

Hoe bespreek je misstanden in het publieke domein?

“Maak van melden het slotstuk van goed integriteitsbeleid”

Betrouwbaarheid en integriteit staan bij de overheid hoog in het vaandel. Toch is het melden van misstanden nog bepaald geen vanzelfsprekendheid. Melden brengt persoonlijke dilemma's met zich mee en ambtenaren die een misstand melden moeten hun openheid helaas nog te vaak ontgelden. Welke wettelijke kaders zijn er tegenwoordig voor het melden van situaties die écht niet door de beugel kunnen? Hoe kun je misstanden in het publieke domein zo vroeg mogelijk signaleren en – liever nog – voorkomen door goed integriteitsbeleid? Op het CAOP-minisymposium 'Het bespreekbaar maken van het melden van misstanden binnen de publieke sector' eind juni geven diverse sprekers hun visie en 'sparren' zij met ruim zestig praktijkmensen, van vertrouwenspersoon tot directeur.

Halverwege de middag vraagt discussieleider Guido Rijnja, kennisadviseur van de Rijksvoorlichtingsdienst, het zich hardop af. Om hoeveel misstanden op jaarbasis gaat het eigenlijk? Het is een vraag die moeilijk te beantwoorden blijkt. Recent onderzoek onder vierduizend Nederlandse ambtenaren geeft in elk geval een indicatie, vertelt Gjalte de Graaf, universitair hoofddocent van de VU-onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur: “Maar liefst 12,8 procent van hen had de afgelopen twee jaar het vermoeden gehad van een ernstige misstand, waarvan tweederde zelfs twee of meer misstanden direct had gesignaleerd of meegemaakt.”

Ontvankelijke cultuur

Sascha Spoor, senior adviseur en trainer aan de Nyenrode Business Universiteit, opent de middag met een korte inleiding. Spoor leidt in samenwerking met het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) van het CAOP vertrouwenspersonen op. Ze plaatst het melden van misstanden in de context van integriteitsbeleid. “Goed integriteitsbeleid is meer dan alleen bezig zijn met meldingen en incidenten. Het begint bij het creëren van een ontvankelijke cultuur: met commitment vanuit het management, een duidelijke visie en gedeelde waarden en normen. Als organisatie moet je medewerkers zoveel mogelijk bij dit proces betrekken.” Mocht het toch tot een melding komen, dan is een duidelijke meldprocedure van groot belang, benadrukt Spoor: “Als melders niet weten wat er met een eventuele melding gebeurt, zullen ze minder snel geneigd zijn door te zetten.” Het sleutelwoord blijft zorgvuldige communicatie. “Een goede (eerste) opvang, in de vorm van een vertrouwenspersoon integriteit, is onontbeerlijk.”

Nieuwe meldingsregeling

Vanaf 2010 is er een nieuwe meldingsregeling voor ambtenaren bij Rijk en Politie: het 'Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie'. Gemeenten, provincies en waterschappen hebben eigen regelingen, die grotendeels met dit besluit overeenkomen. Volgens Alex Belling, coördinerend beleidsmedewerker van het ministerie van Binnenlandse Zaken, is de nieuwe wetgeving een logische ontwikkeling: “De bestaande regelingen bevorderden het melden en opsporen van misstanden maar in beperkte mate. Bovendien droegen ze niet altijd bij aan het beschermen van ambtelijke melders.” De nieuwe regeling voorziet in een betere rechtsbescherming en een financiële tegemoetkoming voor melders, licht Belling toe. “Daarnaast is de regeling op verschillende manieren verruimd en toegankelijker gemaakt. Zo zijn nu ook ex-ambtenaren en ingehuurde personen meldingsgerechtigd.”

Melden bij de CIO

De Commissie integriteit overheid (CIO) doet onafhankelijk onderzoek naar (vermeende) misstanden binnen de rijksoverheid, politie en defensie. Thijs Drupsteen, voorzitter van de CIO, geeft een inkijkje in het werk van zijn commissie, die maar een 'topje van de ijsberg' onder ogen krijgt. “In 2009 hebben we 29 meldingen onderzocht, waarvan we er één gegrond hebben verklaard.” Met verschillende melders ontstaat intensief contact, vertelt Drupsteen, die pleit voor een stevigere rol van de vertrouwenspersoon integriteit (VPI).

“Vertrouwenspersonen moeten niet alleen gemakkelijk toegankelijk zijn en een luisterend oor bieden. Vertrouwenspersonen moeten echte *diehards* zijn, die juist op moeilijke momenten –

bijvoorbeeld wanneer het bevoegd gezag niet thuisgeeft – doorzetten om een reële melding onderzocht te krijgen.”

Wat beweegt de melder?

Twintig jaar geleden werden melders van (vermoede) misstanden nog vaak gezien als verbitterde werknemers, die altijd wat te klagen hadden. Dat beeld is gelukkig bijgesteld, vertelt VU-onderzoeker Gjalt de Graaf. “Melders hebben wellicht een iets groter rechtvaardigheidsgevoel, maar verder verschillen ze nauwelijks van andere waarnemers van misstanden. Wat dan wel bepaalt of een misstand wordt gemeld? Dat zijn vooral situationele factoren: de ernst van de schending, het vertrouwen in de leidinggevende en de cultuur van de organisatie.”

