel ambtenaren (zodra deze ervan op de hoogte zijn gebracht) als werkgevers positief worden gewaardeerd.

Zorgelijk is dat bij slechts 31% van de ambtenaren de regelingen bekend zijn. Het merendeel van de meldingen (94,1%) vindt dan ook niet plaats op grond van een klokkenluidersregeling. Dat is op zich geen slecht nieuws. Aan de doelstelling van intern melden wordt immers voldaan, en dat gebeurt dus grotendeels – al is het dan zonder van een regeling gebruik te maken. Een grotere bekendheid kan echter leiden tot een groter beroep op de regelingen, en daarmee op de waarborgen die de regelingen bieden. Verder is zorgelijk dat een derde van de ambtenaren met vermoedens van misstanden deze niet melden. Dit baart zorg omdat deze misstanden dus mogelijk blijven voortbestaan. Grotere bekendheid aan de regeling geven is echter niet de meest effectieve strategie om deze ambtenaren tot melden te bewegen. Zij melden hun vermoedens vooral niet uit angst voor de negatieve gevolgen van het melden (50,3%) en om redenen die daarmee samenhangen: geen vertrouwen in de persoon waarbij gemeld moet worden (33,3%), geen vertrouwen in de behandeling van het vermoeden (34,5%) en gebrek aan anonimiteit (31,0%).

Hoofdstuk 4. Het intern melden en opsporen van misstanden

4.1 Inleiding

Nadat in hoofdstuk 3 de bekendheid en het gebruik zijn geëvalueerd is het nu de beurt aan de opzet en inhoud van de regelingen. Dit als antwoord op de derde deelvraag in dit onderzoek: In hoeverre bevorderen de regelingen het intern melden en opsporen van misstanden?

Het gaat daarbij om het beantwoorden van de volgende vragen: Bieden de huidige regelingen voldoende reikwijdte? Voldoet de definitie van het vermoeden van een misstand? Bieden de meldingsprocedures voldoende mogelijkheden om het signaleren van misstanden te bevorderen? Deze vragen zijn onderzocht door middel van een nadere analyse van de regelingen, en door middel van de interviews met melders en met vertrouwenspersonen integriteit.

Als illustratie van het melden binnen een kleine gemeente is aan het eind van dit hoofdstuk de beschrijving opgenomen van een geval binnen de gemeente 'Prinsendal'. Deze illustratie wordt gevolgd door een beschrijving van de opzet van de regelingen in een grote gemeente, namelijk Rotterdam.

De specifieke rol van de vertrouwenspersoon komt aan de orde in hoofdstuk 6. Het functioneren van de Commissie Integriteit Overheid wordt in hoofdstuk 7 onder de loep genomen.

4.2 Reikwijdte regelingen

Zoals beschreven in paragraaf 2.3 is de groep van meldingsgerechtigden beperkt tot medewerkers in actieve dienst. Dit betekent dat geen melding meer mogelijk is na (een eventueel gedwongen) vertrek. Daar komt bij dat melders over het algemeen enige tijd met een vermoeden van een misstand rondlopen voordat ze daar eventueel melding van maken; in de praktijk gaat het daarbij al snel om een paar weken of maanden. Deze tijd is volgens respondenten nodig om bewijsmateriaal te verzamelen, om jezelf en anderen te overtuigen van de misstand, iemand daarover in vertrouwen te nemen, een beeld te krijgen van de consequenties van het melden van een vermoeden van een misstand, en een afweging te maken om het vermoeden al dan niet te melden. Dit kan betekenen dat een ambtenaar pas tot melding over kan of wil gaan nadat deze niet meer in de betreffende organisatie werkt.

Ook is het doen van meldingen beperkt tot vermoedens van misstanden in de eigen organisatie: het gaat om 'de organisatie waar de ambtenaar werkzaam is'.[86] Dit betekent dat een vermoeden van een misstand dat zich in een andere dan de eigen overheidsorganisatie afspeelt niet kan worden gemeld en niet volgens de regeling in behandeling kan worden genomen. Daarmee is de bescherming dan niet op de melder van toepassing.

Uit de enquête onder ambtenaren kan niet worden opgemaakt in hoeverre melders een vermoeden niet hebben gemeld op grond van een regeling omdat deze formeel niet op hen van toepassing was. Indicaties daarvoor zijn wel te vinden bij de Commissie Integriteit Overheid. Vooruitlopend op een bespreking van het functioneren daarvan in hoofdstuk 7 blijkt dat van de dertien meldingen die de commissie in 2006 heeft ontvangen er tien niet-ontvankelijk zijn verklaard. Acht daarvan hielden verband met de kring van personen die een vermoeden van een misstand bij de commissie kunnen melden.[87] Het betrof daarbij onder andere meldingen van gewezen ambtenaren en van ambtenaren op wie het Algemeen Rijksambtenarenreglement niet rechtreeks van toepassing was, maar van overeenkomstige toepassing was verklaard. Dit vormde

[86] Bijvoorbeeld art. 79a ARAR (Stb. 2006, 129)
[87] Jaarverslag CIO 2006, p. 3

voor de commissie aanleiding deze afbakening in het jaarverslag over dat jaar ter discussie te stellen en de suggestie te doen de beperking van de kring tot ambtenaren in de zin van het Algemene Rijksambtenarenreglement en andere voor deze commissie van toepassing zijnde rechtspositiereglementen op te heffen. Hierdoor zouden ook ambtenaren die werkzaam zijn bij een zelfstandig bestuursorgaan een beroep kunnen doen op de klokkenluidersregelingen voor de sectoren Rijk, Provincies, Politie en Defensie.

4.3 Definitie misstanden

Zoals beschreven in paragraaf 2.3 is het zonder meer duidelijk dat de regelingen bedoeld zijn voor serieuze misstanden. Volgens de toelichting op de regelingen voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie is dit ook de bedoeling: het moet duidelijk zijn 'dat de betrekkelijk zware procedure, waarbij ook een beroep kan worden gedaan op een onafhankelijke commissie, niet bedoeld is voor (vermoedens van) schendingen van lichte aard'.[88] Hierbij zijn twee kanttekeningen te plaatsen.

In de eerste plaats doet dit een beroep op ambtenaren om een vermoeden te onderbouwen met voldoende bewijs: er dient immers sprake te zijn van een 'op redelijke gronden gebaseerd vermoeden'.[89] Daarmee lijkt de toegangsdrempel van het melden van een vermoeden laag. Uit de interviews met melders komt echter naar voren dat het onderbouwen van een vermoeden niet altijd gemakkelijk is: ze lopen er vaak maanden mee rond, zoekend naar (aanvullend) bewijs en bevestiging van de juistheid van hun vermoeden.[90] Niet alleen om zichzelf te overtuigen, maar ook degene aan wie gemeld zou moeten worden. Deze door melders als hoog ervaren toegangsdrempel legt daarmee de bewijslast dus voor een belangrijk deel bij de melder.

Een tweede kanttekening betreft de voorwaarde dat lichtere schendingen binnen een organisatie ook bespreekbaar moeten zijn en dat ook daarop serieus en adequaat wordt gereageerd. In de toelichting van de regelingen voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie wordt dit genoemd als uitgangspunt van deze regelingen in de huidige vorm.[91] Het is echter de vraag in hoeverre een dergelijk open klimaat binnen organisaties aanwezig is. Het merendeel van de ambtenaren met een vermoeden van een misstand meldt dat weliswaar intern en niet op grond van een regeling, maar daar staat tegenover dat 33,6% van de ambtenaren met een vermoeden dat niet meldt. Om deze laatste groep over de streep te trekken zijn waarborgen nodig, vooral tegen de angst voor negatieve gevolgen. Deze waarborgen kunnen geboden worden door een klimaat waarin het melden van misstanden wordt gestimuleerd of door een regeling die formele bescherming biedt. Aan beide voorwaarden is voor deze groep nog niet voldaan.

Voor een aantal overheidswerkgevers is het ontbreken van meldingen volgens de regeling aanleiding geweest de definitie van vermoedens van misstanden te verruimen. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Haarlemmermeer. Verruiming van de definitie heeft binnen deze gemeente geleid tot meer meldingen van misstanden en daarmee ook van de mogelijkheid deze volgens de regeling aan te pakken.[92]

---

[88] Stb. 2006, 129, p. 29
[89] Bijvoorbeeld art. 79a ARAR
[90] Dit punt komt ook aan de orde in een recente evaluatie van de klokkenluidersregeling in de Gemeente Rotterdam. Hieruit bleek dat zes van de geïnterviewde melders van een vermoeden lang hebben gewacht met melden (tot meer dan een jaar) en eerst geprobeerd hebben hun vermoedens met onderzoek te onderbouwen *('Als ze me maar geloven'. Rapportage evaluatie van de klokkenluiderregeling* (2008), p. 15).
[91] Stb. 2006, 129, p. 30
[92] Mondelinge toelichting op enquêteformulier door de integriteitcoördinator van de gemeente Haarlemmermeer.

4.4 Opzet meldingsprocedure

Zoals beschreven in paragraaf 2.3 voorziet de meldingsprocedure in elke regeling in een intern en extern traject. Het uitgangspunt daarbij is eerst intern melden en dan eventueel extern. In bijzondere gevallen is ook rechtstreeks extern melden mogelijk.

Uit de enquête blijkt dat het merendeel van de vermoedens intern, dus volgens de doelstelling van de regeling worden gemeld: 48,6% doet dat bij een leidinggevende, 17,4% bij de ambtelijke top, 10,5% bij de vertrouwenspersoon integriteit en 6,4% bij de politieke top. Samen is dit goed voor 60,4% van de vermoedens van misstanden.

Het grootste deel van de vermoedens wordt dus gemeld volgens de opzet van de regelingen. We zagen echter ook dat eenderde (33,6%) niet wordt gemeld. De opzet kent namelijk vier beperkingen die het bevorderen van het intern melden en opsporen van misstanden in de weg kunnen staan: gebrek aan anonimiteit, vertrouwelijk melden is niet binnen in alle regelingen mogelijk, de kloof tussen intern en extern melden is groot en de onderzoekstermijn kan in een aantal regelingen met een langere tijdsduur worden verlengd. Deze beperkingen en de consequenties daarvan worden hieronder kort uiteengezet.

Ontbreken van anonimiteit

Het ontbreken van anonimiteit vormt voor niet-melders een van de belangrijkste redenen om vermoedens van misstanden niet te melden (31,0%). Geen van de regelingen biedt de mogelijkheid zonder naam en toenaam vermoedens te melden. Wel loopt sinds het najaar van 2007 een proef met het anoniem melden van integriteitsschendingen via het telefonisch meldpunt van de Stichting Meld Misdaad Anoniem (M).

De meningen over anoniem melden lopen sterk uiteen: van uitgesproken voorstanders tot uitgesproken tegenstanders. Voorstanders zien een drempel voor het melden van een vermoeden weggenomen. Angst voor negatieve gevolgen voor zichzelf is daarvan de belangrijkste (50,3%). Uit interviews met niet-melders en uit reacties van respondenten komt naar voren dat deze angst wordt gevoed door ervaringen in de eigen organisatie en door berichten in de media over de gevolgen voor klokkenluiders. Tegenstanders van anoniem melden vrezen een klikcultuur:

> *'Ik ben geen voorstander van een 'verraadcultuur'. Anoniem melden kan ook tot misstanden leiden, een uitholling van onze rechtsstaat.'*

Een afkeer van anoniem melden wordt ook geconstateerd door De Graaf (2007) op basis van interviews met 25 melders van een misstand:

> *'Voor de rest is de teneur duidelijk: anoniem melden is niet gewenst. Vanwege twee redenen: 1. het werkt niet omdat in de meeste zaken toch wel duidelijk is wie er gemeld moet hebben, 2. het voelt bij de melders als "niet eerlijk"'*[93]

Dit beeld wordt enigszins gerelativeerd door aanvullend onderzoek door het Flitspanel.[94] Hieruit blijkt dat 82,8% van de ambtenaren bereid is een integriteitsschending anoniem te melden wanneer deze zich in zijn omgeving voordoet. 73,8% van de ambtenaren geeft aan het belangrijk te vinden dat een dergelijke schending anoniem kan worden gemeld. Toch geeft ook 52,2% aan

[93] De Graaf (2007), p. 50. De Graaf voegt ter nuancering van deze uitspraak het volgende toe: 'Uiteraard is het goed mogelijk dat deze 25 personen, die met naam en toenaam bekend waren (anders konden ze niet benaderd worden), verschillen van anonieme melders in dit opzicht. Maar hoogst waarschijnlijk is dit niet het geval. Immers, er zijn in alle drie de archieven nauwelijks anonieme meldingen aangetroffen.'

[94] Respondenten in de enquête onder ambtenaren die geen vermoedens van misstanden hebben gehad, hebben enkele vragen over de proef met anoniem melden van integriteitsschendingen voorgelegd gekregen.

een schending toch te melden, ook als niet anoniem gemeld zou kunnen worden. Een meerderheid geeft aan in dat geval bij voorkeur bij de eigen organisatie te willen melden (59,3%).

Naast voor- en tegenstanders is er een groep die twijfelt aan de praktische haalbaarheid: een anonieme melding over een vermoeden van een misstand in een kleine organisatie is volgens deze respondenten makkelijk te traceren. Ook zijn er respondenten die gezien de technische mogelijkheden twijfelen aan het waarborgen van hun anonimiteit. Tot slot zijn er respondenten die anoniem melden zien als een uiterst redmiddel:

> *'Afhankelijk van waar het feit zich voordoet maak je een keuze bij wie je het wilt melden. Daarom is het heel goed als je anoniem en extern ook altijd een meldingsmogelijkheid hebt.'*

Vertrouwelijk melden niet binnen alle regelingen mogelijk
De modelregelingen in de sectoren Gemeenten en Waterschappen bieden de mogelijkheid bij interne melding bij een vertrouwenspersoon op verzoek van de melder zijn identiteit niet bekend te maken. Ook de Unit Veiligheid en Integriteit van het korps Midden-West Brabant biedt tot veler tevredenheid deze mogelijkheid. Een korte beschrijving van de ervaringen met deze mogelijkheid is opgenomen in hoofdstuk 5. Zoals beschreven in paragraaf 2.3 bestaat voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie in het geval van extern melden bij de CIO deze vorm van vertrouwelijkheid wel.

Hoewel strikt genomen geen sprake is van anonimiteit (de melder is immers bekend bij de vertrouwenspersoon) wordt hiermee wel een vorm van vertrouwelijkheid geboden. Deze mogelijkheid kan een drempel wegnemen bij potentiële melders.

Uit de enquête blijkt overigens niet dat deze vorm van vertrouwelijk melden relatief gezien meer meldingen oplevert dan in de sectoren waar dit niet mogelijk is. Een voor de hand liggende verklaring is dat deze specifieke mogelijkheid bij de ambtenaren in sectoren Gemeenten en Waterschappen nog weinig bekend is.

Kloof tussen intern en extern melden
Intern melden kan voor een melder in twee situaties niet wenselijk zijn of niet tot het gewenste resultaat leiden. De eerste situatie is die waarin een melder geen vertrouwen heeft in de persoon bij wie hij of zij zou moeten melden. Uit de enquête blijkt dat dit voor 15,2% van de melders die niet gemeld hebben op grond van een regeling en voor 33,3% van de niet-melders een reden vormt om een vermoeden niet te melden.

Een tweede situatie is die waarin een melding direct bij een leidinggevende of via een vertrouwenspersoon integriteit is gedaan, maar in de ogen van de melder niet of niet adequaat wordt opgepakt. Een melder kan dan het 'hogerop' gaan zoeken, maar dit vormt geen garantie. In een dergelijk geval staat ook een vertrouwenspersoon integriteit met lege handen. Een respondent:

> *'Je hebt geen alternatief of drukmiddel wanneer een leidinggevende de melding niet oppakt. Je kunt dan alleen nog naar buiten.'*

Voor de situatie waarin een melder het niet eens is met het standpunt van het bevoegd gezag of waarin een standpunt uitblijft bieden de regelingen de mogelijkheid bij een externe commissie te melden.[95] Uit de interviews met melders komt echter naar voren dat de stap 'naar buiten' vaak als (te) groot wordt ervaren. De redenen hiervoor zijn divers. De regie niet uit handen willen geven is een reden, maar ook de wens de eigen organisatie c.q. collega's niet te

[95] Bijvoorbeeld art 79d, lid 1 ARAR

schaden. Dit laatste vormt voor 15,1% van de melders in ieder geval een reden om niet op grond van een klokkenluidersregeling te melden. Voor 13,6% van de niet-melders vormt dit een reden het vermoeden in het geheel niet te melden.

Het telefonisch meldpunt M biedt in dit geval geen oplossing. Wel hebben veel geïnterviewde respondenten vertrouwen in een instantie als 'de' ombudsman: deze wordt gezien als redelijk onafhankelijk, wordt voldoende bekend geacht met (de cultuur van) de organisatie, en beschikt over eigen onderzoeksfaciliteiten:

> *'Iemand van dat soort status geeft zekerheid.'*

Lange duur onderzoek leidt tot onzekerheid

Uit de schets van de regelingen in paragraaf 2.3 bleek dat in de regelingen voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie de termijn voor zowel de interne als externe procedure door de behandelende instantie verlengd kan worden. Dit lijkt voor geen van de betrokken partijen een goede zaak: niet voor de melder, niet voor het management en niet voor de vermeende dader.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat het uitblijven van duidelijkheid over de misstand zich tegen de melder(s) en dader(s) van een vermeende misstand kan keren: hoe langer een onderzoek duurt, hoe meer er in de werkomgeving gespeculeerd wordt over de aard van de melding en de goede trouw van de melder:

> *'Een melding gaat een eigen leven leiden, zeker als de uitkomst van het onderzoek lang op zich laat wachten.'*

Ook blijft een vermeende dader hierdoor lang in onzekerheid. Dit komt de werkverhoudingen over het algemeen niet ten goede. Als daarnaast ook de terugkoppeling ontbreekt van de voortgang van het onderzoek neemt de onzekerheid bij een melder en zijn omgeving over de juistheid van het doen van de melding toe:

> *'Je begint toch aan jezelf te twijfelen, ben ik nou gek? Je hebt er zolang mee gelopen, dan ben je het na het vertellen op de een of andere manier kwijt, maar het blijft me achtervolgen. Want ik weet nog niet of er wat aan gedaan wordt.'*

Dit pleit voor een snelle afhandeling van de melding van een vermoeden. Hiervoor is doortastend handelen nodig. Het is de vraag in hoeverre het management van overheidsorganisaties bij interne meldingen en externe commissies bij externe meldingen de beschikking hebben over de kennis en ervaring om binnen korte tijd gericht onderzoek te doen naar vermeende misstanden.

4.5 Algemeen beeld

In hoeverre bevorderen de regelingen het intern melden en opsporen van misstanden? Een nadere analyse maakt duidelijk dat de opzet een aantal beperkingen kent die het intern melden van vermoedens van misstanden belemmeren. Het gaat daarbij om beperkingen in de reikwijdte van de regelingen, in de definitie van misstanden en in de opzet van de meldingsprocedure.

Een eerste beperking betreft de groep van meldingsgerechtigden. Deze groep wordt in de regelingen onnodig beperkt tot die ambtenaren die werkzaam zijn in de organisatie waar een vermeende misstand zich voordoet en diegenen op wie de rechtspositieregelingen rechtreeks van toepassing zijn. Hierdoor zijn de regelingen voor ambtenaren die werkzaam zijn bij een zelfstandig bestuursorgaan en op wie een rechtspositiereglement van overeenkomstige toepassing is verklaard niet voor hen toegankelijk.

Een tweede beperking betreft de enge definitie van misstanden. Het uitgangspunt daarbij is dat deze regelingen alleen zijn bedoeld voor serieuze misstanden. Hierbij kunnen twee kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats vraagt dit van de melder behoorlijk wat bewijs om een vermoeden te onderbouwen. Uit interviews blijkt dat het verzamelen daarvan voor een melder niet altijd makkelijk is. Dit werpt een drempel op. Een tweede kanttekening betreft de vooronderstelling en voorwaarde die verbonden is aan dit uitgangspunt, namelijk dat ook lichtere integriteitsschendingen gemeld kunnen worden. Daarvoor zijn waarborgen nodig in de vorm van een open meldklimaat in organisaties of een aanvullende regeling. Voor 33,6% van de ambtenaren met een vermoeden van een misstand is aan deze voorwaarden niet voldaan en zij melden hun vermoeden om die reden niet.

Ook de opzet van de meldingsprocedure kent een aantal beperkingen. In de eerste plaats is anoniem melden niet mogelijk. Het ontbreken van anonimiteit vormde voor 17,1% van de melders een reden om niet te melden op grond van een regeling en voor 31,0% van de niet-melders een reden om een vermoeden in het geheel niet te melden. Een tweede beperking vormt de kloof tussen intern en extern melden. Deze kloof wordt zichtbaar in situaties waarin ambtenaren de persoon niet vertrouwen bij wie ze zouden moeten melden (dit geldt voor 15,2% van de melders en voor 33,3% van de niet-melders) en situaties waarin een melding niet adequaat wordt opgepakt. Uit interviews met respondenten komt naar voren dat de stap naar een externe commissie groot is. Een derde beperking vormt de mogelijk lange duur van zowel de interne als externe procedure. Uit de interviews met respondenten blijkt dat een lange duur zich tegen de melder en vermeende dader keren. Dit kan potentiële melders afschrikken.

Een aantal eenvoudige aanpassingen van de regelingen zou veel van deze beperkingen kunnen wegnemen. Zo zou in de eerste plaats de regelingen toegankelijk gemaakt kunnen worden voor ambtenaren op wie de betrokken rechtspositiereglementen van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Hierdoor zouden dan bijvoorbeeld ook diegenen die werkzaam zijn bij een zelfstandig bestuursorgaan op grond van de regelingen kunnen melden. Verder zou vertrouwelijk melden bij de vertrouwenspersoon, dat wil zeggen het op verzoek van de melder afschermen van zijn of haar identiteit, mogelijk gemaakt kunnen worden in alle regelingen. Dit kan een drempel wegnemen voor ambtenaren die de afgelopen twee jaar een vermoeden hebben gehad, maar dat vermoeden niet hebben gemeld. Ook kan overwogen worden een alternatief meldpunt te creëren om de kloof tussen intern en extern melden te overbruggen. Bijvoorbeeld in de vorm van een ombudsman. Daarmee zijn inmiddels bemoedigende ervaringen opgedaan en deze staat in de ogen van respondenten borg voor een zekere mate van onafhankelijkheid, is bekend met (de cultuur van) de organisatie en beschikt over relevante onderzoekscapaciteit en -ervaring. Tot slot zou de termijn van afhandeling van meldingen in alle regelingen voor zowel de interne als de externe procedure beperkt kunnen worden tot maximaal tien weken en zou kunnen worden toegezien op een snelle afhandeling.

Casus Gemeente 'Prinsendal'[96]

Prinsendal is een gemeente met veertienduizend inwoners waar iedereen elkaar (via via) kent. De gemeentelijke organisatie telt ongeveer honderd personeelsleden. Het integriteitbeleid is in ontwikkeling, de klokkenluidersregeling staat nog in de kinderschoenen.

Schenden van het internetprotocol
In deze organisatie constateert een systeembeheerder dat een leidinggevende het gemeentelijke internetprotocol regelmatig schendt: deze leidinggevende downloadt op grote schaal porno. De systeembeheerder wil voorkomen dat ze deze schending intern moet melden. Als belangrijkste redenen geeft ze aan: 'ik wil hem en zijn gezin niet schaden' en 'ik woon hier in het dorp, ik wil niet op elke verjaardag erover moeten praten'. Over extern melden zegt ze: 'Dat zou ik nooit doen. Externe krachten nemen het dan over. De gemeente wordt misschien ook op het matje geroepen, dat wil ik niet'.

Door de leidinggevende 'verborgen signalen te geven' probeert ze zijn internetgedrag te veranderen. Zo brengt ze het protocol voor het kijken en downloaden van websites verschillende keren onder de aandacht van alle personeelsleden en het managementteam in het bijzonder. Ook is ze met collega systeembeheerders dagelijks bezig met het blokkeren van door hem bezochte sites. Dit alles zonder het gewenste resultaat; de leidinggevende schendt het internetprotocol op steeds grotere schaal.

Eerste melding bij de gemeentesecretaris
Wanneer het monitoren en blokkeren van dit internetgedrag een jaar voortduurt, waaraan twee uur per dag besteed moet worden, doet de systeembeheerder een melding. 'Als de andere systeembeheerders een week op vakantie zijn, moet ik de vele controles alleen doen én mis ik mijn collega's waarmee ik erover kan sparren. Dan barst bij mij de bom.' De systeembeheerder vertelt het verhaal aan haar leidinggevende die de functie van gemeentesecretaris bekleedt.

De gemeentesecretaris zegt in het meldingsgesprek dat hij erover moet nadenken. 'Dan blijft het een jaar stil', aldus de systeembeheerder. Wanneer zij na dit jaar de gemeentesecretaris ernaar vraagt, geeft hij aan geen actie te ondernemen richting de overtredende leidinggevende. 'De boodschap was: los het technisch maar op'. Dat het melden geen reactie oplevert, vergroot de emotionele belasting en dagelijkse stress bij de ambtenaar zeer: 'De spanning bouwt zó op'. Een alternatief voor het intern melden, bijvoorbeeld in de vorm van een vertrouwenspersoon, ziet de systeembeheerder niet. De systeembeheerders moeten steeds meer tijd besteden aan het onrechtmatige internetgebruik.

Tweede melding bij de burgemeester
De systeembeheerder meldt de schending een paar maanden later opnieuw, dit keer bij de burgemeester. Zij is net onder de leiding van de overtredende leidinggevende, die de functie van de vertrekkende gemeentesecretaris tijdelijk waarneemt, komen te staan en zij ervaart dit als 'onhoudbaar'. Na het eerste werkoverleg over automatisering 'heb ik in een seconde besloten: ik ga naar de burgemeester. Ik ken hem niet goed, maar dat maakt me op dat moment niet uit. Ik moet het kwijt, ik kan het niet meer aan'.

Ze vertelt de burgemeester dat een leidinggevende al anderhalf jaar het internetprotocol schendt, en hij inmiddels urenlang per dag bezig is met het bekijken en downloaden van porno;

[96] De beschrijving van deze casus is gebaseerd op een interview met de ambtelijke melder en de betrokken personeelsadviseur van de gemeente (d.d. 30 oktober 2007) en een interview met de burgemeester (d.d. 14 november 2007). Om privacyredenen is de naam van deze gemeente gefingeerd.

‘ook in twee minuten tussen vergaderingen door nog even drie bestanden downloaden’. De burgemeester onderneemt dezelfde dag actie. Hij is van mening: ‘Dit raakt de organisatie diep, omdat het een leidinggevende betreft’.

Gevolgen van het melden

De burgemeester treedt in overleg met de districtschef van politie. Deze roept de leidinggevende op voor een gesprek op het politiebureau. Nadat hem verteld is dat op zijn PC genoeg bewijs te vinden zal zijn, bekent de leidinggevende. Om die reden vindt geen nader onderzoek plaats. In nauw overleg met de gemeentelijke afdeling personeelszaken wordt de leidinggevende binnen enkele dagen geschorst. Korte tijd later wordt hem zijn ontslag aangekondigd. Zijn gezin krijgt op gemeentelijk initiatief begeleiding aangeboden.

Op de schorsingsdag vindt een personeelsbijeenkomst plaats. De burgemeester maakt het plotselinge vertrek van de leidinggevende bekend, met als reden het gedurende een langere periode ernstig schenden van het internetprotocol. Een personeelsadviseur vertelt: ‘Dit heeft een enorme impact. Mensen hadden het niet van hem verwacht. Daarna komen er wel puzzelstukjes: wat was hij weinig productief’. Verschillende medewerkers vragen of de maatregel niet te rigoureus is. ‘Dan zeggen we: de schending is dermate ernstig dat er geen andere mogelijk was’.

De systeembeheerder is opgelucht dat wordt gereageerd op haar tweede melding en zo (het monitoren en blokkeren van) het overschrijdende internetgedrag stopt. Als ook de burgemeester geen actie had ondernomen had ze ontslag genomen: ‘Ik moest iets doen. Dan had ik ook een baan geaccepteerd voor minder salaris. (…) Je kunt dan alleen emotionele beslissingen nemen, niet meer rationeel. Om een advocaat in te schakelen, als het juridische gevolgen voor me zou hebben, dat heb ik ook pas twee jaar later bedacht. En om die kosten dan te verhalen, op zo’n moment bedenk je dat niet’.

Ze vindt het heel prettig dat de burgemeester en de afdeling personeelszaken haar op de hoogte houden van hun acties richting de leidinggevende. Met collega’s spreekt ze er nauwelijks over en dat vindt ze prima. Ook is ze tevreden over het neveneffect op de organisatie: ‘Nu is duidelijk dat het internetprotocol niet geschonden mag worden. Wanneer het weer eens onder de aandacht wordt gebracht, is meteen iedereen alert’.

Praktijk van de regeling in gemeente Rotterdam[97]

De zestienduizend ambtenaren van de gemeente Rotterdam dienen vermoedens van integriteitschendingen en misstanden te melden bij hun leidinggevende. Wanneer een medewerker dit niet wil, kan hij of zij intern terecht bij een van de vertrouwenspersonen integriteit. Op het moment dat melders ontevreden zijn over de reactie op hun interne melding kunnen zij, evenals de vermeende daders, naar de gemeentelijke Ombudsman stappen. Dit is een onafhankelijk instituut waar meldingen over gemeentelijke diensten, deelgemeenten, ambtenaren (met uitzondering van de politie) en bestuurders op vertrouwelijke wijze kunnen worden onderzocht en beoordeeld. Slechts enkele Nederlandse gemeenten hebben voor een dergelijke opzet van de meldingsprocedure gekozen.

Verder krijgen alle nieuwe ambtenaren een film over integriteit te zien en dienen in een training een dilemma te bespreken op basis van gemeentelijke casuïstiek. Ook daarna wordt het thema integriteit nog regelmatig onder de aandacht gebracht onder het motto 'Trek op tijd aan de bel'; de vertrouwenspersonen integriteit laten regelmatig van zich horen, bovendien is er veel interne publiciteit, ondermeer op het intranet en in de vorm van campagnes voor alle diensten en deelgemeenten en de nota Integer Rotterdam.

Aantal meldingen

Uit onderzoek door de NOS in 2006 kwam naar voren dat de ambtenaren van de gemeente Rotterdam relatief veel melding maken van integriteitschendingen en misstanden. Het ging daarbij om het totaal van interne en externe meldingen, dat neergelegd wordt bij de leidinggevenden en de vertrouwenspersonen integriteit van de gemeente en bij de gemeentelijke ombudsman. In 2006 ging het naar schatting om zestig meldingen.[98] Uit de interne evaluatie van de klokkenluiderregeling van begin 2008 blijkt dit mee te vallen: Rotterdam wijkt ten opzichte van de andere grote drie gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Utrecht) de afgelopen jaren in het aantal meldingen niet substantieel af.[99]

Reikwijdte regeling

Ambtenaren kunnen vermoedens van zowel misstanden als integriteitschendingen melden, waarbij bovendien niet de suggestie wordt gewekt dat een schending van integriteit altijd eenduidig is vast te stellen. Zo staat in de gemeentelijke nota Integer Rotterdam beschreven dat de scheidslijn tussen integer en niet-integer gedrag meestal niet duidelijk is, omdat er geen universeel besef bestaat over (in het geding zijn van) waarden als rechtmatigheid, onkreukbaarheid en collegialiteit.[100]

In de praktijk lijkt op basis van deze globale beschrijvingen te worden gehandeld. Een scheiding tussen ernstige misstanden en integriteitvraagstukken, zoals geformuleerd in de ministeriële klokkenluidersregeling, vinden de geïnterviewden in deze practice 'niet productief'. Ze zijn van mening dat melders niet altijd zelf de inschatting kunnen maken tot welke categorie hun vermoeden behoort. Bovendien willen ze, ongeacht de officiële zwaarte van het vermoeden, 'graag hun ei kwijt'. Wel vinden de geïnterviewden het goed dat er een klokkenluidersregeling is

[97] Deze beschrijving is gebaseerd op gesprekken met de beleidscoördinator integriteit van de gemeente (d.d. 2 november 2007) en met de gemeentelijke ombudsman en een onderzoeker van de gemeentelijke ombudsman (d.d. 3 december 2007). Daarnaast zijn een aantal schriftelijke bronnen geraadpleegd, waaronder het jaarverslag van de gemeentelijke ombudsman (Ombudsman Rotterdam; Verslag van werkzaamheden 2006 (2007)), de gemeentelijke nota 'Integer Rotterdam; Werkprogramma 2007-2010' (College van B&W (2007)) en de Rapportage evaluatie van de klokkenluiderregeling (2008) met als titel 'Als ze me maar geloven'.

[98] Sociaal jaarverslag integriteit 2006, gemeente Rotterdam

[99] Rapportage evaluatie van de klokkenluiderregeling (2008), p. 20

[100] Integer Rotterdam; Werkprogramma 2007-2010, College van B&W Rotterdam, 2007, pag. 4

opgesteld. 'Wetgeving bleek een noodzakelijke motor voor gemeentebrede activiteiten op het gebied van integriteit', aldus de gemeentelijke ombudsman. De klokkenluidersregeling is daarvoor een startpunt geweest.

De gemeente Rotterdam hanteert een breder meldingsrecht en 'meldveld' dan de meeste organisaties in de publieke sector. Met het instellen van de gemeentelijke Ombudsman - als onafhankelijke instantie waar melding over gemeentelijk handelen wordt onderzocht en beoordeeld - kunnen ook ex-medewerkers of medewerkers met vermoedens over andere organisatieonderdelen binnen procedurele kaders melding maken van hun vermoedens.

Opzet meldingsprocedure

Rotterdamse ambtenaren dienen integriteitschendingen en misstanden te melden bij hun leidinggevende. 'Praat altijd eerst met uw leidinggevende …', is de eerste zin in allerlei informatiemateriaal over 'de Rotterdamse aanpak'. Wanneer de medewerker dit niet wil, kan hij of zij contact zoeken met een intern vertrouwenspersoon integriteit. Een melder kan in deze gemeente de vertrouwenspersoon verzoeken zijn of haar identiteit niet bekend te maken bij het bevoegd gezag – waarmee deze vertrouwenspersonen hun naam eer aan doen.

Er heeft binnen de gemeente een cultuuromslag plaatsgevonden voor wat betreft de rol van vertrouwenspersonen integriteit. De beleidscoördinator integriteit geeft aan dat ze eerst naast de melder gingen staan en meer de functie van 'knuffelmuur' hadden; ze reageerden vooral inhoudelijk en begeleidden de melder in gesprekken met zijn of haar leidinggevende. De vertrouwenspersoon kon toen lijnverantwoordelijkheid hebben, 'zeker als hij of zij hoofd personeelszaken was, ging het veel over ongewenst gedrag'.

Vertrouwenspersonen integriteit binnen deze gemeente mogen geen lijnverantwoordelijkheid meer hebben. Hun kerntaak wordt nu beschouwd als het faciliteren van het meldingsproces. Ze mogen melders helpen een helder verhaal op te stellen zodat ze dit zelf bij hun direct leidinggevende kunnen neerleggen. De vertrouwenspersoon gaat alleen nog mee als de melding op deze leidinggevende betrekking heeft. Wat volgens de beleidscoördinator integriteit regelmatig het geval is: 'Meldingen over schendingen zijn meestal verweven met een arbeidsconflict, dat is buitengewoon lastig uit elkaar te halen'.

Procedures rondom het doen van onderzoek naar aanleiding van een melding en het op de hoogte houden van melders staan in deze gemeente nog in de kinderschoenen. Het belang hiervan wordt echter niet onderschat. De gemeente heeft recent een interne evaluatie uitgevoerd van de klokkenluidersregeling van de gemeente Rotterdam. Hierin geven melders aan dat ze niet op de hoogte worden gehouden na de melding en dat ze dit lastig vinden.[101] De beleidscoördinator integriteit vertelt: 'Melders voelen zich dan vaak aan de kant staan en twijfelen: 'Nemen ze me wel serieus?' of: 'Ben ik nou zo gek?''. De gemeente speelt hierop in met het voornemen om drie en na zes maanden na de melding contact op te nemen met de melder. 'Dat helpt ze afsluiten'.

Extern alternatief voor melden

Wanneer Rotterdamse ambtenaren over de reactie op hun interne melding ontevreden zijn, kunnen zij contact opnemen met de gemeentelijke Ombudsman. Dit onafhankelijke instituut vormt zo het sluitstuk van het gemeentelijke integriteitbeleid.

In 2002 heeft de gemeenteraad besloten om een scheiding aan te brengen tussen het beleid over en het melden van integriteitsschendingen. Het centrale meldpunt, dat geen meldingen had opgeleverd, werd opgeheven en elke dienst kreeg minimaal één vertrouwenspersoon integriteit. Dit is in de gemeentelijke klokkenluidersregeling vastgesteld. Aan deze procedure is toegevoegd dat 'betrokkene een vermoeden van een misstand rechtstreeks [kan] melden aan de gemeentelijke Ombudsman (…) indien zwaarwegende belangen' de gebruikelijke procedure in de

[101] Rapportage evaluatie van de klokkenluiderregeling (2008), p. 13 en p. 16

weg staan.[102] De beleidscoördinator integriteit van de gemeente vertelt dat met name gekozen is voor de onafhankelijke gemeentelijke Ombudsman als sluitstuk van het melden om 'het risico te verkleinen dat misstanden en schendingen onder de mat worden geschoven'.

De gemeentelijke ombudsman laat weten dat de gemeenteraad er tegen de aanvankelijke wens van het college voor gekozen heeft de gemeentelijke Ombudsman aan te wijzen als sluitstuk. Ondanks de gewenning aan zijn optreden als sluitstuk merkt hij op: 'Vaak ervaar ik nog steeds dat wanneer ik zaken met een integriteitsaspect wil aankaarten de organisatie met de hakken in het zand gaat. In plaats van de gepropageerde transparantie, werpt men bevoegdheidsvragen etc. op. Het gaat dan meer over de vorm dan de inhoud.'

De onafhankelijkheid en laagdrempeligheid van de gemeentelijke Ombudsman blijkt uit het gegeven dat zowel melders als verdachten van misstanden en integriteitsschendingen hier mogen aankloppen. Ze kunnen terecht voor informatie, bemiddeling, beoordeling en soms ook financiële ondersteuning. Dat laatste kan zeker ook beschouwd worden als een vorm van bescherming voor de melder. 'Ik heb een suggestie aan de raad gedaan de ombudsman een fonds te geven van 10.000 euro op jaarbasis om in het kader van het equity-of-arms-principe de melder financieel bij te staan in zijn conflict met de gemeentelijke overheid. Dit als onderdeel van de bescherming van de klokkenluider. Dat potje is er gekomen', aldus de gemeentelijke ombudsman.

De gemeentelijke ombudsman omschrijft zijn rol als 'een pro-actief preventief vangnet, dus meer dan externe klachtbehandeling'. Toen hij bij het formuleren van de gemeentelijke klokkenluidersregeling niet werd uitgenodigd, heeft hij de betreffende raadsvergadering toch bezocht. Dat de gemeente de gemeentelijke Ombudsman aanvankelijk niet op de voorgrond plaatste, heeft vermoedelijk ermee te maken dat deze gezien wordt als een 'bypass', alleen als nood wanneer het in de gemeentelijke hiërarchische lijn zelf niet kan worden opgelost.

