

Zwartboek Klokkenluiders – v2

1 oktober 2012

*“The world is a dangerous place to live;
not because of the people who are evil,
but because of the people who don’t do anything about it”.*

Albert Einstein

Inhoud Zwartboek

<u>Hoofdstukken:</u>	<u>Pagina:</u>
Inhoud	2-3
1.0 Inleiding - Algemene Maatregel van Bestuur - Initiatief wetsvoorstel 2 ^e Kamer	4
2.0 Advies Expertgroep Klokkeluiders	4
3.0 Doelstelling Zwartboek - Begrippenkader	5
4.0 Noodzaak van meldingen en signalering oorzaken	5-7
5.0 Ervaringen van melders van misstanden op een rij 5.1. De ontdekking van een misstand 5.2. Het (vermeende) onderzoek naar de misstand 5.3. Werkwijze, waarheidsvinding en resultaat 5.4. En de meld(st)er ... 5.5. Rol facilitators 5.6. Erop of eronder	7-10
6.0 Ontslag, hoe dan ook	10
7.0 Over het falen van de Commissie Integriteit Overheid	11
8.0 Vakbondsonderzoek - FNV - CNV - De Unie	12-14
9.0 Rapportages externe deskundigen - PWC - ACFE - Conclusie	14-15
10.0 Destructieve machtsmechanismen en analyses	15-17
11.0 Falen en faalfactoren (interne) organisatie-onderdelen - Bureaus Integriteit - De functie van vertrouwenspersoon - Human Resourcesafdelingen - Bedrijfsartsen - Ondernemingsraden	17-19

12.0	Falen (externe) instituties	19 – 30
	- Rechterlijke macht (20)	
	- Openbaar Ministerie (21)	
	- Bijzondere opsporings- en politiediensten (21)	
	- Departementen en bureaus SG (22)	
	- Bewindslieden (23)	
	- Vakdepartementale Inspecties (23-25)	
	- Koninklijke Marechaussee (25)	
	- Rijksrecherche (25)	
	- Landsadvocaat (26)	
	- Advocatuur (26)	
	- Nationale Ombudsman (27)	
	- Algemene Rekenkamer (27)	
	- Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (27)	
	- Militaire Inlichtingendienst (27)	
	- Nederlandse Mededingingsautoriteit (27)	
	- Belastingdienst (28)	
	- Bedrijfsartsen (28)	
	- Medisch specialisten (28)	
	- Vakbonden (28)	
	- Media (29)	
	- Politiek (29)	
13.0	Vaststellingen Expertgroep op hoofdlijnen	30
14.0	Bestuursnota Stichting Expertgroep Klokkeluiders 2011	31-32
15.0	Advies- en Verwijspunt Klokkeluiders	32
16.0	Eindconclusie	33-34

Bijlagen:

1. Voorstellen rechtsbescherming door Expertgroep	35
2. Advies Expertgroep aan Min. v. BZK d.d. 20 maart 2011	36
3. Intentieverklaring/convenant Expertgroep - Vakbond de Unie	39
4. Intentieverklaring/convenant Expertgroep - IVP-Stichting Arq	41

Ondertekening Expertgroep Klokkeluiders

Zwartboek Klokkenluiders

1. Inleiding.

De ontwikkelingen rond de bescherming van klokkenluiders komen in een cruciale fase. Er zijn momenteel twee initiatieven; een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)¹ waarvoor (toen nog) Minister Donner goedkeuring in de Ministerraad heeft verkregen en een recent ingediend initiatief wetsvoorstel “Huis voor Klokkenluiders”, dat binnen de Tweede Kamer op een meerderheid kan rekenen.²

De AMvB van Minister Donner betekent handhaving van de huidige praktijk, waarbij melders van misstanden allereerst worden gezien als werknemers met een arbeidsconflict. Bij melding van een misstand zal op zijn best worden doorverwezen naar reeds bestaande onderzoeksinstanties en is er in ieder geval *geen* sprake van een onafhankelijk meldpunt of een onafhankelijke onderzoekfunctie. De inwerkingtreding van deze AMvB levert geen enkele verbetering op, noch voor de melder, noch voor de organisatie van de melder of voor de maatschappij als geheel.

Bij het initiatief wetsvoorstel - dat geïnitieerd werd door de SP, maar inmiddels wordt ondersteund door een Kamermeerderheid - is de Expertgroep Klokkenluiders actief betrokken en het voorstel ondervindt steun van belangrijke personen zoals de voormalig voorzitter van de Onderzoekraad voor de Veiligheid, Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven en de Nationale Ombudsman, Dr. Alex Brenninkmeijer. Het initiatief wetsvoorstel vergt voor wat betreft de doorwerking van de rechtsbescherming nog aanpassingen in overige relevante wetgeving zoals onder meer het Wetboek van Strafrecht en het Burgerlijk Wetboek³. Bij aanvaarding door de Tweede Kamer zal de wet klokkenluiders met voldoende checks & balances adequaat beschermen. Naast de belangrijke aspecten van een onafhankelijk meldpunt en het verrichten van onafhankelijk onderzoek, wordt tevens voorzien in diverse vormen van advies, begeleiding en steun aan melders van maatschappelijke misstanden. Dit om eventuele onjuiste of onterechte meldingen vroegtijdig te voorkomen alsmede om recht te doen aan de melder en de feitelijke gronden van de gemelde misstand en de belangen van de maatschappij of de organisatie waar de melding is gedaan.

2. Advies Expertgroep Klokkenluiders.

Sedert 2008 adviseert de Stichting Expertgroep Klokkenluiders de Minister van Binnenlandse Zaken. Aan het advies van de Expertgroep aan voormalig minister Donner inzake het voorgenomen besluit (bij AMvB) tot instelling van een Advies- en Verwijspunt Klokkenluiders, ging in maart 2011 de navolgende aanbiedingsbrief vooraf⁴:

“Als ervaringsdeskundigen, tegen wil en dank, maken wij ons ernstig zorgen over de door U in gang gezette koers en Uw beslissingen tot nog toe. Deze bezorgdheid brengen we ook tot uiting in het door ons uitgebrachte advies. Uit ons advies spreekt naast weerstand eveneens betrokkenheid. Oprechte professionele betrokkenheid bij vele

¹ Kamerbrief van minister Spies BZK, d.d. 24 mei 2012, onderwerp: Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden, kenmerk: 2012-0000254111.

² Tweede Kamernummer: 33258, Initiatiefwetsvoorstel van de leden Van Raak, Heijnen, Schouw, van Gent, Ortega-Martijn en Ouwehand, houdende de oprichting van een Huis voor Klokkenluiders, 12 mei 2012.

³ Voorstellen rechtsbescherming Expertgroep als bijlage 1 bij dit Zwartboek bijgevoegd.

⁴ Deze brief is als bijlage 2 bij dit Zwartboek bijgevoegd.

integere melders, wiens bestaan in de soms reeds jarenlang lopende schrijvende kwesties, ernstig is aangetast, en bij de slachtoffers die nog komen gaan.

Ons verzet komt tevens voort uit de wetenschap, dat in vele zaken diverse overheidsinstanties verwijtbaar betrokken zijn, of vertegenwoordigers van het gezag verantwoordelijk zijn voor de positie en de ontstane situatie van erkende melders van misstanden.

Uw initiatief en beslissing tot positionering van het College Klokkenluiden maakt deel uit van nog nader te nemen besluitvorming in het kader van het klokkenluiderdossier. Zo staat de vervanging van de Commissie Integriteit Overheid (CIO) nog op de politieke agenda. Voor dit moment volstaat onze bijdrage uit het uitbrengen van onze zienswijze en bijgevoegd advies”.⁵

3. Doelstelling Zwartboek.

Met dit Zwartboek beoogt de Expertgroep Klokkenluiders:

- Het zichtbaar maken van de mechanismen rondom klokkenluiders.
- Inzicht verschaffen in de oorzaken van het ontstaan en voortbestaan van misstanden.
- De positie van melders van misstanden te duiden in Nederland.
- De juiste richting aangeven: hoe wel met meldingen van misstanden om te gaan.

Met dit Zwartboek wil de Expertgroep de mechanismen rondom klokkenluiders zichtbaar maken, zoals die naar voren komen uit de meldingen die de Expertgroep Klokkenluiders in de afgelopen jaren heeft ontvangen. Tevens beogen we dat inzicht ontstaat in de oorzaken van het (voort)bestaan van maatschappelijke misstanden en dat er meer begrip komt voor de positie van melders van misstanden en klokkenluiders.

Met het zichtbaar maken van de mechanismen rondom melders van misstanden wil de Expertgroep eveneens bewustwording bevorderen bij de betrokken stakeholders van publieke- en private organisaties, omdat zij een nadrukkelijke verantwoordelijkheid hebben om misstanden te voorkomen dan wel aan te pakken.

Ter voorkoming van misverstanden is enige uitleg van het gehanteerde begrippenkader nodig: in dit zwartboek gebruiken wij de algemene term '*melder van misstanden*'. Dit omvat echter drie verschillende categorieën melders, die juridisch (met name qua bescherming) een verschillende status hebben.

⇒ Allereerst zijn er de zuivere '*melders van misstanden*' die te goeder trouw en integer alleen intern binnen hun organisatie melding maken van een misstand. Deze melders zijn vaak niet bekend bij het grote publiek.

⇒ Daarnaast zijn er de zogeheten '*klokkenluiders*', die ook te goeder trouw en integer, na eerst intern gemeld te hebben, vervolgens naar 'buiten' gaan met hun melding. De meeste bekende klokkenluiders vallen in deze categorie.

⇒ Tenslotte zijn er de zogeheten '*spijtoptanten*', die ook zelf niet-integer gedrag vertoond hebben, maar tot inkeer komen en alsnog een melding van misstanden doen.

4. Noodzaak van meldingen en signalering oorzaken.

De politiek/ maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren in Nederland hebben geleid tot toenemende onthullingen van - in hun aard - vaak ernstige maatschappelijke

⁵ Advies Expertgroep Klokkenluiders d.d. 20 maart 2011 als bijlage 2 bij dit Zwartboek bijgevoegd.

misstanden. Deze onthullingen zijn afkomstig uit alle geledingen van de maatschappij; vanuit de marktsector en vanuit organen bij de overheid.

De Expertgroep verwacht binnen de huidige maatschappelijke context en de financieel-economische ontwikkelingen dat meldingen van misstanden, niet alleen in aantal, maar ook qua ernst en omvang, zullen toenemen. Hoewel de noodzaak om maatschappelijke misstanden en haar oorzaken aan te pakken als bekend mag worden verondersteld, worden de belangrijkste redenen hierna nog eens aangestipt:

- De maatschappelijke schade van misstanden is groot: Op het belangrijke terrein van de veiligheid, gezondheid of het welzijn van burgers. In morele zin, omdat als de effecten van misstanden blijven doorwerken, daarmee het vertrouwen van mensen dat zij in de overheid mogen hebben, wordt geschaad. In financieel-economisch zin, omdat toegebrachte schade en/ of zelfverrijking, ten koste gaat van de financiële belangen van de overheid of de betrokken onderneming en daarmee uiteindelijk ook van de Nederlandse burger.
- Niet integere ondernemingen en overheidsorganisaties functioneren over het algemeen slechter dan integere ondernemingen, zowel in commerciële zin als in doelrealisatie. De nadruk die ligt op persoonlijke belangen en macht van het management schaadt de effectiviteit van de organisatie. Er zijn onderzoeken die aangeven dat dienstbaar leiderschap de beste lange termijn resultaten oplevert. Niet integere ondernemingen zijn minder aantrekkelijke werkgevers. Arbeidsontevredenheid en personeelsverloop (kosten) vertonen een directe samenhang met de integriteit van de werkgever.
- Misstanden in organisaties hebben vaak een fundamentele oorzaak en hebben de neiging een structureel karakter aan te nemen. Zij zijn meestal een gevolg van foute machts- en cultuurverhoudingen, maar dragen ook bij aan de instandhouding daarvan. Misstanden nemen toe naarmate de fixatie op financieel gewin en het najagen van persoonlijke belangen door de top van organisaties of ondernemingen toeneemt.
- De maatschappelijke schade van het niet adequaat tegengaan van misstanden is groot. In de afgelopen jaren hebben bij nagenoeg alle meldingen van maatschappelijke misstanden; de meldingen die er wezenlijk toe deden, betrokken (overheids)instanties schromelijk en aantoonbaar gefaald. Deze gebeurtenissen hebben het geloof in een rechtvaardige samenleving, het vertrouwen in de politiek en het openbaar bestuur en het functioneren van de rechtsstaat serieus aangetast. We verwijzen hiervoor naar hoofdstuk 12, (falen externe instituties) met een opsomming van organisaties en voorbeelden, waarbij instanties hebben gefaald bij de aanpak van maatschappelijk relevante misstanden.
- Bestuurders in het publieke en het private domein dienen op hun gebrek aan moed en ethisch besef aangesproken te worden. Een belangrijke oorzaak voor het ontstaan van misstanden ligt in het gebrek aan ethisch besef en aan kwaliteit in leiderschap en moed binnen de top van ondernemingen en overheidsorganisaties. Zij nemen geen verantwoordelijkheid en spreken ondergeschikten en collega's, die zich moreel verwerpelijk gedragen, niet of onvoldoende aan. Een positieve cultuurverandering binnen organisaties zal alleen plaatsvinden als de top van die organisaties moed en ethisch besef ontwikkelt.

De Algemene Rekenkamer merkt in haar nota integriteitzorg 2009 op dat de voorbeeldfunctie van leidinggevenden voor integriteit essentieel is.⁶ Internationaal spreekt men dan wel van 'the Tone at the Top', die voor een goede cultuur en wetsnaleving van uitermate groot belang is.

- Het is zowel in maatschappelijk opzicht als op persoonlijk vlak onaanvaardbaar dat melders van misstanden en klokkenluiders, soms door wet of interne regelgeving daartoe gehouden, door hun melding van een zwaarwegende misstand, persoonlijke schade oplopen door de destructieve mechanismen waarmee zij vervolgens te maken krijgen.
- Bijna alle klokkenluiders zijn in ernstige problemen gekomen. Zowel financieel en materieel (carrière), in hun relaties met partner en kinderen, als in hun geestelijke en lichamelijke gezondheid (ziekte).

We constateren dat bij het optreden van misstanden - en binnen de achterliggende bedrijfsculturen - de meeste werknemers lijden, onzeker zijn en vaak ondermaats functioneren. Daardoor zijn organisaties niet effectief. Er is een wereld te winnen om de oorzaken van misstanden te bestrijden.