Dubbele loyaliteit

De Graaf sprak voor zijn onderzoek met zo'n 25 melders. “Melders hebben een loyaliteitsconflict. Aan de ene kant voelen ze zich verbonden met degene(n) die bij de (vermoede) misstand is of zijn betrokken, vaak een directe collega of soms zelfs een vriend. Aan de andere kant willen ze ook loyaal zijn aan hun werkgever en streven ze ernaar ‘het goede te doen’. Ze denken ‘dit klopt niet’, maar hun loyaliteit richting de betrokkene weerhoudt ze ervan direct iets te zeggen. Opvallend is dat veel melders zich persoonlijk verantwoordelijk voelen voor eventuele gevolgen voor degene(n) die bij de mogelijke misstand is of zijn betrokken. Zoals een van de geïnterviewden aangeeft: “Als er een onderzoek naar hem komt, beïnvloedt dat niet alleen zijn carrière, maar zijn hele leven. Hij heeft een zoontje van twee. Hoe moet dat nou? Straks wordt hij ontslagen en ben ik daarvoor verantwoordelijk.”

Angst voor gevolgen

De belangrijkste reden voor het verzwijgen van misstanden is angst voor represailles vanuit de organisatie. Daarbij vrezen potentiële melders niet alleen dreiging van ontslag of het onthouden van promotiekansen, verduidelijkt De Graaf: “Binnen een groeps cultuur bestaan allerlei geraffineerde, nauwelijks aantoonbare manieren om iemand te straffen. Ook voor een wetgever is het verschrikkelijk moeilijk hiermee om te gaan.” De Graaf ziet een meldingsprocedure dan ook als slotstuk van het totale integriteitsbeleid van een organisatie. “Doel van een meldingsregeling moet nooit zijn zoveel mogelijk meldingen te krijgen.”

Discussie

De middag wordt afgesloten met een korte inventarisatie in de zaal. Hoe geef je handen en voeten aan goed integriteitsbeleid? Een rondgang die niet alleen concrete tips oplevert, maar ook leidt tot een levendige discussie en nieuwe vragen. Wat is nu precies de bevoegdheid van vertrouwenspersonen en waar liggen hun grenzen? Bestaan er situaties waarin de overheid – gelet op het algemeen belang of de roep om efficiënt optreden – het misschien iets minder nauw kan nemen met haar principes? En kijken we wel voldoende in de spiegel? Welke lastige afwegingen maken we persoonlijk in ons dagelijks werk? Dagvoorzitter Guido Rijnja sluit het formele gedeelte om vijf uur af met een vrolijke noot. “Een van mijn bazen bij de Rijksvoorlichtingsdienst zei altijd: *Ik lieg bij voorkeur nooit.*”

Het minisymposium is voorbij gevlogen. Een leerzame middag, die ongetwijfeld een vervolg krijgt. Conclusie: over het thema integriteit valt genoeg te melden, maar je moet er als organisatie vooral mee aan de slag gaan. Op de zonnige binnenplaats van het CAOP praten de deelnemers tijdens de borrel met elkaar verder en delen zij hun ervaringen.

Tien aandachtspunten voor effectief en integraal integriteitsbeleid

“Werken aan integriteit begint met het melden van kleine problemen. Het bespreekbaar maken van het kleine, om niet te verglijden naar het grote.”

Preventie: creëer een open cultuur

- Benoem duidelijke normen en waarden en koppel deze aan concrete voorbeelden (besteed hier in de organisatie integraal en regelmatig aandacht aan, bijvoorbeeld tijdens themadagen, jaarlijkse bijeenkomst of op intranet).

- Maak problemen in een vroeg stadium bespreekbaar, geef aandacht aan kleine voorvallen en laat medewerkers mogelijke dilemma's met elkaar bespreken (bijvoorbeeld via trainingen of een dilemmaspel).
- Zorg voor heldere regels en realistische gedragscodes, die aansluiten op de dagelijkse praktijk.
- Analyseer en beperk risico's waar mogelijk. Zorg voor een veilige werkomgeving, bescherm medewerkers en stel ze niet onnodig bloot aan 'verlokkingen'.

Blijkt melden toch nodig? Werp dan zo min mogelijk drempels op ...

- Maak de meldingsprocedure niet onnodig complex (met allerlei ingewikkelde stroomschema's). Creëer een laagdrempelig meldpunt en zorg ervoor dat een melding op de juiste plaats terechtkomt.
- Communiceer open over vervolgstappen voor zowel melder als bij de (vermoede) misstand betrokken personen (inclusief een duidelijk sanctiebeleid).
- Maak melders niet tot kop van Jut; ga zorgvuldig met ze om en geef ze het vertrouwen dat ze verdienen.
- Ben als vertrouwenspersoon eerlijk over de haalbaarheid van anonimiteit en vertrouwelijkheid; beloof niet wat je niet kunt garanderen.
- Stel het melden van (vermoede) misstanden in een positief daglicht. Melden hoort bij goed werknemerschap. En strafbare feiten zijn ambtenaren uiteraard verplicht te melden!
- Breng meldingen nauwkeurig in kaart, registreer ze en zorg voor een leereffect.