De gemeentelijke Ombudsman stelt een (geanonimiseerd) jaarverslag op dat ter bespreking voorgelegd wordt aan de gemeenteraad. 'De ervaring leert dat er naar aanleiding daarvan zelden tot nooit discussie ontstaat over de wijze waarop de diensten hun integriteitsbeleid invullen', aldus de ombudsman.

Zowel de beleidscoördinator integriteit als de gemeentelijke ombudsman pleiten voor een regionale aanpak: grote gemeenten een eigen ombudsman en gemeenten kleiner dan 75.000 of 100.000 inwoners een gezamenlijke ombudsman. De beleidscoördinator benadrukt de kracht van een externe partij die, met zoveel mogelijk anonimiteit, oordeelt over meldingen. De ondervraagde gemeentelijke ombudsman benadrukt dat de afstand tot de praktijk niet te groot moet zijn: 'Een landelijke commissie of de Nationale ombudsman hebben geen zicht op hoe de hazen lopen. Je moet weten hoe je zaken moet aankaarten, je moet de defensiemechanismen kennen'.

[102] Art. 2, lid 7 Klokkenluidersregeling Gemeente Rotterdam, Gemeenteblad 2003, nummer 95, p. 2

Hoofdstuk 5. Het beschermen van ambtelijke klokkenluiders

5.1 Inleiding

Het tweede doel van de regeling is het bieden van bescherming aan melders van een vermoeden van een misstand. Dit vanuit de verwachting en de ervaring in de praktijk dat melders van vermoedens van misstanden bescherming nodig hebben. De in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvraag daarbij is in hoeverre de huidige regelingen voldoende bescherming bieden aan ambtelijke klokkenluiders.

Om deze vraag te beantwoorden wordt in dit hoofdstuk eerst de formele rechtsbescherming besproken. Vervolgens wordt gekeken naar de gevolgen van melden voor zowel de organisatie als de melder. Daarbij vormen de gevolgen voor een melder een indicatie van de geboden bescherming in de praktijk. Tot slot wordt aandacht besteed aan het vertrouwen van ambtenaren in de meldingsprocedure en de bescherming. Het is immers mede op basis van dit vertrouwen dat zij een vermoeden van een misstand al dan niet melden. Het antwoord op deze vragen is gebaseerd op een nadere analyse van de regelingen, en op de bevindingen uit de enquête en de interviews met melders.

Als illustratie van het bieden van bescherming aan melders in de vorm de mogelijkheid om vertrouwelijk te melden worden aan het einde van dit hoofdstuk de ervaringen daarmee beschreven binnen de Unit Veiligheid en Integriteit van het Korps Midden-West Brabant.

5.2 Rechtspositie melder

Zoals kan worden afgeleid uit de beschrijving van de rechtsbescherming in hoofdstuk 2 is de bescherming van melders van vermoedens van misstanden is in de regelingen inhoudelijk gezien weinig concreet. Deze bescherming is in artikel 125quinquies van de Ambtenarenwet als volgt geformuleerd: 'De ambtenaar die te goeder trouw de bij hem levende vermoedens van misstanden meldt volgens de procedure, bedoeld in het eerste lid onder f[103], zal als gevolg van het melden van die vermoedens geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na het volgen van die procedure'. Daarnaast valt op dat in geen van de regelingen concrete invulling wordt gegeven aan het bieden van bescherming. Afgezien van de regeling voor de sector Provincies komen er geen artikelen over het beschermen van ambtelijke klokkenluiders in voor.

In een eventuele procedure zal de ambtenarenrechter acht slaan op deze beschermingsbepaling. Hiertoe dient de melder een dikwijls lange, ingewikkelde en soms kostbare weg af te leggen. In hoofdstuk 7 is een illustratie daarvan opgenomen. Uit de interviews met melders van vermoedens van misstanden komt naar voren dat de geboden bescherming in de praktijk vaak tot stand komt als resultaat van individuele afspraken. Het mag daarbij duidelijk zijn dat dit dus sterk afhangt van de (machts)positie van de melder en zijn of haar mondigheid.

Er bestaat een overigens duidelijk verschil van inzicht tussen werkgevers en ambtenaren als het gaat om de bescherming van melders. Zo blijkt uit de enquête dat 58% van de werkgevers van mening is dat de regeling goed beschermt tegen persoonlijke benadeling van de melder, en dit verschilt niet substantieel per sector. Onder de ambtenaren is dat percentage een stuk lager: 27%. Zoals eerder opgemerkt in paragraaf 3.2: overheidswerkgevers hebben een positiever beeld van de bescherming van melders dan ambtenaren.

Mogelijk baseren overheidswerkgevers zich op de formele bepalingen in de Ambtenarenwet en laten ambtenaren zich meer leiden door de beeldvorming over klokkenluiders

[103] 'Een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is', art. 125quinquies, lid 1, onder f AW

in de media. Dit neemt niet weg dat het verschil aanzienlijk is: het kan duiden op mogelijke veronachtzaming bij overheidswerkgevers van de zorgen van ambtenaren over persoonlijke benadeling bij het doen van een melding.

5.3 Gevolgen van melden

De gevolgen voor de organisatie van het melden van een vermoeden op grond van een regeling worden in de enquête onder ambtenaren zeer wisselend beoordeeld. Sommigen noemen een verslechterd werkklimaat, anderen juist niet. Volgens sommigen is de drempel voor anderen om ook misstanden te melden kleiner geworden, volgens anderen juist niet. Grote lijnen zijn hier vrijwel niet in te ontdekken; het gaat dan ook om slechts 18 gevallen. In het algemeen wordt wel aangegeven dat de media hierbij vrijwel geen rol spelen. Dit beeld wordt door zowel werkgevers als werknemers geschetst. Ook uit de interviews met ambtelijke klokkenluiders komt geen eenduidig beeld van de gevolgen voor de organisatie naar voren.

Een hardnekkig beeld van de gevolgen voor ambtenaren van het melden van een misstand is het ontslag van de melder. Dit blijkt ook uit de reacties van respondenten in de enquête onder ambtenaren:

> *'Ambtenaren zijn vaak verstandige mensen. Zij kijken nuchter hoe het klokkenluiders in het verleden is vergaan: slecht.'*

Ontslag was in die enquête echter niet direct meetbaar. De vragen zijn namelijk alleen verstuurd aan ambtenaren die op dat moment in dienst van de overheid waren, en dus niet verstuurd aan ontslagen medewerkers. Om die reden is aan de huidige ambtenaren gevraagd of zij iemand kennen die volgens de klokkenluidersregeling gemeld heeft. Van degenen die iemand kennen die op grond van een regeling heeft gemeld, zegt 25% dat deze persoon vanwege de melding de organisatie verlaten heeft. Dezelfde vraag is ook aan de werkgevers gesteld. Volgens hen ligt dit percentage op 15%. Hiermee wordt het beeld van ontslag als consequentie van het melden van een vermoeden van een misstand op z'n minst gerelativeerd.

Uit de interviews met melders van vermoedens van misstanden komt naar voren dat vrijwel elke melder van een 'serieuze' misstand de organisatie heeft (moeten) verlaten of inmiddels binnen de betreffende organisatie een andere functie bekleedt. De relatie met de betreffende melding is daarbij volgens respondenten niet altijd formeel de aanleiding, maar wordt door de respondenten wel zo gezien en ervaren. Een geïnterviewde medewerker binnen een politieorganisatie vertelt over de gevolgen van het melden dat hij samen met twee collega's heeft gedaan:

> *'De melders zijn gedwongen overgeplaatst. Het alternatief van melden was geweest? Solliciteren! Maken dat je wegkomt. Dus het verschil tussen wel en niet melden is niet groot: je raakt hoe dan ook je plek kwijt, lijkt het.'*

De meeste ambtenaren (66,4% van de in totaal 12,8% die de afgelopen twee jaar een misstand hebben meegemaakt) nemen de mogelijke, en in aantal gevallen ook daadwerkelijke, negatieve gevolgen van het melden van een vermoeden voor lief. Een aantal respondenten geeft in de interviews aan uit een gevoel van rechtvaardigheid het ondanks negatieve gevolgen een volgende keer weer te doen. Het gaat daarbij veelal om relatief jonge ambtenaren met goede loopbaanperspectieven:

> *'Iedereen keek mij er op aan en dacht dat ik de baas wilde worden. Uiteindelijk ben ik na zes maanden weggedetacheerd. Maar ik zou het morgen weer doen.'*

Vooral voor wat oudere ambtenaren of ambtenaren met minder goede loopbaanperspectieven zijn de mogelijke negatieve gevolgen vaak een reden om niet aan het melden van een vermoeden van een misstand te beginnen:

> *'Ik ga hier geen toestanden over maken. Er heerst een sfeer van angst. Ik ga mijn hoofd niet boven het maaiveld uitsteken, dan kan ik het schudden. Ik ben 56 jaar en wil mijn gezin niet in de steek laten.'*

> *'Onze leidinggevende liet weten dat we beter onze mond konden houden, ik heb er verder niets mee gedaan. We hebben het met een groepje aangekaart zodat niet één de klos was. Maar geen van ons is verder gegaan. Nee, ik had het gevoel: als ik nu niet stop dan treft het mij. En dat kan ik niet laten gebeuren, ik heb [als kostwinnaar] een gezin om aan te denken.'*

5.4 Vertrouwen in meldingsprocedure en bescherming

> *'Als ik kijk naar de huidige positie van de Klokkenluider van de Bouwaffaire, hij stond pas in de krant wonende in een stacaravan, dan heb ik niet zoveel vertrouwen in wat voor klokkenluidersregeling ook.'*

> *'Je zou eens positieve verhalen willen horen om vertrouwen te hebben dat het zin heeft om iets te melden.'*

In de enquête is aan de ambtenaren gevraagd in welke actoren zij het meeste vertrouwen hebben. Deze vraag viel uiteen in drie delen. De antwoorden die bij alle vragen gegeven zijn verschillen niet substantieel tussen de verschillende sectoren.

Allereerst is gevraagd: Indien u een misstand tegenkomt en deze wilt melden, bij wie heeft u het meeste vertrouwen dat er iets aan wordt gedaan? Uit een lange lijst van actoren werden respondenten geforceerd om één keuze te maken. Dit resulteerde in een eerste plaats voor de eigen leidinggevende: ruim 28% van de ambtenaren heeft in hem of haar het meeste vertrouwen dat er iets aan de misstand wordt gedaan. De vertrouwenspersoon integriteit komt op de tweede plaats met 23%. De externe klokkenluiderscommissie waarin de regeling voorziet wordt als derde genoemd met iets meer dan 9%.

Tabel 5.1 Meeste vertrouwen in aanpak van misstand

Meeste vertrouwen in de aanpak van de misstand bij:	**%**
Leidinggevende	28,2%
De vertrouwenspersoon integriteit	23,1%
De externe klokkenluiderscommissie	9,3%
De ambtelijke top van de organisatie	8,0%
De vakbond	7,3%
De media	6,5%
De Nationale ombudsman	5,7%
Meld Misdaad Anoniem	3,7%
Een opsporingsdienst/inspectie	2,7%
Het Openbaar Ministerie	2,6%
De politieke top van de organisatie	2,0%
Een volksvertegenwoordiger	0,9%
Totaal	**100%**

Aantal respondenten: 4010

Vervolgens is gevraagd bij wie de ambtenaren verwachten dat hun positie als melder de meeste bescherming geniet. Hier is het beeld iets anders. De vertrouwenspersoon integriteit wordt door 25,5% als eerste keus opgegeven. De eigen leidinggevende komt nu op de tweede plaats met 24,8%. Als derde wordt niet de externe commissie, maar de vakbond genoemd. 12,5% heeft voor bescherming het meeste vertrouwen in de bonden. De externe klokkenluidercommissie komt op de vijfde plaats, vlak na Meld Misdaad Anoniem.

Tabel 5.2 Meeste vertrouwen in bieden van bescherming

Meeste vertrouwen in bescherming van positie bij:	**%**
De vertrouwenspersoon integriteit	25,5
Leidinggevende	24,8
De vakbond	12,5
Meld Misdaad Anoniem	9,6
De externe klokkenluidercommissie	8,9
De ambtelijke top van de organisatie	5,8
De Nationale ombudsman	5,5
De media	2,0
Het Openbaar Ministerie	1,9
Een opsporingsdienst/inspectie	1,5
De politieke top van de organisatie	1,3
Een volksvertegenwoordiger	0,5
Totaal	**100%**

Aantal respondenten: 4010

Als laatste is gevraagd tot wie ambtenaren zich het eerst zouden wenden als zij alles afwegen. De eigen leidinggevende is het meldpunt van eerste keuze voor 43,5% van de ambtenaren. 24% zou het eerst contact opnemen bij de vertrouwenspersoon integriteit. De vakbond en de externe commissie komen respectievelijk op de derde en vierde plaats, met 6,5% en 6,3%.

Tabel 5.3 Eerste voorkeur voor een melding

Eerste voorkeur voor een melding bij:	**%**
Leidinggevende	43,5%
De vertrouwenspersoon integriteit	24,0%
De vakbond	6,5%
De externe klokkenluiderscommissie	6,3%
De ambtelijke top van de organisatie	6,0%
Meld Misdaad Anoniem	5,1%
De Nationale ombudsman	2,6%
De media	1,6%
Een opsporingsdienst/inspectie	1,4%
Het Openbaar Ministerie	1,3%
De politieke top van de organisatie	1,2%
Een volksvertegenwoordiger	0,4%
Totaal	**100%**

Aantal respondenten: 4010

Deze cijfers laten niet alleen zien dat de meeste ambtenaren het meeste vertrouwen hebben in de al bestaande interne meldpunten. Ze laten ook zien dat er een duidelijk verschil is in het vertrouwen in aanpak en bescherming, en in de plaats van melding. Hoewel de meeste ambtenaren zich het eerst zouden wenden tot de eigen leidinggevende – wat ook in de procedure wordt aangegeven – is hun vertrouwen in zijn/haar aanpak en bescherming duidelijk kleiner. Ook is het opvallend dat 12,5% van de ambtenaren de vakbond als beste beschermer ziet, maar dat een lager aantal ambtenaren hier het eerst zou melden. Een aantal respondenten benadrukken het belang van het vertrouwen in de *persoon* (en niet de functie) aan wie wordt gemeld:

> *'Het succesvol afronden van een incident hangt geheel af van de aanpak van de persoon aan wie het wordt gemeld. Dat kan in elke organisatie iemand anders zijn. "De vertrouwenspersoon" hoeft dus niet voor iedereen "DE" oplossing te zijn.'*

5.5 Algemeen beeld

Bieden de regelingen voldoende bescherming aan ambtelijke klokkenluiders? Ook het antwoord op deze vraag kent een bemoedigende en een zorgelijke kant.

Bemoedigend is dat bij een groot deel van de ambtenaren veel vertrouwen bestaat in de aanpak van misstanden en het bieden van bescherming door hun leidinggevende en de vertrouwenspersoon integriteit. Tweederde van de ambtenaren (67,5%) zou om die reden een vermoeden bij één van hen als eerste melden. Bemoedigend is verder dat het beeld dat het melden van een vermoeden het graven van je eigen graf betekent enigszins kan worden gerelativeerd. Uit de enquête komt namelijk naar voren dat volgens ambtenaren 25% en volgens overheidswerkgevers 15% van de ambtelijke klokkenluiders de organisatie inmiddels heeft verlaten als gevolg van de melding.

De zorgelijke kant betreft in de eerste plaats de bescherming van de rechtspositie van de ambtelijke klokkenluider. Formeel is de rechtsbescherming vastgelegd in de Ambtenarenwet, maar deze kent geen nadere invulling. Ook de regelingen bieden geen nadere concretisering van rechtsbescherming. Afgezien van de regeling voor de sector Provincies komt een potentiële melder het woord 'bescherming' daarin niet tegen. De bescherming dient in de praktijk te worden afgedwongen in de vorm van individuele afspraken of een dikwijls lange, ingewikkelde en soms

kostbare gang naar de ambtenarenrechter. Daar komt bij dat de helft van de niet-melders (50,3%) hun vermoeden niet meldt omdat zij bang zijn voor de negatieve gevolgen voor zichzelf en daarmee dus weinig vertrouwen hebben in de bescherming van ambtelijke klokkenluiders. Voor deze groep hebben de regelingen in ieder geval de schijn tegen.

Het vergroten van de bescherming van ambtelijke klokkenluiders kent in ieder geval twee aanknopingspunten. Een eerste aanknopingspunt betreffen de regelingen zelf. Voorbeelden uit andere landen laten zien dat er een reeks van mogelijkheden is om ambtelijke klokkenluiders bescherming te bieden. Deze mogelijkheden komen nader aan de orde in hoofdstuk 8. Een tweede aanknopingspunt vormt de aandacht voor integriteit in overheidsorganisaties. Leidinggevenden kunnen daar gezien hun rol in de regelingen een belangrijke rol in spelen. Via deze weg kan dan verder worden gewerkt aan het opbouwen een cultuur in overheidsorganisaties waarin het melden van vermoedens van misstanden door ambtenaren met vertrouwen tegemoet kan worden gezien.

Intern melden binnen het politiekorps Midden-West Brabant

In deze practice staat een Nederlands politiekorps centraal waarin relatief gemakkelijk wordt gemeld op vertrouwelijke basis. Het korps Midden-West Brabant telt ruim 3.000 medewerkers en kent sinds 2001 de unit Veiligheid en Integriteit (UVI). Melden dient te gebeuren bij een leidinggevende, die een onderzoek kan laten instellen door de Unit Veiligheid en Integriteit (UVI), of bij uitzondering bij de UVI zelf.[104]

Veel informatie over melden (zonder nadelen voor de rechtspositie)
In dit politiekorps wordt veel aandacht gegenereerd voor integriteitvraagstukken en het melden van vermoedens van schendingen. De geïnterviewde medewerkers vertellen dat ze elke dag een hieraan gerelateerde opmerking of slogan te zien krijgen als ze het intranet openen. Op het intranet is ook gemakkelijk informatie te vinden over de vertrouwenspersonen binnen het korps. De geïnterviewde medewerkers geven aan geen enkele belemmering te ervaren om contact met deze vertrouwenspersonen op te nemen. Ook wordt binnen dit korps regelmatig een campagne gevoerd om extra aandacht te vragen voor de mogelijkheden om intimidatie, integriteitschendingen en misstanden te melden. Daarbij wordt benadrukt dat melden een recht en soms zelfs een plicht is, zonder dat dit nadelen voor de rechtspositie van de melder mag hebben.

De korpscoördinator Veiligheid en Integriteit bevestigt dat er binnen het korps veel geïnvesteerd wordt in het bespreekbaar maken van integriteitschendingen. Hij vertelt dat er 'een actieve campagne heeft plaatsgevonden in drie rondes'. In de eerste ronde, bij de start van de Unit Veiligheid en Integriteit in 2001, is binnen de unit stil gestaan bij de vragen 'wie zijn we?' en 'wat doen we (niet)?'. In de tweede ronde kwamen inhoudelijke vragen aan bod - bijvoorbeeld door het bespreken van cases - en is geprobeerd de unit zichtbaar te maken binnen het korps, ondermeer door het gebruik van intranet. De derde en laatste ronde is getiteld 'De sterke diender' en bestaat uit het aanbieden van dilemmatrainingen aan medewerkers. Deze trainingen vinden structureel, twee keer per jaar, plaats.

Positieve gevolgen van het melden
Ondermeer door de grote hoeveelheid aandacht voor integriteit lijkt binnen dit korps een meldcultuur te zijn ontstaan. De geïnterviewde medewerkers noemen het overigens 'logisch' of 'normaal' dat intern melden als positief wordt beschouwd. Enerzijds omdat het voorkomen en bestrijden van misstanden de drijfveer voor hun werk is: 'Als politiemedewerker ben je gebrand op criminele activiteiten en verdachte relaties. Dus dan ben je dat binnen je korps ook, van nature zeg maar'. Anderzijds omdat het bij het voorkómen en bestrijden van zowel misdaad als ook misstanden van belang is op elkaar aan te kunnen: 'Melden moet gewoon zijn omdat veiligheid voorop moet staan in het korps. Je werkt hier niet alleen, je kunt het alleen samen goed doen'.

Geen van de geïnterviewden heeft nadelige gevolgen van een melding ondervonden of kent een collega binnen het korps die dit is overkomen. 'Je doet je plicht door te melden en daar moet het dan ook bij blijven. Als je merkt dat dit ook zo is, meld je de volgende keer nog gemakkelijker'. Zo lijkt een opwaartse spiraal te ontstaan: het melden zonder nadelige gevolgen voor de melders draagt bij aan een organisatie met een zichzelf zuiverende werking.[105]

[104] Deze beschrijving is gebaseerd op gesprekken met de coördinator Veiligheid en Integriteit van het Korps Midden-West Brabant (d.d. 16 oktober 2007) en met twee medewerkers die integriteitschendingen en mogelijke misstanden hebben gemeld (d.d. 16 november 2007 en 4 december 2007).

[105] Een aantal geïnterviewde respondenten met vermoedens van misstanden in *andere* korpsen schetst een aanzienlijk minder positief beeld van het melden binnen de politie. Zij zijn uitgesproken negatief over de aandacht voor, de mogelijkheden van en de gevolgen van het melden van vermoedens van integriteitschendingen en misstanden binnen het korps waarin zij werkzaam zijn. Een van hen vertelt bijvoorbeeld dat 'zelfs chefs' die gezamenlijk een vermoeden

Vertrouwen in het melden bij leidinggevenden en het onderzoek door de UVI
De meldcultuur binnen het korps dat centraal staat in deze practice is zichtbaar in het aantal meldingen. De coördinator Veiligheid en Integriteit dankt dit vooral aan de aandacht die gegenereerd is voor integriteitvraagstukken. Hij vertelt dat er tot 2001 binnen het korps naar schatting tien tot vijftien interne meldingen per jaar waren. Na de oprichting van de Unit Veiligheid en Integriteit werden dit er 35 in 2001, 66 in 2002 en 98 in 2003. 'Tegenwoordig bedraagt het aantal meldingen rond de tachtig per jaar.'

De meeste meldingen vinden plaats bij de direct leidinggevende van de melder. De geïnterviewde medewerkers hebben een of verschillende keren gemeld bij hun direct leidinggevende. In alle gevallen ondernamen de leidinggevenden direct actie, door melding te doen bij de Unit Veiligheid en Integriteit (UVI). De UVI startte in alle gevallen een onderzoek.

Alle korpsen in Nederland hebben een bureau interne onderzoeken (BIO) dat over de integriteit van het korps waakt. De specifieke invulling daarvan verschilt echter per korps. In het korps Midden-West Brabant is bij de invulling van het BIO gekozen voor een unit met een breed takenpakket. Naast vraagstukken op het gebied van integriteit zijn hier ook gerelateerde taken ondergebracht op het gebied van privacy, veiligheid, interne onderzoeken en klachten van burgers. De unit werkt niet alleen repressief, maar ook proactief. De coördinator schat de verhouding in de aard van de werkzaamheden van de unit momenteel in als 'tachtig procent repressief om twintig procent proactief'. Zijn streven is een verhouding van zestig procent om veertig procent.

De geïnterviewden in deze practice geven aan volledig vertrouwen te hebben in de afwikkeling van een melding door zowel de leidinggevende als de Unit Veiligheid en Integriteit. Geen van de geïnterviewde melders heeft te horen gekregen hoe het onderzoek door de UVI verlopen is, met uitzondering van het deel waarbij ze eventueel zelf betrokken waren, en wat de consequenties waren voor de vermeende daders. Zij hebben een terugkoppeling niet gemist. Of omdat ze niet belast willen worden met mogelijke misstanden in het korps: 'Als ik weet dat anderen het weten, wil ik daarmee niet meer opgezadeld worden'. Hieruit spreekt het vertrouwen dat anderen de melding oppakken en oplossen. De andere medewerker verwoordt dit nog explicieter: 'Ik heb gedaan wat ik kon, dan is het aan anderen om daar wat mee te doen. Ik vertrouw erop dat ze gedaan hebben wat moest. In een korps moet je op elkaar kunnen vertrouwen, dat is de basis van ons werk'.

De voorwaarde van vertrouwelijk melden
Als de cruciale factor voor de huidige meldcultuur noemen de beide geïnterviewde medewerkers het gegeven dat er vertrouwelijk kan worden gemeld, dat wil zeggen zonder dat daarbij de identiteit van de melder bekend wordt gemaakt. Beide medewerkers zijn ervan overtuigd dat ze gemeld hebben juist omdat ze onbekend konden blijven bij de vermeende dader en hun (overige) collega's.

In geen van de gevallen hebben zij de vermeende dader willen aanspreken. Zonder de mogelijkheid van deze vorm van vertrouwelijkheid hadden ze niet alles gemeld omdat ze dan als 'matennaaier' te identificeren waren geweest. Melden is in dit korps niet ongewoon of ongemakkelijk, maar 'het vroegere taboe op het verlinken van een collega van wie je op straat afhankelijk bent' is nog tastbaar. Eén van de geïnterviewde melders legt dit als volgt uit: 'Er is veel veranderd sinds de reorganisatie van 1994 [toen er regionale politiekorpsen ontstonden], ook op het gebied van melden. Vroeger was het gewoon *not done*, nu is integriteit een onderwerp dat overal opduikt. Melden hoort er nu bij, maar niet openlijk. Dat wil je jezelf en de ander niet

van een misstand door een leidinggevende meldden bij de korpsleiding 'zogenaamd vriendelijk' verzocht werden te zoeken naar een baan in een andere organisatie. Met de melding zou niets zijn gedaan.

aandoen'. De bescherming van hun identiteit achten de melders dus een voorwaarde voor het melden.

Net als dat de medewerkers het logisch noemen dat er een meldcultuur binnen hun korps bestaat, zijn ze van mening dat ze juist binnen de politie erop kunnen vertrouwen dat hun naam niet bekend wordt bij de leiding en hun collega's. Een medewerker die bij de opsporing werkzaam is, vertelt: 'Ons werk bestaat uit het discreet omgaan met melders van criminaliteit, dus ik ga ervan uit dat ze dat ook met mijn melding doen'.

Hoofdstuk 6. De vertrouwenspersoon integriteit

6.1 Inleiding

In alle klokkenluidersregelingen voor de publieke sector is vastgelegd dat medewerkers een vermoeden van een integriteitschending of misstand intern (ook) moeten kunnen melden bij een vertrouwenspersoon integriteit (VPI). Naast deze functie als meldpunt dient de VPI voor een (potentiële) melder de rol te vervullen van 'klankbord, luisterend oor of adviseur (…) om uiteen te zetten wat de geëigende weg is om een vermoeden van een misstand te melden'.[106] In dit hoofdstuk wordt de rol van deze vertrouwenspersoon integriteit geëvalueerd. Twee vragen staan daarbij centraal: wat is de rol van VPI's bij het bevorderen van het intern melden en het opsporen van misstanden, en in hoeverre kunnen ze bescherming bieden aan ambtelijke klokkenluiders? De antwoorden op deze vragen zijn gebaseerd op de resultaten van de enquêtes, de uitkomsten van een focusgroep met vertrouwenspersonen integriteit uit diverse publieke sectoren en een reeks van gesprekken met individuele vertrouwenspersonen.[107] Een overzicht van de respondenten is opgenomen in bijlage 8.

6.2 Rol en positie in de organisatie

Ofschoon alle klokkenluidersregelingen de figuur van de vertrouwenspersoon integriteit wel noemen, worden de rol en de positie van de VPI nauwelijks nader omschreven. Het wordt aan de organisaties overgelaten om hieraan in de dagelijkse praktijk invulling te geven. Als hulpmiddel bij het inrichten van de VPI-functie is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een *Handreiking Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI)* opgesteld.[108] Zo bevat deze handreiking bijvoorbeeld de algemene aanwijzing dat een VPI dient te beschikken over 'specifieke vakinhoudelijke en persoonlijke kwaliteiten' zoals het communicatief vaardig zijn en het hebben van levenservaring.[109]

In de inleiding van de Handreiking maakt het ministerie van BZK expliciet dat zij bewust ervoor heeft gekozen geen specifieke richtlijnen te geven: 'Het is niet het doel van de Handreiking om van rijkswege gedetailleerd voor te schrijven hoe een organisatie de VPI-functie precies moet inrichten. De wijze waarop de rol van de VPI wordt ingevuld, wordt als maatwerk gezien die per ministerie of overheidsonderdeel kan verschillen'.[110]

Daarbij worden als belangrijke verschillen genoemd voor het lokaal invulling moeten geven aan de VPI-functie: de grootte van de organisatie, de cultuur en de ambities van het management. Deze argumentatie wordt bevestigd in de gesprekken met VPI's in dit onderzoek: de positionering van de VPI is lastiger vorm te geven in een grote dan in een kleine organisatie (zie paragraaf 6.6) en de rol die de VPI speelt in het bevorderen van melden en het opsporen van

---

[106] Deze omschrijving is afkomstig uit de toelichting op de regelingen voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie (Stb. 2006, 129, p. 32).

[107] De focusgroep bestond uit vier deelnemers en vond plaats op 21 november 2007. Vervolgens zijn de belangrijkste bevindingen van de focusgroep voorgelegd aan negen andere vertrouwenspersonen in individuele gesprekken in de periode november 2007 tot februari 2008. Bij het structureren van de focusgroep is gebruik gemaakt van de uitkomsten van een expertbijeenkomst (d.d. 13 december 2005) met VPI's vanuit verschillende publieke sectoren. Deze bijeenkomst was georganiseerd in het kader van een eerder onderzoek door de USBO.

[108] Ministerie van BZK (2003). In deze Handreiking (beschikbaar op www.integriteitoverheid.nl) zijn inzichten verwerkt die in 2002 zijn opgedaan in een expertbijeenkomst voor VPI's van het ministerie van BZK en genodigde vertegenwoordigers van andere overheidssectoren waaronder provincies, gemeenten en waterschappen.

[109] Ministerie van BZK (2003), p. 25

[110] Ministerie van BZK (2003), p. 4

misstanden wordt voor een belangrijk deel bepaald door de meldingscultuur onder leidinggevenden (zie paragraaf 6.4).

De ondervraagde vertrouwenspersonen integriteit omschrijven hun formele positionering in de organisatie als 'niet helder'. In de klokkenluidersregeling zijn 'veel regels, maar veel staan los van elkaar' en 'helaas gaat maar een klein onderdeel over het melden'. Een gebrek aan een eenduidige definitie van de vertrouwenspersoon integriteit ervaren ze echter ook als prettig: 'Het is een voordeel van de regeling dat je zelf kan kiezen hoever je gaat, wat bij je past als vertrouwenspersoon'.

Ook pleiten verschillende vertrouwenspersonen integriteit voor een weinig formeel karakter van een eerste melding. Ze willen 'eerst informeel achterhalen wat er aan de hand is', omdat het lang niet altijd zou gaan om een integriteitschending of misstand. Een van hen vertelt in de focusgroep: 'Als mensen hun verhaal doen, blijkt het vaak opgeblazen of er zit een arbeidsconflict achter'. Een ander vult aan: 'Of het blijkt rancune te zijn of smaad'.

Het integriteitbeleid in hun organisaties beschrijft een aantal van de ondervraagde vertrouwenspersonen als 'top down' met als gevolg dat vertrouwenspersonen integriteit 'nu maar een kleine rol krijgen'. Over de introductie van het integriteitbeleid in hun organisaties zijn ze allemaal positief. In alle gevallen heeft er een campagne plaatsgevonden met bijbehorende bijeenkomst(en), folders, posters of gadgets. Tot hun tevredenheid vaak redelijk tot zeer uitgebreid: 'Het informeren van medewerkers dat ze bij mij kunnen melden, daar ben ik de eerste anderhalf jaar veel mee bezig geweest. Dat werpt nu zijn vruchten af, ze weten me te vinden'.

6.3 Bekendheid en vertrouwen

De bekendheid van vertrouwenspersonen integriteit is groot. Ruim drie op de vier respondenten in de enquête onder de ambtenaren is op de hoogte van het bestaan van de VPI (76,9%). Veruit de meeste respondenten in de enquête onder de werkgevers geven aan dat in hun organisatie daadwerkelijk een of meerdere vertrouwenspersonen integriteit zijn aangesteld (85,2%).[111] Wat betreft hun bekendheid blijft er volgens de ondervraagde VPI's toch nog wat te wensen over. Een van hen vertelt: 'Ook al is er heel wat gestoken in campagnes, we zijn toch nog niet altijd zichtbaar of bekend. Dat is echt een punt van zorg'. Een ander vult aan: 'Bij ons moet de VPI ook nog zichtbaarder worden. Het gaat om integriteitbeleid plús communicatie: het besef creëren dat er een vertrouwenspersoon is, dat het positief is, dat melden kan bijdragen aan de algemene veiligheid'.

Uit de enquête onder ambtenaren blijkt verder dat de vertrouwenspersoon integriteit een relatief groot vertrouwen geniet. Dit zowel wat betreft het aanpakken van misstanden als het bieden van bescherming. Na de leidinggevende met 28,2% vormt de VPI met 23,1% de persoon in wie ambtenaren het meeste vertrouwen hebben in de aanpak van een misstand. Met 25,5% vormt de VPI de persoon in wie ambtenaren het meeste vertrouwen hebben in het bieden van bescherming, gevolgd door de leidinggevende met 24,8%. Op de vraag waar ambtenaren als eerste zouden melden komt de VPI met 24,0% op een tweede plaats na de leidinggevende met 43,5%.

[111] Het is opvallend dat een aantal respondenten van de enquête voor werkgevers aangeeft dat de klokkenluidersregeling in hun organisatie niet voorziet in een rol voor een VPI, terwijl hiervan in alle regelingen wel wordt uitgegaan. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat er geen VPI is. Het kan ook zijn dat de hoogste leidinggevende niet op de hoogte is van het bestaan van de VPI of van de regeling in het algemeen. Zo is er volgens 9,2% van de overheidswerkgevers in hun organisatie geen regeling aanwezig.

6.4 Melden en oplossen van misstanden in de praktijk

Van de vermoedens van misstanden bij ambtenaren de afgelopen twee jaar is 10,5% gemeld bij een VPI. Dit komt overeen met de ervaringen van de geïnterviewde VPI's. Hun inschatting is namelijk dat ze bij 15 tot 20% van de meldingen betrokken worden: 'Het gros gaat langs ons heen.' Deze inschatting wordt dus bevestigd door de bevindingen in de enquête. Zij geven dan ook aan aanzienlijk meer gesprekken te voeren in de rol van klankbord en adviseur dan in de rol als meldpunt.

Het is de ervaring van de geïnterviewde VPI's dat door melders vaak een brede opvatting van misstanden wordt gehanteerd. Dit heeft in hun meldingspraktijk tot gevolg dat 'het relatief vaak om arbeidsconflicten gaat, bijvoorbeeld omdat de medewerker vindt dat hij slechte of oneerlijke beoordelingen van zijn leidinggevende krijgt. Dan moeten we doorverwijzen naar een personeelsadviseur'. Alle ondervraagde vertrouwenspersonen bevestigen een relatief groot aandeel van arbeidsconflicten onder de meldingen. Dit botst met de definitie van misstanden in de klokkenluidersregelingen, waarbij het bijvoorbeeld in de sectoren Rijk, Politie en Defensie gaat om 'een grove schending van regelgeving of beleidsregels' en 'het misleiden van justitie' (zie voor een overzicht paragraaf 2.3).

Dat de formele definitie van een misstand beperkter is dan de opvatting die veel meldende medewerkers hanteren, vinden de ondervraagde vertrouwenspersonen geen probleem: 'Een wetsovertreding is ook wezenlijk anders dan een schending van integriteit of interne regels'. Wel vinden ze het belangrijk dat een onderscheid tussen ernstige misstanden en relatief lichte integriteitschendingen niet al door medewerkers gemaakt hoeft te worden. De vertrouwenspersonen integriteit zijn van mening dat het belangrijker is dat medewerkers met al hun meldingen ergens in de organisatie terechtkunnen, en dat het vervolgens aan anderen is om te bepalen wat de ernst van de zaak is: 'Mensen lopen ermee en moeten het kwijt. Dan blijkt daarna wel hoe ernstig het is'.

Het mogelijk maken van meldingen ongeacht de zwaarte van het vermoeden is bovendien niet alleen positief voor het welbevinden van medewerkers, maar ook voor het voorkómen van misstanden. Ondervraagde VPI's en ook geïnterviewde respondenten die hun vermoeden van een misstand niet hebben gemeld, bevestigen de stelling in de Handreiking VPI van het ministerie van BZK dat het 'de ervaring is dat 'kleine' integriteitaantastingen doorgaans tot grotere leiden – tenminste als er geen correctiemechanisme is dat in werking treedt'.[112]

Als belangrijkste redenen voor het *niet* melden van een vermoeden geven ondervraagde ambtenaren in de enquête aan dat leidinggevenden niets met meldingen doen (34,5%) of dat ze bang zijn dat het melden negatieve gevolgen voor ze heeft (50,3%). Een aantal geïnterviewde melders verwoorden de situatie in hun organisatie op de volgende manier: 'Individueel of via de OR melden is een vorm van verkapte zelfmoord', 'Ik had het gevoel: als ik nu niet stop dan treft het mij' of 'Treiteren komt voor. Bijvoorbeeld een medewerker Personeel die in de lift tegen me zegt: ik kom je nog wel tegen'.

Ook de ondervraagde VPI's beschouwen leidinggevenden die niets met meldingen doen of hierop voor de melder negatief reageren als de belangrijkste belemmeringen voor het opsporen en melden van integriteitschendingen en misstanden. Een van hen vertelt bijvoorbeeld: 'Veel misstanden zijn het gevolg van slecht management: de melder wordt gepakt en aan de schandpaal genageld, maar het management gaat vrijuit. Als je dat bij een collega hebt zien gebeuren, bedenk je je drie keer voor je zelf iets meldt'. Sommigen vertrouwenspersonen twijfelen dan ook over de waarde die de top van hun organisatie hecht aan integriteit: 'Er wordt bij ons harder gelopen voor meldingen van burgers dan voor interne meldingen van medewerkers. Willen ze niet vooral integer overkomen, naar buiten toe?'.

[112] Ministerie van BZK (2003), p. 13

Kortom, de afwezigheid van een meldingscultuur onder leidinggevenden is belemmerend voor het opsporen van misstanden en het melden daarvan. Hier kan de aanwezigheid en activiteit van een vertrouwenspersoon integriteit niet tegenop. Een vertrouwenspersoon integriteit alleen is dus niet voldoende voor een effectief integriteitbeleid.[113]

De aanwezigheid van een vertrouwenspersoon integriteit kan overigens juist in een zwijgcultuur van groot belang zijn; niet zozeer voor het melden van mistanden, maar voor het welbevinden van medewerkers. Een geïnterviewde niet-melder vertelt dat toen in zijn korps misbruik van gezag zich bleef herhalen, met de meldingen daarvan door het bevoegd gezag niets gebeurde, en de vakbonden melders adviseerden om hun mond te houden, er veel overleg plaatsvond met de VPI. Overleg dat hij als zeer belangrijk heeft ervaren: 'De zwijgcultuur is moeilijk te doorbreken, en dan is het extra belangrijk dat je een luisterend oor vindt'.

Over het oplossen van integriteitschendingen en misstanden zijn de ondervraagde vertrouwenspersonen integriteit eenduidig. Ze beschouwen dit als een zaak voor medewerkers en leidinggevenden samen: 'De meeste meldingen komen bij de leidinggevende, dat is ook ons uitgangspunt' en 'Het is aan de leidinggevende om onderzoek te (laten) doen'. Ook wanneer een vertrouwenspersoon integriteit betrokken raakt bij een melding van een misstand, zijn ze unaniem over het oplossen ervan: 'Zoveel mogelijk moet terug de lijn in'.