Om te beginnen zouden melders van misstanden serieus genomen kunnen worden in plaats van hen kapot te laten gaan.

5. Ervaringen van melders van misstanden op een rij.

Bijna alle bij ons bekende melders van misstanden hebben dezelfde ervaringen nadat zij een (vermoeden van een) misstand bij hun leidinggevende hebben gemeld. Uitgangspunt voor de vaststellingen van de Expertgroep waren meldingen uit de periode van de afgelopen 10 jaar en waarvan de Expertgroep kennis heeft genomen.⁷

Van een groot aantal meldingen kon in de eerste plaats worden vastgesteld dat die gebaseerd waren op een "dossier" met feitenmateriaal, waaruit de ernst van de misstand ondubbelzinnig bleek. In de tweede plaats kon worden vastgesteld dat de melder te goeder trouw en integer was en zelf naar behoren had gehandeld.

Daarnaast stonden vele meldingen, weliswaar minder zwaarwegend van aard en van geringere omvang, garant voor identieke ervaringen van de meld(st)er.

5.1. De ontdekking van een misstand.

⇒ De melder merkt dat er vreemd naar hem/haar wordt gekeken en dat hij of zij steeds meer geïsoleerd wordt. Het kan er tevens toe leiden dat de melder verdacht wordt gemaakt. De melder wordt als nestbevuiler en als een bedreiging gezien die moet worden uitgeschakeld. Collega's krijgen contact- en/ of spreekverboden.

Los van de twijfel - om al dan niet over de misstand te zwijgen - die elke medewerker heeft bij de eerste ontdekking ervan, zal degene met een groot gevoel voor verantwoordelijkheid en rechtvaardigheid, zich afvragen of hij/zij wel sterk genoeg is om alle weerstanden die bij een melding te verwachten zijn, te kunnen doorstaan. Meestal geeft het persoonlijk geweten in combinatie met het algemeen belang de doorslag om de melding door te zetten. Vervolgens vinden nagenoeg altijd de navolgende gebeurtenissen plaats:

⁶ Algemene Rekenkamer: 'Stand van zaken integriteitzorg 2009', d.d. 5 maart 2010.

⁷ Overzicht herkomst meldingen is confidentieel: Zie tevens betreffende voetnoot in hoofdstuk 12.

- ⇒ In eerste instantie wordt de meld(st)er serieus genomen. Gesprekken met diverse leidinggevendenden volgen, informatie wordt geïnventariseerd en er wordt eventueel doorverwezen naar een vertrouwenspersoon.
- ⇒ Daarna, op een later moment, wordt beloofd dat de misstand intern onderzocht zal gaan worden. Daarbij wordt melder er op gewezen dat hij/zij de verplichting heeft al de aanwijzingen van misstanden, waarover hij/zij beschikt, aan te leveren.
- ⇒ Naar verloop van tijd blijkt, of ontdekt de melder, dat het onderzoek mank gaat; onvolledig, eenzijdig, of volstrekt ondeugdelijk wordt uitgevoerd.
- ⇒ De meeste personen en functionarissen waarin de melder vertrouwen had, haken af en scharen zich in het kamp van de “ontkenners”. Directe chefs en naaste collega’s vertonen vermijdingsgedrag of kiezen partij. Door interne professionals (juristen en personeelsfunctionarissen), HR-functionarissen, vertrouwenspersonen, bedrijfsartsen, OR-leden en vakbondsbestuurders, et cetera ... worden posities bepaald en ingenomen die een goede afhandeling van de melding en een goede behandeling van de melder steeds verder bemoeilijken.
- ⇒ Een strategie is ook dat aan de melder een onrealistisch hoge bewijslast wordt opgelegd. Alles wat niet direct voldoet aan de hoogste bewijsdrempel van ‘boven iedere redelijke twijfel verheven’ wordt afgedaan als smadelijk gedrag. Een redelijk eventueel met stukken onderbouwde verdenking, in het algemeen voldoende om strafrechtelijk aangifte te doen van een misdrijf, keert zich dan als een boemerang tegen de melder.
- ⇒ Die enkele functionaris die de zijde van de melder kiest, of hem/ haar het voordeel van de twijfel gunt, ondergaat hetzelfde lot als de melder indien de betreffende functionaris daarin volhardt. Dit fenomeen is ook geconstateerd bij een aantal vertrouwenspersonen die door hun begeleiding van een melder vervolgens zelf in de verdrukking kwamen.
- ⇒ In deze fase worden de rollen omgedraaid: de melder wordt verdacht gemaakt en degene waarvan vermoed wordt dat hij/ zij de pleger is van verwijtbaar gedrag, of (eind)verantwoordelijk is voor de misstand, gaat vrijuit en is in staat het uitsluiting- en verdachtmakingspel tegen de melder met vele medestanders uit te spelen.
- ⇒ In sommige gevallen, wanneer de melder na zijn isolatie nog steeds enig draagvlak heeft, ontstaat er een dun, informeel en ondergronds netwerk binnen de organisatie, van waaruit de melder op onregelmatige tijdstippen nog enige steun en informatie toegespeeld krijgt. Deze situatie is overigens niet alleen ongunstig voor de organisatie, maar ook voor de melder weinig begerenswaardig.

5.2 Het (vermeende) onderzoek naar de misstand.

Als de ervaringen van melders van misstanden worden samengevat, is er veelvuldig sprake van dat het onderzoek naar een mogelijke misstand bewust te beperkt en weinig serieus wordt opgepakt. Intern onderzoek kent (vaak al bij de opdrachtformulering) vele belemmeringen en in het beste geval wordt de ernst van de melding verkleind en wordt de misstand reeds op voorhand afgedaan als een incident.

Van zeer ernstige aard zijn onze constatering in geval van zowel intern als extern onderzoek door of binnen overheidsinstanties. Meer in het bijzonder in zaken waarbij overheidsorganisaties zelf betrokken zijn bij de misstand; in hun hoedanigheid als toezichthouder/ handhaver, of als overheidsorgaan welk in casu bij relevante

besluitvorming betrokken is. Of juist indien (bewust) nagelaten is op te treden of verantwoordelijkheid te nemen en de feiten vervolgens worden verzwegen.

Het proces bestaat dan, bij of na het intern onderzoek in eerste instantie immer uit hardnekkige ontkenning. Indien ontkenning niet langer meer valt vol te houden, volgt verkleining van de werkelijkheid en verdraaiing van de feiten. De realiteit wordt anders weergegeven of selectief gepresenteerd. Een niet waarheidsgetrouwe voorstelling van zaken is daarbij eerder regel dan uitzondering. Meerdere malen is vastgesteld dat daarbij door overheidsorganen feitelijk bedrog wordt gepleegd.

5.3. Werkwijze, waarheidsvinding en resultaat.

Met vorenomschreven werkwijze bij het feitenonderzoek worden (interne) rapportages opgesteld en worden dossiers voor externe doeleinden opgebouwd. Opvallend is dat de 'interne professionals' (zie 5.1) en beleids-medewerkers een dubieuze hoofdrol vervullen in haar facilitering van het topmanagement of de ambtelijke staf bij het intern onderzoek. Een soortgelijk verwijt treft overheidsorganisaties met toezichthoudende- en opsporingsbevoegdheid in geval van extern onderzoek. Voor het totale proces geldt de verwijtbare facilitaire en begeleidende rol van de landsadvocaat.

Met een integere professionele werkwijze en met objectieve waarheidsvinding heeft dit proces weinig van doen, laat staan met het dienen van de rechtsstaat (voorbeeldfunctie). Onnodig om te vermelden wat na langdurige, soms gecompliceerde bezwaar- en beroepschriftprocedures, de uiteindelijke resultaten bij de bestuursrechter, de kantonrechter, de tuchtrechter of de strafrechter behelzen en wat dit voor melders in financiële en emotionele zin betekent.

Zelden wordt aan het gedrag van degene die als veroorzaker van de misstand kan worden aangewezen een sanctie gekoppeld. Nagenoeg nimmer is er sprake van gevolgen voor hen die verwijtbaar betrokken zijn, of daarbij hebben gefaciliteerd. Dit geldt ook ten aanzien van diegenen die binnen de hiërarchie als (eind)-verantwoordelijk moeten worden gehouden. Verantwoordelijken worden met goudgerande regelingen afgekocht, (weg)gepromoveerd, of kunnen zonder enig probleem verder (dis)functioneren in leidinggevende functies of op 'sleutelposities'. In menig geval bevat een getroffen regeling met een veroorzaker of gedoger van een misstand ook een stringente en gesanctioneerde geheimhoudingsclausule.

5.4 En de meld(st)er

Vaak is de aanleiding om de melder ook formeel aan te pakken het feit dat deze geen gelijk heeft gekregen. Niet door de resultaten van het intern- en extern onderzoek; niet bij de diverse interne bezwaarschriftcommissies of de 'afdeling integriteit', maar ook niet bij de rechter in eventueel tussenliggende procedures (in kort geding e.d)

Hij/zij is nu aangeschoten wild en wordt in de eigen positie en omgeving ernstig bedreigd. Door verdere isolatie en kwaadsprekerij door zowel chefs en collega's. Alsmede door benadeling in functie door onder meer demotie, of bij gelegenheid van reorganisatie.

Meestal leidt deze fase tot psychische en fysieke klachten. Alleen sterke melders met veel moed blijven overeind. Anderen gaan disfunctioneren of melden zich uiteindelijk ziek. Voor het geval de melder zich niet meer beter meldt, wordt een ontslagprocedure op basis van ongeschiktheid in werking gesteld.

De melder wordt intussen eveneens beschuldigd van onprofessioneel gedrag, dwarsliggerij, deloyaliteit jegens het management en de onderneming en het veroorzaken van een verstoorde arbeidsverhouding. Een tweede ontslaggrond dient zich aldus aan en daarmee tevens de feitelijke onmogelijkheid om nog een nieuwe werkring te vinden.

5.5 Rol facilitators.

De interne professionele facilitators, tevens de bedrijfsartsen, HR-functionarissen, re-integratie- en zogenoemde casemanagers, spelen meestal een bedenkelijke rol. Zij misbruiken het beschikbaar instrumentarium van hun professie om de werkgever uit de wind te houden en gebruiken de in casu door de 'interne professionals' opgebouwde interne dossiers vaak om een negatief beeld van de melder te bevestigen.

Dit geldt tevens voor de door een onderneming ingeschakelde advocaat of voor de door de overheid ingehuurd landsadvocaat. Veel is er aan gelegen om bij de presentatie van de zaak en de rol van de melder, het perspectief 180-graden te keren.

Dit is ook de fase waarin de melder zich met alles wat deze in zich heeft moet verzetten tegen de onheuse aanvallen die tegen hem/haar worden ingezet. Bedrijfsartsen die hun beroepsgeheim schenden, (onjuiste) informatie aan het management verschaffen over de geestelijke toestand van de melder en eventueel in samenwerking met anderen, zoals psychologen en/of psychiaters meewerken aan de instigatie van zogenoemde 'artikelkeuringen' (neuro-psychiatrisch onderzoek) van de melder, waarna ook deze informatie doorsijpelt in de lagere echelons.

5.6 Erop of eronder.

Na verloop van tijd is de melder alleen nog maar bezig met de strijd voor zijn eigen geloofwaardigheid, integriteit en gelijk. En om eerherstel en een vergoeding van de geleden - inmiddels fors opgelopen - schade te verkrijgen. Het is hier waar de melder helemaal alleen komt te staan en alleen nog via gerechtelijke procedures zijn doel (lijfsbehoud) kan trachten te bewerkstelligen.

Maar omdat de onderneming, en in het bijzonder overheidswerkgevers, over een onuitputtelijke bron van financiële middelen beschikt en de taaiheid heeft van een olifantshuid om niet verantwoordelijk te worden gesteld voor gesignaleerde misstanden, raakt de melder uitgeput.

Alleen de echte volhouders met karakter gaan gedreven door. Tot het gaatje. Maar meestal zonder het beoogde resultaat. Uiteindelijk eindigt het in noodgedwongen 'thuiszitten' met in het gunstigste geval een uitkering.

En hier zit dan ook de angst bij ambtenaren en werknemers in de private sector om misstanden te melden. Het melden van een misstand is gegarandeerd een 'weg naar het kruis'.

Een ervaring overigens die dicht bij een ernstig psychotrauma komt; 'stukgeprocedeerd', persoonlijk failliet, beschadigd en verlaten. Geen erkenning en geen eerherstel.

6. Ontslag, hoe dan ook.

Onder het totaal van de door de Expertgroep beschouwde zaken, bevonden zich diverse kwesties waarbij de werknemer/melder uitdrukkelijk erkend was als melder van een maatschappelijke misstand die te goeder trouw, integer en betrouwbaar was gebleken. En hoewel er vanwege interne klokkenluiderregelingen sprake was van

(rechts)bescherming, de melder toch ernstig werd benadeeld en/of voorgedragen voor ontslag.

Vaak accepteert de kantonrechter de ontslagaanvraag dan wel de bestuursrechter het ambtelijk ontslagbesluit. Er wordt niet of nauwelijks ingegaan op de achterliggende melding en de deugdelijkheid van het onderzoek naar de misstand. Het ontslag wordt alsdan toegekend op grond van het verzoek van de werkgever of de besluitvorming van het ambtelijk bevoegde gezag (breuk in de vertrouwensrelatie). Er is volgens de rechter immer sprake van een arbeidsconflict en een verstoorde arbeidsverhouding, waarbij het belang van de werkgever in het conflict altijd zwaarder weegt dan het belang van de werknemer/melder.

Eventuele ontslagvergoedingen op basis van een verwijtbaar aandeel van de werkgever in de verstoorde verhoudingen, dekken nimmer de geleden en/of toekomstige schade, die zoals in menig kwestie is gebleken, vele eurotonnen kan belopen.

Als in een (overigens uitzonderlijke) situatie de melder niet wordt ontslagen, dan is er volgens de werkgever toch sprake van een verstoorde verhouding. In het gunstigste geval komt de melder in een andere 'passende' functie op een werkplek elders in de organisatie. In andere voorkomende scenario's, komen partijen een ontbinding op basis van een minnelijke schikking overeen, waarbij er altijd sprake is van een overeen gekomen, gesanctioneerde zwijgplicht.

In de meeste gevallen echter, komt de meld(st)er met een uitkering, diep gefrustreerd en vaak met ernstige psychische schade thuis te zitten. Soms zelfs zonder uitkering omdat de melder 'verwijtbaar' ontslag heeft gekregen. En vaak ook nog alleen. Relaties zijn niet bestendig indien het leven geheel in beslag genomen wordt door een strijd tegen een onrechtvaardige behandeling. Een vernietigend bestaan.

Het is dan ook al voorgekomen dat melders van misstanden, murw door de voorgaande processen 'doorslaan'⁸.

7. Over het falen van de Commissie Integriteit Overheid.

In 2008 is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een evaluatie uitgevoerd van klokkenluiderregelingen in de publieke sector. In dit rapport⁹ staan opmerkelijke bevindingen:

⇒ Onder de huidige klokkenluiderregelingen wordt een derde van de vermoedens niet gemeld.

⇒ Huidige regelingen kennen belangrijke beperkingen en dragen niet bij aan het beschermen van ambtelijke klokkenluiders.

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

Hiermee werd het disfunctioneren van deze commissie aangetoond. Dat wordt ook geïllustreerd aan de hand van de getallen rond de meldingen van misstanden bij deze

⁸ De Expertgroep heeft om die reden een convenant met het Instituut voor Psychotrauma (IVP/ Stichting Arq-Centrum 45) te Amsterdam-Diemen gesloten om in verwijzingen te kunnen voorzien (bijlage 4).

⁹ Rapport - Evaluatie klokkenluiderregelingen publieke sector - van de Universiteit van Utrecht, door het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, april 2008 - Professor Dr. Mark Bovens e.a

commissie. Ambtelijke melders van misstanden vonden door of vanwege de Commissie Integriteit gedurende bijna 10 jaren geen enkele rechtsbescherming. Sinds de publicatie van het rapport van Prof. Dr. Bovens in 2008 is er niets veranderd.

In 2010 ontving de commissie 43 meldingen. Slechts twee hiervan werden in behandeling genomen. Drie melders trokken zich terug, en 38 meldingen werden doorverwezen omdat ze niet onder het 'Besluit melden vermoeden van een misstand bij Rijk en Politie' vielen.¹⁰ Het jaarverslag over 2011 van de CIO laat een vergelijkbaar beeld zien.

De betrouwbaarheid en de geloofwaardigheid van de CIO kwam nog verder in het geding, toen de voorzitter, - Mr. Th. G. Drupsteen - in een uitzending van 'Uitgesproken' van de VARA¹¹ in 2011, verklaarde dat hij melders van misstanden 'zeurkousen' en 'vervelende mensen' vindt. En hij sprak waarschijnlijk niet alleen namens zichzelf. Deze uitspraak gaf goed weer wat bij de CIO, de overheid, bij vele managers van diverse instituties en bij beleidsmakers leeft. Melders zijn lastig en misstanden dienen binnenskamers te blijven.

Er is geen reden om aan te nemen dat de situatie in de marktsector en bij Gemeenten en Provincies, wezenlijk afwijkt van de geconstateerde feiten en cijfers in de sector Rijk en Politie. Over de groep van de Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) en de door de overheid gefinancierde instellingen, zoals instellingen voor de GGZ, woningbouwverenigingen et cetera, zijn de Expertgroep geen gegevens of cijfers dienaangaande bekend. Wel ontvingen wij een aanzienlijk aantal meldingen van misstanden vanuit deze sectoren.

8. Vakbondsonderzoek.

FNV:

Met een in april 2000 ingestelde meldlijn, heeft vakbond FNV aan klokkenluiders de mogelijkheid geboden hun melding en hun verhaal te doen. De analyse van de resultaten daarvan is in mei 2000 gepubliceerd in de rapportage "Zwijgen is goud".¹² Daarin werd het navolgende beschreven:

"Aan de hand van gesprekken die werden gevoerd is middels een eerste analyse in kaart gebracht wat klokkenluiders hadden meegemaakt nadat ze een zaak aanhangig hadden gemaakt. FNV vond het van belang aan te geven in welke problemen klokkenluiders die een ernstige misstand (intern of extern) aan de orde hebben gesteld verzeild raken, en met welke problemen zij werden geconfronteerd. Van verschillende kanten werd gepleit voor een wettelijke bescherming van werknemers die misstanden aan de kaak stellen.

Uiteindelijk zijn er ongeveer 150 gesprekken gevoerd met 'klokkenluiders'. Achteraf bleek dat een aantal kwesties duidelijk individuele aspecten bevatten. Besloten werd deze meldingen bij de analyse niet mee te nemen omdat dit anders het beeld vertroebelde. Dit betekende dat uiteindelijk 119 'echte' klokkenluiders zich bij de FNV hebben gemeld. Het woord 'echte' werd tussen aanhalingstekens gesteld omdat het individuele en het algemene bij diverse misstanden veelal door elkaar heen speelden. Aan elke collectieve kwestie zitten uiteindelijk ook individuele belangen en gevolgen. Aan de mensen die een misstand wilden melden zijn enkele vragen gesteld om inzicht te krijgen in de problemen waarmee klokkenluiders worden geconfronteerd. In het onderzoek werd naar de kwantitatieve kant van meldingen gekeken. Allereerst om beter de verschillende groepen in kaart te brengen. Wat wordt gemeld? Wie meldt? Waar

¹⁰ CIO jaarverslag 2010 op website: <http://www.commissieintegriteitoverheid.nl/publicaties/jaarverslagen.html>

¹¹ Zie het commentaar betreffende deze uitzending van 'Uitgesproken VARA' in het blad *Binnenlands Bestuur* van 6 juni 2011

¹² Beide delen van dit rapport zijn te downloaden van de FNV-website: <http://www.fnv.nl/themas/opdewerkplek/klokkenluiders-externe-links>

wordt gemeld? Wordt wel of niet naar buiten gegaan? Wat zijn de gevolgen voor de melder? En ten tweede omdat aan de melder expliciet anonimiteit was beloofd, aldus het FNV-rapport”.

Dit betekent dat geen voorbeelden werden uitgewerkt en ook geen onderzoek naar de grondslagen en de achterliggende oorzaken van misstanden en het gedrag van de overheid ten aanzien van melders van misstanden werd verricht.

De cijfers:

Aard en aantal van de meldingen en > % genoemd door melders:

Managementmisstanden;	50 > 42,0.
Machtsmisbruik;	48 > 40,3.
Niet nakomen voorschriften/regels;	26 > 21,8.
Verdraaien/onjuist weergeven verklaringen;	19 > 16,0.
Onjuist gebruik overheidsgeld;	15 > 12,6.
Fraude/ valsheid in geschrifte;	13 > 10,9.

De meest genoemde deelaspecten zijn aldus:

- 42% mismanagement;
- 40% machtsmisbruik;
- 22% niet nakomen van voorschriften e.d.

Een belangrijk punt van aandacht is zoals gezegd het feit dat een kwestie meerdere facetten kan hebben.

In de tabel is dit te zien doordat het totale percentage ruim boven de honderd procent uitkomt.

Bijvoorbeeld dat machtsmisbruik niet op zich staat, maar sterk is gecorreleerd met het verdraaien of onjuist weergeven van verklaringen, fysiek of psychisch geweld en seksueel misbruik en seksuele intimidatie.

Terwijl bij mismanagement verzwijging van risico's en het verschaffen of verdraaien van informatie relatief meer samen voorkomen.

De derde in het rijtje deelaspecten; het niet nakomen van regels en voorschriften correleert met het achterhouden en verdraaien van informatie. Tot slot is hier nog een samenhang met het verzwijgen van risico's.

CNV:

Over het melden van misstanden in ziekenhuizen heeft de vakbond CNV Publieke Zaak in 2011 de resultaten van een onderzoek gepubliceerd.¹³

Daaruit bleek het volgende:

- Risicovolle situaties worden niet gemeld omdat ze voor een deel te maken hebben met angst van medewerkers om een misstand aan de kaak te stellen.
- De meldingen van misstanden worden in de doofpot gestopt door Directies en Raden van Toezicht.
- Als medewerkers al op de hoogte zijn van de klokkenluiderregelingen voor de zorgsector dan maken ze daar geen gebruik van, omdat dit niet anoniem kan.

De cijfers:

- 32% van de CNV-leden heeft te maken gehad met situaties die aan de Inspectie zouden moeten worden gemeld.
- In 47,3% van de gevallen ging het om onverantwoorde zorg vanwege personeelstekort.
- In 45,3% ging het om onverantwoord optreden van de specialist.
- In 27% ging het om disfunctioneren van collega's.

¹³Dit CNV Publieke Zaak rapport uit augustus 2011 is te downloaden via o.a.:

www.vtw.nl/files/media/Analyse_onderzoek_Misstanden_in_ziekenhuizen_CNV_PZ_augustus_2011.pdf

- In 17% ging het om besmetting met een gevaarlijke bacterie.
- 80% weet niet wat de rol van de Raad van Toezicht is als het gaat om misstanden en 75% kent de klokkenluiderregelingen niet.

De Unie:

Onderzoek naar misstanden of de melders daarvan heeft vakbond de Unie niet ingesteld. Wel steunt de Unie de klokkenluiderinitiatieven die door de Tweede Kamer worden ontwikkeld en beveelt die ook van harte aan. "In tegenstelling tot alle eerdere ontwikkelingen lijkt nu eindelijk een sluitende aanpak in beeld te komen, waarbij wij de ontwikkelingen naar een nieuwe regeling met raad en daad zullen ondersteunen", aldus de Unie¹⁴.

Als vakorganisatie vindt de Unie dat een sluitende aanpak onontbeerlijk is en onderschrijft zij de noodzaak van een goede volwaardige klokkenluiderregeling.

Daarop vooruitlopend richt zij zich door middel van arbeidsvoorwaardenbeleid op deze problematiek en tracht in de praktijk problemen waar klokkenluiders tegenaan lopen zoveel mogelijk te voorkomen. De Unie doet dat vanuit een filosofie waar samenwerken voorop staat.

Daarmee onderscheidt de Unie zich positief van de overige partners in de Stichting van de Arbeid (STAR) zoals de FNV en het CNV, die zich uitspraken tegen de komst van een wettelijk initiatief en daarmee ook tegen een onafhankelijk meldpunt en onderzoeksinstituut.

Vakbond 'De Unie' en de Expertgroep Klokkenluiders zijn daarom bij convenant een samenwerkingsverband overeen gekomen.¹⁵ De samenwerking met de Unie en de doorontwikkeling daarvan, kent zowel een strategisch als een praktisch karakter. Vanuit verschillende posities en verantwoordelijkheden beogen we de behartiging van de belangen van onze doelgroepen te versterken. We willen informatie uitwisselen over de inhoudelijke ontwikkelingen op het raakvlak van de kerntaken van de Unie en de Expertgroep.

De samenwerking heeft ook betrekking op de eerste opvang van melders van misstanden door de Expertgroep. Daarnaast wordt samengewerkt aan preventieve maatregelen en bewustwording bij OR-leden, vakbondskader, bedrijfsartsen, vertrouwenspersonen en HR-functionarissen, om bij te dragen aan een adequate omgang met melders en een betere aanpak van (maatschappelijke) misstanden.

9. Rapportage van externe deskundigen.

PWC - Price Waterhouse Coopers:

In het PWC-rapport¹⁶ 'Global Economic Crime Survey', de Nederlandse editie van november 2011, wordt vermeld dat een belangrijk deel van de economische criminaliteit aan het licht komt door interne of externe klokkenluiders (citaat). Echter slechts een minderheid van de bedrijven heeft tot dusverre een klokkenluider-meldpunt ingericht. Bij de bedrijven waar dit wel het geval is, is de acceptatie gering.

Uit gegevens van de respondenten blijken de meest ingrijpende delicten voor bijna de helft aan het licht te komen door melders van misstanden. Andere bronnen van ontdekking, zoals interne of externe controle, scoren veel lager.

¹⁴ Intentieverklaring vakbond de Unie d.d. 1 juni 2012 kenmerk RC/cl/2012.01 en Arbeidsvoorwaardennota van vakbond de Unie van 8 december 2012; protocolafspraken klokkenluiders, pagina 17.

¹⁵ Idem. Deze intentieverklaring is als bijlage 3 bij dit Zwartboek opgenomen.

¹⁶ Rapport downloaden: http://www.pwc.nl/nl_NL/nl/forms/download/global-economic-crime-survey-2011.jhtml

Het blijkt dat de invloed van 'omstanders' op het al dan niet plegen en ontdekken van delicten van een doorslaggevende betekenis is. Het instellen van een klokkenluidermeldpunt is een manier om de invloed van omstanders nog verder te vergroten en te borgen en daarmee het aantal delicten sterk terug te brengen.

De tot dusver ingerichte meldpunten binnen bedrijven kunnen echter nog op weinig acceptatie rekenen.

ACFE - Association Certified Fraud Examinors:

In het laatste jaarrapport¹⁷ van de 'Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)', wordt een aantal opmerkelijke bevindingen vermeld.

Fraude wordt vaker ontdekt door tips (43,3%) dan door alle interne en externe accountantscontroles gezamenlijk (17,7%). De meeste tips t.a.v. fraude komen van werknemers van de organisatie waar de fraude plaatsvindt. Letterlijk vermeld het rapport dat het veel waarschijnlijker is dat fraude wordt ontdekt door tips dan door welke andere methode ook.

Wanneer de tips aangaande fraude worden uitgesplitst naar de bron van de tip dan blijkt dat meer dan de helft van de tips afkomstig is van werknemers van de betrokken organisatie. Dit is meer dan alle tips van anonieme melders, klanten, leveranciers en overige belanghebbenden samen. Deze cijfers zijn consistent met de cijfers uit het eerdergenoemde PWC-rapport.

Ook is door de ACFE in kaart gebracht wat de gemiddelde schade is per fraudegeval afhankelijk van de methode van ontdekking. Ook daar blijkt dat wanneer fraude eerst door een tip aan het licht komt deze nog aanmerkelijk minder schade toebrengt aan de organisatie dan wanneer deze pas aan het licht komt door externe controles of bij een politieonderzoek.

Conclusie externe deskundigen:

De bovengenoemde onafhankelijk tot stand gekomen rapporten van PWC en ACFE blijken consistent in hun bevindingen t.a.v. de rol en de grote betekenis van melders bij het (vroegtijdig) opsporen van fraude en misstanden.

Deze publicaties wijzen naar het belang van een goede klokkenluiderregeling en het inrichten van een goed werkend meldpunt voor misstanden. Daarmee kan het aantal delicten sterk worden teruggebracht en tevens wordt de schade voor de betrokken organisaties beperkt.