Over de manier waarop de VPI's hieraan moeten bijdragen, hebben ze wisselende ideeën. De een ziet zichzelf als een klankbord en begeleider voor zowel medewerkers als leidinggevenden voor alles wat met integriteit te maken heeft. Een ander wil alleen medewerkers adviseren over een problematische relatie met hun leidinggevende, zodat die het samen kunnen oppakken. Overigens wordt ook dan de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon integriteit als cruciaal beschouwd: 'Ik adviseer altijd om in het gesprek met de leidinggevende aan te geven dat ze met mij hebben gesproken. Dan weet de baas 'ik moet het serieus nemen, het is al ergens anders bekend'.'

6.5 Bescherming en vertrouwelijkheid

De ondervraagde vertrouwenspersonen integriteit geven aan dat het bestaan van de klokkenluidersregeling meerwaarde heeft bij de bescherming van melders. De enkele aanwezigheid van een regeling biedt melders meer veiligheid dan voorheen – 'het is helder dat ontslag niet meer kan' – waardoor 'de regeling net een duwtje in de rug kan zijn om te melden' en 'leidinggevenden meldingen serieuzer moeten nemen'. Ze benadrukken echter ook dat een regeling geen garantie biedt dat de melder daadwerkelijk wordt beschermd: 'Dat iemand wordt wegzet is niet te vermijden'. Daarbij wordt door hen overigens ook opgemerkt dat het altijd mogelijk is dat het organisatiebelang om zonder een medewerker verder te gaan, opweegt tegen het individuele belang van de betreffende medewerker.

Geen van de regelingen biedt melders volledige vertrouwelijkheid. Alleen de klokkenluidersregelingen voor de sectoren Waterschappen en Gemeenten melders bieden een vorm van vertrouwelijkheid. Medewerkers kunnen in deze gevallen, op hun eigen verzoek, met behulp van een VPI een vermoeden van een misstand kenbaar maken aan een leidinggevende zonder dat dit naar hen herleidbaar is. In de klokkenluidersregeling van de gemeente Rotterdam staat bijvoorbeeld: 'De ambtenaar kan de vertrouwenspersoon verzoeken zijn identiteit bij het hoofd van dienst of leidinggevende niet bekend te maken'.[114]

---

[113] In de Handreiking Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI) van het ministerie van BZK wordt ook al benadrukt dat een VPI 'niet de enige maatregel kan zijn ter bevordering van de integriteit van een organisatie' (p. 6).
[114] Klokkenluidersregeling Gemeente Rotterdam (2003), Gemeenteblad 95, p. 1

Dat biedt in de praktijk echter slechts een beperkte garantie op volledige vertrouwelijkheid. Een VPI vertelt: 'Anonimiteit kan een vertrouwenspersoon integriteit niet garanderen. Daar waarschuw ik mensen ook altijd voor. Met feiten is het al snel herleidbaar, zeker bij een politieonderzoek'. Dit betekent dat de term vertrouwenspersoon de lading niet dekt in veruit de meeste gevallen dat medewerkers hen vertellen over hun vermoedens van misstanden. Zeker gezien de potentiële nadelen voor melders wanneer zij interne misstanden aan de kaak stellen, is de suggestie dat ze bij een vertrouwenspersoon vertrouwelijk kunnen melden misleidend te noemen.

Over de beschermende functie van de vertrouwenspersoon integriteit in de praktijk zijn de meningen in de enquêtes voor ambtenaren verdeeld. Er zijn evenveel respondenten die dit positief als negatief beoordelen, en het meest gegeven antwoord is hier neutraal.

De ruimte die een vertrouwenspersoon integriteit krijgt om te bepalen hoe vertrouwelijk hij of zij met het gemelde omgaat, verschilt tussen organisaties. Een vertrouwenspersoon vertelt: 'Ik zeg meteen dat ik bepaal of ik het bevoegd gezag op de hoogte stel. Als het gaat om een strafbaar feit moet er aangifte worden gedaan. De melder wil soms een vrijblijvend gesprek, het hart luchten en meer niet, maar dat kan niet altijd'. Een andere zegt: 'Bij ons stuurt de melder dit. Als de melder niet wil dat ik zijn verhaal met iemand anders bespreek, dan kan ik er niets mee. Tenzij het echt om een misdrijf gaat'. Een derde reageert: 'Bij ons gaat het een stapje verder. Een medewerker meldt een misstand bij de vertrouwenspersoon integriteit en dan is het in handen van de beleidsgroep integriteit, die groep bepaalt'.

De klokkenluidersregelingen bieden niet alleen melders maar ook vertrouwenspersonen integriteit meer veiligheid. In de Handreiking Vertrouwenspersoon Integriteit staat vermeld: 'De VPI bevindt zich in een kwetsbare positie tegenover de werkgever en collega's. Om te kunnen bewerkstelligen dat de vertrouwenspersoon zijn functie volledig onafhankelijk kan uitvoeren moet hij niet hoeven te vrezen voor vergeldingsmaatregelen wanneer hij bijvoorbeeld een werknemer bijstand verleent die een klacht indient over niet-integer handelen van zijn werkgever'.[115] Alle vertrouwenspersonen in de focusgroep herkennen dit in hun dagelijkse praktijk. 'Ik heb niet het idee dat het voor mij als persoon spannend kan worden'. In twee van de negen interviews met individuele vertrouwenspersonen wordt dit beeld genuanceerd. Een van hen vertelt: 'Je hebt als VPI een beperkte houdbaarheidsdatum. Na een zware melding raak je het vertrouwen van het management kwijt. Niet alleen melder, maar ook VPI raakt dan beschadigd'. De ander geeft aan: 'Het is geen veilige plek: de VPI is niet geliefd bij het management'. Geen van de vertrouwenspersonen in dit onderzoek heeft echter zelf nadelen ondervonden van zijn of haar nevenfunctie als vertrouwenspersoon integriteit.

6.6 Gewenste positie in de organisatie

Alle ondervraagde vertrouwenspersonen integriteit zijn medewerkers die deze taak naast hun reguliere functie uitvoeren. Het is ook mogelijk dat een medewerker in zijn of organisatie volledig als VPI werkt of dat de taak is belegd bij een medewerker van de Arbo-dienst. Op de vraag waar vertrouwenspersonen integriteit het beste in de organisatie gepositioneerd kunnen zijn, reageren de ondervraagden uitgebreid op het verschil tussen het 'hoog' of 'laag' in de organisatie zitten, als ook op het verschil tussen 'binnen' of 'buiten' de organisatie werkzaam zijn.

Ze dragen verschillende argumenten aan dat het beter is dat een vertrouwenspersoon integriteit zich relatief hoog in de hiërarchie van de organisatie bevindt. Ten eerste

[115] Ministerie van BZK (2003), p. 14

veronderstellen ze dat het anders minder meldingen oplevert: 'Je meldt niet aan iemand in een lagere schaal'. Ten tweede hebben ze de ervaring dat een vertrouwenspersoon in de hele organisatie als 'serieuze gesprekspartner' moet worden gezien - en dus 'de capaciteit moet bezitten om een behoorlijk gesprek aan te gaan met hogere leidinggevenden' en 'met enig gezag ergens moet binnenlopen' – om verschil te kunnen maken. Ten derde vermoeden ze dat een vertrouwenspersoon dan meer kan betekenen in het voorkómen van schendingen: 'Als je gewoon eens binnenloopt bij directies, dan kan je signalen over het functioneren van de organisatie breder delen'. Ze geven minder argumenten voor een vertrouwenspersoon integriteit in het midden of lager in de hiërarchie, maar deze overwegingen wegen voor hen wel bijzonder zwaar: 'Je moet niet te veel afstand tussen melder en vertrouwenspersoon creëren' en 'Je leidinggevende als vertrouwenspersoon werkt natuurlijk niet'.

Deze bevindingen sluiten aan bij de conclusies en aanbevelingen uit de Handreiking VPI van het ministerie van BZK. Aan de ene kant wordt gesteld: 'Het is doorgaans niet aan te bevelen mensen te benoemen die (te) hoge posities binnen de organisatie innemen. Dit speelt met name een rol bij het aan de orde (durven) stellen van relatief kleine (ogenschijnlijk) onbeduidende zaken (…) terwijl het vanuit preventief oogpunt juist belangrijk is dat ook kleine incidenten makkelijk doorgesproken kunnen worden met de VPI. (…). Een ander nadeel van een hoge VPI-functionaris is dat deze doorgaans een (te) drukke agenda heeft'.[116] Aan de andere kant wordt in de Handreiking VPI betoogd: 'Nadeel van een VPI die te laag in de organisatie zit, is dat deze moeilijk toegang heeft tot de leiding en misschien onvoldoende 'slagkracht' heeft om bepaalde meldingen of integriteitkwesties bij de leiding onder de aandacht te krijgen. Daarnaast zou het zo kunnen zijn dat (te) lage VPI-functionarissen in onvoldoende mate op het vertrouwen kunnen rekenen van medewerkers uit de hogere ambtelijke regionen'.[117]

In de focusgroep van vertrouwenspersonen integriteit in dit onderzoek ontstaat de praktische definitie van de optimale positie van een VPI: 'Een functie in de buurt van de top van de organisatie of het zelfstandige organisatieonderdeel, maar als persoon laagdrempelig'. Alle argumenten tegen elkaar afwegend over de hiërarchische positie van de VPI in de organisatie, kan het meeste gewicht worden toegekend aan de ervaring van VPI's dat meldingen aan vertrouwenspersonen in een lagere salarisschaal nauwelijks plaatsvinden. Dit pleit voor een 'hoge' VPI, mits hij of zij benaderbaar is voor alle medewerkers.

De ondervraagden zijn unaniem van mening dat een vertrouwenspersoon integriteit beter geen bekende van de melder kan zijn, maar dat hij of zij wel in de organisatie moet werken. Over het melden aan bijvoorbeeld een ombudsman zijn ze niet enthousiast: 'Nee, die kent de organisatie niet van binnen' en 'Dan moet de melder met zijn verhaal naar buiten treden, in ieder geval voor zijn gevoel is dat dan buiten'. Dit gevoel zal sterker zijn bij de Nationale ombudsman dan bij een gemeentelijke ombudsman. Als positieve kant van een ombudsman wordt genoemd dat er dan mogelijk minder arbeidsconflicten worden gemeld, dus minder 'oneigenlijke' meldingen van vermoedens van misstanden worden gedaan.

In de huidige klokkenluidersregelingen en in de Handreiking Vertrouwenspersoon Integriteit is geen aandacht voor de kwaliteitsborging van VPI's. De ondervraagde vertrouwenspersonen hebben geen (organisatieoverstijgende) intervisiemogelijkheden of intercollegiale toetsing, er is geen opleiding over de rol en de handelingsmogelijkheden van vertrouwenspersonen integriteit, en ze kunnen zich niet certificeren. Bij dat laatste punt wordt door een aantal vertrouwenspersonen in de focusgroep wel meteen de vraag opgeworpen of kleine organisaties hierbij gebaat zijn: 'Zijn zoveel toeters en bellen nodig in een kleine club, wat vraag je dan wel niet van ze'. Een gunstige uitzondering in dit verhaal is de Belastingdienst, waar juist een aantal kwaliteitsmaatregelen zijn genomen om kennisdeling en intervisie tussen VPI's te bevorderen.

[116] Ministerie van BZK (2003), p. 13
[117] Idem

Dat de praktijk weerbarstig kan zijn, wijst een intern onderzoek van de gemeente Rotterdam uit. Daarin wordt geconstateerd dat VPI's, ondanks dat zij deelnemen aan een netwerk vertrouwenspersonen integriteit, 'te weinig tijd voor netwerk en communicatie' ervaren.[118] Beleid en regels voor kwaliteitsborging van VPI's dienen dus gepaard te gaan met concrete faciliteiten.

De ondervraagde vertrouwenspersonen zijn unaniem in hun behoefte aan intervisie: 'leren van elkaar', 'uitwisselen hoe je iets aanpakt', 'casusbesprekingen' missen ze nu. Ook pleiten ze voor een meer concrete ministeriële handreiking met aandachtspunten en meer praktische handvatten (bijvoorbeeld in de vorm van praktijkvoorbeelden) voor het invullen van de rol van vertrouwenspersonen integriteit. Graag zien ze een sterkere formele rol voor zichzelf weggelegd in de klokkenluidersregeling, waarbij ze benadrukken dat deze altijd bezien moet worden in relatie tot alle type meldingen.

6.7 Algemeen beeld

In dit hoofdstuk wordt de rol van de vertrouwenspersoon integriteit (VPI) geëvalueerd aan de hand van twee vragen. De eerste vraag luidt wat de rol is van de vertrouwenspersoon integriteit bij het bevorderen van intern melden en het opsporen van misstanden. De tweede vraag luidt in hoeverre VPI's bescherming kunnen bieden aan ambtelijke klokkenluiders. Het antwoord op de eerste vraag is dat de VPI's een nuttige rol vervullen mits zij daar de ruimte voor krijgen en door de leidinggevenden in de organisatie positief wordt gereageerd op de meldingen.

Zo blijkt aan de ene kant uit de enquêtes en interviews in dit onderzoek dat VPI's een rol spelen in het bevorderen van het melden en het opsporen van misstanden. De bekendheid van VPI's is groot: ruim drie op de vier ambtenaren (76,9%) is op de hoogte van het bestaan ervan. Ook blijkt er onder ambtenaren groot vertrouwen in de bescherming die een VPI kan bieden. Ofschoon een relatief klein aantal vermoedens wordt gemeld bij de vertrouwenspersoon (10,5%) voeren de ondervraagde VPI's met enige regelmaat gesprekken met (potentiële) melders in de rol van klankbord of adviseur. Hieruit kan worden afgeleid dat de aanwezigheid van de VPI dus van positieve invloed is op (het denken over) het melden van vermoedens, en daarmee mogelijk op het oplossen van misstanden in een organisatie.

Aan de andere kant speelt een meldingscultuur onder leidinggevenden een grote rol in het bevorderen van intern melden. Zowel de interviews met vertrouwenspersonen als de interviews met ambtenaren met (al dan niet gemelde) vermoedens van misstanden laten een duidelijk beeld zien: wanneer leidinggevenden niet of voor de melder negatief op meldingen reageren, werkt dit zeer belemmerend voor het melden van vermoedens van misstanden. De aanwezigheid en activiteiten van een vertrouwenspersoon zijn dan niet voldoende om het melden te bevorderen. Met andere woorden, alleen een vertrouwenspersoon integriteit is onvoldoende voor een effectief integriteitbeleid.[119]

Als antwoord op de vraag in hoeverre VPI's bescherming kunnen bieden aan ambtelijke klokkenluiders kan gesteld worden dat VPI's hiertoe over het algemeen weinig mogelijkheden hebben. Geen van de klokkenluidersregelingen biedt de melder anonimiteit en slechts twee van de zes publieke sectoren kent een (model)regeling waarin melders een vorm van vertrouwelijkheid via de VPI wordt geboden.

Alleen in de regelingen voor Waterschappen en Gemeenten kan de VPI de rol aannemen van tussenpersoon in het meldingsproces zonder de identiteit van de melder bekend te maken. Echter, ook dit biedt de melder van misstanden in de praktijk slechts beperkte garantie op volledige vertrouwelijkheid. Wanneer het vermoeden bekend wordt in de organisatie, en zeker

[118] Rapportage evaluatie van de klokkenluiderregeling (2008), pag. 13

[119] In de Handreiking Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI) wordt al benadrukt dat een VPI 'niet de enige maatregel kan zijn ter bevordering van de integriteit van een organisatie' (p. 6).

wanneer er een onderzoek naar het vermoeden wordt uitgevoerd, is niet uit te sluiten dat de melding herleidbaar is naar de melder. De term *vertrouwens*personen integriteit dekt de lading dus niet in veruit de meeste gevallen dat medewerkers hen vertellen over hun vermoedens van misstanden.

Mocht de wetgever de effectiviteit van vertrouwenspersonen integriteit willen vergroten, in termen van het melden en opsporen van misstanden en het beschermen van klokkenluiders, dan zijn er verschillende mogelijkheden denkbaar, al dan niet gecombineerd:

1. Het versterken van een meldingscultuur onder leidinggevenden, aangezien een VPI zonder deze meldingscultuur nauwelijks effectief kan zijn. Dit kan bijvoorbeeld bereikt worden door campagnes in het kader van het integriteitbeleid meer te richten op lijnverantwoordelijken met de vraag hoe om te gaan met meldingen. Een andere optie om de meldingscultuur onder leidinggevenden te versterken, is het structureel agenderen van het onderwerp in overleg tussen leidinggevenden en in hun overleg met medewerkers. Dit is ook voorgeschreven in de Ambtenarenwet: 'Het bevoegd gezag (…) voert een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie'.[120]
2. Op basis van het materiaal kan er geen eenduidige aanbeveling worden gedaan ten aanzien van de positie van de VPI in de organisatie, maar tekenen zich wel de contouren van een voorkeurspositie af. Het gaat daarbij om een combinatie van functie en persoon: als functie relatief hoog in de hiërarchie van de organisatie (om hiërarchisch gezag te hebben en gemakkelijk contact met het management te onderhouden), en als persoon laagdrempelig (om het vertrouwen te genieten van medewerkers en toegankelijk voor ze te zijn). Daarnaast is het van belang dat de VPI geen lijnverantwoordelijke is van de melder, aangezien de VPI-rol van tussenpersoon tussen melder en leidinggevende dan komt te vervallen en bovendien minder sprake is van vertrouwelijkheid voor de melder.[121] Ook is de functie van (staf)hoofd Personeelszaken niet aan te bevelen, aangezien de ervaring van VPI's leert dat hier arbeidsconflicten op zijn plek zijn, die juist niet bij een VPI thuis horen. De concrete invulling van de rol van VPI is daarmee zowel afhankelijk van de specifieke mogelijkheden en omstandigheden in de organisatie en als van de persoon van de VPI.
3. Het aanpassen van de klokkenluidersregelingen publieke sector zodanig dat de VPI, op verzoek van de melder, een vorm van *vertrouwelijkheid* kan bieden. Dit betekent dat de regelingen in de sectoren Rijk, Defensie, Provincies en Politie - net als de huidige regelingen van Gemeenten en Waterschappen – de voorwaarde stellen dat een meldende ambtenaar de VPI kan verzoeken zijn of haar identiteit niet bekend te maken bij het bevoegd gezag.
4. Het verbeteren van de kwaliteitsborging van VPI's. Dit kan bijvoorbeeld bereikt worden door het eisen of faciliteren van (organisatieoverstijgende) intervisiemogelijkheden of intercollegiale toetsing, een opleiding over de rol en de handelingsmogelijkheden van vertrouwenspersonen integriteit en/of het uitbrengen van een praktijkgericht vervolg op de Handreiking Vertrouwenspersoon Integriteit (VIP).
5. Het wijzigen van de functiebenaming *vertrouwens*persoon integriteit, om de misleidende suggestie weg te nemen dat als tussenpersoon in alle gevallen vertrouwelijkheid kan worden geboden. Ofschoon een naamwijziging de VPI niet effectiever maakt in het beschermen van melders ten opzichte van hun werkgever, kan het potentiële melders beter beschermen tegen eventuele persoonlijke nadelen van het melden. Hoe meer helderheid bestaat over de

[120] Art. 125quater, onder a AW

[121] Dit wordt ook al aangegeven in de Handreiking VPI, Ministerie van BZK (2003), p. 14: 'De VPI die ook lijnverantwoordelijke is dient - vanwege de objectiviteit - geen VPI te zijn voor de mensen die onder hem in de lijn zitten'.

(on)mogelijkheden van bescherming, hoe beter medewerkers immers consequenties van het melden kunnen overzien. Termen die de rol van de VPI reëler omschrijven, zijn bijvoorbeeld *tussen*persoon integriteit of *adviseur* integriteit.

Hoofdstuk 7. De Commissie Integriteit Overheid

7.1 Inleiding

De Commissie Integriteit Rijksoverheid vormde het sluitstuk van de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand. De commissie is in 2001, tegelijk met de regeling, ingesteld. Vanaf maart 2006, toen de regeling is opgenomen in het ARAR en in een aantal specifieke rechtspositieregelingen, heeft zij de bredere naam Commissie Integriteit Overheid gekregen.[122] De commissie is de externe instantie waar melders vanuit de sectoren Rijk, Defensie, Politie en de Provincies terecht kunnen.

De commissie heeft tot taak om meldingen van misstanden te onderzoeken en het bevoegd gezag daarover te adviseren. Zij is het sluitstuk van de regeling, omdat melders zich in beginsel pas tot de commissie kunnen wenden wanneer zij eerst de misstand intern aan de orde hebben gesteld. Slechts in uitzonderlijke gevallen, wanneer er sprake is van zwaarwegende belangen, kan een melder zich rechtstreeks tot de commissie wenden. De commissie is tripartiet samengesteld en bestaat in beginsel uit 3 leden en 3 plaatsvervangende leden. Zij wordt bijgestaan door een secretaris en een plaatsvervangend secretaris en is ondergebracht bij het CAOP.

In dit hoofdstuk staat de zesde deelvraag in dit onderzoek centraal: Wat is de rol van de Commissie Integriteit Overheid bij het bevorderen van het intern melden en opsporen van misstanden en bij het beschermen van klokkenluiders? Om deze vraag te beantwoorden wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de bekendheid van de commissie, de aard en afhandeling van de zaken, het opsporen van misstanden, en de bescherming door de commissie van ambtelijke klokkenluiders.[123]

7.2 Bekendheid van de commissie

Uit de survey rijst het beeld op van een commissie die onbekend en onbemind is. De regeling, en daarmee ook het bestaan van de commissie, is slechts bij een beperkt deel (30%) van de ambtenaren bekend. Uit de survey blijkt ook dat de commissie slechts bij een zeer beperkt deel van de respondenten (het meeste) vertrouwen geniet. Aan de respondenten is gevraagd in welke actoren zij het meeste vertrouwen hebben. Deze vraag viel uiteen in drie delen. Allereerst is gevraagd: Indien u een misstand tegenkomt en deze wilt melden, bij wie heeft u het meeste vertrouwen dat er iets aan wordt gedaan? Uit een lange lijst van actoren werden zij geforceerd om één keuze te maken. De externe klokkenluidercommissie wordt als derde genoemd door iets meer dan 9% van de respondenten. Vervolgens is gevraagd bij wie de ambtenaren verwachten dat hun positie als melder de meeste bescherming geniet. De externe klokkenluidercommissie komt hier pas op de vijfde plaats (8,9%), vlak na Meld Misdaad Anoniem. Als laatste is gevraagd tot wie ambtenaren zich het eerst zouden wenden als zij alles afwegen. De externe commissie komt hier op de vierde plaats (6,3%), na de werkgever, de VPI en vakbond.

---

[122] Stb. 2006, 130

[123] De evaluatie van de commissie is gebaseerd op bestudering van de jaarverslagen van de commissie, alle door de commissie gepubliceerde adviezen, en een gesprek (d.d. 5 november 2007) met de huidige voorzitter van de commissie (mr. Th.G. Drupsteen), de (nieuwe) secretaris (mw. mr. M.J.W. Drent) en de plaatsvervangend secretaris (mr. C. Sparrius). Ook is gebruik gemaakt van de informatie die uit de surveys en de interviews met melders naar voren is gekomen.

7.3 Aard en afhandeling zaken commissie

De commissie heeft in de eerste jaren van haar bestaan een betrekkelijk gering aantal meldingen te behandelen gekregen. In 2007 heeft de Commissie voor het eerst enkele gesprekken gevoerd met potentiële melders over de opportuniteit van een melding. Van de vijf gesprekken in 2007 waren twee gesprekken met dezelfde groep melders. Twee (groepen van) melders hebben vervolgens een formele melding ingediend; de andere twee (groepen van) melders hebben na het gesprek daarvan afgezien. Tabel 7.1 geeft een overzicht van het aantal meldingen en de afhandeling van de zaken door de commissie:

Tabel 7.1 Afhandeling meldingen bij Commissie Integriteit Overheid

	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**Totaal**
Meldingen		2	7	5	4	13	12	43
In behandeling genomen		2	2	1	1	1	3	10
Uitgebrachte adviezen[124]		2	1	1	1	1	1	7
Melder in gelijk gesteld		0	0	0	0	0	0	0

Bij de aard en de afhandeling van de meldingen door de commissie vallen de volgende zaken op:

1. In de periode 2002-2007 heeft de commissie aanvankelijk een zeer gering aantal meldingen gekregen. De laatste twee jaar loopt het aantal meldingen wat op, wat volgens de commissie te maken heeft met een iets grotere bekendheid van de commissie door enkele vermeldingen op internet.
2. Van de meldingen wordt ruim 75% niet in behandeling genomen of niet ontvankelijk verklaard. Slechts een gering aantal meldingen wordt door de commissie inhoudelijk bekeken. Voor zover kon worden nagegaan heeft de commissie vervolgens in slechts 7 zaken een feitelijk inhoudelijk onderzoek ingesteld.
3. Tot nu toe is in geen van de behandelde zaken de melder in het gelijk gesteld. De commissie heeft tot nu toe geen enkele misstand in de zin van de regeling geconstateerd.
4. De doorlooptijd van de zaken is lang. Wanneer een melding ontvankelijk wordt verklaard en in behandeling wordt genomen, duurt afhandeling gemiddeld 6 maanden, met uitschieters naar 10 en 11 maanden.

Het hoge percentage zaken dat niet in behandeling wordt genomen heeft veel te maken met de strenge ontvankelijkheideisen die in de regeling staan vermeld. Allereerst is de kring van meldingsgerechtigden zeer beperkt (de melder moet ambtenaar zijn in de zin van de rechtspositieregelingen, dus geen ex-ambtenaar - zodra men de dienst verlaat is men niet meer ontvankelijk; men kan alleen misstanden melden over de eigen organisatie; zelfstandige bestuursorganen vallen in de lezing van de commissie niet onder de regeling). Van de dertien meldingen die de commissie in 2006 heeft ontvangen zijn er bijvoorbeeld tien niet-ontvankelijk

[124] Niet alle adviezen zijn uitgebracht in het jaar van de melding. Zo is het in 2006 uitgebrachte advies voorbereid in 2005 en wordt daarom vermeld in het jaarverslag over dat jaar. Evenzo is het in 2005 uitgebrachte advies voorbereid in 2004. Voor de overzichtelijkheid is ervoor gekozen de uitgebrachte adviezen te vermelden bij het jaar waarin zij zijn uitgebracht.

verklaard. Acht daarvan hielden verband met de kring van personen die een vermoeden van een misstand bij de commissie kunnen melden. Het betrof daarbij onder andere meldingen van gewezen ambtenaren en van ambtenaren op wie het Algemeen Rijksambtenarenreglement niet rechtreeks van toepassing was, maar van overeenkomstige toepassing was verklaard. Dit vormde voor de commissie reden deze afbakening in het jaarverslag over dat 2006 ter discussie te stellen en de suggestie te doen de beperking van de kring tot ambtenaren in de zin van het Algemene Rijksambtenarenreglement en andere voor deze commissie van toepassing zijnde rechtspositiereglementen op te heffen. Hierdoor zouden ook diegenen die werkzaam zijn bij een zelfstandig bestuursorgaan een beroep kunnen doen op de klokkenluidersregelingen voor de sectoren Rijk, Provincies, Politie en Defensie.

In de tweede plaats zijn de drempels die in de regeling zijn aangebracht hoog (eerst intern melden; er moet bovendien sprake zijn van ernstige misstanden). Daarnaast heeft dit hoge percentage niet ontvankelijke melders ook te maken met een tamelijk formele opstelling van de (vorige) commissie en haar tamelijk beperkte uitleg van de regeling (zwaarwegende redenen om direct te melden zijn ook echt heel zwaar en de misstanden moeten heel ernstig zijn – er moet in de optiek van de commissie sprake zijn van ernstig disfunctioneren).

7.4 Opsporen van misstanden

Uit de survey blijkt dat slechts een klein aantal respondenten de commissie noemt als instantie bij wie men het meeste vertrouwen heeft dat er wat met een melding wordt gedaan. Dat geringe vertrouwen is niet ongegrond. De commissie is op dit moment, ook in haar eigen ogen, nog weinig effectief als het gaat om het opsporen van misstanden. Zoals hierboven reeds werd vastgesteld heeft de commissie tot nu toe geen enkele misstand in de zin van de regeling opgespoord. Dat heeft met een aantal kwesties te maken.

1. De commissie beschikt nauwelijks over onderzoeksfaciliteiten. De ondersteuning van de commissie bestaat in feite slechts uit een eenhoofdig, juridisch georiënteerd secretariaat dat maar beperkte tijd beschikbaar heeft. Een staf met specifieke onderzoekscompetenties en expertise, bijvoorbeeld op het terrein van forensische accountancy, ontbreekt volledig. Er is tot nu toe ook geen specifieke expertise ingehuurd.
2. De commissie heeft ook geen specifieke bevoegdheden of dwangmiddelen die zij bij haar onderzoek van meldingen zou kunnen inzetten. Men is daarbij volledig afhankelijk van de medewerking van de betrokken organisatie. Het onderzoek bestaat in belangrijke mate uit schriftelijke hoor en wederhoor. Er is geen enkele garantie dat de commissie in staat is om bij misstanden de onderste steen boven te halen.
3. De commissie heeft geen duidelijke missie of strategie. Het verloop onder de commissieleden en het secretariaat was de afgelopen jaren groot.
4. De commissie heeft nog weinig gezag opgebouwd en de adviezen van de commissie trekken nog nauwelijks de aandacht.

De commissie opereert in feite niet als een onderzoeksinstantie, maar als een commissie voor bezwaar en beroep. De commissie legt de regeling beperkt uit, zeer veel aandacht gaat uit naar ontvankelijkheids- en zorgvuldigheidseisen, de commissie verricht geen zelfstandig onderzoek, maar werkt op basis van het horen van partijen. Ook valt op dat adviezen die de commissie uitbrengt sterk zijn gejuridiseerd.

7.5 Rechtsbescherming ambtelijke klokkenluider

Uit de survey blijkt ook dat slechts weinig respondenten verwachten dat ze bij de commissie de meeste bescherming genieten. De commissie constateert zelf ook uit informele gesprekken met (potentiële) melders dat angst voor represailles hen ervan weerhoudt zich tot de commissie te wenden. Geconstateerd moet worden dat de commissie in de praktijk nauwelijks in staat is gebleken om klokkenluiders enige bescherming te bieden. Dat heeft met een aantal zaken te maken:

1. De regeling voorzag aanvankelijk niet in een hoge mate van vertrouwelijkheid. Meldingen werden niet vertrouwelijk behandeld en de melder bleef tijdens de procedure niet anoniem.[125] In 2006, in het nieuwe instellingsbesluit van de CIO, is daarin inmiddels voorzien. Tegenwoordig kan de melder de commissie verzoeken om zijn of haar anonimiteit te waarborgen.[126]
2. In de regelingen zelf is niet voorzien in enige specifieke vorm van rechtsbescherming voor melders – anders dan een bepaling, conform artikel 125quinquies, lid 3 van de Ambtenarenwet, dat melders die de procedure volgen geen nadelige gevolgen voor hun rechtspositie zullen ondervinden. Dit benadelingsverbod wordt verder geen kracht bij gezet in de vorm van concrete voorzieningen.
3. De commissie treedt tot nu toe zo min mogelijk in rechtspositionele kwesties, zelfs als deze samenhangen met de melding en mogelijk het gevolg zijn van represailles. Een voorbeeld hiervan is de melding van een communicatieadviseur van het Bureau Schadefonds Geweldsmisdrijven van het ministerie van Justitie. Hij stelde in 2003 een aantal vermoede misstanden intern aan de orde. Een schorsing volgde, die naderhand weer werd herroepen. In een latere reorganisatie werd zijn functie opgeheven. Nadat het bevoegd gezag oordeelde dat geen sprake was van een misstand en dat de communicatieadviseur niet de beschermingsconstructie kon inroepen die de klokkenluidersregeling biedt, wendde de adviseur zich tot de commissie. Hij verzocht onder andere om vast te stellen dat hij recht had op rechtsbescherming. De commissie ging niet op dat verzoek in. Zij concludeerde: 'Niettemin zijn er maatregelen genomen waarmee betrokkene in een positie is gebracht die vergelijkbaar is met die van een melder in de zin van bedoelde interne klokkenluidersregeling. Of daarmee voldoende zorgvuldig met de belangen van betrokkene is omgegaan, is (…) niet ter beoordeling aan de Commissie.' In dat verband oordeelde de commissie: 'Indien een melder van een misstand meent dat hij als gevolg van het doen van zijn melding (…) in zijn rechtspositie is benadeeld, staat de weg open van beroep en daaraan voorafgaand, bezwaar op grond van de Algemene wet bestuursrecht.'[127]
4. Zelfs als de commissie zich wel zou willen bezighouden met het beschermen van de belangen van melders, heeft ze geen bevoegdheden of juridische middelen om een melder enige formele rechtsbescherming te bieden – daarvoor dient een benadeelde zich tot de ambtenarenrechter te wenden. In de casus van de communicatieadviseur oordeelde de rechtbank Amsterdam in 2007 dat er voldoende zakelijke motieven aan de opheffing van de functie ten grondslag waren gelegd, maar dat het bestuursorgaan hem wel zo snel mogelijk aan het werk moest krijgen.[128] Toen de adviseur bijna een jaar later nog niet was geplaatst in een passende functie, oordeelde de voorzieningenrechter dat in strijd met de in de Ambtenarenwet opgenomen rechtsbescherming voor klokkenluiders.[129] Op straffe van een dwangsom moest betrokkene worden herplaatst, dan wel een passende functie voor hem

[125] Dit heeft in 2006 geleid tot een klacht bij de Nationale ombudsman. Zie Rapport 2006/159 (http://www.ombudsman.nl/rapporten_db/rapport.asp?rapportnummer=20060159)
[126] Instellingsbesluit CIO art. 6, lid 5 (Stb. 2006, 130)
[127] Advies van 23/11/05 (ABB/2005/146)
[128] Rechtbank Amsterdam, 7 februari 2007, LJN: BA5054
[129] Voorzieningenrechter rechtbank Amsterdam, 21 januari 2008, LJN: BC2421

worden gecreëerd. Voorzover kon worden nagegaan, is deze uitspraak van de voorzieningenrechter rechtbank Amsterdam tot nu toe de enige keer dat met succes een beroep is gedaan op artikel 125quinquies van de Ambtenarenwet.

7.6 Algemeen beeld

Het geheel overziende is goed te begrijpen dat de commissie, voor zover al bekend, in ieder geval onbemind is. Vanuit het perspectief van een ambtelijke klokkenluider is de gang naar de commissie zeer onaantrekkelijk. De formele drempels die zijn opgeworpen zijn zeer hoog en de procedure neemt veel tijd in beslag. Men mag alleen melden over het eigen dienstonderdeel en als men daar nog conform de rechtspositieregelingen in dienst is. Met name de eis van voorafgaande interne melding is (ook blijkens informele consultaties van potentiële melders bij leden van de commissie) een reden om de gang naar de commissie niet te maken omdat men vreest voor represailles van de leidinggevenden. Als men dan toch ontvankelijk wordt verklaard is de kans op een positief advies overigens klein omdat de commissie het begrip misstanden zeer zwaar invult. Vanuit een wellicht wat cynisch perspectief moet worden geconstateerd dat de procedure bij, en het optreden van, de commissie effectief is voorzover het gaat om het eerste subdoel van de regelingen: het bevorderen van het intern melden van misstanden. De gang naar de commissie is dermate omslachtig en onzeker dat een al te lichtvaardig extern melden van misstanden actief wordt ontmoedigd.

De kans dat de commissie ernstige misstanden op het spoor komt is gering omdat men nauwelijks over onderzoeksfaciliteiten en -competenties beschikt en grotendeels af moet gaan op de informatie die door het dienstonderdeel wordt verstrekt. Tot nu toe heeft de commissie nog geen enkele keer geconstateerd dat er sprake is van een misstand. De procedure is bovendien omslachtig en duurt lang en de commissie treedt eerder op als een commissie van bezwaar en beroep dan als een onderzoeksinstantie. Voor wie een ernstige misstand aan de kaak wil stellen zijn er wel effectievere wegen dan een gang naar de commissie.

De gang naar de commissie is bovendien niet zonder risico. De commissie treedt zo min mogelijk in rechtspositionele kwesties - ook als deze samen hangen met de melding. Zelfs als de commissie dat wel zou willen doen, heeft ze geen bevoegdheden om een melder enige formele rechtsbescherming te bieden.

Mocht men de effectiviteit van de commissie, althans in termen van het opsporen van misstanden en het beschermen van klokkenluiders, willen vergroten, dan zijn er verschillende wegen, al dan niet gecombineerd, denkbaar:

1. Het ruimer bekend maken van de regeling en van de commissie. Dat kan bijvoorbeeld door het in de publiciteit brengen van zaken waar de commissie de melder in het gelijk heeft gesteld of een misstand heeft opgespoord – als zich die in de toekomst tenminste mochten voordoen. Ook zou de vindbaarheid van de commissie op internet sterk verbeterd kunnen worden.[130]
2. Het aanpassen van de regeling waardoor enkele van de hoge drempels worden weggenomen. Daarbij kan men denken aan: zelfstandige bestuursorganen ook onder regeling brengen; meldingen ook toestaan nadat men de dienst heeft verlaten; verruiming van het begrip organisatie, waardoor ook meldingen over andere publieke organisaties mogelijk zijn. Ook kan men denken aan het minder zwaar formuleren van het begrip misstand of het verruimen van de mogelijkheden om zich rechtsreeks tot de commissie te wenden.

[130] Op dit moment heeft de commissie een beperkt bijgewerkte pagina via een sublink onder de documentenbank van het CAOP.

3. Het vervangen van de commissie door een andere externe instantie die over meer onderzoekscapaciteiten en bevoegdheden beschikt. Bijvoorbeeld de Nationale ombudsman, respectievelijk lokale ombudslieden.

Een voorbeeld van dat laatste scenario is de situatie in Vlaanderen. Deze komt in de volgende illustratie aan de orde.

Een ombudsman als sluitstuk: het voorbeeld van de Vlaamse Ombudsdienst[131]

In het Vlaamse gewest heeft men ervoor gekozen om de Vlaamse Ombudsdienst tot onafhankelijk sluitstuk te maken van de klokkenluidersregeling. Sinds 1 januari 2005 kunnen Vlaamse ambtenaren zich in verband met onregelmatigheden wenden tot de Vlaamse ombudsman. Toen trad het Klokkenluiderdecreet in werking, een aanvulling op het Vlaamse Ombudsdecreet.[132]

De Vlaamse regeling lijkt in een aantal opzichten op de Nederlandse regeling. De melder dient zich ook eerst tot zijn leidinggevende of tot de interne audit te wenden. Pas wanneer dit niet tot het gewenste resultaat heeft geleid kan men zich tot de ombudsdienst richten. Alleen wanneer de ambtenaar vreest voor represailles vanwege zijn melding kan hij zich ook rechtstreeks tot de ombudsman wenden. Er kan bovendien alleen gemeld worden over de eigen dienst en men moet aangesteld zijn als ambtenaar bij een ministerie van het Vlaamse gewest of bij een Vlaamse wetenschappelijke of openbare instelling.

De Vlaamse regeling is echter ruimer dan de Nederlandse regelingen in haar omschrijving van misstanden: het Ombudsdecreet (artikel 3.2) spreekt alleen van 'nalatigheden, misbruiken of misdrijven'. Ook de verdere uitwerking van de regeling is aantrekkelijker vanuit het perspectief van de ambtelijke klokkenluider dan de Nederlandse regeling.