10. Destructieve machtsmechanismen en analyses.

Bij het doornemen van de dossiers waarover de Expertgroep de beschikking kreeg en in de intakegesprekken met vele melders, werd vooral naar grondslagen en achterliggende oorzaken gekeken.

De navolgende destructieve (machts)mechanismen sprongen er uit:

- Door middel van misbruik van macht over de interne en externe beeldvorming wordt de melder door het management in een kwaad daglicht gesteld, terwijl andere

¹⁷ACFE Report to the Nations on occupational fraud and abuse, 2012 global fraud study, gebaseerd op 1388 fraudezaken in 100 landen en alle 6 werelddelen, blz. 14. Te downloaden via: <http://www.acfe.com/rtn.aspx>

betrokken functionarissen met een beroep op hun taken en rolposities onder druk worden gezet om solidair te zijn met de organisatie of de beschuldigde/ manager.

- De melder wordt op zijn afdeling of binnen zijn team geïsoleerd. Door verdachtmakingen en door kwaadsprekerij, wordt de melder zelf in zijn reputatie en persoonlijk welzijn aangetast en komt daarmee onder grote psychische druk te staan.
- Door de uitzonderlijke positie en de extreme druk waarin melder zich bevindt, gaat deze zich vaak instabiel gedragen. De omgeving ziet zich dan bevestigd in haar mening dat het gedrag van de betrokkene onverklaarbaar is en vermoedelijk wijst op een gebrek aan evenwichtigheid.
- Er wordt een loop met de waarheid genomen. De opdracht tot diepgaand intern feitenonderzoek naar de melding en de achterliggende oorzaken, wordt bijna nooit echt serieus verstrekt. Meestentijds vanwege het feit dat al te veel functionarissen binnen de diverse afdelingen van de organisatie al dan niet feitelijk (actief of passief) betrokken zijn. Er dus ook van weten en wisten, niet hebben ingegrepen en bewust hebben nagelaten en daarmee (mede)verantwoordelijk zijn.
- Het belang van “de vuile was binnen houden”, gaat boven het principe van een integere behandeling van de melder en de melding. Die omgang met de melding wordt ook verklaard vanuit het belang van de onderneming. Immers de openheid over de melding zou het imago van de organisatie of de onderneming kunnen schaden. In feite gaat het echter om de beperking van gezichtsverlies ten dienste van de eigen persoonlijke (machts)posities en belangen, niet ten dienste van het (lange termijn) belang van de organisatie als geheel.
- Ondanks regelingen op het gebied van bescherming van melders en vertrouwenspersonen, komt het in de onderzochte zaken niet voor dat de top van de onderneming lager management aanspreekt op een juiste en integere behandeling van de melder en de melding.
- Zelfs integendeel, bij misstanden die door de top, of binnen onderliggende managementlagen worden begaan, worden die niet vervolgd, niet gecorrigeerd en krijgen de lagere managers alle ruimte hun kwaadaardige gedragingen jegens de melder voort te zetten.
- De top van zowel het bedrijfsleven als bij overheidsorganisaties, maakt de beloften niet waar, ondanks het feit dat er bijvoorbeeld “mission statements, codes of conduct” en andere ethische principes voor goed leiderschap vastliggen, terwijl er met name binnen de overheid tal van instituties zijn opgetuigd die zich met integriteit en integriteitsbeleid bezig houden.
- De belangen van individuele managers, gekoppeld aan carrière, status en prestige en de belangen van topambtenaren, gaan vóór het algemeen maatschappelijk belang of het belang van de onderneming. Het algemeen belang wordt alleen als alibi gebruikt om beschuldigden niet aan te spreken.
- Het is een veelvoorkomend mechanisme van verantwoordelijk management om oorzaken en het eigen tekortschieten te verbergen om de mogelijke gevolgen van de misstand - bijvoorbeeld schadeclaims - te ontlopen.

- Mocht de melding door de feitelijke grondslagen en de onderbouwing daarvan duidelijk wijzen naar een bepaalde 'dader' is het gebruikelijk dat deze door een overplaatsing (promotie) binnen de organisatie wordt herplaatst, dan wel dat hij of zij met een regeling (gouden handdruk) met zwijgplicht de organisatie verlaat.
- Interne 'neutralisering' van meldingen die tevens strafbare gedragingen inhouden heeft tevens tot doel eventuele strafvervolging te voorkomen. Ambtelijk bestaat weliswaar de aangifteplicht van artikel 162 Wetboek van Strafvordering, maar deze plicht is niet gesanctioneerd en wordt nauwelijks nagekomen, waardoor ook het Openbaar Ministerie in voorkomende gevallen geen enkele rol vervult.

11. Falen en faalfactoren (interne) organisatie-onderdelen.

Meer specifiek gelden de navolgende faalfactoren (en de gevolgen daarvan voor melders van misstanden) binnen interne organisatie-onderdelen zoals daar zijn:

Bureaus Integriteit:

De interne Bureaus Integriteit spelen een tweeledige rol; zij begeleiden het proces rondom de melding van een misstand en zij kunnen onderzoeken uit laten voeren n.a.v. zo'n melding of vermoeden van een misstand. Deze bureaus leiden vaak aan naïviteit, een gebrek aan professionaliteit en zijn vaak niet onafhankelijk genoeg binnen de organisatie. Daardoor kunnen zij melders niet voldoende begeleiden en beschermen tegen de trukendoos van het management bijvoorbeeld tijdens juridische procedures en mediationtrajecten.

Bezwaren-commissies:

Bij de in procedures van melders betrokken intern ingestelde Bezwarencommissies zijn een aantal tekortkomingen geconstateerd. Deze Commissies beperken hun eigen taakopvatting, waardoor ze zichzelf ontheffen van de verantwoordelijkheid om argumenten deugdelijk te toetsen. Dit begint al met het achterwege laten van de zogeheten 'doelmatigheidstoets' waarin de Algemene wet bestuursrecht in de bezwaarfase voorziet. Verder hebben Bezwarencommissies vaak een 'bestuurlijke vooringenomenheid' omdat veel leden zelf uit het wereldje van de ambtenarij en bestuur(srecht) afkomstig zijn. Deze bestuurlijke vooringenomenheid komt zowel tot uiting in 'procedurele' oordelen van de Commissies (bijvoorbeeld niet-ontvankelijk verklaren melder) als in de inhoudelijke beoordeling van de voorgelegde casussen.

In feite geldt voor de Bezwarencommissies min of meer hetzelfde als uit het onderzoek van Prof. Bovens naar voren is gekomen met betrekking tot het functioneren van de Commissie Integriteit Overheid. In het eerdergenoemde rapport "Evaluatie klokkenluiderregelingen publieke sector" dat in opdracht van het Ministerie van BZK is uitgevoerd, werd een aantal vernietigende conclusies getrokken over het (dis)functioneren van de CIO. "Deze speelde geen enkele rol van betekenis in het opsporen van misstanden, opereerde als een commissie van bezwaar en beroep, terwijl hun functioneren in relatie tot de regelingen niet bijdroegen aan het beschermen van ambtelijke klokkenluiders".

In de publieke sector zijn dit type organisaties binnen de overheid gepositioneerde en van de overheid afhankelijke bureaucratische instituties. Medewerkers vertonen een gebrek aan benodigde kundigheid en kwaliteit en hebben geen onderzoekervaring met betrekking tot meervoudige, gecompliceerde zaken. Het gebrek aan kwaliteit betreft vooral de attitude.

Het ontbreekt aan daadkracht en werkelijke onafhankelijkheid, wat leidt tot vooringenomenheid en opportunistisch gedrag. Daarmee blijven deze Commissies en instituties loyaal aan de macht; zelfs als die macht bedorven is. Wellicht wordt deze ambtelijke beroepshouding slechts bepaald door de gerichtheid op eigen toekomstige carrièrekansen. Het is ook mogelijk dat een dergelijke 'politiek-correcte' houding bij ambtenaren en leden van Bezwarencommissies is geïnternaliseerd en daarmee deels een autonome kracht is geworden.

De instituties veronachtzamen daarmee hun taak en dragen daardoor niet bij aan de bevordering van integriteit en de (rechts)bescherming jegens melders van misstanden. Bovendien beoordelen deze instituties misstanden niet als machts- en cultuurvraagstukken.

De functie van vertrouwenspersoon:

De functie van intern benoemd vertrouwenspersoon is zelden een externe onafhankelijke functionaris en wordt in veel organisaties door medewerkers, binnen de hiërarchische lijn, intern vervuld in een deeltijdrol of als een bijbaantje. Vertrouwenspersonen zijn gezien hun taak en bevoegdheid functioneel beperkt in hun rol en blijken bovendien vaak een doorgeefluik voor het management.¹⁸

Daar waar de vertrouwenspersoon zijn of haar taken gewetensvol uitoefent en weerstand biedt aan druk, komt de vertrouwenspersoon zelf in de problemen, of tezamen met de klokkenluider in de beklagdenbank.

Sedert 1 januari 2010 hebben vertrouwenspersonen een meer bijzondere positie gekregen binnen de diverse klokkenluiderregelingen. Bij de Expertgroep hebben zich sinds de inwerkingtreding van de jongste regelingen inmiddels vertrouwenspersonen gemeld, uit zowel de publieke- als de marktsector, die vanwege hun rol en door hun functioneren in grote moeilijkheden zijn gekomen.

Human Resourcesafdelingen:

In ondernemingen en binnen overheidsorganisaties is sprake van personeelsbeleid dat gericht is op beheersing van gedrag van medewerkers, vooral als instrument voor productiviteitsbevordering. Bedrijven die gericht aandacht besteden aan groei en ontplooiing van medewerkers zijn in toenemende mate afwezig. De afdeling HR is vooral gericht op het ondersteunen van het management en is minder een afdeling die aandacht besteedt aan het scheppen van evenwicht tussen de belangen van de organisatie en die van individuele medewerkers.

Uit onderzoek van de T.U.-Delft¹⁹ blijkt dat hoe meer management aanwezig is des te minder productiviteitsgroei. Er zijn weinig bedrijven en instellingen die medewerkers werkelijk als het 'kapitaal' van de onderneming zien en dienovereenkomstig een daadwerkelijk sociaal beleid voeren. Autonome en zelfstandige medewerkers dragen meer bij aan het goed functioneren van de onderneming. Het gebrek aan een werkelijk sociaal, humaan personeelsbeleid heeft forse gevolgen.

Een greep uit berichten in de media van het afgelopen halfjaar:

Veel conflicten tussen leiding en medewerkers en medewerkers onderling - Dominant leiderschap waardoor een angstcultuur heerst en geen sprake is van machtsdeling -

¹⁸ Hier wordt met 'vertrouwenspersoon' bedoeld de formeel ingestelde functie en niet de met instemming van de melder aangezochte persoon in wie melder vertrouwen heeft.

¹⁹ TU Delft IPSE studies 2010 .

Reorganisatie op reorganisatie op reorganisatie, zonder dat dit daadwerkelijke verbeteringen voor de onderneming en de medewerkers oplevert - Mening van medewerkers worden in toenemende mate genegeerd - Toename van beroepsziekten.

Bedrijfsartsen:

Recent onderzoek door het onderzoeksbureau Astri in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid²⁰ toont aan dat bedrijfsartsen door werkgevers onder druk worden gezet en zich niet onafhankelijk kunnen opstellen.

Zo zegt 20% dat zij door de opstelling van werkgevers in situaties terecht komen waarin "niet meer geheel onafhankelijk gehandeld kan worden". Melders van misstanden zijn hiervan de pijnlijke voorbeelden.

Ondernemingsraden:

Weinig medezeggenschapsorganen zijn invloedrijk.²¹ De meeste ondernemingsraden houden zich vooral met personeelsbeleidszaken bezig en weinig met het goed functioneren van de onderneming als geheel.

Zij zien misstanden te vaak als incidenten en melders als individuele gevallen. En met individuele gevallen houden zij zich niet bezig. Terwijl dat op zich overigens onjuist is: zij beoordelen het functioneren van ondernemingen niet vanuit een machtsperspectief en zien dus niet het structurele karakter van mogelijke misstanden.

Ook hier geldt dat carrièrekansen kleiner worden indien zij zich wel met (melders van) misstanden bemoeien. Ondernemingsraden zijn huiverig om vormen van tegenmacht te ontwikkelen die soms nodig zijn om de onderneming in al haar doeleinden goed te laten functioneren.

12. Falen (externe) Instituties.

Met de instelling van een Advies- en Verwijspunt voor Klokkenluiders bij AMvB, beoogt de regering klokkenluiders te (laten) verwijzen naar te goeder naam en faam bekend staande officiële instanties.

Zoals echter al in het vorenstaande gesteld is, hebben met name overheidsinstanties in veel klokkenluider-dossiers ronduit gefaald, en in een aantal gevallen zelfs een actieve kwaadaardige rol gespeeld bij het neutraliseren van de betrokken klokkenluider.

Uit de diverse bij de Expertgroep bekende dossiers, noemen we ter onderbouwing een aantal voorbeelden en de daarbij betrokken organisaties.

De weergave in dit hoofdstuk is geen uitputtende opsomming van alle ons bekende gevallen van falen van overheidsinstanties. De opsomming is hoofdzakelijk gebaseerd op ervaringen van melders van misstanden die zich bij de Expertgroep hebben gemeld.

In verschillende zaken echter vormen de ervaringen en percepties tevens een grondslag op basis van feitelijke vaststellingen.²² Dit is aangevuld met gegevens van publiekelijk

²⁰ Het eindrapport van het onderzoek is op 1 juli 2011 door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangeboden aan de Tweede Kamer. Het rapport is te downloaden op:

<http://www.astri.nl/projecten/gezond-en-veilig-werken/onderzoek-naar-de-positie-van-de-bedrijfsarts2/>

²¹ Diverse publicaties in Praktijkblad Ondernemingsraden in 2011; Expertgroep Klokkenluiders i.s.m. 'Centrum Spinoza' te Borssele.

²² Bij verzoeken om meer informatie over herkomst van de meldingen naar aard en omvang en betrokken (overheids)organisaties, zal de Expertgroep op 'case-by-case' basis beoordelen in hoeverre, en onder welke

bekend geworden misstanden, waarbij in de meeste gevallen klokkenluiders of anonieme melders waren betrokken.

Rechterlijke macht:

Melders van misstanden worden bij het gerechtshof meestal niet-ontvankelijk verklaard wanneer zij beklag instellen tegen niet vervolging door het Openbaar Ministerie (Art. 12- strafvorderingprocedure). Dit is gebaseerd op dossiers van klokkenluiders die niet erkend werden als direct belanghebbenden, hoewel dit belang zich nadrukkelijk en (juridisch) aantoonbaar manifesteerde.