Gebruik regeling

In het eerste jaar, 2005, ontving de ombudsman 2 meldingen waarvan er één in behandeling werd genomen. De melding werd uiteindelijk gegrond bevonden en er werden een aantal onregelmatigheden vastgesteld. In 2006 waren er 5 meldingen, waarvan er twee in onderzoek zijn genomen. In 2007 ontving men 4 meldingen waarvan er 2 in onderzoek zijn genomen. Eén van die zaken uit 2006 betrof een mogelijk onregelmatige aanbesteding door de Vlaamse minister van Economie. Deze zaak zorgde voor veel publiciteit. In oktober 2007 constateerde de ombudsman dat de aanbesteding inderdaad op onderdelen niet conform de regels was geweest. Vervolgens is de minister afgetreden.

Opsporing misstanden

Het inschakelen van de Ombudsdienst biedt melders meer garanties dat misstanden daadwerkelijk worden opgespoord. Omdat de klokkenluidersregeling in Vlaanderen is ondergebracht binnen het Ombudsdecreet, zijn de wettelijke onderzoeksbevoegdheden van de Ombudsman ook van toepassing in klokkenluiderszaken.[133] Zo kan de Ombudsman overheidsorganen of hun ambtenaren een dwingende termijn opleggen voor het beantwoorden van vragen, overlegging vragen van alle stukken en inlichtingen die hij van belang acht voor het onderzoeken van de melding, onderzoek ter plaatse doen (en dan bijvoorbeeld dossiers in beslag nemen), betrokkenen horen onder ontheffing van hun geheimhoudingsplicht, en zich door deskundigen laten bijstaan. In de praktijk hoeft de Ombudsman deze formele bevoegdheden niet altijd in te roepen, maar zij fungeren op de achtergrond wel als een belangrijk drukmiddel. Wanneer een organisatie niet meewerkt kan dat bovendien op zich zelf al leiden tot een negatief oordeel, met alle negatieve publiciteit die daar van uitgaat.

Voorts geldt dat de Ombudsdienst over meer faciliteiten beschikt om zelfstandig onderzoek te doen. Er zijn door het Vlaamse parlement speciale fondsen beschikbaar gesteld voor

[131] Deze paragraaf is gebaseerd op de jaarverslagen 2005 en 2006 van de Vlaamse Ombudsdienst, een gesprek met de Vlaamse ombudsman Prof B. Hubeau (d.d. 14 december 2007 in Brussel) en op Frankie Schram (2005), 'Integriteitsbeleid en klokkenluiders in het Vlaamse gewest', *Burger, bestuur en beleid*, jaargang 2, nr. 2, pp. 146-162.

[132] Decreet van 7 mei 2004 houdende wijziging van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst, wat betreft bescherming ambtenaren die melding maken van onregelmatigheden. *B.S*, 11 juni 2004, 44.014-44.015.

[133] Deze zijn neergelegd in art. 15 van het Ombudsdecreet van 7 juli 1998.

dergelijk onderzoek, men kan onderdelen uitbesteden aan specifieke financiële of forensische deskundigen of een eigen projectgroep formeren. Ook beschikt de Ombudsdienst over een uitgebreidere staf dan de Commissie Integriteit Overheid en heeft die staf meer specifieke expertise en ervaring. Ook kent de organisatie reeds een aantal routines en protocollen rond de behandeling van klachten die ook nuttig zijn bij het onderzoeken van meldingen van misstanden. Ten slotte heeft de Vlaamse Ombudsdienst expliciet tot taak om op basis van individuele klachten ook meer structureel, preventief beleid te ontwikkelen.

Bescherming klokkenluiders
Ook wat betreft het beschermen van melders heeft de Vlaamse Ombudsdienst beduidend meer te bieden dan de Nederlandse CIO. De ambtenaar die een onregelmatigheid meldt kan op zijn verzoek onder bescherming van de Vlaamse Ombudsman worden geplaatst. Deze bescherming is verder uitgewerkt in een klokkenluidersprotocol dat is ondertekend door de Vlaamse overheid en de Vlaamse ombudsman.[134] Wanneer een melder onder de bescherming van de Vlaamse ombudsman is geplaatst, mag de overheid geen tuchtsancties of andere maatregelen (ontslag, overplaatsing, ongunstige beoordeling of weigering van verlof) nemen tegen de melder die verband houden met de melding. Neemt de werkgever toch maatregelen, dan onderzoekt de ombudsman of de maatregelen in verband staan met de melding. Daarbij ligt de bewijslast bij de werkgever, die moet bewijzen dat de maatregel geen enkel verband houdt met de melding. Vanaf de vraag tot bescherming worden alle tuchtprocedures geschorst totdat de ombudsman heeft vastgesteld dat ze geen verband houden met de melding. De bescherming loopt door tot twee jaar na het afronden van het onderzoek door de ombudsman van de melding. Zowel in 2005 als in 2006 zijn melders daadwerkelijk onder bescherming geplaatst.

Algemeen beeld
Het is nog te vroeg om te een definitief oordeel te geven over de Vlaamse regeling. Zij bestaat pas drie jaar en bovendien is het integriteitbeleid in de eerste lijn nog niet goed ontwikkeld. Geconstateerd moet worden dat de Vlaamse Ombudsdienst zo niet beminder, dan toch in ieder geval bekender is dan de CIO. De verwachting is dat het aantal meldingen zal toenemen, vooral onder invloed van de recente zaak die veel aandacht heeft getrokken.

De ombudsconstructie heeft melders meer te bieden, zowel wat betreft uitzicht op een daadwerkelijk onderzoek naar misstanden als in de sfeer van bescherming. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat ook in de Vlaamse constructie de bescherming altijd betrekkelijk is. Ook in Vlaanderen is er sprake van informele consultaties door potentiële melders, die zich vervolgens veelal terugtrekken uit vrees voor represailles, bijvoorbeeld omdat zij zich realiseren dat het onder bescherming plaatsen ook betekent dat hun naam bekend zal raken binnen de eigen organisatie. Voor melders blijft gelden dat het traject een zware wissel trekt op hun persoonlijk welbevinden. De Vlaamse ombudsman is daarom een groot voorstander van het opzetten van een netwerk van vertrouwenspersonen en het voeren van een breder, preventief integriteitbeleid.

Sommige zaken, met name de politiek gevoelige zaak van de minister van Economie, trokken ook een zware wissel op de ombudsdienst zelf. De aard van de zaak en de grote politieke belangen vroegen een grote zorgvuldigheid van de - in Vlaanderen vrij kleine - staf van de ombudsman. Onderzoek naar misstanden is naar zijn aard delicater dan de reguliere toetsing van behoorlijkheid. De juridische complicaties zijn groter en datzelfde geldt voor de politieke impact. Dat vraagt om zeer zorgvuldig en geprotocolleerd optreden, om deskundige bijstand, vaak van juridische, financiële en forensische aard, en om interne specialisatie.

[134] Protocol tot regeling van de bescherming van de klokkenluiders, ondertekend op 4 juli 2005.

Hoofdstuk 8. Lessen uit het buitenland

8.1 Inleiding[135]

In de voorgaande hoofdstukken zijn de vormgeving en de werking van de Nederlandse klokkenluidersregelingen geïnventariseerd en geëvalueerd. In dit hoofdstuk worden de klokkenluidersregelingen uit een vijftal andere landen op hoofdlijnen bekeken. Dit als antwoord op de vraag welke lessen getrokken kunnen worden uit ervaringen met enkele relevante klokkenluidersregelingen in het buitenland. Het gaat om de regelingen van Zweden, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Canada.[136] Het doel is niet een volledig opgetuigde juridische en bestuurskundige vergelijking van die landen met Nederland. Dat zou het bestek van deze evaluatie te buiten gaan. Er is gezocht naar buitenlandse *best practices* als mogelijke oplossingsrichtingen voor knelpunten in de bestaande regelingen die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven.

Net als in Nederland bieden de regels van de vijf andere onderzochte landen een juridisch kader voor het proces waarin de werknemer een loyaliteitsconflict moet oplossen tussen het belang van de organisatie (waar hij deel van uitmaakt) bij *non-disclosure* en de daaraan strijdige belangen bij openbaarmaking. In die zin verschillen de nationale stelsels niet van elkaar. Grote verschillen zijn er wel in de concrete uitwerking van dat conflict en in de waardering van de onderliggende belangen. De afweging blijkt op zeer verschillende wijzen te kunnen worden gemaakt. De met openbaarmaking gediende belangen vormen een brede waaier, waaronder zowel het recht op vrijheid van meningsuiting, het bevorderen van een integer openbaar bestuur en het bestrijden van corruptie, als het oplossen van arbeidsconflicten kunnen worden geschaard. Vaak worden meerdere van deze belangen gelijktijdig gediend.

Het laat zich raden dat, afhankelijk van de in het buitenland gekozen (dominante) belangen, de klokkenluidersregelingen op verschillende wijzen zijn vormgegeven. Die keuzes hoeven in Nederland niet noodzakelijk te worden onderschreven. Het zoeken naar *best practices* is dan ook alleen zinnig, wanneer per land ook de waardering van die belangen zichtbaar wordt gemaakt. In het onderstaande worden de resultaten per land gepresenteerd. Er wordt verwezen naar de bijlage 9 bij dit rapport, waar de vergelijking in een schematisch overzicht is te vinden.

In navolging van de analyse van de regelingen in de verschillende sectoren in hoofdstuk 2 is de juridische en bestuurskundige vergelijking geconcentreerd rond de volgende kwesties:

1. *Doel van de regeling*

Een eerste kwestie betreft de vraag welke belangen naar buitenlandse maatstaven in het geding zijn en hoe ze in hun onderlinge verhouding moeten worden gewaardeerd. Zowel vanuit een oogpunt van rechtsbescherming, als van rechtshandhaving zal moeten worden voorkomen dat de betrokkene wordt fijngemalen tussen enerzijds zijn ambtsgeheim en anderzijds de bestaande wettelijke of 'morele' aangifteplichten. Daarom is onderzocht wat het doel van de klokkenluider- en de geheimhoudingregelingen is.

2. *Reikwijdte regeling*

Een tweede kwestie betreft de vraag op welke persoon de meldingsregeling precies van toepassing is. Voor deze kwestie is vooral gekeken naar de vraag of de onderzochte regeling voor de hele overheid geldt en of er sprake is van een regeling die ook voor de private sector geldt.

---

[135] Dit hoofdstuk is in hoofdzaak gebaseerd op buitenlandse wet- en regelgeving. Deze zijn vermeld in voetnoten onder de tekst. Waar deze beschikbaar waren, zijn ook secundaire juridische en bestuurskundige bronnen verwerkt.

[136] De keuze voor deze landen is in overleg met de opdrachtgever bepaald. Het gaat om landen die al enige tijd ervaring hebben met relevante klokkenluidersregelingen.

3. *Definitie misstanden*
Hoe definieert men in het buitenland een meldenswaardig feit? Ook is bekeken wie ter zake de doorslaggevende stem heeft. Is dat de wetgever geweest die de werknemer met definities stuurt, heeft de wetgever deze kwestie overgelaten aan de werkgever of is die keuze wellicht helemaal aan de werknemer zelf?
4. *Meldingsprocedure*
In hoeverre dwingt het wettelijke systeem de werknemer tot een keuze bij het aankaarten van misstanden? Daarvoor is in het bijzonder relevant of de wettelijke bepalingen de werknemer dwingen het (al dan niet eerst) intern te beproeven, bijvoorbeeld op straffe van verlies van rechtsbescherming of een vervolging wegens een schending van zijn ambtsgeheim, of dat hij de misstand ook (al dan niet meteen) extern mag aankaarten. Daarnaast zal moeten worden bekeken in hoeverre de melder in de procedure wordt betrokken. Krijgt hij 'feedback' op de door hem gedane melding? Wat kan hij doen als de procedure niet tot het door hem gewenste resultaat leidt?
5. *Rechtsbescherming*
Wat ook de voorgeschreven procedure moge zijn, in alle gevallen is de rechtspositie van de melder relevant. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar *proactieve* bescherming en *reactieve* bescherming. Bij het eerste moet worden gedacht aan de bescherming vóórdat de werkgever van een melding op de hoogte raakt, c.q. aan maatregelen die represailles beogen te voorkomen; bij de laatste aan de fase als er toch represailles zijn gevolgd. Voor de laatste categorie bestaat vaak de meeste aandacht. Maar ook de fase voordat represailles worden genomen is relevant. De werknemer zal immers het liefst zien dat er tegen hem helemaal geen actie wordt ondernomen.

8.2 Noorwegen

Historie en maatschappelijke context
In Noorwegen kwam de positie van de klokkenluider met name na aandringen van de vakbonden op de (politieke) agenda. Deze constateerden de positie van klokkenluiders als probleem bij hun leden.[137] De regeling is uiteindelijk opgenomen in de *Working Environment Act* (WEA).[138] De instandhouding van goede arbeidsomstandigheden is daarmee het dominante motief. Daarnaast is ook de *Freedom of Speech Act* in 2005 aangepast om de positie van de klokkenluider beter te beschermen. In 2007 is de WEA verder aangescherpt, met aanpassingen van onder meer de bewijslastverdeling bij (vermoede) represaillemaatregelen.

Juridisch en organisatorisch kader[139]
De gewijzigde WEA van 1 januari 2007 beoogt het recht van vrije meningsuiting voor werknemers beter vorm te geven (vgl. art. 100 Noorse Grondwet) en de klokkenluider beter te beschermen. De regeling is niet beperkt tot de overheidssector, maar omvat ook de private sector (art. 1-2). De WEA is niet de enige relevante wet. Het Noorse recht benadert de problematiek vanuit meerdere gezichtspunten en is in het bijzonder ook op de bewaking van de integriteit van het bestuur gericht. Het gaat bovendien niet alleen om 'wettenrecht'. Aanvullende regels over klokkenluiden zijn te vinden in richtlijnen over integriteit.[140] Ambtelijke geheimhouding (art. 13

[137] European Indrustrial Relations Observatory Online, http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/01/feature/no0601103f.htm (Geraadpleegd: 12 december 2007)
[138] Internet: http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download.php?tid=42156
[139] Vertalingen van de belangrijkste Noorse wetten zijn te vinden op http://www.lovdata.no/info/lawdata.html.
[140] OECD (2007), p. 4, 14; zie ook de Ethical Guidelines for the Public Service, The Ministry of Modernisation, 7 September 2005, via http://www.regjeringen.no, in het bijzonder onder 3.4: "*Whistleblowing*. Public officials must be

Public Administration Act/PAA)[141] en loyaliteit kunnen het recht op openbaarheid van bestuur (art. 5 *Freedom of information act*)[142] en de vrijheid van meningsuiting opzij zetten. Dat mag echter niet zo worden uitgelegd dat strafbare feiten e.d. kunnen worden verhuld.

De gekozen insteek (de bescherming van de werknemer en het bewaken van een goede arbeidsrelatie) zet de toon voor de meldingsregeling en -procedures en voor de bevoegde toezichthouder. Het Noorse systeem neemt de *interne* procedure tot uitgangspunt (2-4, lid 1, WEA).[143] Men benadert de zaak als een interne dialoog tussen werknemer en werkgever. De klokkenluiderprocedures en -criteria, waaronder de vraag wanneer er moet worden gemeld, worden niet of nauwelijks uitgewerkt, maar overgelaten aan de werkgever (art. 2-4 en 3-6 WEA); deze moet (in dialoog) verdere procedures opstellen. De gevallen waarin tot *externe* melding moet/mag worden overgegaan en aan wie dan moet/mag worden gemeld, zijn vrij vaag omschreven. Het is dus niet precies duidelijk wanneer en waarom men externe kanalen kan bewandelen. Toch kan ook een externe melding *justifiable* zijn, bijvoorbeeld in gevallen van corruptie. Een rechtvaardiging wordt ook vermoed als de melding in overeenstemming is met een plicht of met bedrijfsrichtlijnen (art. 2-4 WEA).

Ondanks de keuze voor de dialoog als uitgangspunt maakt de regeling ook bronafscherming door de *Employment Tribunal*¸ de bevoegde onderzoeksinstantie, mogelijk (art. 18-2).[144] Ook anoniem melden lijkt niet te zijn verboden. Dat past bij de andere belangrijke doelstelling van de regeling – het bieden van bescherming aan de werknemer. De melder geniet een vrij vergaande rechtsbescherming, waarbij men werkt met wettelijke bewijslastverdelingen. De werkgever moet, als door de werknemer contra-indicaties zijn aangedragen, bewijzen dat hij geen vergeldingsmaatregelen heeft getroffen. Men werkt ook hier met bewijsvermoedens: op de werkgever rust de bewijslast dat de betrokkene zonder rechtvaardiging de procedures heeft geschonden (waarbij aan een externe melding zwaardere eisen mogen worden gesteld) (art. 2.5 WEA).[145]

---

able to report circumstances in the public service that are worthy of criticism. Before a report is filed, an attempt should be made to sort the matter out in-house."

[141] Internet: http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19670210-000-eng.pdf

[142] Internet: http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19700619-069-eng.pdf

[143] Art. 2.4 WEA luidt: "*Notification concerning censurable conditions at the undertaking*. (1) An employee has a right to notify concerning censurable conditions at the undertaking. (2) The employee shall follow an appropriate procedure in connection with such notification. The employee has notwithstanding the right to notify in accordance with the duty to notify or the undertaking's routines for notification. The same applies to notification to supervisory authorities or other public authorities. (3) The employer has the burden of proof that notification has been made in breach of this provision."

[144] Art. 18.2 WEA luidt: "*Protection of sources of information.* When the Labour Inspection Authority is informed of circumstances that are in contravention of this Act, the name of the informant shall be kept secret. The duty of secrecy shall also apply in relation to the person whose affairs are reported."

[145] Art. 2.5 WEA luidt: "*Protection against retaliation in connection with notification*. (1) Retaliation against an employee who notifies pursuant to section 2-4 is prohibited. If the employee submits information that gives reason to believe that retaliation in breach of the first sentence has taken place, it shall be assumed that such retaliation has taken place unless the employer substantiates otherwise. (2) The first paragraph applies correspondingly in connection with retaliation against an employee who makes known that the right to notify pursuant to section 2-4 will be invoked, for example by providing information. (3) Anyone who has been subjected to retaliation in breach of the first or second paragraph may claim compensation without regard to the fault of the employer. The compensation shall be fixed at the amount the court deems reasonable in view of the circumstances of the parties and other facts of the case. Compensation for financial loss may be claimed pursuant to the normal rules."

Praktijk
Berichtgeving in de media wekt soms de indruk dat klokkenluiders in de praktijk maar weinig beschermd worden.[146] Een specifieke studie in de Noorse gezondheids- en onderwijssector laat zien dat 71% van de ondervraagden misstanden signaleert, een derde daarvan besluit over te gaan tot werkelijk melden en dat 17% van deze melders hierdoor negatieve consequenties ervaren, met name wanneer zij extern melden.[147] Als gezegd is per 1 januari 2007 de WEA gewijzigd. Over hoe deze wijzigingen uitwerken in de praktijk zijn vooralsnog geen uitspraken te doen. Overigens bestempelt de organisatie Transparency International de bescherming voor klokkenluiders in Noorwegen in 2007 nog als onvoldoende, omdat de bewijslast nog teveel bij de klokkenluider in plaats van de werkgever zou liggen.[148]

8.3 Zweden

Historie en maatschappelijke context
Anders dan de andere onderzochte landen kent Zweden geen specifieke nationale klokkenluidersregeling.[149] Dat wil niet zeggen dat er geen aandacht is voor de problematiek, maar ze is verspreid over meerdere niveaus. Dat heeft ook te maken met het Zweedse model van gedeconcentreerd bestuur, waarin het aan de talloze bestuurorganen op afstand van de centrale overheid is om zelf gedragsrichtlijnen voor werknemers op te stellen.[150] Deze publieke organisaties zijn in hoge mate vrij in het ontwikkelen van eigen beleid op dit gebied, ook al heeft de centrale overheid wel *guidelines on bribery and conflicts of interest* als richtlijn doen uitgaan.[151] Van oudsher hecht men in Zweden veel waarde aan een transparant bestuur, wat wordt gezien als een waarborg tegen corruptie, en aan de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting. De laatste geldt uitdrukkelijk ook voor overheidswerknemers.[152] Dat komt duidelijk terug in de voorschriften over de bescherming van klokkenluiders.

Juridisch en organisatorisch kader
De klokkenluiderproblematiek komt in hoofdzaak aan de orde in de *Freedom of Press Act*,[153] een wet die de persvrijheid garandeert en een breder toepassingsbereik heeft dan alleen de overheid.[154] [155] Klokkenluiders kunnen in Zweden zowel binnen als buiten de eigen organisatie

---

[146] Transparency International (2007), p. 20
[147] Skivenes & Trygstrad (2005)
[148] Transparency International (2007), p. 20
[149] Voor vertalingen van Zweedse wetteksten, zie http://www.sweden.gov.se/sb/d/3288
[150] GRECO, Sweden (2005), p. 8
[151] Internet: http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/71/67/8306aa60.pdf
[152] Zie GRECO, Sweden (2005; Regeringskanslet, *Public Access to Information and Secrecy with Swedish Authorities*, http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/68/27/b9447d55.pdf, p. 8.
[153] Internet: http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____6313.aspx.
[154] Vgl. de volgende selectie uit Hoofdstuk 1, artikelen 1-3 FPA: "*Art. 1*. The freedom of the press is understood to mean the right of every Swedish citizen to publish written matter, without prior hindrance by a public authority or other public body, and not to be prosecuted thereafter on grounds of its content other than before a lawful court, or punished herefor other than because the content contravenes an express provision of law, enacted to preserve public order without suppressing information to the public.
In accordance with the principles set out in paragraph one concerning freedom of the press for all, and to secure the free exchange of opinion and availability of comprehensive information, every Swedish citizen shall be free, subject to the rules contained in this Act for the protection of private rights and public safety, to express his thoughts and opinions in print, to publish official documents and to communicate information and intelligence on any subject whatsoever.
All persons shall likewise be free, unless otherwise provided in this Act, to communicate information and intelligence on any subject whatsoever, for the purpose of publication in print, to an author or other person

melden. In de publieke sector bestaat tussen beide wegen geen rangorde. De ambtenaar in kwestie heeft een grote keuzevrijheid. Indien gewenst kan de melding ook anoniem geschieden.[156] Het is de autoriteiten dan bij wet verboden een onderzoek naar de identiteit van de melder in te stellen.[157] Een grens wordt echter gevormd door het ambtsgeheim; die is *lex specialis* (krijgt voorrang boven algemene wetgeving),[158] maar moet tegelijk restrictief worden geïnterpreteerd.[159] Voor de interne weg dient een beroep te worden gedaan op voormelde interne richtlijnen en protocollen. Bij een redelijk vermoeden van strafbaar feit, in het bijzonder bij passieve corruptie, wordt er verwacht dat dit wordt gemeld.[160]

Het is de werkgever bij wet verboden represailles te nemen of de werknemer te ontslaan vanwege een hem onwelgevallige melding. Rechtsbescherming heeft plaats via het arbeidsrecht en via de *Freedom of Press Act*. De *Employment Protection Act* verbiedt de werkgever, als hij de identiteit wel kent, tegen de betrokkene represaillemaatregelen te nemen. Ontslag vanwege klokkenluiden is verboden, omdat dat geen objectieve reden oplevert.[161] De *Freedom of Press Act* verbiedt als gezegd expliciet het verrichten van onderzoek naar de identiteit van de melder. Beide regelingen hebben een reikwijdte die verder gaat dan alleen het melden van misstanden. Ook werkt men met verschuivingen in de bewijslastverdeling, waarbij de werknemer alleen aannemelijk hoeft te maken dat zo'n maatregel is genomen, waarna het aan de werkgever is om aan te tonen dat die maatregel niets met de melding van doen had.

Voor de meldingsprocedures zelf is er, althans in de wettelijke regeling, veel minder aandacht. Die worden aan de werkgever overgelaten. Zo is er weinig aandacht voor de vraag hoe en aan wie er precies gemeld moet worden. Dat is aan de ambtenaar, die ervoor kan kiezen intern zijn geluk te beproeven, de media te benaderen of het voor de aanpak van de misstanden verantwoordelijke overheidsorgaan te benaderen. Bij de laatste weg kan hij kiezen uit een aantal personen en instanties, waaronder – afhankelijk van de misstand – de politie, de parlementaire

---

who may be deemed to be the originator of material contained in such printed matter, the editor or special editorial office, if any, of the printed matter, or an enterprise which professionally purveys news or other information to periodical publications.
All persons shall furthermore have the right, unless otherwise provided in this Act, to procure information and intelligence on any subject whatsoever, for the purpose of publication in print, or in order to communicate information under the preceding paragraph.
Art. 2. There shall be no scrutiny of any written matter prior to printing, nor shall it be permitted to prohibit the printing thereof. Nor shall it be permitted for a public authority or other public body to take any action not authorised under this Act to prevent the printing or publication of written matter, or its dissemination among the general public, on grounds of its content.
Art. 3. No person may be prosecuted, held liable under penal law, or held liable for damages, on account of an abuse of the freedom of the press or complicity therein, nor may the publication be confiscated or impounded other than as prescribed and in the cases specified in this Act."

[155] Meij (2003)

[156] Titel 3 is getiteld 'On the right to anonymity'

[157] Art. 2 van Hoofdstuk 3 FPA luidt: "It shall not be permitted to inquire into the identity of an author or a person who has communicated information under Chapter 1, Article 1, paragraph three, in a case relating to an offence against the freedom of the press, nor shall it be permitted to inquire into the identity of the editor of non-periodical printed matter (…)." Zie ook GRECO, Sweden (2005), p. 12

[158] Vgl. art. 3 van hoofdstuk 7 FPA.

[159] Vgl. art. 4 van hoofdstuk 1 FPA; zie verder Regeringskanslet, *Public Access to Information and Secrecy with Swedish Authorities*, http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/68/27/b9447d55.pdf.

[160] Daarover GRECO, Sweden (2005), p. 15. Vgl. art. 22 Public Employment Act: "*Report for prosecution*. A person who is reasonably suspected of having committed an offence in the course of his employment must be reported for prosecution if the suspicion refers to 1. an offence under Chapter 20, Sections 1 and 2 and Section 3, first paragraph, of the Penal Code, 2. another offence, if it can be assumed that it will result in some sanction other than a fine."

[161] Art. 7 Employment Protection Act; zie ook GRECO, Sweden (2005), p. 12

ombudsman, de *Chancellor of Justice* (waar de klokkenluider zich toe kan wenden als het 'fout' gaat) en de *National Audit Office* (die staatsbreed audits uitvoert).[162] De ombudsman onderzoekt in dit kader jaarlijks 100 tot 150 cases.[163]

Praktijk
Hoewel de wetgeving volgens onderzoek juridisch en praktisch voldoende werkt en afdekt, ervaart men op dit moment de trend dat er een vermindering van informatie door mediaklokkenluiders plaatsvindt. Als een mogelijke oorzaak daarvan wordt de privatisering van voorheen publieke organisaties genoemd.[164] Ook ontvangt de Zweedse ombudsman relatief veel klachten over inbreuk op de mogelijkheden als klokkenluider op te treden met behulp van bestaande wetgeving. Deze klachten komen vooral van medewerkers van zorginstellingen, provinciale en gemeentelijke instellingen. Concrete klacht is veelal dat de werkgever – ondanks een verbod hierop – tóch onderzoekt *wie* de klokkenluider is. [165]

8.4 Verenigd Koninkrijk

Historie en maatschappelijke context
Klokkenluiders worden begin jaren negentig in het algemeen nog als figuren gezien die de vuile was buiten hangen. Een aantal concrete misstanden (mishandeling in de zorg, de Herald of Free Enterpise, de Clapham treincrash en de instorting van de financiële instelling BCCI)[166] zorgt in de jaren negentig voor een andere houding. In 1993 wordt *Public Concern at Work* (PCaW) opgericht,[167] een van de overheid onafhankelijke instantie die ononderbroken aandacht voor de problematiek heeft gevraagd.[168] Bovendien wordt na de *Civil Service Code* (1996)[169] in 1998 de *Public Interest Disclosure Act* (PIDA)[170] aangenomen. Deze wet wordt gezien als een afrekening met de diepgewortelde *old culture of fear, inertia and secrecy.* [171] De PIDA heeft tot doel het algemene belang te dienen door het oplossen van misstanden. Uitgangspunt is zowel het aanpakken van de misstanden als het beschermen van de klokkenluider.

Juridisch en organisatorisch kader
De PIDA is ingebed in de *Employment Rights Act* (1996). De regeling geldt voor zowel de overheids- als de private sector. Als wordt voldaan aan de procedure-eisen die de wet voorschrijft (*qualifying disclosure* - art. 43B PIDA),[172] geniet de klokkenluider bescherming tegen represailles/ontslag.

---

[162] GRECO, Sweden (2005), p. 13-14
[163] GRECO, Sweden (2005), p. 9
[164] Lidberg (2006), p. 154
[165] Meij (2003)
[166] FAIR, Federal Accountability Initiative for Reform, http://fairwhistleblower.ca/wblaws/other_countries.html (Geraadpleegd: 10 december 2007)
[167] PCaW, Public Concern at Work, http://www.pcaw.co.uk/about/background.html (Geraadpleegd: 11 december 2007)
[168] Uden (2003), p. 53; Myers, in: Calland & Dehn (2004), p. 118
[169] Maesschalck & Ornelis (2003), p. 544
[170] Internet: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980023_en_1
[171] Uden (2003), p. 54
[172] Art. 43A PIDA luidt: "*Meaning of protected disclosure*. In this Act a "protected disclosure" means a qualifying disclosure (as defined by section 43B) which is made by a worker in accordance with any of sections 43C to 43H."
Art. 43B PIDA luidt: "*Disclosures qualifying for protection*. (1) In this Part a "qualifying disclosure" means any disclosure of information which, in the reasonable belief of the worker making the disclosure,

In de wetgeving wordt het aangemoedigd eerst intern bij de werkgever te melden of bij de voor de misstand verantwoordelijke persoon binnen de organisatie. De wet schrijft niet voor hoe die procedures eruit moeten zien (vgl. art. 43C PIDA *a contrario*).[173] Wel worden er aan de melding zelf de nodige eisen gesteld. Zo dient de melder *in good faith* te handelen. Het gaat erom of het *dominante* motief het behartigen van het publieke belang is of niet. De werknemer moet bovendien in een *reasonable belief* verkeren dat zijn informatie accuraat is. In de wet is voorzien in de mogelijkheid voor klokkenluiders om zich tot raadgevers, bijvoorbeeld de PCaW, te wenden (art. 43D PIDA).[174] Zo kunnen potentiële klokkenluiders, zonder een schending van hun geheimhoudingsplicht, vooraf hun acties juridisch toetsen en zich laten adviseren.[175]

Ondanks de voorkeur voor de interne weg, zijn ook externe meldingen mogelijk. Het is niet verplicht dat de werknemer eerst de interne weg probeert. De externe weg kan, afhankelijk van het voorwerp van de melding, leiden naar verschillende organen (*regulatory disclosures*/*wider disclosures*).[176] [177] Als hij aan derden meldt, bijvoorbeeld toezichthouders (art. 43F; *regulatory disclosures*), gelden echter wel bijkomende eisen. Zo wordt de eis gesteld dat de informatie *substantially true* is. Nog weer verder gaan de eisen aan andere derden (art. 43G;

---

tends to show one or more of the following- (a) that a criminal offence has been committed, is being committed or is likely to be committed, (b) that a person has failed, is failing or is likely to fail to comply with any legal obligation to which he is subject, (c) that a miscarriage of justice has occurred, is occurring or is likely to occur, (d) that the health or safety of any individual has been, is being or is likely to be endangered, (e) that the environment has been, is being or is likely to be damaged, or (f) that information tending to show any matter falling within any one of the preceding paragraphs has been, is being or is likely to be deliberately concealed. (2) For the purposes of subsection (1), it is immaterial whether the relevant failure occurred, occurs or would occur in the United Kingdom or elsewhere, and whether the law applying to it is that of the United Kingdom or of any other country or territory. (3) A disclosure of information is not a qualifying disclosure if the person making the disclosure commits an offence by making it. (4) A disclosure of information in respect of which a claim to legal professional privilege (or, in Scotland, to confidentiality as between client and professional legal adviser) could be maintained in legal proceedings is not a qualifying disclosure if it is made by a person to whom the information had been disclosed in the course of obtaining legal advice. (5) In this Part "the relevant failure", in relation to a qualifying disclosure, means the matter falling within paragraphs (a) to (f) of subsection (1)."

[173] Art. 43C PIDA luidt: "*Disclosure to employer or other responsible person*. (1) A qualifying disclosure is made in accordance with this section if the worker makes the disclosure in good faith- (a) to his employer, or (b) where the worker reasonably believes that the relevant failure relates solely or mainly to- (i) the conduct of a person other than his employer, or (ii) any other matter for which a person other than his employer has legal responsibility, to that other person. (2) A worker who, in accordance with a procedure whose use by him is authorised by his employer, makes a qualifying disclosure to a person other than his employer, is to be treated for the purposes of this Part as making the qualifying disclosure to his employer."

[174] Art. 43D PIDA: "*Disclosure to legal adviser*. A qualifying disclosure is made in accordance with this section if it is made in the course of obtaining legal advice."

[175] Uden (2003); Public Concern at Work, http://www.pcaw.co.uk/help_individ/helpline.html (Geraadpleegd 2 januari 2008)

[176] Art. 43F PIDA luidt: "*Disclosure to prescribed person*. (1) A qualifying disclosure is made in accordance with this section if the worker- (a) makes the disclosure in good faith to a person prescribed by an order made by the Secretary of State for the purposes of this section, and (b) reasonably believes- (i) that the relevant failure falls within any description of matters in respect of which that person is so prescribed, and (ii) that the information disclosed, and any allegation contained in it, are substantially true. (2) An order prescribing persons for the purposes of this section may specify persons or descriptions of persons, and shall specify the descriptions of matters in respect of which each person, or persons of each description, is or are prescribed."

[177] Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) 2003, no. 1993, http://www.opsi.gov.uk/si/si2003/20031993.htm (Geraadpleegd 13 december 2007)

wider disclosures).[178] Dan wordt ook nog vereist dat (a) de melder geen persoonlijk voordeel behaalt en (b) de melding zelf, *alle* omstandigheden in acht nemende (art. 43G, lid 1, sub e j° lid 3) redelijk is en dat andere wegen geen soelaas bieden (art. 43G lid 2).

Represailles naar aanleiding van een *protected disclosure* zijn verboden.[179] De werknemer die represailles ervaart, kan bij het *Employment Tribunal* schadevergoeding of herstel van de dienstbetrekking eisen.[180] Het zwaartepunt van de bewijslast ligt in die procedure bij de werkgever (vgl. art. 48, lid 2).[181] Echter, de werknemer heeft waarschijnlijk geen bescherming als hij anoniem meldt. Hij zal dan immers niet kunnen aantonen dat hij vanwege de melding wordt getreiterd.

Praktijk

In de eerste drie jaar na invoering van de wet werden er zo'n 1200 misstanden gemeld. Tweederde van deze meldingen werd zonder rechterlijke tussenkomst opgelost. In 152 van die gevallen kwam het werkelijk tot een uitspraak, waarbij de helft (van de klokkenluiders) verloor. Van de klokkenluiders die 'wonnen', baseerde 25% zich op de PIDA, de rest op andere wetgeving. Daarnaast vervulde de PCaW in 2003 voor 761 (potentiële) klokkenluiders een adviserende functie. Het belang van de PIDA is in de afgelopen jaren toegenomen.[182]

Hoewel men met de PIDA over het algemeen tevreden lijkt, stuit deze wet op onderdelen ook op kritiek. Praktijkervaring in het VK laat bijvoorbeeld zien dat de PIDA in sommige

---

[178] Art. 43G PIDA luidt: "*Disclosure in other cases*. (1) A qualifying disclosure is made in accordance with this section if- (a) the worker makes the disclosure in good faith, (b) he reasonably believes that the information disclosed, and any allegation contained in it, are substantially true, (c) he does not make the disclosure for purposes of personal gain, (d) any of the conditions in subsection (2) is met, and (e) in all the circumstances of the case, it is reasonable for him to make the disclosure. (2) The conditions referred to in subsection (1)(d) are- (a) that, at the time he makes the disclosure, the worker reasonably believes that he will be subjected to a detriment by his employer if he makes a disclosure to his employer or in accordance with section 43F, (b) that, in a case where no person is prescribed for the purposes of section 43F in relation to the relevant failure, the worker reasonably believes that it is likely that evidence relating to the relevant failure will be concealed or destroyed if he makes a disclosure to his employer, or (c) that the worker has previously made a disclosure of substantially the same information - (i) to his employer, or (ii) in accordance with section 43F. (3) In determining for the purposes of subsection (1)(e) whether it is reasonable for the worker to make the disclosure, regard shall be had, in particular, to- (a) the identity of the person to whom the disclosure is made, (b) the seriousness of the relevant failure, (c) whether the relevant failure is continuing or is likely to occur in the future, (d) whether the disclosure is made in breach of a duty of confidentiality owed by the employer to any other person, (e) in a case falling within subsection (2)(c)(i) or (ii), any action which the employer or the person to whom the previous disclosure in accordance with section 43F was made has taken or might reasonably be expected to have taken as a result of the previous disclosure, and (f) in a case falling within subsection (2)(c)(i), whether in making the disclosure to the employer the worker complied with any procedure whose use by him was authorised by the employer. (4) For the purposes of this section a subsequent disclosure may be regarded as a disclosure of substantially the same information as that disclosed by a previous disclosure as mentioned in subsection (2)(c) even though the subsequent disclosure extends to information about action taken or not taken by any person as a result of the previous disclosure."

[179] Art. 47B PIDA luidt: "*Protected disclosures*. (1) A worker has the right not to be subjected to any detriment by any act, or any deliberate failure to act, by his employer done on the ground that the worker has made a protected disclosure. (…)"

[180] Vgl. Sections 2 e.v. PIDA.

[181] Art. 48(2) PIDA luidt: "On such a complaint [art. 47B PIDA] it is for the employer to show the ground on which any act, or deliberate failure to act, was done."
Zie ook art. 103A PIDA: "*Protected disclosure*. An employee who is dismissed shall be regarded for the purposes of this Part as unfairly dismissed if the reason (or, if more than one, the principal reason) for the dismissal is that the employee made a protected disclosure."

[182] Myers, in: Calland & Dehn (2004), p. 111

maatschappelijke sectoren minder wordt opgepakt (zoals bijv. in de vrijwilligerssector) en meer bekendheid behoeft.[183] Ook blijkt dat het onderscheid tussen klokkenluiden en het uiten van klachten in praktijk niet altijd duidelijk wordt onderscheiden.[184] Tenslotte is een punt van veel kritiek dat de melder *in good faith* moet handelen. Dat leidt er namelijk toe dat de aandacht verschuift van de integriteit van het bestuur naar die van de melder.

8.5 Verenigde Staten

Historie/maatschappelijke context
De VS kennen een van de oudste systemen ter wereld als het gaat om het beschermen van klokkenluiders[185] en worden daarom gezien als een koploper in deze materie.[186] De ramp met de Challenger Shuttle is in 1989 een directe aanleiding voor de totstandkoming van de centrale federale *Whistleblower Protecion Act* (WPA). Het thema blijft actueel met grote klokkenluiderzaken (Jeffrey Wigand) en schandalen (FBI, Enron, Worldcom en de aanpak van 9/11). [187]

Juridisch en organisatorisch kader
De WPA is opgenomen in Titel 5 van de US Code,[188] de titel die gaat over de (federale) overheidsorganisatie en de overheidswerknemers (*Government Organization and Employees*). De wet is in de loop der jaren herhaaldelijk gewijzigd. Ze heeft primair ten doel federale werknemers te beschermen tegen *adverse consequences* als gevolg van hun meldingen. Het achterliggende doel daarvan is weer de bescherming van het publieke belang.[189] De wet is in die zin een aanvulling op wettelijke meldplichten en ethische richtlijnen voor werknemers die verlangen dat misstanden aan de kaak worden gesteld, zodat de bevoegde autoriteiten dit verder kunnen afhandelen. Ook zonder dat er zo'n wettelijke plicht is, kan echter de klok worden geluid en geniet de klokkenluider bescherming.

De WPA steunt op twee pijlers. De eerste beschermt een *covered employee*, wanneer tegen hem *prohibited personnel action* wordt ondernomen *vanwege* een *protected disclosure* (5 USC § 2302(b)(8)).[190] Represailles zijn verboden en kunnen worden ongedaan gemaakt. Geleden

---

[183] Myers, in: Calland & Dehn (2004), p. 113-118
[184] Myers, in: Calland & Dehn (2004), p. 114
[185] Maesschalck & Ornelis (2003), p. 556
[186] European Parliament (2006), p. 31
[187] FAIR, Federal Accountability Initiative for Reform, http://fairwhistleblower.ca/wblaws/other_countries.html (Geraadpleegd: 10 december 2007)
[188] Internet: http://www.gpoaccess.gov/uscode/index.html.
[189] Zie section 2 van de WPA 1989: "*PURPOSE*- The purpose of this Act is to strengthen and improve protection for the rights of Federal employees, to prevent reprisals, and to help eliminate wrongdoing within the Government by-- (1) mandating that employees should not suffer adverse consequences as a result of prohibited personnel practices; and (2) establishing-- (A) that the primary role of the Office of Special Counsel is to protect employees, especially whistleblowers, from prohibited personnel practices; (B) that the Office of Special Counsel shall act in the interests of employees who seek assistance from the Office of Special Counsel; and (C) that while disciplining those who commit prohibited personnel practices may be used as a means by which to help accomplish that goal, the protection of individuals who are the subject of prohibited personnel practices remains the paramount consideration."
[190] Sect. 2302(b)(8) luidt: "(b) Any employee who has authority to take, direct others to take, recommend, or approve any personnel action, shall not, with respect to such authority – (…) (8) take or fail to take, or threaten to take or fail to take, a personnel action with respect to any employee or applicant for employment because of - (A) any disclosure of information by an employee or applicant which the employee or applicant reasonably believes evidences - (i) a violation of any law, rule, or regulation, or (ii) gross mismanagement, a gross waste of funds, an abuse of authority, or a substantial and specific danger to

schade, c.q. gemaakte kosten kunnen worden vergoed. Daartoe kan de werknemer de bescherming van de *Merit System Protection Board* (MPSB)[191] inroepen[192] en/of de *Office of Special Counsel* (OSC; zie onder) inschakelen. De keuze voor de interne of externe weg is in hoge mate vrij, zij het dat 'gevoelige' informatie alleen aan bepaalde categorieën personen mag worden gemeld. Tegen de uitspraken van het MPSB kan men in beroep bij het *US Court of Appeals for the Federal Circuit.*

De tweede pijler van het wettelijke systeem is van meer procedurele aard en betreft in het bijzonder de rechtsingangen en de oprichting van het OSC, de federale instantie zaken die dit soort zaken onderzoekt en mogelijke overtreders aanpakt.[193] Deze kan ook ambtshalve optreden tegen *prohibited personnel action*. Degene die de klokkenluider lastig valt, mag rekenen op maatregelen. Het OSC kan *orders for corrective action* (5 USC § 1214) doen uitgaan en verzoeken om disciplinaire maatregelen tegen federale agencies/personen die de represailles namen (5 USC § 1215). De Amerikaanse wet is daarmee in hoge mate *reactief* en *repressief*; ze richt haar pijlen op de represailles die zijn gevolgd of die dreigen en bemoeit zich in veel mindere mate met de fase tussen de constatering van een misstand en de daaropvolgende melding van de klokkenluider.

Praktijk

Hoewel de VS een van de oudste klokkenluidersregelingen kennen, is de praktijk niet zonder problemen.[194] Kritische geluiden komen uit verschillende hoeken, onder meer van het *Governement Accountability Project* (GAP),[195] dat een belangrijke rol speelt als het gaat om het adviseren van klokkenluiders, maar ook vanuit het Congres. Ten eerste wordt een ongestructureerde groei van klokkenluidersregelingen geconstateerd, wat gepaard zou gaan met inconsistenties in het wettelijke systeem.[196] Debet hieraan is dat het zojuist besproken regime wordt geflankeerd door vele andere regelingen op sectoraal (bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden) en op statelijk niveau. Ten tweede zou het federale systeem 'te vijandig' zijn voor klokkenluiders. Veelvuldig wordt gewezen naar de uitspraak van het *Supreme Court* in de zaak *Garcetti vs Ceballos*,[197] waarin – kort gezegd – werd bepaald dat overheidswerknemers geen beroep op het recht op vrijheid van meningsuiting toekomt, als ze bezig zijn met de uitvoering van overheidstaken. Ook het *Federal Circuit* wordt beticht van 'vijandigheid', bijvoorbeeld doordat het zeer zware eisen stelt aan het bewijs van vermoedens van misstanden. Tussen oktober 1994 – oktober 2007 ontwikkelden klokkenluiders volgens GAP een *track record* van 2 gewonnen zaken op 183 beslissingen *on the merits* (op de inhoud) bij deze beroepsrechter. In de periode 1999 – maart 2007 werden de klokkenluiders door het MSPB in 2 van de 28 zaken

---

public health or safety, if such disclosure is not specifically prohibited by law and if such information is not specifically required by Executive order to be kept secret in the interest of national defense or the conduct of foreign affairs; or (B) any disclosure to the Special Counsel, or to the Inspector General of an agency or another employee designated by the head of the agency to receive such disclosures, of information which the employee or applicant reasonably believes evidences - (i) a violation of any law, rule, or regulation, or (ii) gross mismanagement, a gross waste of funds, an abuse of authority, or a substantial and specific danger to public health or safety;"

[191] Internet: http://www.mspb.gov/sites/mspb/default.aspx/.

[192] Vgl. 5 USC § 1121; Maesschalck & Ornelis (2003), p. 543

[193] Internet: http://www.osc.gov/.

[194] Zie bijvoorbeeld Drowkin (2007), p. 1757

[195] Zie bijv: GAP, Government Accountability Project, http://www.whistleblower.org/template/page.cfm?page_id=122 (Geraadpleegd 11 december 2007)

[196] Devine, in: Calland & Dehn (2004), p. 83

[197] Supreme Court of the United States, 30 mei 2006, *Garcetti a.o. v. Ceballo*, http://www.supremecourtus.gov/opinions/05pdf/04-473.pdf

in het gelijk gesteld. Een andere klacht is dat het OSC in praktijk zelf werkt als een bottleneck.[198] Er zijn aanhoudende klachten over de slechte toegankelijkheid van deze onderzoeksinstantie. Momenteel komen er bij het OSC gemiddeld 537 meldingen van misstanden per jaar binnen (voor 9/11 was dit aantal gemiddeld 376 per jaar; het aantal is dus drastisch gestegen). Het aantal onderzoeken vanaf 2002 dat uiteindelijk naar het Congres gaat ligt tussen de 8 en 23.[199]

De huidige wet zelf, alsmede zijn feitelijke functioneren, stuit dus op veel kritiek. Er zijn momenteel meerdere wetsvoorstellen in behandeling, zowel in het Huis van Afgevaardigden,[200] als de Senaat[201] die beogen het beschermingsregime van de WPA te versterken. Daarmee wil men onder meer een (verdergaande) uitbreiding van de reikwijdte van de wet tot bijvoorbeeld de *intelligence community*, het verduidelijken van enige begrippen en het verruimen van de rechtsingangen, in het bijzonder wanneer bestaande organen niet tijdig beslissen. De parlementaire behandeling verloopt echter moeizaam. De voorstellen worden bedreigd met een presidentieel veto en zijn nog niet in werking.

8.6 Canada

Historie/ maatschappelijke context

De 'zoektocht' naar passende wetgeving voor klokkenluiders duurt in Canada al ruim een decennium. Hoewel in 1993 al een regeling wordt beloofd door de liberale regering, duurt het nog tot 2003 voordat een eerste (maar mislukte) poging voor een wet wordt gedaan. Directe aanleiding hiervoor was *Sponsorgate,* een schandaal met sponsorgelden. In 2005 wordt er werkelijk een wet aangenomen, de *Public Servants Disclosure Protection Act 2005* (PSDPA).[202] Eind 2006 wordt bovendien de *Federal Accountability Act* aangenomen.[203] Deze wet, die een horizontaal pakket van *accountability*maatregelen introduceert, wijzigt ook de PSDPA. Ze is op 15 april 2007 in werking getreden.

Juridisch en organisatorisch kader

Het doel van de PSDPA is allereerst gelegen in het bevorderen, c.q. het in stand houden van het vertrouwen van het publiek in de integriteit van het ambtelijk bestel. De wet beoogt daarnaast een evenwicht te vinden tussen de tegengestelde belangen van ambtelijke loyaliteit en de vrijheid van meningsuiting.[204] Op basis van wettelijke bepalingen kan de werknemer verplicht zijn tot melding van misstanden, maar op basis van de bovenstaande wet geniet hij een zekere bescherming tegen represailles.

Ter realisering van deze doeleinden zijn meerdere maatregelen genomen. Ten eerste worden de werkgevers verplicht hun interne procedures op orde te brengen en *senior officers* te benoemen bij wie melding kan worden gedaan van misstanden (*wrongdoings*).[205] Daarnaast bevat

---

[198] European Parliament (2006), p. 31
[199] OSC, Office of Special Council (2006), p. 31
[200] Whistleblower Protection Enhancement Act of 2007, H.R.985, 110th Congress, 1st Session
[201] Federal Employee Protection Act, S. 274, 110th Congress, 1st Session.
[202] Internet: http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/P-31.9
[203] Internet: http://laws.justice.gc.ca/en/showdoc/cs/F-5.5
[204] Preambule PSPDA
[205] Art. 8 PSPDA luidt: "8. This Act applies in respect of the following wrongdoings in or relating to the public sector: (a) a contravention of any Act of Parliament or of the legislature of a province, or of any regulations made under any such Act, other than a contravention of section 19 of this Act; (b) a misuse of public funds or a public asset; (c) a gross mismanagement in the public sector; (d) an act or omission that creates a substantial and specific danger to the life, health or safety of persons, or to the environment, other than a danger that is inherent in the performance of the duties or functions of a public servant; (e) a serious

de wet voorschriften inzake de meldingsprocedure zelf. Deze doen denken aan de Britse PIDA, doordat een drietrapsprocedure wordt gecreëerd.[206] Binnen deze grenzen kan de werknemer, mits is voldaan aan alle eisen, zelf kiezen welke weg hij kiest. Dat kan ook de externe weg zijn,[207] behalve wanneer de melding informatie betreft die volgens de wet geheim moet worden gehouden. In dat geval gaat de geheimhoudingsplicht voor.[208]

Ter bescherming van de melder kent de wet ook een regime voor de bescherming van *public servants* tegen represailles. Voor die taak is de nieuw opgerichte, onafhankelijke *Public Sector Integrity Commissioner* (PSIC)[209] de eerstverantwoordelijke instantie. Deze bekijkt de klacht, beoordeelt of verder onderzoek nodig is en brengt de zaak waar nodig aan bij het *Public Servants Disclosure Protection Tribunal* (PSDPT). De laatste kan represailles ongedaan maken[210] en ook disciplinaire maatregelen[211] treffen. Anders dan in de VS kan de *public servant* niet direct naar deze instantie; hij is aangewezen op het oordeel van de PSIC.

Op de keuzes die door de wetgever zijn gemaakt is overigens ook kritiek geleverd. Het *Federal Accountability Initiative for Reform* (FAIR), overigens geleid door oud-klokkenluiders, wijst erop dat de melder, nadat de zaak is aangebracht bij de PSIC het initiatief kwijt is. De PSCIS beoordeelt zelfstandig wat ze met de zaak doet, wie ze van de klacht op de hoogte stelt en of ze de rechter inschakelt. Op de werknemer rust bovendien een aanzienlijke bewijslast. Anders dan de meeste andere hier besproken landen, kent de regeling ook geen voorzieningen inzake de bewijslastverdeling. De melder wordt daarmee volgens FAIR buiten spel gezet, te meer omdat hem nauwelijks andere rechtsingangen ter beschikking zijn gesteld.

Praktijk

De nieuwe wet is pas kort geleden in werking getreden. Dat betekent dat er nog weinig praktische ervaring mee is. Informatie hierover is niet bekend. De *Public Sector Integrity Commissioner* werd pas in juni 2007 benoemd.

---

breach of a code of conduct established under section 5 or 6; and (f) knowingly directing or counselling a person to commit a wrongdoing set out in any of paragraphs (a) to (e). (g) [Repealed, 2006, c. 9, s. 197]"

[206] Vgl. art. 12-14 en 16 PSPDA. Art. 15.1 bevat algemene eisen aan de melding: "15.1 In making a disclosure under this Act, a public servant must (a) provide no more information than is reasonably necessary to make the disclosure; and (b) follow established procedures or practices for the secure handling, storage, transportation and transmission of information or documents, including, but not limited to, information or documents that the Government of Canada or any portion of the public sector is taking measures to protect."

[207] Art. 16 (melding aan publiek) luidt: "16. (1) A disclosure that a public servant may make under sections 12 to 14 may be made to the public if there is not sufficient time to make the disclosure under those sections and the public servant believes on reasonable grounds that the subject-matter of the disclosure is an act or omission that (a) constitutes a serious offence under an Act of Parliament or of the legislature of a province; or (b) constitutes an imminent risk of a substantial and specific danger to the life, health and safety of persons, or to the environment.

Limitation (1.1) Subsection (1) does not apply in respect of information the disclosure of which is subject to any restriction created by or under any Act of Parliament, including the Personal Information Protection and Electronic Documents Act.

Rights not affected (2) Nothing in subsection (1) affects the rights of a public servant to make to the public in accordance with the law a disclosure that is not protected under this Act."

[208] Vgl. art. 13(2), art. 16(1.1), en art. 17 PSPDA

[209] Internet: http://www.psic-ispc.gc.ca/

[210] Vgl. art. 21.5 en art. 21.7 PSPDA.

[211] Vgl. art. 21.8 PSPDA

8.7 Conclusies

De voorgaande beschrijving van vijf van het Nederlandse recht verschillende klokkenluidersystemen heeft als gezegd tot doel te zoeken naar buitenlandse *best practices* ter inspiratie voor de Nederlandse klokkenluidersregeling. In deze paragraaf worden deze systemen nog eens naast elkaar gezet, zowel op een meer abstract, modelmatig niveau, maar ook specifiek op het vlak van de rechtsbescherming. In het volgende hoofdstuk, waarin voor de Nederlandse situatie een aantal aanbevelingen worden gedaan, wordt vervolgens ingegaan op de vraag of en in hoeverre (elementen van) die buitenlandse systemen in de Nederlandse rechtsorde inpasbaar zijn en hoe dat eruit zou kunnen zien.

Ter oplossing van het loyaliteitsconflict dat in de inleiding op dit hoofdstuk werd geschetst kunnen de vijf onderzochte landen worden onderverdeeld in een drietal categorieën.

1. De eerste categorie wordt gevormd door het Zweedse model. In dit model zijn de openbaarheid van bestuur en het recht op *vrije communicatie* voor overheidswerknemers de dominante belangen. Openbaarheid is in Zweden de regel; geheimhouding de uitzondering. De werknemer heeft daarbij een zeer grote keuzevrijheid. Of hij kiest voor de interne of de externe weg is aan hem, wat past bij de benadering van de problematiek als een recht van de betrokken ambtenaar.
2. Een tweede categorie vormt Noorwegen. Het door dit land gekozen model zouden wij willen kenschetsen als het *ARBO-model*. De problematiek wordt primair benaderd als een conflict tussen werknemer en werkgever dat moet worden opgelost. Om die reden heeft men een voorkeur voor de interne weg. De gekozen invalshoek verklaart ook waarom de definitie van het begrip misstand zeer ruim is. Dat past in een model dat erop gericht is de dialoog tussen beiden te bevorderen en zaken bespreekbaar te houden. Voor juridische scherpslijperij is in zo'n model minder plaats. Wel is deze regeling geflankeerd door de nodige rechtsbeschermende voorzieningen op het moment dat het toch misgaat.
3. De derde categorie wordt gevormd door het Verenigd Koninkrijk, Canada en de VS, hoewel tussen de drie landen grote verschillen bestaan. Ze hebben gemeen dat de ambtenaar niet alleen als ambtenaar wordt benaderd, maar ook als burger. Als er misstanden zijn binnen het openbaar bestuur, dan moeten die worden aangepakt en de ambtenaar heeft daarin een rol. In dat proces moet hij worden begeleid, maar vooral worden beschermd. Deze landen gaan daarmee uit van een *burgerschapsmodel*. Binnen deze categorie is er overigens het nodige in beweging. De regelingen in Canada en de VS zijn pas onlangs aangepast, c.q. worden aangepast, waardoor het lastig is er nu al uitspraken over te doen. Met het Engelse model, dat al ruim tien jaar in werking is, is veel meer ervaring opgedaan. Dat model besteedt zowel aandacht aan de procedures ter begeleiding van het meldingsproces en garandeert bijvoorbeeld de mogelijkheid van juridisch advies (van bijvoorbeeld PCaW), ook als er nog geen represailles zijn gevolgd (*proactieve begeleiding*), maar biedt de melder ook bescherming als de werkgever maatregelen treft naar aanleiding van die melding (*reactieve bescherming*).

De voorgaande drie modellen moeten worden afgezet tegen het Nederlandse model, dat weer op een iets andere leest geschoeid is. In de vorige hoofdstukken kwam immers al naar voren dat de Nederlandse regels primair zijn gericht op de (interne afhandeling van de) melding van misstanden en veel minder op de bescherming van de melder. Daarmee is noch het perspectief van de werknemer (Zweden), noch dat van de interne dialoog (Noorwegen) of dat van de verantwoordelijke burger (UK) dominant, maar vooral het perspectief van de organisatie en haar zelfreinigend vermogen. Het Nederlandse model kan om die reden het *organisatiemodel* worden genoemd.

Welke lessen kunnen nu geleerd worden uit het buitenland? Die vraag is *in abstracto* vrij lastig te beantwoorden, omdat een keuze voor het ene of het andere model zonder gelijktijdige omarming van de onderliggende uitgangspunten moeilijk voorstelbaar is. Het is bovendien in hoge mate een politieke vraag. De vormgeving van het te kiezen systeem zal in zeer hoge mate afhangen van het relatieve gewicht van de achterliggende doeleinden bij openbaarmaking (bescherming integriteit bestuur, vrijheid van meningsuiting, bestrijding corruptie en/of de bevordering van een goede werksfeer/ARBO) en de daartegenover geplaatste belangen (geheimhouding/loyaliteit). Het is deze afweging die uiteindelijk de precieze vormgeving van de regeling bepaalt. De rechtsvergelijking heeft een belangrijke rol gespeeld bij het achterhalen van mogelijke doeleinden en bij het waarderen daarvan. Het is echter niet aan de onderzoekers om terzake keuzes te maken. Wel kunnen de juridische gevolgen worden geschetst van een mogelijke invoering van één van de drie modellen in Nederland. Daarop wordt in hoofdstuk 9 teruggekomen.

Naar aanleiding van de vergelijkende analyses moet nog een tweede, meer concreet punt worden benadrukt. De vergelijking is ook aangegrepen voor een zoektocht naar *best practices* op het vlak van de rechtsbescherming. Uit de voorgaande hoofdstukken kwam naar voren dat hier nog winst kan worden geboekt in het Nederlandse systeem. Zonder dat direct hoeft te worden overgegaan tot een 'systeem wissel' als in de voorgaande alinea omschreven, biedt een rechtsvergelijking ook hier inspiratie. Opvallend is dat in vrijwel alle onderzochte landen de kwestie van rechtsbescherming gaat spelen op het moment dat het fout is gegaan en de situatie al is geëscaleerd, c.q. er al represailles zijn gevolgd. Door middel van concrete ge- en verboden (bijvoorbeeld 'Gij zult niet pesten') en bijpassende procedures wordt geprobeerd de situatie te beheersen. De wettelijke systemen bieden slechts incidenteel aandacht aan de daaraan voorafgaande *proactieve* fase. Toch is ook die fase voor de (potentiële) klokkenluider van groot belang. Voorkomen is immers beter dan genezen. Ter verbetering van de positie van de Nederlandse klokkenluider worden hier, ter afsluiting van dit hoofdstuk en vooruitlopend op het tweede en derde in het volgende hoofdstuk te bespreken scenario, een aantal elementen van rechtsbescherming in overweging gegeven die uit de vergelijking naar voren zijn gekomen. Deze buitenlandse *best practices* kunnen ook voor het Nederlandse systeem van waarde zijn. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen *proactieve* rechtsbescherming en *reactieve* rechtsbescherming.

Figuur 8.1 Best practices - rechtsbescherming van klokkenluiders in het buitenland

1) *Proactieve rechtsbescherming:*
   a) Substantiële normen (ge- en verboden die verband houden met klokkenluiden):
      i) *Verbod op gagging clauses*. Dit verbod kwamen we tegen in het Verenigd Koninkrijk, waar het werkgevers verboden is werknemers contractueel te 'muilkorven', mochten deze misstanden willen aankaarten.
      ii) *Recht op werkweigering*: er kan voorts worden overwogen om, teneinde zijn rechtspositie te versterken en latere bewijslastproblemen te voorkomen, de werknemer het recht te geven om (straffeloos) *werk te weigeren*, als dat zou neerkomen op het meewerken aan misstanden (VK).
   b) Procedurele normen (normen en procedures voor de handhaving van voornoemde ge- en verboden):
      i) Het inbouwen van de mogelijkheid van een voorafgaand *onafhankelijk advies* in het meldingsproces, waarbij is zeker gesteld dat een ambtelijke geheimhoudingsplicht aldus niet wordt geschonden (VK).
      ii) Het voorzien in een wettelijke *uitzondering op de ambtelijke geheimhoudingsplicht*, zodat zeker is gesteld dat deze geheimhoudingsplicht niet kan dienen ter verhulling van misstanden (vgl. – met enige voorzichtigheid – VK/SE).
      iii) De mogelijkheid van vertrouwelijk melden als alternatief voor anoniem melden (*bronbescherming*) (NO/VS).
      iv) Het inbouwen in de procedure van een moment van *terugkoppeling* aan de melder en, in voorkomend geval, het *initiëren*, c.q. *ondernemen van actie* tegen de door een klokkenluider gemelde misstanden (*follow up*)(VS/CA).
      v) Het *openlaten van de externe weg* als de interne niet werkt en het definiëren van de relevante criteria daarvoor (VK/CA).
2) *Reactieve rechtsbescherming*
   a) Substantiële normen:
      i) Verbod op onderzoek naar de identiteit van de melder door de werkgever (*bronbescherming*) (SE/NO).
      ii) *Verbod op represaillemaatregelen*, waarbij kan worden gekozen voor een open formulering van dit verbod en/of een specifieke omschrijving ervan (UK/NO/VS/CA/SE).
      iii) *Recht op schade- c.q. onkostenvergoeding* voor de geleden schade door de melder, c.q. de kosten die zijn gemaakt ter verdediging van zijn rechtspositie (NO/CA).
      iv) *Recht op herstel in rechtmatige toestand,* dat wil zeggen een herstel in de toestand waarin de betrokkene zou hebben verkeerd als hij geen melding zou hebben gedaan (vgl. VK).
   b) Procedurele normen:
      i) Voldoende *onderzoeksbevoegdheden* voor de onderzoekers van misstanden (VS/CA).
      ii) *Horen van de melder* gaande de rit en het ondernemen van actie tegen misstanden (VS/CA).
      iii) Mogelijkheid van *interim measures* gaande de procedure (VK).
      iv) Schuiven in *bewijslastverdelingen* (SE/NO/VK).
      v) *Disciplinaire maatregelen* tegen de persoon die de maatregelen nam (VS/CA).

Hoofdstuk 9. Conclusies en aanbevelingen

9.1 Geen klokkenluidersregelingen, maar regelingen voor het intern melden van misstanden

Een eerste, algemene conclusie is dat de term 'klokkenluidersregelingen' in feite geen adequate benaming is voor de hier onderzochte regelingen. De regelingen zijn slechts datgene wat hun officiële benaming aangeeft - het zijn *regelingen voor procedures voor het omgaan met een vermoeden van een misstand*. De regelingen zijn primair gericht op het bevorderen van het intern melden van misstanden en niet op het beschermen van klokkenluiders. Wie bijvoorbeeld de oorspronkelijke 'Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand' en de toelichting bekijkt, zal het opvallen dat aan de bescherming van melders voornamelijk lippendienst is bewezen. Ook de huidige regelingen kennen zeer uitgebreide voorschriften en procedures voor het doen van meldingen, maar kennen niet of nauwelijks voorzieningen voor het bieden van (rechts)bescherming aan klokkenluiders. De bescherming van klokkenluiders is - met uitzondering van de regeling voor de sector Provincies - niet opgenomen in de regelingen zelf, maar in de Ambtenarenwet (art 125quinquies, lid 3 AW) en bestaat slechts uit een algemeen benadelingverbod. Anders dan in de ons omringende landen zijn er verder geen specifieke voorzieningen voor klokkenluiders getroffen.

In dit onderzoek is er van uitgegaan dat de bestaande klokkenluidersregelingen in de publieke sector twee afzonderlijke doelen dienen: 1) het bevorderen van het intern melden en opsporen van misstanden en 2) het beschermen van klokkenluiders. Uit deze algemene conclusie volgt reeds dat het tweede doel niet wordt bereikt. In 9.3 wordt deze conclusie verder onderbouwd. Eerst komt echter aan de orde of de regelingen wel bijdragen aan het bevorderen van het intern melden en opsporen van misstanden. Vervolgens worden in 9.4 en 9.5 een aantal algemene en specifieke aanbevelingen gedaan.

9.2 De regelingen bevorderen slechts in beperkte mate het intern melden en opsporen van misstanden

De eerste onderzoeksvraag was: bevorderen de regelingen het intern melden en opsporen van mistanden? Het antwoord is: slechts in beperkte mate. Dit antwoord vormt de optelsom van een aantal plussen en minnen. Aan de positieve kant staan de volgende constateringen:

Het merendeel van de vermoedens wordt intern gemeld

- Uit de enquête onder de ambtenaren blijkt dat het overgrote deel ervan doordrongen is dat een interne melding, bij de leidinggevende of eventueel een interne vertrouwenspersoon de koninklijke weg is. Ruim tweederde (67,5 %) van de ambtenaren geeft aan zich als eerste tot hen te wenden. Bemoedigend is ook dat 51,3% van de ambtenaren het meeste vertrouwen heeft dat er door hen daadwerkelijk ook iets aan de misstand wordt gedaan.
- Van het deel van de ambtenaren die de afgelopen twee jaar daadwerkelijk een vermoeden van een misstand hebben gehad (12,8%), heeft tweederde (8,5% van alle ambtenaren) dat vermoeden ook intern gemeld.
- Of de regelingen hier zelf veel aan hebben bijgedragen is overigens zeer de vraag. Bij slechts 31% van de ambtenaren zijn de regelingen of hun inhoud bekend. Van degenen die een vermoeden van een misstand hebben en dit melden, meldt slechts een zeer klein percentage (5,9%) dat op basis van een klokkenluidersregeling.

Het bestaan van de regelingen wordt gewaardeerd

- Hoewel de regelingen slechts bij 31% van de ambtenaren bekend zijn, wordt het bestaan van een regeling positief gewaardeerd indien men daarvan op de hoogte is gebracht.
- Wel geven veel respondenten aan dat de regelingen niet meer zijn dan instrumenten en dat het uiteindelijk gaat om een cultuur waarin vermoedens zonder angst voor negatieve gevolgen gemeld moeten kunnen worden.

De Vertrouwenspersonen Integriteit vervullen een nuttige functie

- Vertrouwenspersonen integriteit (VPI) vervullen in het proces van het intern melden van een vermoeden van een misstand een nuttige rol, mits deze voldoende gezag en autonomie binnen de organisatie hebben en daadwerkelijk vertrouwelijkheid kunnen bieden, bijvoorbeeld door op verzoek van de melder zijn identiteit bij het bevoegd gezag niet bekend te maken.
- Indien aan deze voorwaarden niet wordt voldaan blijft de rol van vertrouwenspersoon beperkt tot die van een luisterend oor en klankbord, en heeft deze voor een (potentiële) melder weinig toegevoegde waarde.

Tegenover deze 'plussen' staan echter ook een aantal negatieve bevindingen:

Eenderde van de vermoedens wordt niet gemeld

- Ongeveer eenderde van de respondenten met een vermoeden van een misstand (4,3% van het totaal) geeft aan dat vermoeden niet te melden. De belangrijkste redenen om een vermoeden niet te melden is dat men de regeling niet kent, dat men bang is voor de gevolgen, of dat men denkt dat er toch niets mee wordt gedaan.

De regelingen kennen belangrijke beperkingen

- De groep van meldingsgerechtigden is beperkt tot ambtenaren in actieve dienst die alleen een vermoeden over de eigen organisatie kunnen melden. Hierdoor kunnen ambtenaren die de organisatie hebben verlaten, of die een vermoeden hebben van een misstand in een andere overheidsorganisatie, geen beroep doen op de regelingen.
- De enge definitie van het begrip misstanden werpt eveneens drempels op voor potentiële melders. Volgens een deel van de regelingen moet er op dit moment sprake zijn van 'grove' schendingen, een 'groot' gevaar of een 'zeer' onbehoorlijke wijze van functioneren. Op deze manier wordt het probleem van de interpretatie van de ernst van de misstand bij de melder gelegd.
- Ook de opzet van de meldingsprocedure werpt drempels op. Het gaat daarbij om een gebrek aan anonimiteit en vertrouwelijkheid, om de kloof tussen intern en extern melden, en om de lange duur van het onderzoek naar aanleiding van een melding. Deze beperkingen in de opzet vormen voor een deel van de respondenten redenen om een vermoeden niet te melden.

De Commissie Integriteit Overheid speelt geen enkele rol van betekenis bij het opsporen van misstanden

- De Commissie Integriteit Overheid (CIO), die voor de sectoren Rijk, Politie, Defensie en Provincies de externe instantie is waar ambtenaren vermoedens van misstanden kunnen melden, heeft in de afgelopen jaren geen enkele rol van betekenis gespeeld bij het opsporen van misstanden. De commissie is onbekend en geniet weinig vertrouwen, de weg naar de commissie kent veel drempels, en zij opereert als een commissie van bezwaar en beroep in plaats van als een onderzoeksinstantie.

- Van de 43 meldingen die in de periode 2002-2007 bij de commissie zijn gedaan, zijn er 10 meldingen ontvankelijk verklaard en in behandeling genomen. Tot nu toe is over 7 daarvan advies uitgebracht. Geen daarvan heeft geleid tot het constateren van een misstand.

9.3 De regelingen dragen niet bij aan het beschermen van ambtelijke klokkenluiders

Het antwoord op de tweede onderzoeksvraag, of de regelingen bijdragen aan het beschermen van melders, is ronduit negatief. De regelingen bieden ambtelijke klokkenluiders vrijwel geen (rechts)bescherming. Dit gebrek aan bescherming vormt voor een deel van de ambtenaren een belangrijke reden om een vermoeden van een misstand niet te melden. Dit blijkt zowel uit de enquête als uit de interviews met respondenten. Uit de interviews komt naar voren dat bij vermoedens van 'serieuze' misstanden (en dan in die gevallen waarbij ook de leiding betrokken is) alleen zij die zich mogelijke negatieve gevolgen kunnen of willen permitteren melding maken van deze vermoedens. De genoemde punten worden onderstaand verder uitgewerkt.

De meeste regelingen bieden melders geen vertrouwelijkheid

- De meeste regelingen kunnen melders slechts een beperkte mate van vertrouwelijkheid bieden. Meldingen worden veelal niet vertrouwelijk behandeld en de melder heeft niet de garantie dat zijn of haar identiteit tijdens de procedure voor de rest van de organisatie onbekend blijft.
- De term *vertrouwen*spersonen integriteit is daarom in feite misleidend, omdat de VPI's melders in veel gevallen geen vertrouwelijkheid kunnen garanderen. Alleen de vertrouwenspersonen integriteit binnen de sectoren Gemeenten en Waterschappen en de CIO hebben de formele mogelijkheid om op verzoek van de melder diens identiteit niet bekend te maken.[212]
- Hier staat tegenover dat bij een groot deel van de ambtenaren veel vertrouwen bestaat in de aanpak van misstanden en het bieden van bescherming door hun leidinggevende en de vertrouwenspersoon integriteit. Tweederde van de ambtenaren (67,5%) zou om die reden als eerste bij één van hen melden.

De regelingen bieden melders vrijwel geen (rechts)bescherming

- In de regelingen zelf is niet voorzien in enige specifieke vorm van rechtsbescherming voor melders – anders dan het algemene verbod dat betrokkene op geen enkele wijze in zijn rechtspositie wordt benadeeld als gevolg van de melding (art. 125quinquies, lid 3 AW). Deze formele beschermingsbepaling wordt verder geen kracht bij gezet in de vorm van concrete vormen van bescherming.
- Een vergelijking met de onderzochte Vlaamse, Scandinavische en Anglo-Amerikaanse regelingen is op dit punt verhelderend. In de Nederlandse klokkenluidersregelingen is niet voorzien in proactieve vormen van rechtsbescherming, anders dan het aanbieden van een meldprocedure; ook is nauwelijks sprake van enige nadere invulling van reactieve rechtsbescherming, bijvoorbeeld door het omkeren van de bewijslast of door het bieden van herstelrechten of schadevergoedingen in geval van represailles.

De Commissie Integriteit Overheid treedt niet op tegen represailles

- De CIO treedt zo min mogelijk in rechtspositionele kwesties, ook als deze samen hangen met de melding en mogelijk het gevolg zijn van represailles.

[212] Respectievelijk op basis van de modelregelingen en artikel 6 van het instellingsbesluit van de CIO (Stb. 2006, 130).

- Zelfs als de CIO dat wel zou willen, heeft ze geen bevoegdheden of juridische middelen om een melder enige formele rechtsbescherming te bieden – daarvoor dient een benadeelde een, vaak lange en ingewikkelde, gang naar de ambtenarenrechter te maken.

9.4 Aanbevelingen

De USBO is ook gevraagd om concrete aanbevelingen te doen voor de implementatie en uitvoering van de regelingen en de ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving. Wij hebben deze aanbevelingen gegroepeerd in drie scenario's - drie clusters van aanbevelingen die oplopen in de mate van ingrijpendheid.

Scenario 1: Optimaliseren bestaande regelingen

Het meeste lichte scenario gaat uit van het optimaliseren van de huidige regelingen binnen de bestaande kaders. Daarbij blijft het stramien van de regelingen overeind. De werking van de bestaande regelingen zouden door enkele maatregelen kunnen worden verbeterd:

- *Het ruimer bekend maken van de regelingen en van de CIO*. Dat kan bijvoorbeeld door een campagne 'Meld Misstanden Intern', of door het in de publiciteit brengen van zaken waar de commissie de melder in het gelijk heeft gesteld of een misstand heeft opgespoord, of door meer bekendheid te geven aan het jaarverslag van de CIO. [213] Ook zou de vindbaarheid van de regelingen en van de commissie op internet sterk verbeterd kunnen worden.
- *Het verhelderen en professionaliseren van de positie van de vertrouwenspersonen integriteit.* Met het oog op het vertrouwen van (potentiële) melders is het van belang te zorgen voor een autonome en gezaghebbende positie van de vertrouwenspersoon integriteit. Hiertoe kunnen op basis van de ervaringen van vertrouwenspersonen integriteit richtlijnen worden opgesteld over de gewenste positie in een organisatie en invulling van de functie. Gezien het feit dat de functie relatief nieuw is, verdient het aanbeveling aandacht te besteden aan kennisontwikkeling. Hiertoe zouden opleidings– en ontwikkelingsmogelijkheden in de vorm van bijvoorbeeld netwerkbijeenkomsten gefaciliteerd kunnen worden.
- *Een actievere rol van de CIO*: De CIO zou een proactievere, minder formalistische opstelling kunnen kiezen bij het behandelen van meldingen. Ook zou de CIO beter gefaciliteerd kunnen worden voor het doen van onderzoek, bijvoorbeeld door het aanstellen van staf met relevante onderzoeksexpertise of het inschakelen van deskundige derden.

Het zal duidelijk zijn dat dit scenario slechts in zeer beperkte mate tegemoet komt aan de in dit rapport geconstateerde tekortkomingen. Het is vooral gericht op het verder bevorderen van het intern melden van misstanden. De tekortkomingen wat betreft de beperkte groep meldingsgerechtigden, de beperkte definitie van het begrip misstanden en de op zet van de meldingsprocedure blijven in dit scenario bestaan. Verder het biedt geen soelaas voor het gebrek aan bescherming.

[213] Op dit punt kan ook gedacht worden aan het ruimer bekendheid geven aan de (proef)mogelijkheid integriteitsschendingen anoniem te melden via het telefonisch meldpunt M, zij het als laatste redmiddel.