In het enkele geval waarin de melder van een misstand door het gerechtshof wel als belanghebbende wordt aangemerkt, stuit de melder bij behandeling van het klaagschrift op ongegrond verklaring van het beklag.

Het is de ervaring van klokkenluiders dat de rechter het Openbaar Ministerie niet tot de orde roept, wanneer die op haar beurt nalaat strafbare feiten van overheidsorganen te vervolgen.

In een enkele zaak lijken leden, (vice-)voorzitters van rechtbanken, partijdig te handelen jegens proces-partijen wegens opgetreden, maar niet gemelde belangenvermenging. In een recent publiek geworden zaak kwam dit naar boven door een klokkenluider binnen de griffie van de rechtbank.

Er leeft breed het gevoel dat Nederlandse rechters naar reeds 'gebaande wegen' zoeken in haar uitspraken in klokkenluiderzaken. In het geval van 'een conflict' zien we de rechter in zijn uitspraak of in het gewezen arrest:

1. Het belang van de werkgever en/ of de overheid laten prevaleren boven dat van de melder,
2. Het conflict beoordelen als een verstoorde arbeidsverhouding en de zaak vanuit dat gezichtspunt afdoen,
3. Het gedrag van de melder en de organisatie centraal stellen en niet de inhoud van de melding toetsen.

Enkele uitspraken van de Centrale Raad van Beroep te Utrecht op het vlak van ontslag van (ambtelijke) klokkenluiders wegens verstoorde verhoudingen geven de burger niet veel moed waar het betreft een omslag in de houding van een bestuursorgaan ten opzichte van een klokkenluider die terecht een misstand heeft geuit.²³ De kern in deze zaken vormt dat de minister weliswaar erkent dat er een misstand is geweest, dat hij niet voldoende heeft 'gecommuniceerd' met de klokkenluider, maar dat door het onvermogen van de klokkenluider om 'een streep onder het verleden te zetten de verhoudingen zodanig zijn verstoord' dat ontslag is geïndiceerd.

Dat is geen wenkend perspectief voor goede en integere ambtenaren die de publieke zaak een goed hart toedragen.²⁴

voorwaarden, door de Expertgroep aan een dergelijk verzoek tegemoet gekomen kan worden.

²³ CRvB 14 dec 2006, TAR 2007/31, CRvB 14 dec 2006, LJN AZ5239

²⁴ Deze paragraaf is integraal overgenomen uit het artikel "Klokkenluiden tegen dovemansoren" in maart 2011 gepubliceerd door E. Pasman, advocaat bij Pasman, Veltheer, Bos advocaten te Amsterdam.

Openbaar Ministerie:

In diverse kwesties van meldingen van misstanden die tevens strafbare gedragingen inhouden, speelt het Openbaar Ministerie als eindverantwoordelijke in strafzaken een merkwaardige en soms onverklaarbare hoofdrol.

Zo weigerden landelijke officieren van justitie in diverse zaken vervolging in te stellen van mogelijke strafbare feiten begaan door overheidsorganen jegens klokkenluiders.

Uit diverse bij de Expertgroep bekende dossiers, blijkt dat het Openbaar Ministerie gecompliceerde zaken, waarbij sprake is van betrokkenheid van de overheid of gezagsdragers op hoog niveau langdurig ontwijkt. Bovendien mankeert het aan prioritering en sturing op de kwaliteit.

Toepassing van het opportuniteitsbeginsel en van de veelheid aan sepotgronden, biedt het Openbaar Ministerie verder al te gemakkelijk een way-out.

Overigens is het nalaten verantwoordelijkheid te nemen een vorm van plichtsverzuim die vooral handhavende organisaties aangaat. Het vormt veelvoorkomend verwijtbaar gedrag dat over het algemeen ook binnen het overheidsbestuur chronische vormen heeft aangenomen.

Het heeft de bestuurscultuur op diverse plaatsen in de samenleving tot in de haarvaten aangetast en dient wat de Expertgroep betreft om die reden ook als meer dan ernstige kritiek te worden beschouwd.

Bijzondere opsporings- en politiediensten:

Er bestaat een chronisch gebrek aan (operationeel leidinggevende) onderzoekskwaliteit. Niet alleen bij de bestrijding van zware georganiseerde misdaad, maar met name ook op het terrein van de aanpak van financieel-economische criminaliteit en van fraude en corruptie. De samenwerking laat te wensen over en de aanpak- en oplossingspercentages op dit gebied liggen op onacceptabele niveaus en op de diverse bijzondere terreinen ver beneden de 10%.

Het is vooral op deze gebieden van financieel-economisch terrein, fraude en corruptie, waar de Expertgroep meldingen van misstanden heeft ontvangen en waarbij een gebrek aan deugdelijk onderzoek is geconstateerd.

Het gebrek aan sturing hier betreft met name de kwaliteit in (gecompliceerde) strafzaken en kapitale delicten. Sturing vindt wel plaats op de kwantiteit van vooral de eenvoudige feiten.

Recent ²⁵ bleek uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek dat de afgelopen tien jaar bijna 30.000 mensen onschuldig zijn vastgezet (voorlopig gehecht). Daarbij neemt het aantal burgers dat ten onrechte in hechtenis wordt genomen jaarlijks toe en dat aantal is sinds 2002 verdrievoudigd.

Het zijn juist klokkenluiders geweest die in nagenoeg alle kwesties van zogenoemde 'gerechtelijke dwalingen' een beslissende (hoofd)rol hebben vervuld.²⁶

²⁵ Publicatie in de Nederlandse pers op zaterdag 9 juni 2012

²⁶ Zie bijvoorbeeld de website: www.waarheidsvinding.com

Uit onderzoek van de Europese Commissie blijkt dat Nederland bijna bovenaan staat op de lijst van 27 EU-landen daar waar het gaat om het ten onrechte in hechtenis nemen en detineren van burgers.

Naast deze algemeen geldende tekortkomingen is er een voorbeeld te noemen van het falen in een individuele zaak.

Zo heeft een klokkenluider bij de Expertgroep gemeld dat de KLPD een verslag van een officieel gesprek met een klokkenluider kwijt is. In dit gesprek zijn bepaalde toezeggingen aan de klokkenluider gedaan om hem tot het doen van een substantiële melding te bewegen in het kader van een structurele misstand met een forse financiële maatschappelijke relevantie.

Nu deze klokkenluider de Staat wil houden aan deze toezeggingen blijkt dit verslag onvindbaar volgens de KLPD.

Departementen en bureaus SG:

M.b.t. klokkenluiderdossiers zijn op departementaal stafniveau meermaals valse rapportages opgemaakt.

Dienststopdrachten worden verstrekt om onwaarheden te ventileren teneinde de waarheid (soms jarenlang) onder tafel te houden. Inmiddels zijn (ook publiek) situaties bekend geworden van meldingen door een klokkenluider, waarbij dit achterhouden van de waarheid dodelijke consequenties heeft gehad.

Het komt voor dat de ambtelijke hiërarchie belet dat informatie over misstanden en de gevolgen daarvan onder de aandacht van de verantwoordelijke Minister wordt gebracht. Op departementaal niveau orkestreren daarbij vooral de bureaus van de Secretaris-Generaal (bureaus SG).

Op medisch terrein heeft een ambtelijke onderzoekscommissie de conclusies van een medisch rapport veranderd, waardoor de melder psychisch onbekwaam werd verklaard. Met eenzelfde doelstelling zijn er in andere zaken documenten opgesteld op het niveau van directoraten-generaal, teneinde 'valse' (re-integratie) verslagen binnen het 'proces' in te brengen.

Ook zijn er voorbeelden bekend waarbij ambtenaren de uitvoering traineerden van door bewindspersonen afgesloten overeenkomsten.

Bijvoorbeeld door het achterhouden van toegezegde vergoedingen voor juridische bijstand aan een melder en in andere situaties het ambtelijk frustreren van eerder toegekende promotievooruitzichten, dan wel aanstellingen in (leidinggevende) functies.

Bij een onderdeel van het Ministerie van Justitie wordt in een intern onderzoek n.a.v. diverse meldingen van onregelmatigheden het bestaan van deze onregelmatigheden glashard ontkend. Wanneer vervolgens tijdens een rechtszaak een getuige naar voren treedt die het bestaan van de onregelmatigheden bevestigt, tapt het management ineens uit een ander vaatje en worden de onregelmatige handelingen zo maar erkend, maar wordt dit keer als verklaring toegevoegd, dat er voordien toestemming was gegeven voor het afwijken van de geldende regels.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK), dat een coördinerende rol vervult bij het 'managen' van melders van misstanden, speelt regelmatig een sleutelrol bij het afstoppen van klokkenluiders. Daarbij schuwt BZK niet het opvoeren van

gelegenheidsargumenten die, wanneer ze ineffectief blijken, even zo gemakkelijk weer worden ingeruild voor andere argumenten.

Zo werd door BZK, in een geval waarbij een melder van misstanden schadeloosstelling verlangde van de Staat²⁷ onder verwijzing naar het gelijkheidsbeginsel, verwezen naar 'toezeggingen' die achteraf niet bleken te bestaan. Daarna bestempelde BZK een eerder soortgelijk ander geval als 'foutief' afgehandeld, om te voorkomen dat daaraan rechten konden worden ontleend.

In een andere zaak weigerde BZK na een melding van ernstige misstanden een strafrechtelijk onderzoek te initiëren. Daarbij organiseerde BZK een breed onderzoek waarbij de focus verlegd werd van de gemelde misstanden naar de organisatiecultuur, waarbij de naam van de melder naar buiten kwam en daarbij de meldingen over misstanden als geruchten werden afgedaan.²⁸

Bewindslieden:

Er zijn de afgelopen jaren voorbeelden (publiek) bekend geworden waar bewindspersonen onwaarheden hebben verkondigd in klokkenluiderzaken. Momenteel speelt in diverse kwesties dat gezagsdragers weigeren de door hun voorgangers met klokkenluiders in kwestie gemaakte afspraken na te komen.

In een recent rapport van de Nationale Ombudsman²⁹ wordt treffend beschreven hoever men op ministerieel niveau gaat om feitenonderzoek te regisseren. In goed Nederlands noemen we dit ook wel het verhinderen van waarheidsvinding. We citeren de navolgende passages:

“Het kabinet vergaderde over de vraag of ambtenaren in het openbaar door de Nationale Ombudsman gehoord mochten worden of niet. Minister Spies deelde mee dat het horen van ambtenaren slechts achter gesloten deuren kon plaatsvinden en dat de getuigenverklaringen niet openbaar gemaakt mochten worden.

De afgelegde verklaringen werden strak geregisseerd door de betreffende ministeries, waarvoor tijdens de besloten zitting een videoconferentie werd gevoerd. Wat de oud bewindslieden³⁰ verklaarden werd zorgvuldig georkestreerd.”

Naar aanleiding van het schriftelijk antwoord van de regering op 26 juni 2012 aan de Tweede Kamer, waarin het kabinet reageert op de bevindingen van de Nationale Ombudsman in het Q-koortsdossier, hebben zowel Kamerleden als deskundigen vastgesteld dat de regering de Kamer daarmee mogelijk heeft misleid.

Een pregnant soortgelijk voorbeeld betrof de wijze waarop het toenmalig kabinet omging met de resultaten van het onderzoek naar de 'Catshuisbrand'.

Departementale Inspecties:

In de afgelopen jaren ontving de Expertgroep vele meldingen die duiden op het falen van de departementale inspecties. Hierover is de laatste jaren veel informatie naar buiten gekomen. Enkele voorbeelden:

²⁷Een tweede melder van een schaduwboekhouding in de bouw die schade heeft ondervonden van zijn melding.

²⁸Het CIO advies betreffende een melding van een politieambtenaar, waarbij het vermoeden van een misstand bij BZK gegrond werd verklaard. Staatsblad 2009, 572, d.d. 24/12/2009

²⁹Het rapport van de Nationale Ombudsman over de Q-koorts, blz. 5

³⁰Het betreft de voormalig ministers Gerda Verburg en Ab Klink

Voedsel en Warenautoriteit (VWA).

In 2008 heeft een klokkenluidster van de VWA een intern rapport naar buiten gebracht waarin misstanden werden beschreven die intern niet werden opgepikt. Zij was tot kort voor haar melding werkzaam als leidinggevend staffunctionaris bij de VWA, maar maakte bewust geen gebruik van de ontoereikende klokkenluiderregeling en nam ontslag voorafgaand aan het doen van de melding.

Meteen na de externe melding van de misstand was de hoogste prioriteit van de ambtelijke top van het verantwoordelijke ministerie van LNV niet het onderzoeken en oplossen van de misstanden, maar het opsporen van het 'lek'. Eenmaal gevonden werd door de Secretaris-Generaal van LNV aangifte tegen haar gedaan wegens ambtelijk misbruik van vertrouwelijke informatie.

De rechtbank verklaarde de meldster weliswaar schuldig, echter zonder oplegging van straf. Deze erkenning³¹ achteraf; dat de onthulling een belangrijke rol heeft gespeeld in noodzakelijke verbeteringen, is helaas niet van invloed op het ambtelijk gedrag. De reflex om een melder aan te pakken zit ingebed in ambtelijk hiërarchisch denken.

Inspectie Gezondheidszorg (IGZ).

De Expertgroep ontving vanuit de sector gezondheidszorg diverse meldingen. Deze meldingen betroffen te hoge kindersterftecijfers in ziekenhuizen; het disfunctioneren van medisch specialisten en behandelaars, en de wijze waarop kinderen ter adoptie naar Nederland worden gehaald.

Daarnaast waren er meldingen aangaande de bejaardenzorg en het functioneren van gezinsvervangende instanties en opvanggezinnen. Ook kreeg de Expertgroep meldingen op het gebied van het falen van de Raad voor de Kinderbescherming, onder meer m.b.t. veelvoorkomende kindermishandeling.

De Nationale Ombudsman heeft in een aantal rapportages al aandacht besteed aan fouten begaan door de IGZ, zoals in de zaak van het overlijden van baby Jelmer. Wij verwijzen slechts naar het verzamelrapport over de IGZ,³² dat op 2 april 2012 door de Nationale Ombudsman, samen met een zwartboek over de IGZ, is overhandigd aan minister Schippers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De minister heeft inmiddels toegezegd het zwartboek te gebruiken bij een onderzoek naar het functioneren van de IGZ.