Scenario 2: Aanpassen bestaande regelingen

Mocht men verder willen gaan met de regelingen en ook het opsporen van misstanden en het beschermen van melders willen bevorderen, dan ligt het in de rede om de regelingen op een aantal onderdelen substantieel te wijzigen. Zo is bijvoorbeeld in hoofdstuk 7 geconstateerd dat op dit moment de CIO nauwelijks enige rol speelt bij het daadwerkelijk opsporen van misstanden. Deze rol kan men bevorderen door de regelingen op onderdelen fors aan te passen:

- *Het uitbreiden van de kring van meldingsgerechtigden*: Dit kan door de definitie van 'betrokkene' in de regelingen zodanig te verruimen dat diegenen die werkzaam zijn bij zelfstandige bestuursorganen ook onder regeling vallen. Daarnaast valt het te overwegen om meldingen toe te staan nadat men de dienst heeft verlaten.
- *Het verruimen van het begrip misstand*: volgens een deel van de regelingen moet er op dit moment sprake zijn van 'grove' schendingen, een 'groot' gevaar of een 'zeer' onbehoorlijke wijze van functioneren. De Vlaamse regeling is op dit punt ruimhartiger; het Ombudsdecreet (artikel 3.2) spreekt alleen van 'nalatigheden, misbruiken of misdrijven'. Op deze manier wordt het probleem van de interpretatie van de ernst van de misstand bij de meldinstantie gelegd, en niet bij de melder.
- *Het uitbreiden van de kring van organisaties waarover meldingen mogelijk zijn*: Volgens de meeste regelingen kan het vermoeden van een misstand uitsluitend betrekking hebben op de organisatie waar de melder werkzaam is. Door ook meldingen toe te staan over misstanden in andere publieke organisaties kan de werking van de regeling worden uitgebreid.
- *Het overbruggen van de kloof tussen intern en extern melden*: Eerder bleek dat ambtenaren die niet bij hun leidinggevende willen melden omdat men deze niet vertrouwt, of omdat deze zelf bij de misstand is betrokken, de stap naar een externe instantie als de CIO te groot en te omslachtig vinden. In het overbruggen van de kloof tussen intern en extern melden zijn gradaties mogelijk. Zo vormt de Unit Veiligheid & Integriteit van het politiekorps Midden-West Brabant een intern onafhankelijk meldpunt. Gezien de inbedding van gemeentelijke ombudsman in de organisatie van de gemeente Rotterdam kan deze worden beschouwd als een meldpunt op de grens van intern en extern melden. Beide voorbeelden laten zien dat deze constructies tot een toename van het aantal meldingen leiden.
- *Het inrichten van een Steunpunt Klokkenluiden* Een andere manier om de kloof te overbruggen is het inrichten van een Steunpunt Klokkenluiden. Hierbij kan de Britse non-gouvernementele organisatie Public Concern at Work (PCaW) tot voorbeeld dienen. Een dergelijk steunpunt heeft geen meldfunctie, maar biedt ondersteuning, zowel voor werknemers als werkgevers en kan zowel in de publieke als in de private sector worden ingezet. Een Steunpunt Klokkenluiden kan in de eerste plaats potentiële klokkenluiders vertrouwelijk informeren en adviseren over hoe om te gaan met dilemma's en misstanden, welke mogelijkheden er zijn om de vermoede misstanden te melden, en welke bescherming de melder geniet. Verder kunnen profit en non profit organisaties geadviseerd worden bij het inrichten van klokkenluidersregelingen en over het voorkomen van klokkenluiden. Ook kan een dergelijk steunpunt algemene publieksvoorlichting verzorgen en adviseren bij het ontwikkelen van beleid en regelgeving rond het omgaan met misstanden in organisaties. In de Nederlandse situatie kan daarbij een tripartiet samenwerkingsverband tussen vertegenwoordigers van werknemers, werkgevers en de overheid (bijvoorbeeld in een stichting) worden overwogen.
- *Het vervangen van de CIO als extern meldpunt* Het opsporen van misstanden kan verder worden bevorderd door de CIO te vervangen door een andere externe instantie die over meer onderzoekscapaciteiten, ervaring en bevoegdheden beschikt - bijvoorbeeld de Nationale ombudsman, respectievelijk lokale ombudslieden. Deze laatste instanties hebben verder als voordeel dat ze bekend zijn met de (cultuur van de) betreffende organisatie en het vertrouwen

genieten van (potentiële) melders. Hierbij dient overigens wel de kanttekening te worden gemaakt dat het onderzoeken van misstanden delicater is dan de reguliere toetsing van behoorlijkheid. De juridische complicaties, bijvoorbeeld de samenloop met strafrechtelijke procedures, zijn groter en datzelfde geldt voor de politieke impact. Dat vraagt om zeer zorgvuldig en geprotocolleerd optreden, om deskundige bijstand, vaak van juridische, financiële en forensische aard, en om interne specialisatie.

Ook om ambtelijke klokkenluiders grotere en betere bescherming te bieden zouden de regelingen moeten worden aangepast. De ons omringende landen laten een grote variëteit aan proactieve en reactieve vormen van rechtsbescherming zien. Binnen het stramien van de huidige regelingen kan men bijvoorbeeld denken aan:

- *Brede invoering van de mogelijkheid van vertrouwelijk melden*. Het verdient aanbeveling de mogelijkheid te openen dat op verzoek van de melder de identiteit door de vertrouwenspersoon niet bekend wordt gemaakt (zie voorbeeldregeling sector Gemeenten en modelregeling sector Waterschappen). Een buitenlands voorbeeld hiervan is de situatie in Noorwegen, waar over bronbescherming in geval van onderzoek door de Labour Inspection Authority het volgende is bepaald: 'When the Labour Inspection Authority is informed of circumstances that are in contravention of this Act, the name of the informant shall be kept secret. The duty of secrecy shall also apply in relation to the person whose affairs are reported'.
- *Een verbod op tuchtsancties of andere maatregelen die verband houden met de melding*. Het algemene verbod in art 125quinquies, lid 3 AW zou moeten worden ingevuld door een concreet verbod op het nemen van tuchtsancties of andere maatregelen (ontslag, overplaatsing, ongunstige beoordeling of weigering van verlof) tegen de melder die verband houden met de melding. Hierbij kan de Vlaamse regeling als voorbeeld dienen. Vanaf de vraag tot bescherming worden daar alle tuchtprocedures geschorst totdat de ombudsman heeft vastgesteld dat ze geen verband houden met de melding. De bescherming loopt door tot twee jaar na het afronden van het onderzoek door de ombudsman van de melding.
- *Het verschuiven van de bewijslast*. In diverse buitenlandse regelingen is de bewijslast bij sancties tegen melders verschoven naar de werkgever. In Vlaanderen onderzoekt de ombudsman of de maatregelen in verband staan met de melding. Daarbij ligt de bewijslast bij de werkgever, die moet bewijzen dat de maatregel geen enkel verband houdt met de melding.
- *Recht op schade- c.q. onkostenvergoeding*. In Noorwegen en Canada heeft de regeling een recht gecreëerd voor de melder op vergoeding van de geleden schade, dan wel van de kosten die zijn gemaakt ter verdediging van zijn rechtspositie. In het Verenigd Koninkrijk heeft de klokkenluider in geval van represailles een expliciet recht op herstel in rechtmatige toestand, dat wil zeggen een herstel in de toestand waarin de betrokkene zou hebben verkeerd als hij geen melding zou hebben gedaan.

In dit scenario wordt de bescherming van ambtelijke klokkenluiders sterk verbeterd. Daarnaast wordt de toegankelijkheid van de regelingen vergroot. Dit neemt drempels weg waardoor het intern melden en opsporen van misstanden kan worden bevorderd. De nadruk in dit scenario ligt op het melden van misstanden.

Scenario 3: Vervangen van de bestaande regelingen

Mocht men het beschermen van klokkenluiders zelfs voorop willen stellen, dan ligt het in de rede om de huidige regelingen in hun geheel te vervangen door een op een andere leest geschoeide regeling. Voor een dergelijke generieke regeling voor de bescherming van klokkenluiders zijn verschillende regimes mogelijk zo bleek uit de internationale rechtsvergelijking in hoofdstuk 8. In dat hoofdstuk zijn drie modellen onderscheiden. Hieronder wordt geschetst wat de invoering van deze modellen in het Nederlandse systeem kan betekenen. Het gaat dus om een grove schets van die modellen zelf en van de implementatie ervan in de Nederlandse rechtsorde. Zo'n exercitie kan niet anders dan met grove penseelstreken plaatshebben. Een *caveat* is dus op zijn plaats. Daar staat tegenover dat, ook al zijn in de buitenlandse systemen andere belangen dominant, dan nog de systemen elkaar in de praktijk dicht kunnen naderen, omdat ze ook veel elementen gemeenschappelijk hebben. De zorg voor een integer openbaar bestuur is daar één van.

Hieronder wordt ingegaan op de te verwachten gevolgen voor de grondslag van de wettelijke regeling (waarom melden?), de definitie van misstanden (wat en wanneer melden?) en de vormgeving van de procedures (wat en waar melden?). Daarbij wordt zijdelings ingegaan op de vraag wie moet melden. Alle modellen omvatten immers de publieke sector (of belangrijke delen daarvan). Afhankelijk van het gekozen model kan het echter in de rede liggen om een generieke regeling te treffen die ook van toepassing is op de private sector. Ook de elementen van rechtsbescherming komen hieronder zijdelings aan bod. Niets staat er aan in de weg om de voorzieningen die in de vorige paragraaf zijn genoemd, ook bij scenario 3 te gebruiken, integendeel.

1. Klokkenluiden als vorm van goed werknemerschap.
Voor dit regime heeft men in Noorwegen gekozen. De instandhouding van goede werkomstandigheden is daar het primaire motief geweest voor invoering van een regeling. De regeling is uiteindelijk opgenomen in de *Working Environment Act* (WEA). Dit is in feite dus een soort *ARBO-model*. De problematiek wordt primair benaderd als een conflict tussen werknemer en werkgever dat moet worden opgelost. Om die reden heeft men een voorkeur voor de interne weg. De gekozen invalshoek verklaart ook waarom de definitie van het begrip misstand zeer ruim is. Dat past in een model dat erop gericht is de dialoog tussen beiden te bevorderen en zaken bespreekbaar te houden. Wel is deze regeling geflankeerd door de nodige rechtsbeschermende voorzieningen op het moment dat het toch misgaat.

Zou dit model in Nederland worden ingevoerd, dan zal een eerste vraag zijn waar de regeling moet worden neergelegd. De insteek van de Noorse regeling is immers niet primair gericht op het openbaar bestuur, maar veel ruimer. Het ligt voor de hand dat ze ook de private sector omvat. Het is dan ook voorstelbaar dat indachtig het nieuwe doel - het bespreekbaar maken van misstanden - de regeling een andere verankering krijgt dan in de Ambtenarenwet, bijvoorbeeld in de Arbeidsomstandighedenwet 1998. Het is ook voorstelbaar dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid één van de externe instanties wordt waar meldingen kunnen worden gedaan.

In de tweede plaats kan de invoering van het Noorse model gevolgen hebben voor de definitie van het begrip misstanden. Een beperking van de meldingen tot de meer ernstige gevallen, zoals nu in Nederland, strookt niet met dit model. Integendeel, een ruime definitie lijkt juist vereist. Dat heeft overigens tot gevolg dat ook de reikwijdte van flankerende rechtsbeschermende voorzieningen enorm wordt uitgebreid en 'reguliere' arbeidsconflicten kan gaan omvatten. Dat is immers voor een groot deel afhankelijk geworden van de inzichten van de melder.

Het is minder duidelijk aan te geven welke gevolgen een Noors model precies heeft voor de vormgeving van de procedures. Net als in Nederland heeft men een duidelijke voorkeur voor de interne weg, maar dat om andere redenen. Of en wanneer een externe weg openstaat, laat men

vrijwel in het midden. Wel moet worden benadrukt dat welke weg men ook kiest, de werknemer rechtsbescherming geniet; dat is niet afhankelijk van de gekozen weg.

2. Klokkenluiden als uiting van burgerschap

Dit is een regime dat men vooral in het Verenigd Koninkrijk, de VS en Canada aantreft. Deze landen hebben gemeen dat de ambtenaar of werknemer niet alleen als lid van de organisatie wordt benaderd, maar ook als burger. Als burger hebben ambtenaren en werknemers ook een taak bij het beschermen van de publieke zaak. Als er misstanden zijn binnen organisaties die schadelijk zijn voor het algemeen belang, dan is het belangrijk dat die tijdig worden gesignaleerd en aangepakt. De ambtenaar of werknemer heeft daarin een eigen verantwoordelijkheid. In dat proces moet hij worden begeleid én worden beschermd. Deze landen gaan daarmee uit van een *burgerschapsmodel*. Wat zou de invoering van zo'n model betekenen in de Nederlandse context?

Het is lastig uitspraken te doen over de vraag welke wettelijke grondslag dit model in Nederland zou moeten hebben. Een regeling in de Ambtenarenwet zou zeker een mogelijkheid zijn, gelet op de Britse inbedding onder de *Employment Rights Act* (1996) en de Amerikaanse in Titel 5 van de US Code. De *Public Interest Disclosure Act* (PIDA) ziet ook toe op de private sector; de Amerikaanse regeling echter niet.

Een keuze voor dit model zal gevolgen hebben voor de procedures en de mate van sturing van de wetgever daarin. Zowel de Engelse, als de Canadese en Amerikaanse regelingen koppelen de rechtsbescherming van de melder uitdrukkelijk aan de gevolgde procedure. Men loopt het risico zijn bescherming kwijt te raken als men niet de door de wetgever omschreven procedures volgt of als men anoniem meldt. Omgekeerd vindt de zorg voor het algemeen belang, en voor de rol van de melder daarin, zijn begrenzing niet in de interne weg. Ook bij een (redelijke) keuze voor de externe weg geniet men rechtsbescherming. In het burgerschapsmodel is er, naast de rechtsbescherming, bijgevolg veel aandacht voor de begeleiding van de melder, zowel op wetgevend niveau, als op uitvoerend niveau (inbouwen van advies). Vooral op dit punt verschilt dit model naar de mening van de onderzoekers van het Nederlandse. De drietrapsprocedure in de PIDA kent bijvoorbeeld redelijk strak omlijnde wettelijke criteria die de ambtenaar sturen in zijn afweging en die nauwkeuriger zijn omschreven dan de toch algemene criteria van art. 79b Algemeen rijksambtenarenreglement ('niet wenselijk acht', 'zwaarwegende redenen'). De mogelijkheid van voorafgaand advies is ingebouwd.

Een opvallend, maar in de drie landen telkens ook omstreden punt is overigens dat er ook eisen worden gesteld aan de motieven van de melder zelf. Deze moet te goeder trouw handelen. Ook deze eis lijkt samen te hangen met de achterliggende idee van de verantwoordelijke overheidswerknemer/burger die moet worden beschermd, maar alleen voor zover hij het algemeen belang dient (en dus niet primair zijn eigen belang).

3. Klokkenluiden als vorm van meningsuiting

De naar de mening van de onderzoekers meest extreme aanpassing zou een aansluiting bij het Zweedse model zijn. Daarin is de vrijheid van meningsuiting gekozen als grondslag voor de bescherming van klokkenluiders. Van oudsher hecht men in Zweden veel waarde aan een transparant bestuur, wat wordt gezien als een waarborg tegen corruptie, en aan de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting. De laatste geldt uitdrukkelijk ook voor ambtenaren. De klokkenluiderproblematiek komt in hoofdzaak aan de orde in de *Freedom of Press Act*, een wet die de persvrijheid garandeert en een breder toepassingsbereik heeft dan alleen de overheid. Klokkenluiders kunnen in Zweden zowel intern als extern melden. In de publieke sector bestaat tussen beide wegen geen rangorde. De ambtenaar in kwestie heeft een grote keuzevrijheid. Indien gewenst kan de melding ook anoniem geschieden. Het is de autoriteiten dan bij wet verboden een onderzoek naar de identiteit van de melder in te stellen.

Mocht gekozen worden voor een Zweeds model, dan ligt een regeling in de Ambtenarenwet (hoewel voorstelbaar) niet direct voor de hand. De vrijheid van communicatie is

immers het dominante concept. Een daartoe strekkende regeling is niet noodzakelijk beperkt tot het openbaar bestuur, integendeel. Tegelijk is het echter lastig te bepalen waar de regeling dan wel moet worden opgenomen. Een tegenhanger van de *Freedom of Press Act* kent het Nederlandse recht niet.[214] Daarbij komt dat Zweedse benadering van de problematiek op meer punten dan alleen de klokkenluidersregeling aanpassingen zou vergen. Er kan onder meer worden gedacht aan aanpassingen van de regels over de openbaarheid van bestuur.

Ook ten aanzien van de procedures zullen er ingrijpende wijzigingen moeten plaatshebben. In het Zweedse model kan de werkgever vrij worden gelaten in de inrichting en doeleinden van de procedures waarmee misstanden worden aangekaart. Daarvoor zijn, anders dan nu in Nederland, geen wettelijke regels nodig. Werkgevers zullen zich echter in die vrijheid beperkt zien door een aantal dwingende voorschriften op het vlak van de rechtsbescherming. Bovendien, of de werknemer zich aan de door zijn werkgever gekozen procedures houdt, is helemaal aan hem zelf. Hij mag ook direct de pers benaderen. Mogelijk dat daarom ook de voorzieningen inzake ambtelijke geheimhouding (bijvoorbeeld art. 2:5 Awb; art. 125a, lid 3 AW) aanpassing behoeven.

In essentie komt een keuze voor het Zweedse model neer op het spiegelbeeld van de onderzochte regelingen in de publieke sector: niet de (interne) procedures en ingangseisen moeten geregeld, maar juist de rechtsbescherming. Of en hoe een misstand wordt aangekaart is dan aan de ambtenaar, net als de vraag wat hij onder een misstand verstaat.

In dit scenario staat de bescherming van ambtelijke klokkenluiders centraal. Daarbij zijn verschillende varianten mogelijk. In het Noorse ARBO-model krijgt deze bescherming vorm in een aantal rechtsbeschermende voorzieningen. Deze dienen bij te dragen aan de dialoog tussen werknemers en werkgevers. De brede reikwijdte van dit model kan bijdragen aan het melden en opsporen van misstanden. In het burgerschapsmodel is de bescherming verbonden aan de gevolgde procedure. Door de nadruk in dit model op begeleiding van de melder kan het mogelijk een bijdrage leveren aan het melden en opsporen van misstanden. Het Zweedse model kent niet zozeer bescherming van klokkenluiders als wel vrijheid van meningsuiting. Deze vrijheid wordt gezien als waarborg tegen corruptie. Het melden en opsporen van misstanden kent geen specifieke procedures. Het is daarmee de vraag of dit model kan bijdragen aan het melden en opsporen van misstanden.

[214] Een dergelijke wet is in de maak. Dit blijkt naar aanleiding van de uitspraak van het Europese mensenrechtenhof inzake het journalistiek verschoningsrecht – zie EHRM 22 november 2007, *Voskuil tegen Nederland*, appl.nr. 64752/01.

9.5 Tot slot

Bij de introductie van de eerste ambtelijke klokkenluidersregeling zijn destijds door één van de auteurs van dit rapport enkele kanttekeningen geplaatst.[215] Eén daarvan was de zorg dat ambtenaren een interne misstand mogelijk niet zouden willen melden bij hun leidinggevende. Ambtenaren zouden in zo'n geval 'bij de duivel te biecht moeten gaan'. Uit deze evaluatie blijkt dat die zorg maar gedeeltelijk bewaarheid is geworden.

Tweederde van de ambtenaren met een vermoeden van een misstand meldt dit weldegelijk intern en het merendeel van deze meldingen wordt bij de leidinggevende gedaan. Ook blijkt dat ongeveer de helft van ambtenaren aangeeft dat, wanneer ze een vermoeden van een misstand zouden hebben, ze dit bij hun leidinggevende zouden melden. Hierbij dient aangetekend te worden dat dit eerder ondanks, dan dankzij de regelingen is. Bij het bestaan van de regelingen wordt bovendien door veel respondenten - zowel ambtenaren als overheidswerkgevers - de kanttekening geplaatst dat de regelingen een instrument zijn, en dat het uiteindelijk gaat om een open cultuur waarin zonder negatieve gevolgen vermoedens gemeld moeten kunnen worden. Uit het onderzoek blijkt dat eenderde van ambtenaren met een vermoeden dit in het geheel niet meldt. Dit heeft verschillende redenen, maar gebrek aan vertrouwen in de persoon aan wie gemeld zou moeten worden speelt daarbij een belangrijke rol. Dat laat zien dat er in een aantal ambtelijke organisaties een dergelijke open cultuur nog niet is gerealiseerd.

Door anderen is bij invoering van de regelingen de zorg uitgesproken dat zij vooral bedoeld zijn om de organisatie tegen klokkenluiders te beschermen in plaats van de klokkenluider tegen de organisatie.[216] Gezien de uitkomsten van deze evaluatie was die zorg gegrond. De regelingen en de Commissie Integriteit Overheid hebben ambtelijke klokkenluiders nauwelijks iets te bieden als het gaat om bescherming tegen mogelijke represailles. De regelingen zijn eerst en vooral regelingen voor procedures voor het omgaan met een vermoeden van een misstand. Ze zijn primair gericht op het bevorderen van het intern melden van misstanden en niet op het beschermen van klokkenluiders.

Mocht men de regelingen echte *klokkenluiders*regelingen willen laten zijn, dan is een veel ruimhartiger beschermingsregime op zijn plaats. Van de drie hierboven geschetste internationale regimes verdient het burgerschapsmodel daarbij de voorkeur, omdat dit aansluit bij het bestaande Nederlandse regime van goed ambtenaarschap en het bovendien een ruime mate van bescherming biedt, afhankelijk van de zorgvuldigheid waarmee de melder te werk gaat.

Met name de *Public Interest Disclosure Act* uit het Verenigd Koninkrijk kan de Nederlandse wetgever tot voorbeeld dienen. In de Britse wetgeving wordt het aangemoedigd eerst intern bij de werkgever te melden of bij de voor de misstand verantwoordelijke persoon binnen de organisatie. In de wet is voorzien in de mogelijkheid voor klokkenluiders om zich tot raadgevers te wenden. Zo kunnen potentiële klokkenluiders, zonder een schending van hun geheimhoudingsplicht, vooraf hun acties juridisch toetsen en zich laten adviseren. Ondanks de voorkeur voor de interne weg, zijn echter ook externe meldingen mogelijk. Het is niet verplicht dat de werknemer eerst de interne weg probeert. De externe weg kan, afhankelijk van het voorwerp van de melding, leiden naar verschillende organen. Als hij aan derden meldt, bijvoorbeeld toezichthouders, gelden echter wel bijkomende eisen. De melder die represailles ervaart, kan schadevergoeding of herstel van de dienstbetrekking eisen. Het zwaartepunt van de bewijslast ligt in die procedure bij de werkgever.

Een dergelijke verandering van regime vergt echter de nodige tijd. Als tussenstap zou daarom kunnen worden gekozen voor een substantiële aanpassing van de bestaande regelingen, zoals in scenario 2 is geschetst. Hierbij kan de regeling in Vlaanderen tot voorbeeld dienen. Aanpassing van de bestaande regelingen zou moeten bestaan uit het wegnemen van de

[215] Bovens (2001)
[216] De Meij (2003); Van Uden (2003)

geconstateerde beperkingen, een brede invoering van de mogelijkheid van vertrouwelijk melden, een verbod op tuchtsancties, het verschuiven van de bewijslast, invoering van een recht op schade- c.q. onkostenvergoeding, en het vervangen van de CIO door een andere instantie die over meer onderzoekservaring en -capaciteit beschikt.

Vooruitlopend op de invoering van het burgerschapsmodel zou bovendien gestart kunnen worden met het opzetten van een Steunpunt Klokkenluiden dat vergelijkbaar is met het Britse Public Concern at Work (PCaW). Een dergelijk steunpunt kan een aantal taken op zich nemen ten behoeve van werknemers en werkgevers in zowel de publieke als de private sector. Zo kunnen potentiële klokkenluiders worden bijgestaan met informatie en advies, kunnen profit en non profit organisaties geadviseerd worden bij het inrichten van klokkenluidersvoorzieningen en over het voorkomen van klokkenluiden, kan aan algemene publieksvoorlichting worden gedaan, en kan worden geadviseerd bij het ontwikkelen van beleid en regelgeving. In de Nederlandse situatie kan daarbij een tripartiet samenwerkingsverband tussen vertegenwoordigers van werknemers, werkgevers en de overheid (bijvoorbeeld in een stichting) worden overwogen.

Wie ambtelijke klokkenluiders meer bescherming wil bieden, hoeft in ieder geval niet bij de duivel te biecht, maar kan te rade gaan in Vlaanderen of in het Verenigd Koninkrijk, waar de afgelopen jaren een scala aan beschermingsvoorzieningen is ontwikkeld.

Bijlagen

Bijlage 1: Leden begeleidingscommissie

Dhr. G.J.J. Heerma van Voss, hoogleraar sociaal recht, Universiteit van Leiden

Mw. M.C.A.M. Lavies, landelijk vertrouwenspersoon integriteit Belastingdienst, Ministerie van Financiën

Dhr. B.J.L. de Leeuw, beleidsmedewerker afdeling Arbeidsverhoudingen, Overlegstelsel & Internationale Zaken, Ministerie van BZK

Dhr. P. Plooij, beleidsmedewerker Afdeling Kennisinfrastructuur en Analyse, Ministerie van BZK

Mw. L.A.J. Schut, beleidsmedewerker afdeling Arbeidsverhoudingen, Overlegstelsel & Internationale Zaken, Ministerie van BZK

Dhr. W.M. Schwab, stafadviseur Wetgeving & Integriteitsbeleid, Ministerie van Defensie

Dhr. J.M. Tilmans (voorzitter), hoofd afdeling Arbeidsverhoudingen, Overlegstelsel & Internationale Zaken, Ministerie van BZK

Dhr. R.G. van Zevenbergen, beleidsmedewerker afdeling Kennisinfrastructuur en Analyse, Ministerie van BZK

Bijlage 2: Leden expertgroep

Mw. G. van Hoogdalem, beleidsadviseur integriteit, Nederlands Politie Instituut

Dhr. H.G.W. Kicken, beleidsmedewerker afdeling Personeel Rijk, Ministerie van BZK

Dhr. W. de Klein, jurist, Nederlandse Politiebond

Mw. E. Seebregts, beleidsadviseur Rijk, ABVAKABO FNV

Dhr. L.A.C.M. van Wayenburg, beleidsmedewerker Interprovinciaal Overleg

Bijlage 3: Deelnemers expertbijeenkomst

Dhr. M.A.P. Bovens, hoogleraar bestuurskunde, lid onderzoeksteam, Universiteit Utrecht

Dhr. G.J. Brandsma, onderzoeker, lid onderzoeksteam, Universiteit Utrecht

Dhr. G.J.J. Heerma van Voss, hoogleraar sociaal recht, Universiteit van Leiden

Mw. G. van Hoogdalem, beleidsadviseur integriteit, Nederlands Politie Instituut

Dhr. W. de Klein, jurist, Nederlandse Politiebond

Dhr. H.G.W. Kicken, beleidsmedewerker afdeling Personeel Rijk, Ministerie van BZK

Mw. M.C.A.M. Lavies, landelijk vertrouwenspersoon integriteit Belastingdienst, Ministerie van Financiën

Dhr. B.J.L. de Leeuw, beleidsmedewerker afdeling Arbeidsverhoudingen, Overlegstelsel & Internationale Zaken, Ministerie van BZK

Dhr. M.J.J.P. Luchtman, universitair docent strafrecht, lid onderzoeksteam, Universiteit Utrecht

Dhr. G.K. Pikker, onderzoeker/adviseur, lid onderzoeksteam, Universiteit Utrecht

Dhr. P. Plooij, beleidsmedewerker afdeling Kennisinfrastructuur en Analyse, Ministerie van BZK

Mw. L.A.J. Schut, beleidsmedewerker afdeling Arbeidsverhoudingen, Overlegstelsel & Internationale Zaken, Ministerie van BZK

Dhr. W.M. Schwab, stafadviseur Wetgeving & Integriteitsbeleid, Ministerie van Defensie

Mw. E. Seebregts, beleidsadviseur Rijk, ABVAKABO FNV

Dhr. R. van Steenbergen, beleidsadviseur Kwaliteit van de Arbeid, FNV

Mw. A. Stehouwer, substituut Nationale ombudsman

Dhr. F. Warnar, projectleider Meldpunt Integriteitsschendingen Overheid

Dhr. L.A.C.M. van Wayenburg, beleidsmedewerker Interprovinciaal Overleg

Mw. M.D. van Weel, secretaris Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid, VNG

Dhr. R.G. van Zevenbergen, beleidsmedewerker afdeling Kennisinfrastructuur en Analyse, Ministerie van BZK

Bijlage 4: Specifieke onderzoeksvragen opdrachtgever

Enquêteonderzoek

- Heeft de organisatie een klokkenluidersregeling?
- In welke mate zijn ambtenaren bekend met (de inhoud van) de regeling?
- In welke mate weten ambtenaren bij wie zij in de organisatie misstanden kunnen melden?
- Met welke middelen wordt de regelingen onder de aandacht gebracht?
- Wat is de aard en de omvang van de op grond van de klokkenluidersregelingen gemeld (vermoede) misstanden?[217]
- Worden alleen misstanden gemeld als bedoeld in de desbetreffende klokkenluidersregeling?
- Wat zijn de motieven om een (vermoede) misstand (intern of extern) te melden op grond van een klokkenluidersregeling?
- Wordt ook (in strafvorderlijke zin) aangifte gedaan van (vermoede) misstanden? (Met specifieke aandacht voor de positie van executieve politieambtenaren.[218])
- Wat zijn de motieven om een (vermoede) misstand niet (intern of extern) te melden op grond van de klokkenluidersregeling? (Met aandacht voor de cultuur in de organisatie[219], de bekendheid met en – breder – de 'toegankelijkheid' van de klokkenluidersregelingen, de angst voor persoonlijke gevolgen, het ontbreken van de mogelijkheid om anoniem te melden en de beschikbaarheid van andere wegen waarlangs de (vermoede) misstand mogelijk aan het licht kan worden gebracht.[220])
- Uit onderzoek in de marktsector blijkt dat potentiële klokkenluiders geen melding doen van misstanden niet alleen uit angst voor negatieve gevolgen voor zichzelf, maar ook vanwege de verwachting dat er niets aan de misstand zal worden gedaan.[221] Ligt dit in de ambtelijke sector (fundamenteel) anders?
- Hoe wordt het functioneren van de vertrouwenspersoon integriteit binnen de klokkenluidersregelingen door overheidswerkgevers en ambtenaren ervaren?
- Worden op grond van de klokkenluidersregelingen gedane meldingen afgehandeld volgens de voorgeschreven procedure?
- Hoe beoordelen ambtenaren respectievelijk overheidswerkgevers de externe procedure met een commissie integriteit?
- Wat zijn de gevolgen van het (interne of externe) klokkenluiden voor de klokkenluider respectievelijk de organisatie? Is berichtgeving in de media daarbij van invloed?

---

[217] De NOS heeft op 19 april 2006 bij de ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen informatie opgevraagd. Dit heeft geleid tot een reportage van het NOS Radio 1 journaal, uitgezonden op 5 september 2006. Uit deze rapportage kwam naar voren dat ambtenaren nauwelijks gebruik maken van de klokkenluidersregeling. Sinds de verplichte invoering in 2003 zijn 260 klachten gemeld waarvan er 100 komen uit Rotterdam. In deze gemeente wordt integer gedrag in het bijzonder gepropageerd en worden ambtenaren gestimuleerd om misstanden aan het licht te brengen. Naar aanleiding van deze uitzending heeft het kamerlid Boelhouwer op 14 september 2006 vragen gesteld aan de minister van BZK (Kamervragen 2006-2007, nr. 266).

[218] Mogelijk is ook aparte aandacht nodig voor Bijzondere Opsporingsambtenaren (BOA's).

[219] Zie ook het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel op dit punt: "Indien in de betrokken bestuursorganisatie een cultuur heerst waarin kritiek in beginsel als een normaal verschijnsel wordt gezien, waarvan onder omstandigheden kan worden geleerd, is de bepaling niet echt nodig; wordt kritiek daarentegen veeleer als bedreigend gezien, dan kan de voorgestelde bepaling wellicht dreigende disciplinaire sancties op korte termijn voorkomen, maar over de carrièrekansen van de betrokkene moet men zich geen illusies maken zolang er geen cultuuromslag heeft plaats gehad." Zie voorts noot 219.

[220] Uit onderzoek in de marktsector blijkt dat klokkenluiders ook gebruik maken van andere externe instanties dan de externe commissies (o.a. inspecties, vakbonden).

[221] De weg van de klokkenluider: keuzes en dilemma's, november 2001 (IVA Tilburg).

- Hoe beoordelen ambtenaren respectievelijk overheidswerkgevers over de effectiviteit van de regelingen?

Juridisch onderzoek

- In hoeverre bieden de klokkenluidersregelingen van de verschillende overheden dezelfde waarborgen?
- (Hoe) zijn de klokkenluidersregelingen afgebakend van eventueel andere regelingen voor de afhandeling van integriteitsschendingen?[222]
- Hoe verhoudt de klokkenluidersregelingen tot de plicht van de ambtenaar beleidsrelevante informatie te melden aan de minster?
- In hoeverre is er sprake van een plicht van de ambtenaar om een vermoeden van en misstanden te melden?
- Wanneer is een ambtenaar gerechtigd via publiciteit aandacht te vragen voor een vermoeden van een misstand?
- In hoeverre is het van belang dat een klokkenluider 'te goeder trouw' meldt?
- Voldoet de definitie van een vermoeden van een misstand? Is de drempel niet te hoog?
- Vallen ook ernstige schendingen van behoorlijk bestuur onder de definitie van een misstand?
- Bieden de huidige regelingen voldoende mogelijkheden om het signaleren van misstanden te bevorderen?
- Bieden de huidige regelingen voldoende bescherming van de rechtspositie, alsmede van de naam en faam van de ambtenaar?
- Wat is de juridische positie van de vertrouwenspersoon integriteit binnen de klokkenluidersregelingen?
- Is de Commissie Integriteit Overheid voldoende toegerust?
- Kunnen uit vergelijkend onderzoek naar ervaringen met overeenkomstige wetgeving in het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Noorwegen, de Verenigde Staten en Canada lessen worden getrokken die relevant zijn voor de werking van procedures voor het melden van misstanden?

[222] Hierbij kan o.a. worden gedacht aan klachtenprocedures, procedures voor ongewenste omgangsvormen en procedures voor de afhandeling van integriteitsschendingen. Ook kan er uit aangifte een strafrechtelijk traject volgen.

Bijlage 5: Bevindingen enquête ambtenaren

Afhankelijk van de keuzes van de respondent zijn sommige vragen niet aan iedereen getoond. Bij ieder resultaat staat vermeld op wie de antwoorden betrekking hebben.

In welke sector bent u werkzaam?

Rijk	20.6%
Gemeente	54.4%
Provincie	4.1%
Waterschap	3.3%
Politie	12.0%
Defensie (Burger)	2.8%
Defensie (BBT)	0.7%
Defensie (BOT)	1.9%
N	4011

N = alle respondenten die aan de enquête hebben deelgenomen.

Hoeveel bedraagt feitelijk uw brutoloon per maand? Minder dan € 1.250	2.7%
€ 1.251 – € 1.500	3.6%
€ 1.501 – € 1.750	4.3%
€ 1.751 – € 2.000	5.3%
€ 2.001 – € 2.500	16.6%
€ 2.501 – € 3.000	16.8%
€ 3.001 – € 3.500	14.9%
€ 3.501 – € 4.000	12.4%
€ 4.001 – € 4.500	9.7%
€ 4.501 – € 5.000	5.5%
Meer dan € 5.000	6.5%
Weet niet / wil niet zeggen	1.7%
N	3968

N = alle respondenten die aan de enquête hebben deelgenomen.

Wat is uw geslacht?

Man	67.5%
Vrouw	32.5%
N	4009

N = alle respondenten die aan de enquête hebben deelgenomen.

Hoeveel werknemers zijn er in uw organisatie werkzaam? Het gaat hierbij niet om onderdelen of afdelingen, maar om de organisatie als geheel.

Minder dan 100	6.5%
100 – 500	31.3%
500 – 1000	15.7%
1000 – 2000	18.2%
Meer dan 2000	28.3%
N	4010

N = alle respondenten die aan de enquête hebben deelgenomen.

Wat is uw salarisschaal?

1	0.1%
2	0.0%
3	0.5%
4	1.8%
5	4.9%
6	5.6%
7	9.6%
8	12.9%
9	15.1%
10	15.4%
11	14.4%
12	9.5%
13	4.8%
14	2.5%
15	0.9%
16	0.4%
17	0.2%
18	0.1%
19	0.1%
Weet niet/wil niet zeggen	1.2%
N	3901

N = Alle respondenten die niet bij politie of defensie werken.

Wat is uw rang?

adju	2.8%
Adju	1.9%
aoo	2.8%
Aoo	0.9%
aooi	1.9%
Bele	0.9%
burg	0.9%
Coör	0.9%
Elnt	0.9%
kan1	0.9%
kap	0.9%
kapi	1.9%
Kapi	2.8%
KLTZ	1.9%
kolo	0.9%
Kolo	0.9%
korp	0.9%
kpl	1.9%
kpl1	1.9%
KTZA	0.9%
lkol	1.9%
Lkol	0.9%
Lt-K	0.9%
LtKo	0.9%
ltz	0.9%
LTZ	2.8%
ltz2	0.9%
Ltz2	0.9%
LTZ2	0.9%
ltza	0.9%
luit	0.9%
Luit	0.9%
majo	4.6%
Majo	3.7%
Matr	0.9%
nvt	0.9%
onde	0.9%
Onde	0.9%
oppe	2.8%
Oppe	0.9%
ow	0.9%
ritm	0.9%
scha	1.9%
serg	6.5%
Serg	3.7%
sgt	2.8%
Sgt	0.9%
sgt1	1.9%

Sgt1	0.9%
SGT1	0.9%
sgtm	0.9%
sm	1.9%
SM	0.9%
smi	0.9%
smjr	0.9%
SMJR	0.9%
sold	0.9%
Sold	0.9%
wach	2.8%
Wach	2.8%
wmr	1.9%
Wmr	0.9%
WMR	0.9%
wmr1	1.9%
N	108

N = respondenten werkzaam bij politie of defensie

Bekendheid met de klokkenluidersregeling (1)

	Ja	Nee	Weet niet	N
Voor mijn organisatie is er een klokkenluidersregeling	30.9%	15.6%	53.5%	4010
Mijn organisatie heeft een Vertrouwenspersoon Integriteit	76.9%	7.2%	16.0%	4010
Het is voor mij mogelijk om vermoede misstanden te melden bij een externe klokkenluiderscommissie	18.1%	18.7%	63.1%	4010
Mijn organisatie kent een interne procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand	49.0%	11.1%	39.9%	4010

N = alle respondenten

Bekendheid met de klokkenluidersregeling (2)

	Ja	Nee	Weet niet	N
Mijn organisatie voorziet in rechtsbescherming voor melders van vermoede misstanden	33.4%	9.2%	57.4%	2283
Het is mogelijk om (vermoede) misstanden anoniem te melden	45.4%	11.7%	42.8%	2283
Het is mogelijk om de naam van de melder niet openbaar te laten worden	36.7%	6.4%	56.9%	2283

N = Alleen de respondenten die zeggen de klokkenluidersregeling te kennen binnen hun organisatie, en/of bekend zijn met de externe klokkenluiderscommissie en/of een interne procedure voor het melden van een misstand.

Heeft u in de afgelopen twee jaar in uw werk vermoedens gehad van misstanden?
Toelichting: Het gaat hierbij bijvoorbeeld om ernstige strafbare feiten, het misleiden van Justitie, een (grove) schending van regels, een (groot) gevaar voor de volksgezondheid, het milieu of de veiligheid, het bewust achterhouden van informatie hierover, of een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren die het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar kan brengen.

	Ja	Nee	N
Heeft u in de afgelopen twee jaar in uw werk vermoedens gehad van misstanden?	12.8%	87.2%	4010

N = alle respondenten

Om hoeveel gevallen ging het in de afgelopen twee jaar?

	0	1	2	3	4	5-10	Meer dan 10	N
Aantal vermoedens	0.6%	35.2%	34.8%	9.8%	5.7%	11.0%	3.0%	511

N = Alleen de respondenten die de afgelopen twee jaar misstanden hebben meegemaakt.
(Degenen die 0 hebben geantwoord hebben dus iets verkeerd gedaan)

Om welke vermoedens ging het de afgelopen twee jaar?

	%	Mediaan *hierbinnen*	N
Een ernstig strafbaar feit, bijvoorbeeld een misdrijf	18.4	1	512
Een (grove) schending van regels, bijvoorbeeld een gedragscode	72.5	1	512
Het misleiden van Justitie	10.7	1	512
Een (groot) gevaar voor de volksgezondheid, het milieu of de veiligheid	9.6	1	512
Het bewust achterhouden van informatie over deze feiten	30.3	1	512
Een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren die het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar kan brengen, met bijvoorbeeld politieke beschadiging van bewindspersonen	36.3	1	512
anders, namelijk	22.5	1	512

N = Alleen de respondenten die de afgelopen twee jaar misstanden hebben meegemaakt. De mediaan slaat op het omslagpunt van 50% van de respondenten. Hier is geen gemiddelde genomen omdat dit direct vertekeningen laat zien als er één respondent is die heel veel misstanden zegt te hebben meegemaakt.

Heeft u deze gevallen van de afgelopen twee jaar gemeld, en waar?