Inspectie Volkshuisvesting.

De Expertgroep ontving meldingen van (ontslagen) melders vanuit diverse woningbouwcorporaties. Enkele van die zaken hebben inmiddels landelijke bekendheid gekregen. Niet alleen directies en/ of de Raden van Bestuur, maar ook de eigen Raden van Toezicht bleken te hebben nagelaten verantwoordelijkheid te nemen.

Zelfs de (voormalige) departementale Inspectie Volkshuisvesting heeft jarenlang niets gedaan met signalen over ernstige misstanden bij corporaties. De Inspectie kwam pas in actie toen woningbouwcorporaties in ernstige financiële problemen kwamen.

³¹ Uitspraak rechtbank op 20 dec. 2010 – LJN: BO8038, Rechtbank 's-Gravenhage , 09/755027-08

³² Dit rapport is te downloaden via: <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/nieuws/2012/ombudsman-signaleert-acht-aandachtspunten-igz-bij>

Inspectie Onderwijs.

De Expertgroep heeft melders van misstanden, waaronder ontslagen leerkrachten ontvangen uit het onderwijs. Het komt weinig voor dat melders nog werkzaam zijn binnen het onderwijs op het moment van de melding. De 'In-Holland'-zaak kon pas door journalisten worden ontrafeld doordat zij hulp kregen van een aantal anonieme melders. Zonder rechtstreekse informatie van 'insiders', is er geen basis voor een goed onderbouwde zaak.

Anonieme verhalen zijn er ook genoeg:

Studenten die vertellen over hun scriptiebespreking, die onverwacht werd bijgewoond door leden van de onderwijsinspectie, waardoor er ineens zwaardere eisen werden gesteld die voor de betreffende student onhaalbaar bleken. Dit om de beeldvorming naar de onderwijsinspectie overeind te houden. Verklaringen over intimidatie door leidinggevenden, of over fraude via verkorte routes.³³

Dergelijke verhalen zijn anoniem en daardoor moeilijk verifieerbaar. Wat nodig is om problemen aan te kunnen pakken zijn meldingen gedaan door echte klokkenluiders, die bereid zijn zich met naam en toenaam bij de daartoe geëigende instantie te melden. Dan is de informatie feitelijk verifieerbaar.

Echter met de huidige gebrekkige regelgeving, die niet is gericht op de bescherming van klokkenluiders, ontbreekt iedere basis voor het doen van dergelijke meldingen.

Koninklijke Marechaussee:

De Marechaussee heeft in de zaak Spijkers een misleidende rapportage opgesteld door op selectieve wijze zaken onvermeld te laten of anders weer te geven. Er is door de Marechaussee bewust toegewerkt naar een van te voren vastgestelde uitkomst van het onderzoek. Ook zijn er sterke aanwijzingen dat de Marechaussee documenten heeft achtergehouden voor het Openbaar Ministerie in bedoelde zaak. De opsteller van de frauduleuze documenten is later bevorderd tot commandant van de Marechaussee.

Er zijn de Expertgroep meer voorbeelden in klokkenluiderzaken bekend, waarin op willekeurige wijze onderzoek wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld door bij het horen wisselend de status van getuige of verdachte te hanteren.

Rijksrecherche:

De Rijksrecherche heeft amper zaken (succesvol) afgerond van ambtelijk machtsmisbruik, corruptie en gepleegde ambtsmisdrijven, zoals valsheid in geschrift, bedrog en meened. De Rijksrecherche heeft dienaangaande een slechte informatiepositie.

De Rijksrecherche kent op dit terrein weinig daadkracht vanwege het keurslijf van waaruit zij in dergelijke kwesties dient te opereren. Een coördinatiecommissie moet overigens opdracht geven voordat de Rijksrecherche in actie mag komen.

In een zaak van meerdere klokkenluiders heeft de Rijksrecherche onderzoek gedaan naar misstanden, terwijl zij zelf betrokken partij was bij diezelfde misstanden. De Rijksrecherche heeft in deze zaak daarvan het Openbaar Ministerie onwetend gehouden en verkeerde conclusies getrokken.

³³ Zie het artikel "Waar blijven de klokkenluiders uit het hbo?", d.d. 3 mei 2011 van Bert Brussen: te vinden op website: <http://wetenschap.dejaap.nl>

Vanuit de Rijksrecherche wordt toegegeven dat men, gelet op bestaande procedures en verplichtingen, weinig voor melders van misstanden kan betekenen en dat klokkenluiders zich met meldingen over misstanden beter bij de Expertgroep Klokkenluiders kunnen melden.

Landsadvocaat:

In tegenstelling tot de reguliere advocatuur, waar men mag afgaan op mededelingen van de cliënt en die ook mag verwoorden, en aldus in het belang van cliënt onwaarheden verkondigd kunnen worden, gelden voor de Landsadvocaat bijzondere vereisten.

De Landsadvocaat heeft zeker ook het belang van de Nederlandse burgers voor ogen te houden; heeft daarin een gekwalificeerde verantwoordelijkheid, en mag de waarheid geen geweld aan doen. Immers van en namens de overheid mag geen onrecht worden verwacht.

In een lange reeks van klokkenluiderzaken echter, waarin de Landsadvocaat nadrukkelijk is opgetreden, speelt de landsadvocaat een dubieuze en cruciale rol bij de neutralisering van de staat onwelgevallige klokkenluiders.

De Landsadvocaat heeft daarbij in diverse gerechtelijke procedures herhaaldelijk en over een lange periode willens en wetens onwaarheden verkondigd, of stukken van wezenlijk belang voor de beoordeling van het feitencomplex achtergehouden voor de rechter, met het oogmerk de Staat aan aansprakelijkheid te laten ontkomen.

De Landsadvocaat zou zich er gelet op haar bijzondere positie als eerste adviseur (*dominus litis*) beter op kunnen laten voorstaan om de Staat (overheden en haar ambtelijke staven) voor te houden dat erkenning, of minnelijke schikking, de voorkeur geniet boven bewust geregisseerde eindeloze procedures.

De Landsadvocaat dient overheden zich er van te doen vergewissen, dan wel er nadrukkelijk op te wijzen, dat op grond van de realiteit (de -juridische- waarheid) in de diverse dossiers het belang van haar cliënt (de overheid) er in is gelegen de rechtsstaat te dienen.

Reeds opgetreden en de nog voorzienbare feitelijke (en maatschappelijke) schade zou daarmee ook substantieel kunnen worden beperkt.

Daarenboven is hier het vertrouwen in de overheid, het openbaar bestuur en de rechtsstaat in het geding.

De praktijk laat echter zien dat de Landsadvocaat zich dienend en beschermend opstelt ten behoeve- en in het (persoonlijk) belang van individuele personen binnen de ambtelijke hiërarchie.

Advocatuur:

Bij de advocatuur is verder sprake van geïnstitutionaliseerde belangenverstrengeling doordat zij 'dubbele petten' dragen. Advocaten treden namelijk op als rechter-plaatsvervanger.

Sommige advocatenkantoren leveren vaak plaatsvervangend rechters. Het is voor een melder van misstanden zoeken naar een speld in een hooiberg om een volstrekt onafhankelijke en tevens deskundige advocaat te vinden, die bereid is de melder bij zijn vaak onwelkome boodschap op een gedegen wijze deskundig bij te staan.

Nationale Ombudsman:

Hoewel de Nationale Ombudsman in veel zaken goed werk verricht, durft hij in sommige kwetsieve zaken onzes inziens niet werkelijk door te pakken. Er is een klokkenluiderzaak waarin de Ombudsman in zijn brieven er voor kiest de meest stuitende elementen weg te laten, omdat dit te confronterend zou zijn voor de aangeschreven instantie.

In de algemeen bekende zaak van defensieklokkenluider Fred Spijkers, heeft de Ombudsman verkeerde conclusies getrokken die op minder weerstand zouden stuiten.

Algemene Rekenkamer:

In dossiers waarbij klokkenluiders corrupte handelingen van hoge ambtenaren aantonen, heeft de Algemene Rekenkamer een sterke neiging de waarheid af te zwakken c.q. te veralgemeniseren.

Zo schuwt de Rekenkamer niet om in één en dezelfde zaak, op basis van hetzelfde feitencomplex, drie inhoudelijk van elkaar verschillende brieven te sturen naar de betrokken partijen, afhankelijk van de respectievelijke belangen van geadresseerde. De namens de Rekenkamer verwoorde verschillende standpunten bleken niet alleen selectief weergegeven, maar tevens ook onderling tegenstrijdig te zijn.

In een andere zaak bleek een onderzoeker van de Rekenkamer in eerste instantie vastleggingen gedaan te hebben waarin door een klokkenluider gedane mededelingen over fraude binnen een ministerie werden bevestigd. Toen daar door externe instanties navraag naar werd gedaan, bleken de betreffende documenten niet toegankelijk en de rekenkamermedewerker voor het betreffende ministerie te zijn gaan werken.

AIVD:

Aangaande de AIVD zijn aan de Expertgroep uit diverse rechtstreekse bronnen gegevens bekend, doch uit de aard van de betrokken organisatie kan hierover geen publicatie geschieden.

MID:

In de zaak Spijkers wordt de Militaire Inlichtingendienst (MID) ingezet om belastende feiten te vinden op basis waarvan een klokkenluider zonder geldige reden als staatsgevaarlijk gebrandmerkt kan worden.

Nadat de MARID weigert zich voor dit karretje te laten spannen vervult de LAMID deze opdracht wel en op basis van die informatie wordt de klokkenluider door Defensie voorzien van het etiket 'politiek crimineel'.

NMa:

In de bouwfraudezaak heeft de NMa nagelaten het ten nadele van de Staat wederrechtelijk verkregen vermogen terug te vorderen van de frauderende ondernemingen. De NMa deed dit door:

- Af te zien van de standaard boeteregeling,
- Een speciale en versnelde boeteregeling te hanteren die financieel veel gunstiger was voor de frauderende bedrijven,
- Het verminderen van de berekeningsgrondslag van de boetes van alle jaren van overtreding tot slechts een jaar.
- Een extra korting te hanteren van 15% voor de versnelde regeling,

- Bij zelfmelding het resterende boetebedrag te halveren,
- Verdere kortingen te hanteren voor bedrijven die op andere terreinen meewerkten,
- Geen strafzaken te lanceren tegen frauderende ondernemingen.

Bovendien heeft de NMa bij de vaststelling van boetes aan bouwbedrijven onvoldoende gebruik gemaakt van de tweede belangrijke schaduwboekhouding die beschikbaar kwam door een klokkenluider, namelijk in 2004.³⁴

Belastingdienst:

In die enkele gevallen, waarbij de Expertgroep er in was geslaagd om tussen klokkenluiders en de betrokken (overheids)organen een financiële compensatie te bewerkstelligen voor de geleden schade, gooide de belastingdienst roet in het eten.

De betreffende schadevergoedingen werden aangemerkt als inkomsten ontstaan door en vanwege de arbeidsverhouding en daarom als 'arbeidsloon' belast onder bijzonder tarief, waarmee de financiële compensaties aan de klokkenluiders werden gefrustreerd.

Het behoeft geen betoog dat hiermee afbreuk werd gedaan aan de beoogde uitkomst van de regeling, te weten compensatie van geleden materiële en immateriële schade.

Bedrijfsartsen:

Bedrijfsartsen kunnen zowel zelfstandig, als binnen het kader van een arbodienst optreden. In beide situaties zijn gevallen opgetekend waarbij er sprake is geweest van het opstellen van misleidende en valse medische rapportages, teneinde mee te werken aan de medicalisering van een conflict tussen een melder van misstanden en de betrokken werkgever.

Ook de marktwerking in deze sector heeft de professie geen goed gedaan. Er zijn door de Expertgroep diverse situaties van ongewenste belangenvermenging geconstateerd, omdat bedrijfsartsen in een meer afhankelijke contractuele verhouding zijn komen te staan met betrokken organisaties en zich daardoor moeilijker een onpartijdige opinie hebben kunnen vormen.

Medisch specialisten:

Specialisten worden ingeschakeld voor de zogeheten 'artikelkeuringen' van melders van misstanden.

Vaak betreft het hier neuro-psychiatrisch onderzoek en keuringen die een rapportage op basis van DSM-IV kwalificaties oplevert voor de betrokken melder.

Vakbonden:

Gunstige uitzonderingen daargelaten, blijken vakbonden vaak een obstakel i.p.v. een steun voor de melder van misstanden. Uit bij de Expertgroep bekende dossiers blijkt dat vakbonden zich op het terrein van melders van misstanden niet laten leiden door waarheidsvinding, maar veeleer door opportunisme, machtspolitiek en eigen belang. Dit is vaak in strijd met het individuele belang van het misstanden meldende vakbondslid.

Van belang in dit verband is tevens de onthouding van steun door FNV en CNV, deelnemers in de Stichting van de Arbeid (STAR) aan het initiatiefwetsvoorstel door een

³⁴ Zie NMa jaarverslag 2004, vermelding op blz. 14

meerderheid van de 2^e Kamer en daarmee ook een stem *tegen* een van de overheid onafhankelijk meldpunt en onderzoekinstituut.

Media:

Binnen de media; de schrijvende pers en de omroepen, wordt gestuurd op korte termijn resultaat en wordt er gejaagd op scoops. Daarnaast zijn het vooral de tranentrekkende beelden over melders van misstanden die de voorkeur genieten en die op TV worden gebracht. Toekomstig (juridisch) belang en welzijn van klokkenluiders is daarbij ondergeschikt.

Aan exposing van de oorzaken en verantwoordelijken voor maatschappelijke misstanden waagt men zich niet. De media laten zich op hoofdredactioneel niveau bij de keuze van hun publicaties leiden door confrontatie- angst en angst om van vertrouwde informatiekkanalen te worden afgesloten.

Ook speelt politieke voorkeur en opportunisme een rol bij de keuze van de berichtgeving.

Maar ook hier geldt dat er gunstige uitzonderingen zijn op het niveau van de individuele journalist, of het enkele kwaliteitsprogramma op televisie dat verschil maakt in de massa. Dan juist zijn het de spraakmakende uitzendingen, die op basis van gedegen goede onderzoekjournalistiek niet alleen de misstand en de oorzaken, maar vooral de verantwoordelijken voor misstanden in beeld brengen.

De politiek:

De leden van de Expertgroep hebben vanuit hun ervaringsdeskundigheid als melders van misstanden richting de politiek veelvuldig initiatieven ondernomen. Enkele leden van de Expertgroep hebben ook ervaring binnen de politiek. Vanuit de Expertgroep is er naast contact met bewindspersonen, vooral overleg geweest met individuele leden van de Tweede Kamer.

Professionele achtergronden en persoonlijke expertises binnen de Expertgroep liggen onder meer op het terrein van wetenschappelijk onderzoek, forensische expertise op financieel terrein en fraude en ervaring in handhavingprocessen en opsporingsonderzoek. Vanuit die hoedanigheden en achtergronden zijn leden van de Tweede Kamer benaderd en geadviseerd. In het bijzonder in klokkenluiderdossiers met een relatie op deze specifieke vakgebieden.

De eerste initiatieven op het gebied van verbetering van onderzoek naar maatschappelijke misstanden en de rechtsbescherming van de melders daarvan, dateren van eind jaren '90. Het eerste contact werd indertijd gelegd met het toenmalig CDA-kamerlid Maria van der Hoeven. Zij had zich toentertijd ingespannen voor melders van misstanden en sprak ook haar verontwaardiging uit over de gang van zaken binnen de overheid in de toen te onderscheiden 'dossiers'. Daarna volgden contacten met vele anderen.

Het heeft tot 2001 geduurd, voor de eerste ambtelijke regeling met betrekking tot het melden van misstanden voor de sector Rijk het 'levenslicht' zag. De marktsector werd daar toen niet mee bediend.

Sindsdien hebben meerdere kabinetten met verschillende samenstellingen geregeerd en zijn voorstellen van de Expertgroep met ruim 45 Tweede Kamerleden persoonlijk besproken.

Ook waren er initiatieven in het kader van de 'klokkenluiderproblematiek' vanuit de Kamer zelf (Ineke van Gent en later Ronald van Raak) en ook wel allerlei moties, echter zonder (substantieel) resultaat.

Vanaf die periode heeft de Expertgroep nagenoeg ononderbroken gepleit voor wettelijke maatregelen en een fundamentele wijziging in bestuurlijke en ambtelijke attitudes.

Hoogleraar Guido Enthoven publiceerde in 2012 zijn boek 'informereren of manipuleren'. Hij laat daarin tot in detail zien hoe de Tweede Kamer vaak zijn best doet, maar steeds op basis van zeer gebrekkige informatie tot besluitvorming moet komen.

13. Vaststellingen Expertgroep op hoofdlijnen.

Het geheel van de onderzochte dossiers en de analyses overziende, komt de Expertgroep tot de conclusie dat machtsmechanismen en machinaties garant staan voor het in stand houden van organisaties met een 'armoedige' maar bovenal verwerpelijke (bestuurs)cultuur en daarmee voor een onveilige omgeving voor melders van misstanden.

Melders van misstanden komen in langlopende, schrijnende, soms bewust gemedicaliseerde procedures terecht, die in veel gevallen onnodig en langdurig worden gejuridificeerd en van waaruit, voor wat de bevindingen van de Expertgroep betreft, een stelselmatig karakter spreekt. Naast het management vervullen de interne professionals en facilitators vaak een systematisch negatieve rol.

Analyse van achterliggende oorzaken laat een chronisch tekort aan kwaliteit en gebrek aan ethisch besef zien. Managers met een dienovereenkomstige beroepshouding en basale persoonlijke eigenschappen, vertonen intimiderend leiderschap.

Gezagsdragers op het hoogste niveau domineren en orkestreren, ondersteund door facilitators, in vooral bureaucratische organisatiestructuren met veel coördinatie- en managementlagen. Daar berust gezag op status en positie binnen de hiërarchie en heerst een angst- en zwijgcultuur. Organisaties waarin met name het (formele) toezicht faalt en met verder weinig correctiemechanismen waar preventieve werking van uit gaat.

Bestuursculturen zonder lerend en zelfreinigend vermogen, waarin stelselmatig wordt nagelaten om in te grijpen en verantwoordelijkheid te nemen.

Nalaten is een vorm van plichtsverzuim en een uiting van verwijtbaar gedrag die binnen overheidsbestuur systematische vormen heeft aangenomen en de bestuurscultuur tot in de haarvaten heeft aangetast. En misschien ook wel daardoor is de beroepshouding in de samenleving geïnfecteerd.

Het belang van "de vuile was binnen houden", gaat boven het principe van waarheidsvinding en een integere behandeling van de melder en de melding. In feite gaat het om de beperking van gezichtsverlies ten dienste van de eigen persoonlijke (machts) posities belangen, niet ten dienste van het lange termijn belang van de organisatie als geheel.

Maatschappelijke misstanden waarbij vooral overheidsorganisaties, toezichthouders en managers veelvuldig verwijtbaar betrokken zijn en waarmee, nog los van de forse maatschappelijke schade, met het 'neutraliseren' van meldingen en de bestrijding van melders, naar grove inschattingen van de Expertgroep vele tientallen miljoenen euro's aan overheidsgeld gemoeid zijn.

14. Bestuursnota Stichting Expertgroep Klokkenluiders 2011.

Onderstaand verslag omvat de verantwoording van de activiteiten van de Expertgroep en behelst de periode van 01 juni 2010 tot 31 december 2011.

Huidige situatie:

Tot op heden waren alle (wets)voorstellen en regelingen t.a.v. het melden van maatschappelijke misstanden en klokkenluiden in Nederland een wassen neus. Zo boden deze regelingen geen rechtsbescherming, vereisten eerst interne melding en eindigden deze (voor ambtenaren) allemaal vruchteloos in een tandeloze externe meldingsmogelijkheid (de Commissie Integriteit Overheid- CIO).

Huidige regelingen zijn een 'death-trap' (doodsval) voor melders van misstanden en klokkenluiders gebleken en werden dan ook zelden (succesvol) gebruikt bij zaken die er toe doen. Voor melders van misstanden vanuit de marktsector was de situatie niet veel beter. En ook de rechterlijke macht liet het zowel in kwesties in de publieke als in de private (markt)sector afweten en greep niet in.

Medio 2002 hebben ondergetekenden, allen lid van 'de Expertgroep Klokkenluiders', en thans verenigd in de 'Stichting Expertgroep Klokkenluiders', hun krachten en ervaringsdeskundigheid gebundeld. Sinds 2004 traden we op als adviseurs van 2^e Kamerleden en namen we deel aan zowel besloten als openbare hoorzittingen.

Vanaf 2004 ook dateren de diverse activiteiten op het gebied van de individuele advisering en begeleiding van melders van misstanden. Zo zijn diverse leden van de Expertgroep de afgelopen jaren bij vele kwesties van belangrijke maatschappelijke misstanden in Nederland in enigerlei mate betrokken geweest.

Bij gelegenheid van een door de Expertgroep in december 2011 georganiseerd seminar voor melders van misstanden en klokkenluiders, bracht het bestuur van de Stichting tevens het jaarverslag over 2010 en 2011 uit. De Bestuursnota van de Stichting Expertgroep Klokkenluiders maakte daarbij melding van de navolgende feiten, cijfers en aantallen.

Sinds de formele oprichting van de Stichting Expertgroep Klokkenluiders op 01 juni 2010, hebben vele honderden signalen over misstanden vanuit de samenleving het bestuur van de Expertgroep bereikt. Veelal feitelijke meldingen en signalen van maatschappelijk onrecht, maar ook vele verzoeken om advies, hulp of ondersteuning en vragen in geval van gerezen arbeidsconflicten.

De activiteit van de Expertgroep bestond hierbij uit informeren en adviseren van potentiële melders en het zoveel als mogelijk beantwoorden van de vraagstelling.

De afgelopen twee jaren heeft de Expertgroep zich met ongeveer vijfenzeventig (75) concrete zaken vanuit de signalen en meldingen in het bijzonder en meer actief bezig gehouden. Hierbij handelde het om onderzoek naar de misstand, het eventueel uitbrengen van een expert-opinion of de samenstelling van een aangifte; intensieve persoonlijke contacten met juridisch advies en ondersteuning, optreden als mediator of partijbegeleider bij mediation, of het optreden als formeel gemachtigde.

In slechts een klein aantal gevallen heeft de ondersteuning of begeleiding van melders van misstanden door de Expertgroep geleid tot definitieve oplossingen. Meestentijds door ontbinding van de arbeidsovereenkomst door middel van formele vaststellingsovereenkomsten tussen de melder (als werknemer) en zijn werkgever.

Soms ging aan de overeenkomst een mediationtraject vooraf. Op deze wijze is mede door interventie van de Expertgroep in zes (6) kwesties een overeenkomst gesloten dan wel zijn de onderhandelingen daaromtrent in een afrondende fase. In twee (2) zaken werd de zo genoemde 'kantonrechterformule' gehanteerd en in alle andere (ambtelijke) afdoeningen werd in maatwerk voor de overeenkomst voorzien. De interventies en overeenkomsten op publiek (ambtelijk) terrein, speelden op respectievelijk gemeentelijk, provinciaal en departementaal niveau.

Een bijkomend ongewenst (neven)effect in een aantal gevallen van een dergelijke rol en afdoening, is het aspect van het uitblijven van onderzoek naar de misstand en daarmee ook van onafhankelijke waarheidsvinding en preventieve werking.

De overeenkomsten gaan inhoudelijk vaak gepaard met wederzijdse verklaringen van geheimhouding en voorwaarden met betrekking tot aansprakelijkheid en finale kwijting. In bijna alle gevallen wordt de misstand niet opgelost, laat staan dat strafvervolgning plaats vindt, en wordt de melder de dupe, zo niet het slachtoffer van zijn melding.

Naast de meldingen en signalen vanaf de oprichting van de Expertgroep (2010), bestaan sinds de formele instelling van de (ambtelijke) klokkenluiderregelingen in 2001, er nog een aantal langlopende schrijnende kwesties (ook van voor 2001) van erkende melders van maatschappelijk relevante misstanden die in feite kunnen worden gekwalificeerd als slachtoffer van falend overheidsbeleid uit het verleden. Dit aantal behelst, voor zover de Expertgroep bekend is, ongeveer 10 à 15 zaken.

In een beperkt aantal van de situaties waarmee de Expertgroep werd geconfronteerd, ontwikkelden de persoonlijke omstandigheden, dan wel de (gezins)problematiek van de meld(st)er of het ziektebeeld van (direct) betrokkenen zich zodanig extreem, dat in dringende interventie moest worden voorzien.

Soms werden betrokkenen door tussenkomst van de Expertgroep voor persoonlijke begeleiding in contact en onder behandeling gebracht van instituties voor de behandeling van psychotrauma.

In incidentele gevallen heeft de Expertgroep er aan bij kunnen dragen dat gedupeerde melders van misstanden niet vervielen in wraakacties.

De kern van deze feiten en de cijfers moge duidelijk zijn: door de wijze waarop de huidige regels worden toegepast worden misstanden toegedekt en niet opgelost. Wetgeving, regels en regelingen moeten leiden tot het aanpakken van misstanden en van hen die daarvoor verantwoordelijk zijn en nadrukkelijk ook tot het beschermen van de melder die integer en naar behoren heeft gehandeld en te goeder trouw is.

15. Advies- en Verwijspunt Klokkenluiders

Tot op dit moment zag de Expertgroep haar inbreng en adviezen aan de Regering in het geheel niet in (wets)voorstellen terug. Met name de cruciaal geachte inrichting van een gekwalificeerd, onafhankelijk meldpunt en onderzoekinstituut ontbreekt.

Wat in dit stadium resteert is een nieuw Advies- en Verwijspunt Klokkenluiders dat slechts tot doel heeft het voorkomen van misstanden en de-escalatie.³⁵ De klokkenluider wordt daarbij doorverwezen naar bestaande instanties³⁶, of erger, terug verwezen naar de eigen

³⁵ Blijkens de tekst van de Memorie van Toelichting behorende bij de Algemene Maatregel van Bestuur waarmee het Advies- en Verwijspunt Klokkenluiders is opgericht.

³⁶ Eerder in dit Zwartboek is beschreven dat deze bestaande instanties vaak falen bij de behandeling van een melding van een misstand.

organisatie, waar tegengestelde belangen een rol spelen, zowel bij het optreden inzake (de melding van) de misstand, als in het streven naar waarheidsvinding.

Verder wijzen wij met nadruk op het misverstand, als zou in het geval van klokkenluiden alsnog het zelfreinigend vermogen van de betreffende organisatie kunnen worden aangesproken. Immers, verantwoordelijk klokkenluiden treedt pas op wanneer op goede gronden -een vermoeden van- een misstand wordt gemeld, nadat reeds vruchteloos is getracht de melding intern en/of bij toezicht houdende overheidsinstanties aan de orde te stellen.

Bij klokkenluiden is per definitie sprake van misstanden waartegen het bevoegde gezag, dan wel de leiding van de onderneming, niet is opgetreden, en wel of omdat zij zelf medeplichtig is, ofwel omdat zij op de hoogte was en nagelaten heeft verantwoordelijkheid te nemen, waardoor zij niet meer van richting wil veranderen.

In die context is het voorkomen van misstanden, zoals in de huidige regeling (bij AmvB) tot doel is verheven, een onbegrijpelijk doelstelling. In feite wordt met dit voorstel voorkomen dat klokkenluiders van maatschappelijke misstanden zich zullen melden.

Instelling van het advies- en verwijspunt (het College Klokkenluiden), taak- en doelstelling en de wijze van inrichting, betekent naar overtuiging van de Expertgroep geen verbetering voor de positie van klokkenluiders in Nederland. Onafhankelijk onderzoek, waarborgen, steun en daadwerkelijke (rechts)bescherming ontbreken.

De Expertgroep heeft er geen vertrouwen in, dat de komst van een 'college van adviseurs' toegevoegde waarde heeft en aan de slechte positie van de klokkenluider zelf iets zal veranderen.

16. Eindconclusie.

De leden van de Expertgroep zijn zich er terdege van bewust de maatschappij niet te kunnen veranderen.

Wat we wel kunnen doen is diegene die in een gecorrumpeerde organisatie als eenling opstaat en een misstand aan de orde stelt - daar waar 99 procent in de organisatie ondertussen weggijkt - maximale steun en rechtsbescherming geven.

Deze steun en rechtsbescherming zijn niet voorzien bij het recent door de minister van BZK ingestelde College Klokkenluiden (Advies- en verwijspunt Klokkenluiders). Sterker nog: uit de officiële toelichtingen verschenen rond de AMvB blijkt dat de hoofddoelstelling van het Advies- en Verwijspunt bestaat uit het onder controle brengen van melders van misstanden en het beheersbaar houden van de mogelijke gevolgen van meldingen voor de huidige status quo van onze polder.