	Wel gemeld	Niet gemeld	N
Intern gemeld bij direct leidinggevende	48.6%	51.4%	512
Intern gemeld bij ambtelijke top	17.4%	82.6%	512
Intern gemeld bij politieke top	6.4%	93.6%	512
Intern gemeld bij Vertrouwenspersoon Integriteit	10.5%	89.5%	512
Extern gemeld bij een externe klokkenluiderscommissie	0.6%	99.4%	512
Gemeld bij het Openbaar Ministerie	1.6%	98.4%	512
Gemeld bij Meld Misdaad Anoniem	0.6%	99.4%	512
Gemeld aan een volksvertegenwoordiger	1.6%	98.4%	512
Gemeld aan een opsporingsdienst/inspectie	2.9%	97.1%	512
Gemeld bij de Nationale ombudsman	0.8%	99.2%	512
Gemeld aan de media	0.6%	99.4%	512
Gemeld bij de vakbond	4.7%	95.3%	512
Elders gemeld, bij _____	11.3%	88.7%	512
In totaal heeft 33.4 procent zijn vermoedens nergens gemeld.			512

N = Alleen de respondenten die de afgelopen twee jaar misstanden hebben meegemaakt.

Heeft u deze gevallen gemeld op grond van de klokkenluidersregeling?

	Ja	Nee	N
Heeft u deze gevallen gemeld op grond van de klokkenluidersregeling?	6.5%	93.5%	309

N = Alleen de respondenten die hebben gemeld bij de direct leidinggevende, de ambtelijke top, de politieke top, de VPI en/of de externe klokkenluiderscommissie.

Wat waren voor u de redenen om specifiek van de Klokkenluidersregeling gebruik te maken? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)

	%	N
Omdat ik ervan overtuigd ben dat deze misstand moet worden aangepakt	85.0	20
Meldingsplicht	35.0	20
Rechtsbescherming	0.0	20
Kunnen melden aan 'vreemde ogen'	10.0	20
anders namelijk: - 1x respondent is zelf vertrouwenspersoon - 1x politieke verantwoordelijkheid - 1x openheid van bestuur	15.0	20

N = Alleen de respondenten die hebben gemeld bij de direct leidinggevende, de ambtelijke top, de politieke top, de VPI en/of de externe klokkenluiderscommissie; en daarvan alleen degenen die op grond van de klokkenluidersregeling gemeld hebben.

Hoe zijn uw ervaringen met de Vertrouwenspersoon Integriteit?

	Eens	Tamelijk eens	Niet eens, Niet oneens	Tamelijk oneens	Oneens	N
De vertrouwenspersoon Integriteit gaf mij informatie over hoe te handelen	37.0%	24.1%	20.4%	11.1%	7.4%	54
De vertrouwenspersoon Integriteit gaf mij ondersteuning	33.3%	16.7%	29.6%	16.7%	3.7%	54
De vertrouwenspersoon Integriteit bood mij bescherming tegen mogelijke negatieve gevolgen van mijn melding	22.2%	11.1%	35.2%	9.3%	22.2%	54

N = Alle respondenten die bij de VPI gemeld hebben (ongeacht of de respondent hierbij de klokkenluidersregeling voor ogen had of niet)

Wat waren uw motieven om in een of meerdere gevallen niet volgens de klokkenluidersregeling te melden? (u kunt meerdere opties aankruisen)

Ik heb niet gemeld, want…	%	N
Ik ken de Klokkenluidersregeling niet	42.9	494
Er wordt toch niets mee gedaan	24.5	494
Ik heb geen vertrouwen in de persoon aan wie ik zou moeten melden	21.5	494
Ik ben bang voor negatieve gevolgen voor mijzelf	36.0	494
De meldingsprocedure is omslachtig	3.0	494
Mijn melding wordt (waarschijnlijk) niet anoniem behandeld, en dat vind ik wel noodzakelijk	21.9	494
Iemand anders had het al gemeld	7.1	494
De Vertrouwenspersoon Integriteit raadde af om het te melden	1.6	494
Ik wil mijn organisatie niet in een kwaad daglicht stellen	6.1	494
Ik ben zelf niet direct bij de misstanden betrokken	17.4	494
Ik wil de positie van mijn collega's niet in gevaar brengen	7.7	494
Mijn leidinggevende raadde af om het te melden	4.7	494
anders, namelijk…	20.6	494

N = 1) Alle respondenten die in één of meer gevallen hun vermoedens hebben gemeld aan *anderen* dan de direct leidinggevende, de politieke top, de ambtelijke top, de VPI en/of de externe klokkenluiderscommissie, PLUS

2) Alle respondenten die in één of meer gevallen hun vermoedens wél hebben gemeld aan de direct leidinggevende, de politieke top, de ambtelijke top, de VPI en/of de externe klokkenluiderscommissie, maar daarbij de klokkenluidersregeling niet voor ogen hadden.

Op welke manier is de Klokkenluidersregeling bij u onder de aandacht gebracht? (u kunt meerdere opties aankruisen)

	%	N
Via een folder	11.5	3331
Via mijn leidinggevende	9.3	3331
In een werkoverleg	12.2	3331
Bij mijn introductie	3.6	3331
Via collega's	5.2	3331
Via de vakbond	7.2	3331
Via de media	31.1	3331
Via een e-mail-nieuwsbrief / intranet	24.3	3331
Helemaal niet[223]	17.6	3331
anders, namelijk (incl. weet niet)…	9.5	3331

N = alle respondenten die bekend zijn met de klokkenluidersregeling, de VPI, de interne procedure voor het melden van een misstand, en/of de externe klokkenluiderscommissie.

U heeft zelf geen gebruik gemaakt van de klokkenluidersregeling. Kent u iemand in uw organisatie die dat wel gedaan heeft?

	Ja	Nee	Ik heb wel volgens regeling gemeld	N
U heeft zelf geen gebruik gemaakt van de klokkenluidersregeling. Kent u iemand in uw organisatie die dat wel gedaan heeft?	5.6%	93.8%	0.1%	3992

N = Alle respondenten die in de afgelopen twee jaar geen gebruik hebben gemaakt van de klokkenluidersregeling, ongeacht of zij vermoedens van misstanden hadden of niet.

Waar heeft hij/zij gemeld?

Intern bij leidinggevende	Bij VPI	Bij commissie	Weet niet	N
36.9%	32.9%	4.4%	25.8%	225

N = Alle respondenten die zelf in de afgelopen twee jaar geen gebruik hebben gemaakt van de klokkenluidersregeling, maar in hun organisatie iemand kennen die dat wel gedaan heeft.

Heeft deze persoon uw organisatie inmiddels verlaten vanwege de melding?

	Ja	Nee	Weet niet	N
Heeft deze persoon uw organisatie inmiddels verlaten vanwege de melding?	25.3%	60.0%	14.7%	225

N = Alle respondenten die zelf in de afgelopen twee jaar geen gebruik hebben gemaakt van de klokkenluidersregeling, maar in hun organisatie iemand kennen die dat wel gedaan heeft.

[223] Deze ambtenaren zijn wel bekend met een of meer onderdelen uit de regeling, maar kennelijk niet met de naam 'regeling'.

Hoe beoordeelt u de Klokkenluidersregeling?

	Eens	Tamelijk eens	Niet eens, Niet oneens	Tamelijk oneens	Oneens	N
Het bestaan van de regeling werkt preventief op het ontstaan van misstanden	8.1%	38.1%	34.0%	16.0%	3.8%	4010
De regeling beschermt goed tegen persoonlijke benadeling van de melder	3.5%	23.3%	50.8%	15.6%	6.8%	4010
De regeling is een goede manier om misstanden aan te kaarten	9.6%	51.3%	28.8%	7.4%	2.9%	4010
De regeling draagt bij aan het wegnemen van gemelde misstanden	5.0%	35.1%	46.0%	10.6%	3.4%	4010

N = alle respondenten

Hoe beoordeelt u de gevolgen van de melding bij de externe klokkenluiderscommissie?

	Eens	Tamelijk eens	Niet eens, Niet oneens	Tamelijk oneens	Oneens	N
De melding bij de Commissie Integriteit heeft een positieve werking op de organisatie gehad	50%	0%	50%	0%	0%	2
De melding bij de Commissie Integriteit heeft wantrouwen veroorzaakt binnen mijn organisatie	100%	0%	0%	0%	0%	2
Het werkklimaat is door de melding bij de Commissie Integriteit verslechterd	100%	0%	0%	0%	0%	2
Door de melding bij de Commissie Integriteit is de drempel om andere vermoedens van misstanden te melden lager geworden	50%	50%	0%	0%	0%	2
Degene die de Commissie Integriteit heeft ingeschakeld werd buitengesloten	0%	0%	50%	50%	0%	2
Degene die de Commissie Integriteit heeft ingeschakeld heeft waardering gekregen van collega's	50%	0%	0%	50%	0%	2

N = De respondenten die in de afgelopen twee jaar zelf bij de Commissie Integriteit hebben gemeld, en daarbij de klokkenluidersregeling voor ogen hadden.

Hoe beoordeelt u de gevolgen van interne meldingen?

	Eens	Tamelijk eens	Niet eens, Niet oneens	Tamelijk oneens	Oneens	N
De interne melding heeft een positieve werking op de organisatie gehad	5.6%	44.4%	22.2%	22.2%	5.6%	18
De interne melding heeft wantrouwen veroorzaakt binnen mijn organisatie	16.7%	33.3%	11.1%	38.9%	0.0%	18
Het werkklimaat is door de interne melding verslechterd	27.8%	22.2%	11.1%	27.8%	11.1%	18
Door de interne melding is de drempel om andere vermoedens van misstanden te melden lager geworden	11.1%	22.2%	27.8%	22.2%	16.7%	18
Degene die gemeld heeft, werd buitengesloten	33.3%	5.6%	11.1%	38.9%	11.1%	18
Degene die gemeld heeft, heeft waardering gekregen van collega's	0.0%	22.2%	50.0%	22.2%	5.6%	18

N = De respondenten die in de afgelopen twee jaar een misstand hebben gemeld bij hun direct leidinggevende, de politieke top, de ambtelijke top en/of de VPI, en daarbij de klokkenluidersregeling voor ogen hadden.

Hebben de media effect gehad op de wijze waarop er met de melding is omgegaan?

	Ja	Waarschijnlijk	Misschien	Nee	Weet niet	N
Hebben de media effect gehad op de wijze waarop er met de melding is omgegaan?	10.0%	20.0%	5.0%	60.0%	5.0%	20

N = De respondenten die in de afgelopen twee jaar een misstand hebben gemeld bij hun direct leidinggevende, de politieke top, de ambtelijke top, de Commissie Integriteit en/of de VPI, en daarbij de klokkenluidersregeling voor ogen hadden.

Welke invloed hadden de media?

- 1x Bracht het publiek
- 1x Door - weliswaar geringe - media-aandacht is procedureel gevolg gegeven aan de melding
- 1x Het bestuur had er in eerste instantie voor gekozen om de misstand en de afwikkeling daarvan zoveel mogelijk 'binnen' te houden. Persoonlijk vond ik d (regel vol)
- 1x het werdt een onderwerp van gesprek op de werkvloer
- 1x mijn werkgever is zeer beducht op alles dat in de krant zou kunnen komen, dus moet men er serieus mee omgaan.
- 1x Niet in de media naar buiten gebracht

N = 6

N = De respondenten die in de afgelopen twee jaar een misstand hebben gemeld bij hun direct leidinggevende, de politieke top, de ambtelijke top en/of de VPI, daarbij de klokkenluidersregeling voor ogen hadden, en denken dat de media (waarschijnlijk of zeker) effect hebben gehad op de wijze waarop er met de melding is omgegaan.

Indien u een misstand tegenkomt en deze wilt melden, bij wie heeft u het meeste vertrouwen dat er iets aan wordt gedaan?

	Meeste vertrouwen in aanpak	N
Uw leidinggevende	28.2%	4010
De politieke top van uw organisatie	2.0%	4010
De ambtelijke top van uw organisatie	8.0%	4010
De Vertrouwenspersoon Integriteit	23.1%	4010
De externe klokkenluiderscommissie	9.3%	4010
Het Openbaar Ministerie	2.6%	4010
Meld Misdaad Anoniem	3.7%	4010
Een volksvertegenwoordiger	0.9%	4010
Een opsporingsdienst/inspectie	2.7%	4010
De Nationale ombudsman	5.7%	4010
De media	6.5%	4010
De vakbond	7.3%	4010

N = Alle respondenten

Indien u een misstand tegenkomt en deze wilt melden, bij wie heeft u het meeste vertrouwen dat uw positie de meeste bescherming geniet?

	Meeste vertrouwen in bescherming	N
Uw leidinggevende	24.8%	4010
De politieke top van uw organisatie	1.3%	4010
De ambtelijke top van uw organisatie	5.8%	4010
De Vertrouwenspersoon Integriteit	25.5%	4010
De externe klokkenluiderscommissie	8.9%	4010
Het Openbaar Ministerie	1.9%	4010
Meld Misdaad Anoniem	9.6%	4010
Een volksvertegenwoordiger	0.5%	4010
Een opsporingsdienst/inspectie	1.5%	4010
De Nationale ombudsman	5.5%	4010
De media	2.0%	4010
De vakbond	12.5%	4010

N = alle respondenten

Als u alles afweegt, tot wie zou u zich het eerst wenden bij het vermoeden van een misstand?

	Zou het eerst wenden tot…	N
Uw leidinggevende	43.5%	4010
De politieke top van uw organisatie	1.2%	4010
De ambtelijke top van uw organisatie	6.0%	4010
De Vertrouwenspersoon Integriteit	24.0%	4010
De externe klokkenluiderscommissie	6.3%	4010
Het Openbaar Ministerie	1.3%	4010
Meld Misdaad Anoniem	5.1%	4010
Een volksvertegenwoordiger	0.4%	4010
Een opsporingsdienst/inspectie	1.4%	4010
De nationale Ombudsman	2.6%	4010
De media	1.6%	4010
De vakbond	6.5%	4010

N = alle respondenten

Geeft u leiding aan medewerkers?

	Ja	Nee	N
Geeft u leiding aan medewerkers?	27.7% (= 1107)	72.3%	3993

N = alle respondenten

Zijn er in de afgelopen twee jaar vermoedens van misstanden bij u gemeld?
Toelichting: Het gaat hierbij bijvoorbeeld om ernstige strafbare feiten, het misleiden van Justitie, een (grove) schending van regels, een (groot) gevaar voor de volksgezondheid, het milieu of de veiligheid, het bewust achterhouden van informatie hierover, of een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren die het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar kan brengen.

	Ja	Nee	N
Zijn er in de afgelopen twee jaar vermoedens van misstanden bij u gemeld?	11.3%	88.7%	1106

N = Alle respondenten met een leidinggevende positie

Om welke vermoedens ging het de afgelopen twee jaar?

Aantal vermoedens van…	0	1	2	3	4	5-10	Meer dan 10	N
Een ernstig strafbaar feit, bijvoorbeeld een misdrijf	63.0 %	28.4%	4.9%	2.5%	1.2%	0.0%	0.0%	81
Een (grove) schending van regels, bijvoorbeeld een gedragscode	14.3 %	21.0%	23.8%	10.5%	1.0%	10.7%	1.0%	105
Het misleiden van Justitie	83.6 %	13.7%	1.4%	0.0%	0.0%	1.4%	0.0%	73
Een (groot) gevaar voor de volksgezondheid, het milieu of de veiligheid	78.1 %	15.1%	4.1%	0.0%	0.0%	2.8%	0.0%	73
Het bewust achterhouden van informatie over deze feiten	63.0 %	21.9%	6.8%	2.7%	1.4%	4.2%	0.0%	73
Een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren die het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar kan brengen, met bijvoorbeeld politieke beschadiging van bewindspersonen	51.8 %	31.3%	6.0%	3.6%	1.2%	4.8%	1.2%	83
anders, namelijk…	81.2 %	10.1%	7.2%	0.0%	1.4%	0.0%	0.0%	69

N = Een subgroep van de leidinggevenden, maar niet bekend welke.

Hoeveel van de meldingen die de afgelopen twee jaar aan u gedaan zijn, zijn op grond van de klokkenluidersregeling in behandeling genomen?

0	1	2	3	4	5-10	Meer dan 10	N
75.2%	15.2%	4.8%	2.4%	0.0%	1.6%	0.8%	125

N = De leidinggevenden bij wie in de afgelopen twee jaar vermoedens van misstanden gemeld zijn.

In hoeveel gevallen is hierbij een externe klokkenluiderscommissie ingeschakeld?

0	1	N
80.6%	19.4%	31

N = De leidinggevenden bij wie in de afgelopen twee jaar vermoedens van misstanden gemeld zijn, én waarbij één of meer meldingen op basis van de klokkenluidersregeling in behandeling genomen zijn

Bent u of kent u iemand die geïnteresseerd is in een nader, strikt vertrouwelijk gesprek?

Ja	Nee	N
13.2%	86.8%	695

N = Alle respondenten die zelf een vermoeden van een misstand hebben gehad in de afgelopen twee jaar (al dan niet gemeld), en/of degenen die iemand kennen die via de klokkenluidersregeling gemeld heeft. Er zijn in totaal 79 namen en contactgegevens achtergelaten.

Bijlage 6: Bevindingen enquête overheidswerkgevers

Afhankelijk van de keuzes van de respondent zijn sommige vragen niet aan iedereen getoond. Bij ieder resultaat staat vermeld op wie de antwoorden betrekking hebben.

In welke sector bent u werkzaam?

Rijksoverheid	11
Provincie	10
Gemeente	223
Waterschap/Hoogheemraadschap	23
Defensie	1
Politie	15
Onbekend	1
N	284

N = alle respondenten die aan de enquête hebben deelgenomen.

Hoeveel werknemers zijn er in uw organisatie werkzaam? Het gaat hierbij niet om onderdelen of afdelingen, maar om de organisatie als geheel.

Minder dan 100	19.7%
100 – 500	51.8%
500 – 1000	11.3%
1000 – 2000	9.5%
Meer dan 2000	7.7%
N	284

N = alle respondenten die aan de enquête hebben deelgenomen.

Kenmerken van de klokkenluidersregeling (1)

	Ja	Nee	Weet niet	N
In onze organisatie is er een klokkenluidersregeling	90.1%	9.2%	0.7%	284
De regeling voorziet in een rol voor de Vertrouwenspersoon Integriteit	85.2%	12.3%	2.5%	284
De regeling voorziet in een rol voor een externe commissie om misstanden te melden	72.9%	22.2%	4.9%	284
De regeling bevat een interne procedure voor het doen van onderzoek naar een vermoeden van een misstand	77.5%	18.3%	4.2%	284

N = alle respondenten

Kenmerken van de klokkenluidersregeling (2)

	Ja	Nee	Weet niet	N
De klokkenluidersregeling voorziet in rechtsbescherming voor de melder	76.2%	16.9%	6.9%	261
Het is mogelijk om (vermoede) misstanden anoniem te melden	79.7%	16.9%	3.4%	261
Het is mogelijk om de naam van de melder niet openbaar te laten worden	92.3%	2.3%	5.4%	261

N = Alleen de werkgevers die aangeven een klokkenluidersregeling te hebben binnen hun organisatie, en/of voorzien in een rol voor de externe klokkenluiderscommissie en/of een interne procedure voor het melden van een misstand.

Heeft u in de afgelopen twee jaar in uw werk vermoedens gehad van misstanden?
Toelichting: Het gaat hierbij bijvoorbeeld om ernstige strafbare feiten, het misleiden van Justitie, een (grove) schending van regels, een (groot) gevaar voor de volksgezondheid, het milieu of de veiligheid, het bewust achterhouden van informatie hierover, of een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren die het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar kan brengen.

	Ja	Nee	N
Heeft u in de afgelopen twee jaar in uw werk vermoedens gehad van misstanden?	17.6%	82.4%	284

N = alle respondenten

Om hoeveel gevallen ging het in de afgelopen twee jaar?

	1	2	3	4	5-10	Meer dan 10	N
Aantal vermoedens	44.0%	24.0%	4.0%	4.0%	14.0%	10.0%	50

N = de werkgevers die vermoedens van misstanden hadden

Om welke vermoedens ging het de afgelopen twee jaar?

	%	N
Een ernstig strafbaar feit, bijvoorbeeld een misdrijf	32.0	50
Een (grove) schending van regels, bijvoorbeeld een gedragscode	64.0	50
Het misleiden van Justitie	10.0	50
Een (groot) gevaar voor de volksgezondheid, het milieu of de veiligheid	6.0	50
Het bewust achterhouden van informatie over bovenstaande feiten	6.0	50
Een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren die het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar kan brengen, met bijvoorbeeld politieke beschadiging van bewindspersonen	20.0	50
anders, namelijk	14.0	50

N = de werkgevers die vermoedens van misstanden hadden

Hoeveel gevallen zijn er in de afgelopen twee jaar door het bevoegd gezag in behandeling genomen op grond van de klokkenluidersregeling?

	0	1	2	3	4	5-10	Meer dan 10	N
Aantal gevallen	52.0%	26.0%	4.0%	0.0%	4.0%	8.0%	6.0%	50

N = de werkgevers die vermoedens van misstanden hadden

In hoeveel gevallen is daarbij door de melder een externe klokkenluidercommissie ingeschakeld?

	0	1	23	N
Aantal gevallen	90.0%	8.0%	2.0%	50

N = de werkgevers die vermoedens van misstanden hadden

Hoeveel gevallen zijn er in de afgelopen twee jaar wel gemeld op grond van de klokkenluidersregeling, maar NIET in behandeling genomen?

	0	1	2	3	4	5-10	Meer dan 10	N
Aantal gevallen	86.0%	2.0%	4.0%	2.0%	2.0%	0.0%	4.0%	50

N = de werkgevers die vermoedens van misstanden hadden

Wat was de aard van de gevallen die niet in behandeling genomen zijn?

onbehoorlijk/onzorgvuldig gedrag- arbeidsconflict	1x
Machtsmisbruik/Intimidatie	1x
vermoeden van overtreding milieuvoorschriften	1x
wel gemeld, maar door management of bestuur geregeld	1x
schending wet op de privacy\\willekeur bij verhuren van panden	1x
te klein, te vaag (niet onderzoekbaar), doorgeleid naar andere behandelaars zoals vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen	1x

N = 7, 1x missing antwoord, N = werkgevers die één of meer gevallen niet in behandeling genomen hebben

Waarom zijn deze meldingen niet in behandeling genomen?

	%	N
De melder is geen ambtenaar meer	0.0	7
Het ging niet om een misstand volgens de definitie van de regeling	71.5	7
Het is langs een andere weg naar tevredenheid afgehandeld	71.5	7

N = werkgevers die één of meer gevallen niet in behandeling genomen hebben

Hoe beoordeelt u de Klokkenluidersregeling?

	Eens	Tamelijk eens	Niet eens, Niet oneens	Tamelijk oneens	Oneens	Weet niet	N
Het bestaan van de regeling werkt preventief op het ontstaan van misstanden	14.1%	25.7%	26.4%	8.8%	9.5%	15.5%	284
De regeling beschermt goed tegen persoonlijke benadeling van de melder	25.4%	32.4%	18.7%	6.7%	7.0%	9.9%	284
De regeling is een goede manier om misstanden aan te kaarten	27.8%	38.7%	16.5%	6.3%	3.2%	7.4%	284
De regeling is tijdrovend	4.2%	9.2%	29.9%	15.5%	29.2%	12.0%	284
De regeling is omslachtig	2.8%	10.9%	27.8%	16.5%	32.7%	9.2%	284
De regeling draagt bij aan het wegnemen van misstanden	20.8%	37.5%	14.6%	2.1%	10.4%	14.6%	48
De regeling heeft bijgedragen aan het wegnemen van de misstand(en)	18.8%	18.8%	25.0%	4.2%	14.6%	18.8%	48

N = alle respondenten

Hoe beoordeelt u de gevolgen van de melding bij de externe klokkenluiderscommissie?

	Eens	Tamelijk eens	Niet eens. Niet oneens	Tamelijk oneens	Oneens	N
De melding bij de Commissie Integriteit heeft een positieve werking op de organisatie gehad	40.0 %	40.0%	20.0%	0%	0%	5
De melding bij de Commissie Integriteit heeft wantrouwen veroorzaakt binnen mijn organisatie	0%	0%	20.0%	60.0%	20.0%	5
Het werkklimaat is door de melding bij de Commissie Integriteit verslechterd	0%	0%	20.0%	40.0%	40.0%	5
Door de melding bij de Commissie Integriteit is de drempel om andere vermoedens van misstanden te melden lager geworden	0%	20.0%	80.0%	0%	0%	5
Degene die de Commissie Integriteit heeft ingeschakeld werd buitengesloten door collega's	0%	20.0%	40.0%	0%	40.0%	5
Degene die de Commissie Integriteit heeft ingeschakeld heeft waardering gekregen van collega's	0%	40.0%	40.0%	0%	20.0%	5

N = werkgevers waarvan een medewerker een externe commissie heeft ingeschakeld

Hoe beoordeelt u de gevolgen van interne meldingen?

	Eens	Tamelijk eens	Niet eens. Niet oneens	Tamelijk oneens	Oneens	N
De interne melding heeft een positieve werking op de organisatie gehad	12.5%	33.3%	45.8%	4.2%	4.2%	24
De interne melding heeft wantrouwen veroorzaakt binnen mijn organisatie	0.0%	12.5%	33.3%	37.5%	16.7%	24
Het werkklimaat is door de interne melding verslechterd	0.0%	8.3%	33.3%	20.8%	37.5%	24
Door de interne melding is de drempel om andere vermoedens van misstanden te melden lager geworden	8.3%	25.0%	45.8%	8.3%	12.5%	24
Degene die gemeld heeft. werd buitengesloten door collega's	0.0%	8.3%	41.7%	12.5%	37.5%	24
Degene die gemeld heeft. heeft waardering gekregen van collega's	0.0%	12.5%	70.8%	4.2%	12.5%	24

N = werkgevers die meldingen in behandeling hebben genomen

Hebben de media effect gehad op de wijze waarop er met de melding is omgegaan?

	Ja	Nee	N
Hebben de media effect gehad op de wijze waarop er met de melding is omgegaan?	16.7%	83.3%	24

N = werkgevers die meldingen in behandeling hebben genomen

Is er wel eens van de behandelprocedure afgeweken?

	%	N
Ja. als er een termijnoverschrijding dreigde	4.2	24
Ja. als de aard van de vermoede misstand zeer ernstig was	12.5	24
Anders…	8.4	24
Nee. er is nooit van de procedure afgeweken	58.3	24

N = werkgevers die meldingen in behandeling hebben genomen

In hoeveel gevallen heeft de melder de organisatie verlaten vanwege de melding?

	0	1	3	N
Aantal gevallen	86.4%	9.1%	4.5%	22

N = werkgevers die meldingen in behandeling hebben genomen.

Bent u geïnteresseerd in een nader, strikt vertrouwelijk gesprek over het omgaan met meldingen?

Ja	Nee	N
4.6%	95.4%	284

N = Alle respondenten. Er zijn in totaal 13 namen en contactgegevens achtergelaten.

Bijlage 7: Geïnterviewde respondenten enquête ambtenaren

Vermoeden van een misstand ergens gemeld

Respondent 1	23/11/2007
Respondent 2	26/11/2007
Respondent 3	26/11/2007
Respondent 4	27/11/2007
Respondent 5	27/11/2007
Respondent 6	27/11/2007
Respondent 7	27/11/2007
Respondent 8	27/11/2007
Respondent 9	28/11/2007
Respondent 10	28/11/2007
Respondent 11	29/11/2007
Respondent 12	29/11/2007
Respondent 13	3/12/2007
Respondent 14	3/12/2007
Respondent 15	3/12/2007
Respondent 16	3/12/2007
Respondent 17	3/12/2007
Respondent 18	4/12/2007
Respondent 19	6/12/2007
Respondent 20	11/12/2007
Respondent 21	11/12/2007
Respondent 22	11/1/2008

Vermoeden van een misstand niet gemeld

Respondent 23	26/11/2007
Respondent 24	27/11/2007
Respondent 25	28/11/2007
Respondent 26	29/11/2007
Respondent 27	29/11/2007
Respondent 28	3/12/2007
Respondent 29	8/2/2008

Anders

Respondent 30	27/11/2007
Respondent 31	27/11/2007
Respondent 32	28/11/2007
Respondent 33	28/11/2007
Respondent 34	28/11/2007
Respondent 35	29/11/2007
Respondent 36	3/12/2007
Respondent 37	11/12/2007

Bijlage 8: Respondenten vertrouwenspersoon integriteit

Focusgroep

Mw. H. van der Geest-Snijders, secretaris stuurgroep integriteit, Gemeente Den Haag

Dhr. N.J.C. Knook, senior beleidsmedewerker integriteit, Ministerie van Justitie

Dhr. M.W.M. Olde Monnikhof, vertrouwenspersoon integriteit, Ministerie van LNV

Dhr. H. Verheul, vertrouwenspersoon integriteit, Gemeente Utrecht

Interviews

Mw. J. van Bruxvoort, werkzaam bij meldpunt klokkenluidersregelingen Bureau Korpsleiding, Politie Drenthe

Mw. B.M. van Buren, vertrouwenspersoon integriteit, Ministerie van Defensie

Mw. M. Ipenburg, vertrouwenspersoon integriteit Rijksgebouwendienst, Ministerie van VROM

Mw. M.C.A.M. Lavies, landelijk vertrouwenspersoon integriteit Belastingdienst, Ministerie van Financiën

Dhr. S.G.J. van Reedt Dortland, vertrouwenspersoon integriteit Dienst Stadstoezicht, Gemeente Rotterdam

Dhr. W. Senden, vertrouwenspersoon integriteit, Provincie Zuid-Holland

Mw. G.I. Smit, vertrouwenspersoon integriteit, Ministerie van Defensie

Dhr. R. Veldhuyzen van Zanten, vertrouwenspersoon integriteit, Provincie Friesland

Mw. C. Verwoerd, projectleider Centrale Integriteitsorganisatie Defensie, Ministerie van Defensie

Bijlage 9: Schema internationale rechtsvergelijking en praktijk(ervaringen) klokkenluidersregelingen

	VK	SE	NO	US	CA
Bestudeerde regelgeving	Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA)	- Freedom of Press Act (FPA) - Public Employment Act (PEA); - Guidelines 'On bribery and conflicts of interest – - Guidelines for public sector employees' (GPSE)	- Working Environment Act (WEA)[i] - Freedom of Information Act (FIA) - Public Administration Act (PAA) - Ethical guidelines for the Public Service (EG)	- Whistleblower Protection Act (WPA) - veel initiatieven; geen uniforme wetgeving	- The Public Servants Disclosure Protection Act - Personal Information Protection Act - Federal Accountability Act - Charter of values of public service
De doeleinden van de regeling					
	1. bescherming algemeen belang; 2. bescherming werknemer	1. freedom of expression, freedom of communication. 2. openbaarheid van bestuur 3. vertrouwen in openbaar bestuur	1. bescherming werkomgeving 2. vertrouwen in openbaar bestuur [3. vrijheid van meningsuiting]	1. bescherming rechten van werknemers 2. elimineren van misstanden binnen (federale) overheid	1. behouden/ vergroten vertrouwen van publiek in integriteit ambtelijk bestel; 2. vinden evenwicht ambtelijke loyaliteit en vrijheid van meningsuiting
De reikwijdte van de regeling (op welke overheid is ze van toepassing?)					
	1. werknemers, ook in overheidsdienst	FPA: Iedereen ('every Swedish citizen') PEA: civil servants, niet lokale overheden.	1-2 WEA: werknemers, in beginsel ook over-heid.	1. USC § 2302(a)(2)(B) – federale werknemers (niet private sector).	Public servants; publieke sector.
De melder en de melding; procedure					
Wie meldt?	Werknemer	Iedereen, ook ambtenaren	WEA: werknemer	§ 2302(a)(2)(B) – 'covered employee'	Iedereen, ook public servants.
Wanneer meldt hij/zij? (strafbaar feit, belangenconflicten, sexual harassment, anders)	Art. 43B: 'qualified disclosure' - Er moet *reasonable belief* bij wn zijn; - Meldenswaardig feit.[ii]	1. FPA: mag (= recht), tenzij geheim.[iii] 2. Aanvullende interne procedures om omkoping en belangenconflicten aan	- 2-3 WEA: 'gevaarlijke omstandigheden'; - 2-4 WEA: bij 'censurable	USC § 2302(b)(8)[vi]: - 'any disclosure of information' - 'reasonable belief' wn	Clause 8: 'wrongdoing in or relating to the public sector'[vii]

	- Juridisch advies (bijv. PCaW): art. 43D	de orde te stellen	conditions';[iv] - EG: § 2.2 en 3.4: 'circumstances worthy of criticism'[v]	- meldenswaardig feit.	
Aan wie moet hij melden? (intern/extern: baas, vertrouwenspersoon e.d.)	Drietrapsprocedure, met toenemende eisen: - Intern (43C)[viii] - Regulatory (43E en F)[ix] - Wider (43G) [ook politie].[x] [- Versoepelde eisen bij 'exceptionally serious failure'[xi]]	Keuzevrijheid: 1. intern (baas/ management/audit) 2. Extern, i.h.b.z. FPA (pers), maar ook politie.	In beginsel intern: - 2-3 WEA: werkgever - 2-4 WEA: superieur, overeenkomstig vastgestelde interne procedures (vgl. art. 3-6 WEA). - EG: idem, maar extern mag *bijv*. in geval van omkoping.	USC § 2302(b)(8). Keuzevrijheid, maar wanneer melding *niet* aan 1) de Special Counsel, 2) de Inspector General of an agency of 3) 'another employee designated by the head of the agency to receive such disclosures', dan *extra eisen ivm geheimhouding*.	Drietrapsprocedure: - Clause 12: aan supervisor *of* senior officer - Clause 13: aan Public Integrity Commissioner - Clause 16: aan publiek [tenzij geheime informatie][xii] - Clause 15: algemene eisen aan melding[xiii]
Moet hij verplicht melden?	Ja, als wettelijke plicht.	Ja, als bijzondere wettelijke bepalingen/ richtlijnen/ overigens 'morele plicht voor ambtenaren'[224]	2-4 WEA: ja, plicht 2-3 WEA: nee, recht	Ja, als wettelijke plicht of als voldaan aan Standards of Ethical Conduct – 5 CFR 2635.101(b)(11).[xiv]	-
Mag hij anoniem melden?	Ja. Onduidelijk of men dan nog bescherming heeft	Ja, ch. 3 FPA [externe melding]	Ja.	Ja, bijv. via hotlines bij Inspector General. Onduidelijk of men dan nog bescherming heeft.	-
Regeling ambtsgeheim	Vgl. Official Secrets Act	Secrecy Act	Art. 13 e.v. PAA.	p.m	Cf. clause 15.
Externe melding: komt	Bescherming PIDA	*Secrecy act* is *lex specialis*,	- 2-4 WEA: ja, als	Ja, zie supra; soms	- Clause 13, lid 2 en

[224] Onduidelijk is of men gebonden blijft aan Secrecy Act? Vgl. ch. 7, art. 3 FPA?

melding in conflict met het ambtsgeheim ('sluiproutes')?	geldt ook voor geheime informatie, tenzij men *secrecy offence* begaat: art. 43B lid 3 [vgl. Official Secrecy Act].	maar verhouding met melding is onduidelijk. Mogelijk conflict kan een reden zijn om intern te melden.	procedures niet zijn gevolgd. Bewijslast ligt bij werkgever. - § 2.2 en 3.4 EG: externe melding niet *per se* een schending van geheim[xv]	extra eisen i.v.m. geheimhouding.	clause 17: melding mag niet bij bepaalde geheimen - Clause 15: melding gaat voor op daar genoemde geheimhoudings-plicht.
Externe melding: voorafgaande toestemming nodig?	Nee.	Nee, ch. 1, art. 2 FPA.	-	Nee.	Nee.
Rechtspositie van de melder bij melding (bijvoorbeeld wegens schending ambtsgeheim; 'wangedrag')					
Is relevant of de melding te goeder trouw plaatsheeft?	Ja [alleen bij art. 43D 'good faith' niet vereist]	Onduidelijk.	Onduidelijk, vgl. 2.2. EG[xvi]	Punt van dispuut, 'any disclosure'	Ja, vgl. clause 19.3; 42.1 en 42.2.
Bescherming in kader van tuchtrecht?	Ja, art. 47B en 103A	[p.m.].	Ja, 2-5[xvii] en 4-3 WEA	Ja, 5 USC § 2302(a)(2)(A).	Ja, clause 19; zie ook 42.1 – 42.2.
Bescherming tegen ontslag?	Ja, idem	[p.m.].	Idem.	Ja, idem.	Idem.
Bescherming tegen schadevergoeding?	Ja, idem	Ja, ch. 1, art. 3 FPA.	Idem.	Ja, vgl. 5 USC § 1215.	Idem.
Als afwijking van procedures toegestaan, dan nog bescherming?	Nee, wel strenge bewijslast voor werkgever waarom er represailles plaatshadden (art. 48, lid 2). Ontslag is hoe dan ook *unfair* (art. 103A).	Ja, vrijheid van meningsuiting, tenzij schending ambtsgeheim (= strafbaar; ch. 7, art. 3 FPA)	- 2-5 WEA: nee, maar omkering bewijslast.	Nee.	Nee; vgl. echter clause 16, lid 2.
Handhaving van de meldingsregeling					
Door wie?[225]	1. -	1. Chancellor of Justice	1. Labour Inspection	1. Office of Special	1. Public Sector

[225] Er is zowel gekeken naar specifieke toezichthouders (1), als naar rechterlijke controle (2).

	2. Employment tribunal	2. district court	Authority	Counsel 2. Merit Systems Protection Board.	Integrity Commissioner 2. Public Servants Disclosure Protection Tribunal.
Recht op kosten-, c.q. schadevergoeding bij represailles?	Ja, art. 103A e.v. Ook recht op 'interim measures' (bijv. herstel dienstverband).	p.m.	2-5, lid 3, WEA: ja.	Ja, vgl. 5 USC § 1221. Vgl. ook 5 USC § 3352: voorkeur bij overplaatsing	Ja, vgl. clause 21.5(1) en 21.7
Straf-, civiel-, tuchtrechtelijke sancties voor represailles?	Omkering bewijslast	FPA: censuur is strafbaar.	2-5 WEA – omkering bewijslast.	- Ja, vgl. 5 USC § 1215. - bewijslastverdeling vgl. 5 USC § 1214 (b)(4)(i) en (B).	Ja, clause 21.5(4) en 21.8, maar niet gedurende onderzoek Commisoner, clause 19.5 e.v.
Omgang met en uitkomst van de melding					
Geheimhouding (door ontvanger van melding jegens anderen dan melder)?	- Niet geregeld in wet; zie wel richtlijnen Committee on Standards in Public Life	p.m. (wel anonimiteit)	Art. 18-2 WEA: ja, bronbescherming	- bij OSC: in beginsel wel, 5 USC § 1213(h)	- Ja, werkgever: clause 11(b); - Nee, PSIC: clause 19.8
Terugkoppeling aan melder?	Idem	p.m.	p.m.	- bij OSC: in beginsel wel, 5 USC § 1213(e)(1)/(g)(2).	Ja.
Doormelding aan derden (bv. justitie)? (Verplicht? Keuze? Aan wie is de keuze?)	Idem	Ja, art. 22 PEA (aangifteplicht bij *misuse of office*, passieve corruptie, schending geheimhoudingsplicht en bij feiten waarop andere sanctie staat dan alleen een geldboete) & plichten in bijzondere wettelijke bepalingen [NB! PEA heeft beperkte reikwijdte]	Art. PAA: art. 13b, lid 6: doorbreking geheimhoudingsplicht is toegestaan.	p.m.	Ja, vgl. clause 38.3(1).