Daarom kan de Expertgroep (potentiële) melders van misstanden en klokkenluiders niet adviseren gebruik te maken van het door de minister van BZK ingestelde Advies- en Verwijspunt.³⁷

³⁷ Recent is bij de Expertgroep melding gedaan van ernstige misstanden in een groot infrastructureel werk. Daarbij is de Staat mogelijk voor honderden miljoenen benadeeld en zijn veiligheidseisen zodanig geschonden dat gevaarlijke situaties kunnen ontstaan. Doordat de overheid betrokken is geweest bij de malversaties heeft de Expertgroep de melder voorlopig af moeten raden zich bij een van de bestaande onderzoeksinstanties te melden, gelet op eerdere ervaringen van klokkenluiders met gelijkaardige dossiers in Nederland.

In het Eindrapport Evaluatie Klokkenluiderregelingen publieke sector (2008) staat een duidelijke aanbeveling: *“Vervang de Commissie Integriteit Overheid door een externe instantie met onderzoekscapaciteit, ervaring en bevoegdheden.”*

Dit is ook de wens van de Expertgroep: dat er onafhankelijk van de overheid onderzoek naar maatschappelijke misstanden gaat plaats vinden en dat het recent door de Tweede Kamer ingediende wetsontwerp genaamd “Huis van de Klokkenluider”, eindelijk zal gaan leiden tot die steun en rechtsbescherming voor melders van misstanden die de bevolking mag verwachten van een overheid in een rechtsstaat.

In de overtuiging dat een dergelijke (rechtsbeschermende) wettelijke regeling, anders dan alle huidige regelingen, het melden van misstanden zal activeren en stimuleren, of op zijn minst zal faciliteren.

Voor dit moment beperkt de Expertgroep zich, voor die gevallen die slechts alleen intern binnen de betreffende organisatie van de melder gemeld zijn, tot het adviseren en eventueel begeleiden van deze interne melders en rekenen we het thans nog niet tot onze taak om deze (maatschappelijke) misstanden eigenstandig aan te geven of publiek te maken.

Wel zal de Expertgroep dit Zwartboek de komende tijd met nieuw ingekomen meldingen en informatie blijven actualiseren en de resultaten daarvan periodiek op haar website www.expertgroepklokkenluiders.nl publiceren.

Het zwartboek is aan alle huidige Tweede Kamerleden en politieke partijen aangeboden en aan het zwartboek zal ook maatschappelijk verder ruime bekendheid worden gegeven. Bij gelegenheid daarvan zal de Expertgroep tevens indringende politiek- bestuurlijke voorstellen aangaande het onderhavige thema voorleggen, in de verwachting dat daaraan direct na de aanstaande Tweede Kamerverkiezingen uitvoering zal worden gegeven.

© **Expertgroep Klokkenluiders.**



www.expertgroepklokkenluiders.nl)

Rest nog de vanwege de Expertgroep aan de 2^e kamer (projectgroep 'van Raak') aangeleverde verbeterpunten en voorstellen/ aanvullingen op de Wet en op de concepttekst van de Memorie van Toelichting (MvT) op de Wet,

(in willekeurige volgorde):

De melder van een misstand tekent een geheimhoudingsverklaring;

- ⇒ *Opnemen in zowel de Wet als in de tekst van de MvT van het 'non-disclosure' vereiste. Een door de melder verplicht te ondertekenen verklaring van geheimhouding bij gelegenheid van melding van de misstand bij het Huis. De verklaring is van kracht gedurende de periode dat door het Huis een (pre)onderzoek wordt ingesteld naar de misstand. Met dien verstande dat het niet nakomen van deze verplichting tot geheimhouding tot consequentie kan hebben dat de rechtsbescherming komt te vervallen en eventueel geboden financiële ondersteuning kan worden teruggevorderd.*

De melder van een misstand wordt aangemerkt als rechtstreeks belanghebbende;

- ⇒ *Het opnemen van een artikel in de (Strafproces)Wet en in de MvT dat de melder van een misstand, die een misstand meldt die tevens als een strafbare gedraging kan worden gekwalificeerd, in een eventueel aan de melding gerelateerd strafvorderingproces, dan wel in een procedure ingevolge art. 12 Wetboek van Strafvordering, (beklag tegen niet-vervolging) als direct (rechtstreeks) belanghebbende dient te worden aangemerkt.*

De melder van een misstand wordt strafrechtelijk gevrijwaard;

- ⇒ *De melder van een op goede gronden gebaseerd vermoeden van een misstand, wiens melding (gedraging) als te goeder trouw, integer en naar behoren wordt gekwalificeerd, wordt gevrijwaard van strafvervolging ter zake schending van het beroepsgeheim; met name te noemen delicten ... uit titel ... (schending van geheimen) van het Wetboek van Strafrecht.*
Gegevens of inlichtingen die in overeenstemming met het doel van -en de vereisten uit- de Wet zijn verstrekt, kunnen niet dienen als grondslag voor of ten behoeve van een opsporings-onderzoek (zoals bedoeld in artikel 132-a Wetboek van Strafvordering), of een vervolging wegens verdenking (zoals bedoeld in artikel 27 Wetboek van Strafvordering), of als basis ter zake van een tenlastelegging wegens overtreding van artikel 272 en/of artikel (omschrijving) van het Wetboek van Strafrecht.

De vrijwaring is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van personen die werkzaam zijn bij of voor de werkgever, organisatie of instelling, van waaruit de gegevens of inlichtingen zoals bedoeld zijn verstrekt, of ten aanzien van personen die feitelijk aan de verstrekking hebben meegewerkt.

De melder van een misstand wordt civielrechtelijk gevrijwaard;

- ⇒ *De melder die te goeder trouw een misstand meldt, wordt gevrijwaard van civielrechtelijke aansprakelijkheid en is derhalve niet aansprakelijk voor schade die een derde lijdt, tenzij aannemelijk wordt gemaakt dat gelet op alle feiten en omstandigheden, in redelijkheid niet tot melding had mogen worden overgegaan.*



Aan : De Minister van Binnenlandse Zaken
Mr. P.H. Donner. **Adres** : Schedeldoeks-
haven 200
te
2511 EZ Den Haag.

I.a.a. : -

Van : Expertgroep Klokkenluiders. **Adres** : p/a emailadres.

E-mail : bestuur@expertgroepklokkenluiders.nl **Telefoon** : 013 - 5082150.
Mobiel : 06 - 53642265.

Datum : 20 maart 2011.
Betreft : Advies 'College Klokkenluiden' (*Bijlage*).

Geachte heer Donner,

Bij dezen ontvangt U het advies van de Expertgroep Klokkenluiders inzake Uw voorgenomen besluit tot instelling van een advies en verwijspunt voor klokkenluiders, het zogenoemde 'College Klokkenluiden'.

De Expertgroep heeft haar advies ook informeel, door tussenkomst van ambtenaren van Uw departement, en per email aan U uitgebracht. Als ervaringsdeskundigen, tegen wil en dank, maken wij ons ernstig zorgen over de door U in gang gezette koers en Uw beslissingen tot nog toe. Deze bezorgdheid brengen we ook tot uiting in het door ons uitgebrachte advies.

Uit ons advies spreekt naast weerstand eveneens betrokkenheid. Oprechte professionele betrokkenheid bij vele integere melders, wiens bestaan in de soms reeds jarenlang lopende schrijnende kwesties, ernstig is aangetast, en bij de slachtoffers die nog komen gaan. Ons verzet komt tevens voort uit de wetenschap, dat in diverse kwesties overheidsinstanties verwijtbaar betrokken zijn, of vertegenwoordigers van het gezag verantwoordelijk zijn voor de positie en de ontstane situatie van erkende melders van misstanden.

Uw initiatief en beslissing tot positionering van het College Klokkenluiden maakt deel uit van nog nader te nemen besluitvorming in het kader van het klokkenluidersdossier. Zo staat de vervanging van de Commissie Integriteit Overheid nog op de politieke agenda.

Voor dit moment volstaat onze bijdrage uit het uitbrengen van onze zienswijze en bijgevoegd advies. Indien U het op prijs stelt zijn wij immer bereid persoonlijk met U nader omtrent dit onderwerp van gedachten te wisselen.

EXPERTGROEP KLOKKENLUIDERS;

*Gerrit de Wit vz.
Paul Schaap
Henk Laarman
Paul van Buitenen
Harrie Timmerman
Cees Schaap adv.*

Voor deze,

G.E.L.M. de Wit
voorzitter

H. Laarman
plv. voorzitter/ secretaris

P.A. Schaap
plv. voorzitter/ penningmeester

ADVIES EXPERTGROEP KLOKKENLUIDERS

Excellentie,
geachte heer Donner,

De Expertgroep Klokkenluiders verenigt Nederlandse klokkenluiders die in het verleden ernstige misstanden hebben gemeld die maatschappelijk van groot belang waren. Allen hebben als gevolg daarvan ernstige negatieve ervaringen ondervonden. De Expertgroep begeleidt en ondersteunt vanuit hun ervaringsdeskundigheid en individuele expertise momenteel een groot aantal melders van misstanden.

De Expertgroep heeft kennis genomen van de voorgenomen instelling (bij Algemene Maatregel van Bestuur) van een Advies- en verwijspunt voor klokkenluiders, de zogenoemde 'Commissie klokkenluiden', en de bijbehorende nota van toelichting. Onze reactie voorziet, in deze fase, in een commentaar op hoofdlijnen.

In een eerder persoonlijk onderhoud met ambtenaren van Uw departement, zijn onlangs reeds informatie en standpunten in een meer informele setting gewisseld. De leden van de Expertgroep hebben het gewaardeerd in de gelegenheid te zijn gesteld om nu ook formeel advies uit te brengen in het kader van het belanghebbend thema van de bescherming van melders van misstanden in de Nederlandse samenleving.

Al een tiental jaren ijvert de Expertgroep Klokkenluiders op goede gronden voor een professioneel meldpunt- en onderzoeksinstituut voor melding van misstanden uit zowel de publieke- als de marktsector.

Op meerdere momenten zijn de noodzaak tot instelling van een onafhankelijk meldpunt- en onderzoeksinstituut en het belang ervan onder de aandacht van Uw voorgangers gebracht. Ervaringen in andere landen zijn niet anders en hebben in een aantal gevallen wel geleid tot adequate regelingen met onafhankelijke (beschermings)voorzieningen. Ook binnen de EU-instellingen loopt thans een project om bestaande interne regelingen voor klokkenluiders te verbeteren.

Op dit moment ziet de Expertgroep haar inbreng en advies in het geheel niet in Uw voorstellen terug. Met name de door ons cruciaal geachte inrichting van een gekwalificeerd, onafhankelijk meldpunt ontbreekt.

Wat in dit stadium resteert is een nieuwe Commissie Klokkenluiden die slechts tot doel heeft het voorkomen van misstanden en de-escalatie. De klokkenluider wordt daarbij doorverwezen naar instanties, of erger, terug verwezen naar de eigen organisatie, waar tegengestelde belangen een rol spelen, zowel bij het optreden inzake (de melding van) de misstand, als in het streven naar waarheidsvinding.

Verder wijzen wij met nadruk op het misverstand, als zou in het geval van klokkenluiden alsnog het zelfreinigend vermogen van de betreffende organisatie kunnen worden aangesproken. Klokkenluiden treedt op wanneer op goede gronden -een vermoeden van- een misstand wordt gemeld, nadat vruchteloos is gepoogd de melding intern en/of bij toezicht houdende overheidsinstanties aan de orde te stellen.

Bij klokkenluiden is per definitie sprake van misstanden waartegen het bevoegde gezag, dan wel de leiding van de onderneming, niet is opgetreden, en wel of omdat zij zelf medeplichtig zijn, ofwel omdat zij op de hoogte waren en nagelaten hebben verantwoordelijkheid te nemen, waardoor zij niet meer van richting willen veranderen. In die context is het voorkomen van misstanden, zoals in het huidige voorstel tot doel is verheven, een onbegrijpelijk doelstelling. In feite wordt met dit voorstel voorkomen dat klokkenluiders van maatschappelijke misstanden zich zullen melden.

Instelling van het voorgestelde advies- en verwijspunt, taak- en doelstelling en de wijze van inrichting, betekent naar overtuiging van de Expertgroep een verdere verslechtering van de positie van klokkenluiders in Nederland.

Van onafhankelijkheid van de commissie is eveneens geen sprake, terwijl dat in de ogen van de Expertgroep de belangrijkste voorwaarde vormt. Waarborgen, steun en daadwerkelijke (rechts)bescherming ontbreken.

De Expertgroep heeft er geen vertrouwen in, dat de komst van een 'college van adviseurs' toegevoegde waarde heeft en aan de slechte positie van de klokkenluider zelf iets zal veranderen.

De commissie wordt tenslotte voorgesteld als een steunpunt dat advies geeft á la PCAW (Public Concern At Work) in de UK. Deze vergelijking gaat mank. De voorgestelde commissie is een officieel en afhankelijk verlengstuk van de Nederlandse overheid dat verwijst naar reeds aanwezige overheidsdiensten. PCAW daarentegen is een onafhankelijke 'charity' die niet door de overheid wordt gefinancierd noch ingericht, en die naar eer en geweten, vrij van last en ruggespraak en met ruime ervaringsdeskundigheid, een klokkenluider adviseert over de beste handelwijze.

In het concept voor het advies- en verwijspunt wordt verwezen naar het maximaal haalbare compromis dat met de Stichting van de Arbeid (STAR) en de Raad voor Overheidspersoneel (ROP), te bereiken was. De leden van de Expertgroep achten de kamerbrede moties vanuit de volksvertegenwoordiging, geïnitieerd door respectievelijk de leden van de Tweede Kamer van Raak (SP) en Heijnen (PvdA), van een zwaarder gewicht en inhoudelijk van groter belang. Aan deze moties wordt echter geen uitvoering gegeven.

Sinds het verschijnen van het evaluatierapport omtrent het disfunctioneren van de Commissie Integriteit Overheid (2008) en het manifest ontbreken van (rechts)bescherming voor klokkenluiders is er niets wezenlijks veranderd.

Puur rationeel valt dat niet te verklaren.

Van de meest essentiële aanbevelingen van de rapporteur, bestuurskundige Mark Bovens en de oorspronkelijke moties van de 2^e Kamer blijft vrijwel niets meer over. Voor de Expertgroep een onacceptabel gegeven.

De leden van de Expertgroep Klokkenluiders.