	VK	SE	NO	US	CA
Wet	*Public Interest Disclosure Act*	*Freedom of Press Act*	*Working Environment Act*	*Whistleblower Protection Act*	*Accountability Act*
Historie					
Proces	**1990**: eerste geluiden voor onafhankelijk centrum voor klokkenluiden, maar klokkenluiders vooral in een kwaad daglicht gezien: als onbetrouwbare personen die lekken naar de media, als *loners* en *losers*. Algemeen scepticisme. **1993:** Belangenorganisatie Public Concern at Work (PWaC) wordt opgericht. Vindt veel steun en maakt zich sterk voor een klokkenluidersregeling[xviii]. **1995**: *The Nolan committee on Standards in Public Life* en dr. Tony Wright (MP) vragen om wetgeving klokkenluiders. **1996**: Eerste beknopte beroepscode voor ambtenaren (*Civil Service Code*)[xix].	**1766**: drukpersvrijheid (Tryckfrihetsförordningen) als grondwet. Onderdeel daarvan is recht om overheidsdocumenten via drukpers openbaar te maken en recht op anonimiteit. **1949**: bescherming informant (dan wel klokkenluider) meer expliciet geregeld en daarna steeds verder uitgebouwd. **1991**: bijv. uitgebouwd met het regelen van uitingen via de elektronische media. In geen land ter wereld is de uitingsvrijheid met zoveel grondwettelijke waarborgen omgeven. Voor de klokkenluider is er (uitzonderingen daargelaten) altijd recht op anonimiteit[xx]. Naast de *Freedom of*	**2002:** Aandacht voor ethisch handelen met bijv. de *Ethical Infrastructure of the Norwegian Government Administration* **2004**: Ethical Guidelines for the Government Service[xxiii]. **2004-2005:** Herziening van de *Freedom of Speech at Work* versterkt de bescherming van klokkenluiders. **2005:** In 2005 worden eveneens de *Ethical Guidelines for the Public Service* geïntroduceerd, met regels voor intern en extern melden. Gelden voor de hele publieke sector. Individuele organisaties worden aangemoedigd deze specifiek voor hun organisaties verder aan te vullen[xxiv]. **2007:** nieuwe wetten voor	**1978**: eerste procedures voor het beschermen van klokkenluiders; in de *Civil Service Reform*. **1989**: de *Whistleblower Protection Act* als poging om werknemers van de federale overheid die misstanden melden beter te beschermen. Nationale veiligheidsinformatie valt buiten deze wet. Vervolgens: Congress stelt de *Militairy Whistleblowers Protection Act* op. **1994:** versterking van de wet uit 1989. **1998:** ook de *Intelligence Community Whistleblower Protection Act.* Daarmee ook werknemers die te maken hebben met geheime staatsinformatie beschermd[xxvii]. **2002**: de *Sarbanes-Oxley Act (SOX)* ingevoerd, om klokkenluiders te	**1993**: door de liberale regering wordt een regeling beloofd, maar 10 jaar (en een aantal grote schandalen) later is die er nog steeds niet. **2003**: eerste echte poging (Bill C-201), wet echter niet aangenomen. **2004**: tweede poging (Bill C-25), wederom niet aangenomen. **2005**: C-11 wordt aangenomen maar sterk bekritiseerd door juristen en klokkenluiders zelf. De wet zou meer een manier zijn om misstanden te bedekken dan bloot te geven. **2006**: *Accountability Act* geïntroduceerd, met daarin aandacht voor de bescherming van klokkenluiders[xxviii].

	1998: Onder Tony Blair wordt de *Public Interest Disclosure Act* aangenomen.	*Press Act* biedt ook de *Penal Code* in het Zweedse recht enige bescherming voor klokkenluiders, als hierin gesproken wordt over "*interference in a judicial matter*"[xxi]. Ook de *Public Employment Act* (sectie 22) stipt het onderwerp aan. Verdenking van misstanden kan gemeld worden voor vervolging. Dit is echter, op enkele sectoren na, niet wettelijk verplicht. In praktijk is het vooral een ongeschreven regel dat loyaliteit aan je organisatie betekent dat je misstanden meldt[xxii].	het beschermen van klokkenluiders van kracht. Het gaat in de wet om zgn. '*defensible whistle blowing'*, wat betekent dat de klokkenluider verdedigend moet handelen[xxv]. (zie hiervoor ook de Working Environment Act, WEA)[xxvi]	beschermen. **2007**: nieuwe wetgeving *Whistleblower protection enhancement act* 'on hold'	
Aanvullend	Public Concern at Work is nauw betrokken bij ontwikkeling van PIDA[xxix].	Publieke organen zijn vrij in het ontwikkelen van eigen beleid[xxx]. Uitgangspunt voor de klokkenluidersregeling is de *Freedom of Press Act.* Aanvullingen zijn echter te vinden in de *Penal Code* en de *Public Employment Act* (zie ook	Waar *Transparency International* de bescherming van klokkenluiders in de vier overige onderzochte landen voldoende beoordeelt, wordt de bescherming van klokkenluider in Noorwegen nog als onvoldoende bestempeld.	Gezien als *forerunner country*[xxxii], met relatief het oudste systeem op dit gebied[xxxiii].	

		proces hierboven).	De regeling zou teveel uitgaan van *defensible whistleblowing,* en zo contraproductief werken[xxxi].		
Uitgangpunt wet	Uitgangspunt: burgerschap	Uitgangspunt: vrijheid van meningsuiting	Uitgangspunt: arbeidsomstandigheden	Uitgangspunt: burgerschap	Uitgangspunt: burgerschap
Aanleiding wet	Aantal schandalen en onderzoeken in de jaren 90 in zowel eigen land als Amerika[xxxiv]. O.a. het zinken van de Herald of Free Enterpise, de Clapham treincrash, instorting van de financiële instelling BCCI en mishandeling in de zorg. Onderzoeken hiernaar laten zien dat medewerkers zich bewust waren van de gevaren, maar niet in staat waren geweest de zaak intern serieus aan de orde krijgen. De benadering van klokkenluiden kreeg hier deels de schuld van[xxxv]. PCaW speelt daarnaast een belangrijke rol in het aanzwengelen en op de politieke agenda krijgen van het onderwerp[xxxvi].	De *Freedom of Press Act* is één van de vier fundamentele grondwetten in Zweden en behoort met haar lange bestaan tot de Zweedse *mindset.* Concrete toepassing van deze wet voor klokkenluiders is een geleidelijk proces en niet eenduidig aan recente gebeurtenissen/ trends toe te schrijven.	Deels op de agenda doordat vakbonden in de publieke sector het rapporteren van wangedrag bij hun leden als issue constateren[xxxviii]. Ook de wijziging van *Freedom of Speech* in de Noorse grondwet (2004) laat de vraag naar de bescherming van klokkenluiders oplaaien[xxxix].	Directe aanleiding was het ongeluk met de Challenger Shuttle. Er ontstond publieke verontwaardiging over het gegeven dat drie NASA ingenieurs zonder succes de aandacht hadden proberen te richten op de veiligheidsrisico's van de Shuttle. Het publiek was uitzinnig toen deze ingenieurs werden gedegradeerd in functie. Dit leidde tot de *Whistleblower Protection Act* in 1989. De positie van de klokkenluider is wederom een actueel onderwerp, als de zaak rondom klokkenluider dr. Jeffrey Wigand in 1995 zich afspeelt (later verfilmd: *The Insider*) Publieke aandacht blijft,	Op de agenda door aanhoudende schandalen en lobby. De (niet aangenomen) Bill C-25 was een antwoord op het zgn. *sponsorship scandal/ Sponsorgate.* De uiteindelijk wel aangenomen Bill C-11 werd door de Senaat 'gedrukt' in december 2005, in de laatste uren voor het reces van het parlement en ondanks een grote oppositie van zowel juristen als klokkenluiders zelf.

	Tenslotte wordt gesuggereerd dat men met de uitgebreide bescherming wilde afrekenen met de '*old culture of fear, inertia and secrecy*'[xxxvii].			ook n.a.v. nieuwe schandalen rondom Worldcom, Enron en de FBI[xl].	
Organisatie					
Betrokken organisaties (formeel)	Verschillende manieren van melden, aan werkgever tot aan media. Melding aan bepaalde organen is wel aan voorwaarden verbonden. A. Intern: manager of werkgever. Altijd mogelijk. Melden kan ook bij de persoon in de organisatie die het betreft als het om de misstand gaat. Ambtenaren die hun leidinggevende willen omzeilen kunnen zich ook direct richten tot de politiek verantwoordelijke *minister of the crown*[xli]. B. Extern: bij een zogenaamd '*prescibed person'*. Dit is een persoon/	Geen specifieke klokkenluidersregeling, dus ook geen specifieke organisaties daarvoor in het leven geroepen. Melden m.n. via de media. Wel is er de parlementaire ombudsman (sinds 1809) die zelf initiatief kan nemen tot het onderzoeken van een *public agency/ agent.* Dit is dan naar aanleiding van geruchten in de media, eigen observaties bij inspecties of anonieme klachten. Jaarlijks gaat het daarbij om 100-150 cases[xliv]. Hoewel er dus geen specifiek orgaan bestaat	A: intern manager. Intern melden aangemoedigd. B: externe mogelijkheid tot melden bij politici, de media en *regulatory authorities*[xlviii]. Specifieke organen voor melden worden niet genoemd.	A. Intern: manager B. Extern: *Office of Special Counsel* (OSC)[xlix], wordt ook genoemd in de wet. OSC direct te benaderen: onderzoekt klacht klokkenluider en beveelt aan dat de werkgever evt. represailles tegen de klokkenluider ongedaan maakt. Dit is het belangrijkste externe orgaan. Genoemd worden ook: *Merit System Protection Board* (MSPB). MSPB is eveneens rechtstreeks te benaderen, als extern kanaal. Kan daarnaast bindende uitspraken doen[l].	A. Intern: baas is verplicht een *Public Sector Integrity Officer* aan te wijzen. Melden kan bij baas of *officer.* B. Extern: *Public Sector Integrity Commissioner Canada* C. *Public Servants Disclosure Protection Tribunal* bestaande uit rechters[lii].

	(toezichts)orgaan die door de *Secretary of State* is aangewezen. Voor elke type misstand is er een ander *prescribed person.* (bijv. de *Charity Commissioners for England and Wales* voor fondsen/ subsidies - en de *Civil Aviation Authority* - m.b.t. voorwaarden en veiligheid vliegverkeer)[xlii]. C. Public Concern at Work (PCaW): Adviescentrum. Potentiële klokkenluiders kunnen vooraf hun onthulling juridisch toetsen[xliii]. Bij onwettige, negatieve consequenties voor de klokkenluider kan deze zich richten tot het *Employment Tribunal*.	om aan te melden, zijn er wel een aantal controlemechanismen die misstanden moeten voorkomen of er gevolg aan geven. Dit zijn: de parlementaire ombudsman (zie boven), administratieve rechtbanken, de *Chancellor of Justice,* en de *National Audit Office*[xlv]. Zweedse informanten-bescherming neemt vertrouwen in kritisch inzicht van de ambtenaar - als controleur op de overheid - als uitgangspunt. Motieven van de informant spelen geen rol[xlvi]. De werkgever is het zelfs verboden te onderzoeken wie de klokkenluider is[xlvii]. Klokkenluiden als extra check in constitutionele bestel.		Ook mogelijkeheid tot melden bij: *Occupational Safety & Health Administration*. Zij kan op basis van elf statuten klachten van klokkenluiders onderzoeken[li]. Daarnaast nog verschillende organen van deze strekking waar de klokkenluider zich toe kan richten.	
Andere betrokken organisaties	-	-	Departementale werkgroep, *Freedom of Speech in Working Life.* Interministeriële	*Government Accountability Project* (GAP) is een non-profit organisatie, opgericht in 1977, om de belangen	*Taskforce for values and ethics* *New Public Management*

			projectgroep voor *Combating Corruption and Money Laundering* in de publieke sector. *Government Commission on Human Values* (1998) voor het prikkelen tot debat en projecten op dit terrein[liii].	van klokkenluiders te behartigen.	
Praktijk					
Aantal meldingen	In de eerste drie jaar van haar bestaan worden 1200 meldingen via de PIDA gedaan[liv]. C. PCaW wordt sinds haar oprichting in toenemende mate benaderd voor hulp door (potentiële) klokkenluiders: 1994: 386 keer 1999: 403 keer 2003: 761 keer	Onbekend.	Onbekend	B: bij het OSC zijn er gemiddeld 376 meldingen per jaar in de 4 jaar voorafgaand aan 9/11, sinds 9/11 gemiddeld 537 per jaar Stijging 43% Aantal ontvangen klachten door de *diclosure unit* van OSC: 2006: 435 2005: 485 2004: 572 2003: 535 2002: 555[lv]	A. 88 in 2004-2005 B. onbekend
Aantal onderzocht/ aantal rapporten	In 152 van de 1200 meldingen kwam het tot een uitspraak, meer dan de helft daarvan verloor. De 'winnende helft' won voor 25% m.b.v. de PIDA	Onbekend	Onbekend	B: aantal onderzoeken dat uiteindelijk naar Congress gaat: 2006: 21 2005: 16	Behandeld: A. (2004-2005), 27 afgewezen, 71 verder onderzoek B. (2005-2006), 29 *active*

	en 25% m.b.v. andere werknemers-en discriminatie-wetgeving. 2/3 van de meldingen via de PIDA wordt opgelost zonder rechterlijk ingrijpen [lvi].			2004: 8 2003: 23 2002: 10[lvii]	*cases under review and investigation*: 15 nieuw, en 14 van het voorgaande jaar. Van de 29 actieve cases, werden er 8 onderzoeksrapporten ingediend en uiteindelijk twee misstanden geconstateerd.
Praktijker-varingen	Verschil tussen sectoren in het oppakken van de PIDA. In sommige sectoren (zoals in de vrijwilligerswereld en in de industriële sector), *has whistleblowing yet to be championed*[lviii] Vage onderscheid tussen klokkenluiden en klachten uiten staat positieve verandering die met PIDA gepaard moet gaan nog enigszins in de weg[lix]. De Raad van Europa beveelt de UK aan de PIDA meer te promoten, want dat is na haar invoering vrijwel niet gedaan. Bekendheid met de wet is tot dusverre	Er zijn relatief veel klachten bij de Zweedse ombudsman van personeelsleden van zorginstellingen, gemeentelijke en provinciale instellingen over inbreuk op hun mogelijkheden om als klokkenluider op te treden m.b.v. bestaande wetgeving. Daarbij gaat het er vooral om dat er, ondanks het verbod hierop, door de leiding van een betreffend overheidsorgaan tóch vaak een onderzoek wordt ingesteld naar de identiteit van een klokkenluider. Naar aanleiding hiervan is inmiddels wel veel jurisprudentie ontstaan,	Berichten in de media lijken te laten zien dat klokkenluiders in de praktijk maar weinig beschermd worden[lxiii]. Een studie in de Noorse gezondheids- en onderwijssector laat in 2005 zien dat 71% van de respondenten in de afgelopen twaalf maanden misstanden heeft ervaren. Een derde van deze groep besluit ook werkelijk over te gaan tot klokkenluiden. 17% van de klokkenluiders ervaart negatieve reacties, met name wanneer zij *extern* melden [lxiv].	OSC blijkt in praktijk te werken als een bottleneck[lxv]:*numerous whistleblowers filed disclosures and complaints with the OSC, only to get no response whatsoever* Beweerd wordt zelfs dat klokkenluiders binnen OSC *zelf* niet goed behandeld worden[lxvi]. In sommige gevallen verschijnen er maar weinig klokkenluiders omdat het systeem 'vijandig' is[lxvii]. Klokkenluiders kunnen zich onder de SOX (2002) niet goed verweren tegen wraakacties en het aantal	-

	overigens niet gemeten[lx].	maar die blijkt nog niet toereikend[lxi]. Juridisch is de wet voldoende dekkend, maar de praktijk leert dat er steeds minder klokkenluiders naar de media stappen. Mogelijk is dit het gevolg van de privatisering[lxii].		meldingen blijkt niet toe te nemen door deze maatregelen, zo blijkt uit onderzoek[lxviii]. Constatering dat de ongestructureerde groei van regelingen gepaard gaat met willekeurige inconsistenties en tegenstellingen[lxix].	

Bijlage 10: Geraadpleegde literatuur

Bovens, M.A.P.(1990), *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Tjeenk Willink, Zwolle.

Bovens, M.A.P. (2001), 'Bij de duivel te biecht? Kanttekeningen bij de voorstellen voor klokkenluidervoorzieningen', *Bestuurswetenschappen*, nr. 1, pp. 61-63.

Calland, R. & G. Dehn red. (2004), *Whistleblowing around the World: Law Culture and Practice,* ODAC and PCAW, Cape Town and London.

Devine, T. (2004) *Whistleblowing- in the United States: the gap between vision and lessons learned*, in: Calland, R. & G. Dehn red., Whistleblowing around the World: Law Culture and Practice, ODAC and PCAW, Cape Town and London

Directorate of Labour Inspection Norway, *Working Environment Act*, nr. 10, 23 februari 2007, Trondheim.

Drew, K., 'Whistle blowing and corruption – An initial and comparative review' versie 15 juni 2006, http://www.psiru.org (Geraadpleegd: 23 oktober 2007)

Dworkin, T.M. (2007), 'SOX and whistleblowing', *Michigan Law Review,* vol. 105, nr. 8, pp. 1757-1780.

Dworkin, T.M. & M. Baucus (1998), 'Internal vs External Whistleblowers: An Empirical Analysis of Whistleblowers Who Get Fired', *Journal of Business Ethics*, nr. 17, pp. 1281-1298.

ECORYS (2006), *Evaluatie zelfregulering klokkenluidersprocedures markt*, ECORYS, Rotterdam.

European Parliament, Directorate General Internal Policies of the Union (2006), *Whistleblowing Rules: Best Practices; Assesment and Revision of Rules Existing in EU Institutions,* IPOL/D/CONT/ST/2005_58.

European Industrial Relations Observatory On-line, http://www.eurofound.europa.eu/eiro (Geraadpleegd: 12 december 2007).

FAIR, Federal Accountability Initiative for Reform, http://fairwhistleblower.ca/ (Geraadpleegd: 10 december 2007).

Fisher, L. (2005), *National Security Whistleblowers,* Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington.

FNV (2000), *Eindrapportage Meldlijn Klokkenluiders*, FNV, Amsterdam.

GAP, Government Accountability Project, http://www.whistleblower.org/ (Geraadpleegd: 11 december 2007).

Gobert, J., & M. Punch (1998), 'Whistleblowers, the Public Interest, and the Public Interest Disclosure Act 1998', *Modern Law Review*, Volume 63, Issue 1, pp. 25-54.

Government of Canada, *Federal Accountability Act Becomes Law*, http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2006/1212_e.asp (Geraadpleegd: 3 januari 2008).

Graaf, de, G. (2007), *Wat valt er over melden te melden?*, Faculty of Sciences, Vrije Universiteit, Amsterdam.

GRECO, Group of States against corruption (2005), *Second Evaluation Round; Evaluation Report on Sweden,* GRECO, Straatsburg.

GRECO, Group of States against corruption (2004), *Second Evaluation Round; Evaluation Report on Norway,* GRECO, Straatsburg.

Huberts, L.W.J.C., & J.M. Neelen red. (2005), *Corruptie in het Nederlands Openbaar Bestuur. Omvang, Aard en Afdoening*, Lemma, Utrecht.

Integer Rotterdam; Werkprogramma 2007-2010 (2007), College van B&W, Rotterdam.

IVA (2001), *De weg van de klokkenluider: keuzes en ethische dilemma's. Onderzoek naar de klokkenluidersproblematiek in Nederland*, IVA, Tilburg.

Jaarverslag Commissie Integriteit Overheid 2006, CAOP, Den Haag.

Jaarverslag Commissie Integriteit Rijksoverheid 2002, CAOP, Den Haag.

Jaarverslag Commissie Integriteit Rijksoverheid 2003, CAOP, Den Haag.

Jaarverslag Commissie Integriteit Rijksoverheid 2004, CAOP, Den Haag.

Jaarverslag Commissie Integriteit Rijksoverheid 2005, CAOP, Den Haag.

Jubb, P.B. (1999), 'Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation', *Journal of Business Ethics*, nr. 21, pp. 77-94.

Klokkenluidersregeling Gemeente Rotterdam (2003), Gemeenteblad, nummer 95.

Lidberg, J. (2006), *Keeping the Bastards Honest; The promise and practice of Free of Information Legislation*, PhD thesis, Murdoch University, Murdoch.

Maesschalck, J. & F. Ornelis (2003), 'Een interdisciplinaire analyse van de klokkenluidersproblematiek in de openbare sector', *T.B.P. Bijdragen,* nr. 8, pp. 535-557.

Meij, de, J.M. (2003), 'Klokkenluiden bij de overheid in Nederland en Zweden', *Nederlands Juristen Blad,* nr. 9, pp. 418-425.

Ministerie van BZK (2003), *Handreiking Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI)*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Ministerie van BZK (2007), *Kerngegevens Overheidspersoneel. Stand ultimo 2006*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Ministry of Justice Sweden (1999), *The Swedish Penal Code,* DS 1996:36.

MuConsult (2000), *Zwijgen is goud. Analyse van de meldlijn klokkenluiders*, MuConsult, Amersfoort.

Myers, A. (2004), *Whistleblowing - the UK experience*, in: Calland, R. & G. Dehn red., Whistleblowing around the World: Law Culture and Practice, ODAC and PCAW, Cape Town and London.

OECD (2007), *Norway: Phase 2; Follow-up report on the implementation of the phase 2 recommendations*, OECD, Paris.

Office of the Prime Minister, Canada, *Federal Accountability Act introduces,* http://pm.gc.ca/eng/media.asp?id=1096 (Geraadpleegd: 3 januari 2008).

Ombudsman Rotterdam; Verslag van werkzaamheden 2006 (2007), Gemeentelijke Ombudsman, Rotterdam.

OSC, Office of Special Counsil (2006), *Report to Congress, U.S. Office of Special Counsel,* OSC, Washington.

PCaW, Public Concern at Work, *Background: Story behind the charity and the Act,* http://www.pcaw.co.uk/ (Geraadpleegd: 11 december 2007).

Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) 2003, no. 1993, http://www.opsi.gov.uk/ (Geraadpleegd: 13 december 2007).

Rapportage evaluatie van de klokkenluiderregeling (2008), Directie Veiligheid, Gemeente Rotterdam.

Schram, F. (2005), 'Integriteitsbeleid en klokkenluiders in het Vlaamse gewest', *Burger bestuur & beleid*, jaargang 2, nr. 2, pp. 146-162.

Skivenes, M. & S. Trygstad (2005), *Varsling i norks arbeidsliv. Hva betyr de tog hva vet vi*, Fafo-notat*,* nr. 29, Institute for Applied Social Science, Oslo.

Steenbergen, R. (2006), 'Klokkenluiden in het bedrijfsleven – evaluatie en verder', *THEMIS*, nr. 6, pp. 242-257.

Steenbergen, R. (2006), 'Wie beschermt de klokkenluider?', *SMA*, nr. 11/12, pp. 494-506.

Transparency International, OECD (2007), *Progress Report 07, Enforcement of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials*, Transparancy International, Berlijn.

Uden, van, F.C. (2003), *Whistleblowers en klokkenluiders; de rechtspositie van werknemers en ambtenaren in de VS, het Verenigd Koninkrijk en Nederland*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Unie van Waterschappen (2005), *Integriteit van ambtenaren. Een handreiking voor een gedragscode*, Unie van Waterschappen, Den Haag.

United Nations (2006), *Kingdom of Norway; Public Administration Country Profile,* Division for Public Administration and Development Management and Department of Economic and Social Affairs, New York.

Vandekerckhove, W. (2006), Whisleblowing *and Organizational Social Responsibility, a global assessment*, Ashgate, Hampshire/Burlington.

Verhulp, E. (2001), 'Bij de geboorte van de eerste (ambtelijke) 'klokkenluidersregeling'', *SMA*, nr. 4, pp. 196-204.

Eindnoten, behorend bij schema in bijlage 9:

---

[i] Versie zoals laatst gewijzigd bij wet van 23 februari 2007, no. 10.

[ii] Art. 43B luidt: "(1) In this Part a "qualifying disclosure" means any disclosure of information which, in the reasonable belief of the worker making the disclosure, tends to show one or more of the following- (a) that a criminal offence has been committed, is being committed or is likely to be committed, (b) that a person has failed, is failing or is likely to fail to comply with any legal obligation to which he is subject, (c) that a miscarriage of justice has occurred, is occurring or is likely to occur, (d) that the health or safety of any individual has been, is being or is likely to be endangered, (e) that the environment has been, is being or is likely to be damaged, or (f) that information tending to show any matter falling within any one of the preceding paragraphs has been, is being or is likely to be deliberately concealed."

[iii] Recht op openbaarmaking is de hoofdregel, plicht tot geheimhouding de uitzondering, vgl. chapter 1, art. 4 FPA.

[iv] Section 2-4: "Notification concerning censurable conditions at the undertaking. (1) An employee has a right to notify concerning censurable conditions at the undertaking. (2) The employee shall follow an appropriate procedure in connection with such notification. The employee has notwithstanding the right to notify in accordance with the duty to notify or the undertaking's routines for notification. The same applies to notification to supervisory authorities or other public authorities. (3) The employer has the burden of proof that notification has been made in breach of this provision."

[v] Para 2.2 luidt: "*Duty to report* - In order to implement measures to avoid or limit losses or damages, public officials are required to report to their employer any circumstances of which she or he is aware that could cause the employer, employee or the surroundings to suffer losses or damages.

Comments: Breaches or well-founded suspicions of breaches of safety regulations or other factors that endanger the life or health of employees or the general public are examples of actions and circumstances that should be reported. The same applies to corruption and crimes or irregularities. (…) Under the circumstances, one viable alternative to in-house notification might be to contact the police or the supervision or inspection authorities. This will not normally be perceived as a breach of the duty of loyalty, cf. Section 3.4.

The expression 'other irregularities' indicates that the situation must be of a certain severity and in this context 'gossip' should not be encouraged. How an enterprise's employees should react, for example, to colleagues' bad behaviour towards other colleagues, clients or users in general, is a question that must be clarified through internal dialogue, possibly by issuing special guidelines in the individual organisation. Reports shall normally be made to one's immediate superior, who is responsible for dealing
with the matter further. If the employee finds it difficult to go to his or her immediate superior, he or she should report to another superior. See also Section 3.4. Managers bears a special responsibility for seeing to it that employees who in"

Para 3.4 luidt: "*Whistleblowing* - Public officials must be able to report circumstances in the public service that are worthy of criticism. Before a report is filed, an attempt should be made to sort the matter out in-house.

Comments: The principles of transparency and the citizenry's scrutiny of the public service require that the general public has insight into circumstances worthy of criticism in the public service. In some cases, this means that public officials must be able to give the general public factual information about matters involving wrongdoing. As pointed out in Section 3., Transparency, the question of the right to provide information to the general public is also considered in the light of considerations to loyalty and the duty to report (in-house) about situations in the organisation involving actual or suspected wrongdoing. According to regulations in the Working Environment Act, an employee is entitled to report a situation worthy of criticism in the agency, under the observation of sound rules of procedure. Employees, who have a duty to report as part of their employment contract, or whish to report in accordance with established agency routines, will always have a right to do so. As a part of the systematic health-, environment- and safety work in the agency; the employer has an obligation to establish routines for in-house reporting or, by other measures, to further in-house reporting of circumstances in the agency that are worthy of criticism. (…) An employee who has reported on circumstances worthy of criticism in the agency shall not be subjected to retribution or any other form of "punishment", due to the reporting. The employer bears the burden of proof

that the employee's report is in breach of in-house routines. The employer will also bear the burden of proof that retribution has not been directed at the employee, if the employee can substantiate that such retribution has taken place (…)"

[vi] Sect.2302(b)(8) luidt: "(b) Any employee who has authority to take, direct others to take, recommend, or approve any personnel action, shall not, with respect to such authority – (…) (8) take or fail to take, or threaten to take or fail to take, a personnel action with respect to any employee or applicant for employment because of - (A) any disclosure of information by an employee or applicant which the employee or applicant reasonably believes evidences - (i) a violation of any law, rule, or regulation, or (ii) gross mismanagement, a gross waste of funds, an abuse of authority, or a substantial and specific danger to public health or safety, if such disclosure is not specifically prohibited by law and if such information is not specifically required by Executive order to be kept secret in the interest of national defense or the conduct of foreign affairs; or (B) any disclosure to the Special Counsel, or to the Inspector General of an agency or another employee designated by the head of the agency to receive such disclosures, of information which the employee or applicant reasonably believes evidences - (i) a violation of any law, rule, or regulation, or (ii) gross mismanagement, a gross waste of funds, an abuse of authority, or a substantial and specific danger to public health or safety;"

[vii] Clause 8 luidt: "8. This Act applies in respect of the following wrongdoings in or relating to the public sector: (a) a contravention of any Act of Parliament or of the legislature of a province, or of any regulations made under any such Act, other than a contravention of section 19 of this Act; (b) a misuse of public funds or a public asset; (c) a gross mismanagement in the public sector; (d) an act or omission that creates a substantial and specific danger to the life, health or safety of persons, or to the environment, other than a danger that is inherent in the performance of the duties or functions of a public servant; (e) a serious breach of a code of conduct established under section 5 or 6; and (f) knowingly directing or counselling a person to commit a wrongdoing set out in any of paragraphs (a) to (e). (g) [Repealed, 2006, c. 9, s. 197]"

[viii] Art 43C luidt: "(1) A qualifying disclosure is made in accordance with this section if the worker makes the disclosure in good faith- (a) to his employer, or (b) where the worker reasonably believes that the relevant failure relates solely or mainly to- (i) the conduct of a person other than his employer, or (ii) any other matter for which a person other than his employer has legal responsibility, to that other person."

[ix] Art. 43F: "(1) A qualifying disclosure is made in accordance with this section if the worker- (a) makes the disclosure in good faith to a person prescribed by an order made by the Secretary of State for the purposes of this section, and (b) reasonably believes- (i) that the relevant failure falls within any description of matters in respect of which that person is so prescribed, and (ii) that the information disclosed, and any allegation contained in it, are substantially true. (2) An order prescribing persons for the purposes of this section may specify persons or descriptions of persons, and shall specify the descriptions of matters in respect of which each person, or persons of each description, is or are prescribed."

[x] Art. 43G luidt: "(1) A qualifying disclosure is made in accordance with this section if-(a) the worker makes the disclosure in good faith, (b) he reasonably believes that the information disclosed, and any allegation contained in it, are substantially true, (c) he does not make the disclosure for purposes of personal gain, (d) any of the conditions in subsection (2) is met, and (e) in all the circumstances of the case, it is reasonable for him to make the disclosure.(2) The conditions referred to in subsection (1)(d) are- (a) that, at the time he makes the disclosure, the worker reasonably believes that he will be subjected to a detriment by his employer if he makes a disclosure to his employer or in accordance with section 43F, (b) that, in a case where no person is prescribed for the purposes of section 43F in relation to the relevant failure, the worker reasonably believes that it is likely that evidence relating to the relevant failure will be concealed or destroyed if he makes a disclosure to his employer, or (c) that the worker has previously made a disclosure of substantially the same information - (i) to his employer, or (ii) in accordance with section 43F.(3) In determining for the purposes of subsection (1)(e) whether it is reasonable for the worker to make the disclosure, regard shall be had, in particular, to- (a) the identity of the person to whom the disclosure is made, (b) the seriousness of the relevant failure, (c) whether the relevant failure is continuing or is likely to occur in the future, (d) whether the disclosure is made in breach of a duty of confidentiality owed by the employer to any other person, (e) in a case falling within subsection (2)(c)(i) or (ii), any action which the employer or the person to whom the previous disclosure in accordance with section 43F was made has taken or might reasonably be expected to have taken as a result of the previous disclosure, and (f) in a case falling within subsection (2)(c)(i), whether in making the disclosure to the employer the worker complied with any procedure whose use by him was authorised by the employer. (4) For the purposes of this section

a subsequent disclosure may be regarded as a disclosure of substantially the same information as that disclosed by a previous disclosure as mentioned in subsection (2)(c) even though the subsequent disclosure extends to information about action taken or not taken by any person as a result of the previous disclosure."

[xi] Art. 43H PIDA: "(1) A qualifying disclosure is made in accordance with this section if (a) the worker makes the disclosure in good faith, (b) he reasonably believes that the information disclosed, and any allegation contained in it, are substantially true, (c) he does not make the disclosure for purposes of personal gain, (d) the relevant failure is of an exceptionally serious nature, and (e) in all the circumstances of the case, it is reasonable for him to make the disclosure. (2) In determining for the purposes of subsection (1)(e) whether it is reasonable for the worker to make the disclosure, regard shall be had, in particular, to the identity of the person to whom the disclosure is made."

[xii] Sect. 16 luidt: "16. (1) A disclosure that a public servant may make under sections 12 to 14 may be made to the public if there is not sufficient time to make the disclosure under those sections and the public servant believes on reasonable grounds that the subject-matter of the disclosure is an act or omission that (a) constitutes a serious offence under an Act of Parliament or of the legislature of a province; or (b) constitutes an imminent risk of a substantial and specific danger to the life, health and safety of persons, or to the environment. *Limitation* (1.1) Subsection (1) does not apply in respect of information the disclosure of which is subject to any restriction created by or under any Act of Parliament, including the Personal Information Protection and Electronic Documents Act. *Rights not affected* (2) Nothing in subsection (1) affects the rights of a public servant to make to the public in accordance with the law a disclosure that is not protected under this Act."

[xiii] Sect. 15 luidt: "15.1 In making a disclosure under this Act, a public servant must (a) provide no more information than is reasonably necessary to make the disclosure; and (b) follow established procedures or practices for the secure handling, storage, transportation and transmission of information or documents, including, but not limited to, information or documents that the Government of Canada or any portion of the public sector is taking measures to protect."

[xiv] Luidend: "The following general principles apply to every employee and may form the basis for the standards contained in this part. Where a situation is not covered by the standards set forth in this part, employees shall apply the principles set forth in this section in determining whether their conduct is proper. (…) (11) Employees shall disclose waste, fraud, abuse, and corruption to appropriate authorities."

[xv] Vgl. Para 2.2 EG: "Under the circumstances, one viable alternative to in-house notification might be to contact the police or the supervision or inspection authorities. This will not normally be perceived as a breach of the duty of loyalty, cf. Section 3.4." Wat is *normally*?

[xvi] Deze luidt: "Managers bears a special responsibility for seeing to it that employees who in good faith report unlawful or unethical situations or acts, or well-founded suspicions regarding same, are not subjected to reprisals or the like by their employer or colleagues." De wet, art. 2-5 WEA, brengt deze goede-trouw-beperking niet aan.

[xvii] Section 2-5: " *Protection against retaliation in connection with notification*. (1) Retaliation against an employee who notifies pursuant to section 2-4 is prohibited.
If the employee submits information that gives reason to believe that retaliation in breach of the first sentence has taken place, it shall be assumed that such retaliation has taken place unless the employer substantiates otherwise. (2) The first paragraph applies correspondingly in connection with retaliation against an employee who makes known that the right to notify pursuant to section 2-4 will be invoked, for example by providing information. (3) Anyone who has been subjected to retaliation in breach of the first or second paragraph may claim compensation without regard to the fault of the employer. The compensation shall be fixed at the amount the court deems reasonable in view of the circumstances of the parties and other facts of the case. Compensation for financial loss may be claimed pursuant to the normal rules."

[xviii] PCaW, Public Concern at Work, http://www.pcaw.co.uk/about/background.html (Geraadpleegd: 11 december 2007)

[xix] Maesschalck & Ornelis (2003), p.544

[xx] Meij (2003)

[xxi] Ministry of Justice Sweden (1999), p. 78

[xxii] GRECO, Sweden (2005), p. 12

[xxiii] GRECO, Norway (2004), p. 11

[xxiv] OECD (2007), p. 414

[xxv] Transparency International, OECD, http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2007/whistleblowers (Geraadpleegd 12 december 2007)
[xxvi] Working Environment Act, no. 10, pp. 13-14
[xxvii] Fisher (2005)
[xxviii] Office of the Prime Minister, http://pm.gc.ca/eng/media.asp?id=1096 (Geraadpleegd 3 januari 2008)
[xxix] Uden (2003), p. 53
[xxx] GRECO, Sweden (2005), p. 8
[xxxi] Transparency International (2007), p. 20
[xxxii] European Parliament (2006), p. 31
[xxxiii] Maesschalck & Ornelis (2003), p. 556
[xxxiv] FAIR, Federal Accountability Initiative for Reform, http://fairwhistleblower.ca/wblaws/other_countries.html (Geraadpleegd: 10 december 2007)
[xxxv] PCaW, Public Concern at Work, http://www.pcaw.co.uk/about/background.html (Geraadpleegd: 11 december 2007)
[xxxvi] Myers (2004), p. 118
[xxxvii] Uden (2003), p. 54
[xxxviii] European Indrustrial Relations Observatory Online, http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/01/feature/no0601103f.htm (Geraadpleegd 12 december 2007)
[xxxix] European Industrial Relations Observatory On-line, http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/01/feature/no0601103f.htm (Geraadpleegd 3 januari 2008)
[xl] FAIR, Federal Accountability Initiative for Reform, http://fairwhistleblower.ca/wblaws/other_countries.html (Geraadpleegd: 10 december 2007)
[xli] Uden (2003), p. 74
[xlii] The Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) 2003, no. 1993, http://www.opsi.gov.uk/si/si2003/20031993.htm (Geraadpleegd 13 december 2007)
[xliii] Uden (2003); Public Concern at Work, http://www.pcaw.co.uk/help_individ/helpline.html (Geraadpleegd 2 januari 2008)
[xliv] GRECO, Sweden (2005), p. 9
[xlv] GRECO, Sweden (2005), pp. 13-14
[xlvi] Meij (2003)
[xlvii] GRECO, Sweden (2005), p. 12
[xlviii] European Industrial Relations Observatory On-line, http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/01/feature/no0601103f.htm (Geraadpleegd 3 januari 2008)
[xlix] OSC is ontworpen om klokkenluiders te assisteren, maar wordt hevig bekritiseerd. Zie hiervoor Vanderkerckhove (2006), p. 171
[l] Maesschalck & Ornelis (2003), p. 543
[li] GAP, Government Accountability Project, http://www.whistleblower.org/template/page.cfm?page_id=67 (Geraadpleegd 3 januari 2008)
[lii] Government of Canada, http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2006/1212_e.asp (Geraadpleegd 3 januari 2008)
[liii] United Nations (2006), pp. 13-14
[liv] Myers (2004), p. 111
[lv] OSC, Office of Special Counsil (2006), p. 31
[lvi] Myers (2004), p. 111
[lvii] OSC, Office of Special Counsil (2006), p .31
[lviii] Myers (2004), p. 113
[lix] Myers (2004), p. 114
[lx] Myers (2004), p. 118
[lxi] Meij (2003)
[lxiilxii] Lidberg (2006), p.154
[lxiii] Transparency International (2007), p. 20
[lxiv] Skivenes & Trygstrad (2005)
[lxvlxv] European Parliament (2006), p. 31
[lxvi] GAP, Government Accountability Project, http://www.whistleblower.org/template/page.cfm?page_id=122 (Geraadpleegd 11 december 2007)

[lxvii] FAIR, Federal Accountability Initiative for Reform, http://fairwhistleblower.ca/fair/key_messages.html (Geraadpleegd: 10 december 2007)
[lxviii] Drowkin (2007), p. 1757
[lxix] Devine (2004), p. 83