

EEN LUISTEREND OOR

ONDERZOEK NAAR HET INTERNE MELDSYSTEEM INTEGRITEIT BINNEN DE NEDERLANDSE OVERHEID



Dr. Gjalt de Graaf
Dr. Karin Lasthuizen
Thijs Bogers, MA
Bram ter Schegget, BSc.
Tebbine Strüwer, BSc.

Onderzoeksgroep Quality of Governance
Afdeling Bestuurswetenschappen Vrije
Universiteit Amsterdam

In opdracht en met medewerking van:
Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) en
het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Uitgever: Quality of Governance, Faculteit der Sociale Wetenschappen, *Vrije* Universiteit, Amsterdam

© 2013 Quality of Governance

Druk- en bindwerk: Reprografie *Vrije* Universiteit, Amsterdam

Niets in deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical or photocopying, recording, or otherwise without the prior permission of the author.

ISBN: 978-90-78223-00-9

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	3
LIJST VAN TABELLEN	6
VOORWOORD	7
SAMENVATTING	9
Conclusies en aanbevelingen deel I	9
Conclusies en aanbevelingen van deel II	13
INLEIDING. HET INTERNE MELDSYSTEEM VAN DE OVERHEID: ONDERZOEKSOPZET	15
Achtergrond van het onderzoek	15
Onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek	16
DEEL I: BEVINDINGEN VAN SURVEY ONDERZOEK ONDER AMBTENAREN NAAR DE BELEVING VAN DE INTERNE MELDPROCEDURES EN – SYSTEMEN	17
Hoofdstuk 1 Het interne meldsysteem van de overheid. Onderzoeksopzet survey.	19
1.1 Onderzoeksvragen	19
1.2 Onderzoeksmethode, afname en respons Flitspanel	19
Hoofdstuk 2 Het melden van misstanden	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Bekendheid met regelingen en instanties rondom misstanden	23
2.3 Misstanden	24
2.4 Het melden van misstanden	26
2.5 Reden om misstanden al dan niet te melden	28
2.6 Ervaringen van melders met de meldprocedures en -instanties	30
2.7 Deelconclusies hoofdstuk 2: het melden van misstanden	32
Hoofdstuk 3 Beleving van het interne meldsysteem	35
3.1 Inleiding	35
3.2 De rol van de VPI	35
3.3 De rol van de leidinggevende	38
3.4 De rol van organisatiecultuur	39
3.5 Beoordeling en mogelijkheden voor verbetering volgens ambtenaren	42
3.6 Deelconclusies hoofdstuk 3: beleving van het interne meldsysteem	42
Hoofdstuk 4 De beleving van leidinggevenden over hun rol als intern meldpunt	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Voorbereiding van leidinggevenden op de rol als intern meldpunt	45
4.3 Leidinggevenden over hun rol als meldpunt	46
4.4 Meldingen en het afhandelen daarvan	47

4.5	Beoordeling en mogelijkheden voor verbetering volgens leidinggevend en andere meldpunten	51
4.6	Deelconclusies hoofdstuk 4: de beleving van leidinggevend en andere meldpunten over hun rol als intern meldpunt	52
4.7	Afsluiting deel I: genoemde verbeterpunten ten aanzien van de interne meldprocedures en – systemen	54
DEEL II: BEVINDINGEN VAN INTERVIEWS EN ENQUÊTE ONDER VERTROUWENSPERSONEN INTEGRITEIT EN MEDEWERKERS VAN CENTRALE INTERNE MELDPUNTEN		55
Hoofdstuk 5 Interviews en enquête onder vertrouwenspersonen Integriteit en medewerkers van centrale interne meldpunten. Onderzoeksopzet.		57
5.1	Onderzoeksvragen deel II	57
5.2	Interviewanalyse	58
5.3	Enquête	60
Hoofdstuk 6 Wat direct opvalt		61
6.1	Intermezzo: in het oog springende bevindingen uit de analyse	61
Hoofdstuk 7 De invulling van de VPI rol		65
7.1	Inleiding	65
7.2	Invulling van de rol van VP	65
7.3	Waarover VP's worden benaderd	67
Hoofdstuk 8 De aard van de melding en vertrouwelijkheid		73
8.1	Inleiding	73
8.2	Ongewenste omgangsvormen en integriteit: gescheiden of apart?	73
8.3	Vertrouwelijkheid	78
Hoofdstuk 9 De VP in het bredere integriteitsbeleid		83
9.1	Inleiding	83
9.2	Plaats van VP's in het interne meldsysteem	83
9.3	Interne bekendheid VP	87
9.4	Spagaat tussen verschillende belangen	88
9.5	Klankbord of meldpunt?	90
9.6	Intern of extern?	92
Hoofdstuk 10 Kwalificatie en samenwerking		95
10.1	Inleiding	95
10.2	Achtergronden en kwalificaties van de VP's	95
10.3	Manier van aanstelling en meegegeven instructies	96
10.4	Voorzieningen, middelen en ruimte	101
10.5	Aantal VP's	103
10.6	Intervisie	104
10.7	Relatie met leidinggevend	105
Hoofdstuk 11 Knelpunten		109

11.1 Interviews: door de VP's ervaren knelpunten	109
11.2 Enquête: door de VP's ervaren knelpunten	110
Hoofdstuk 12 Conclusies en aanbevelingen	113
12.1 Inleiding	113
12.2 Conclusies en aanbevelingen deel I	113
12.3 Conclusies en aanbevelingen op basis van deel II	117
BIJLAGEN	119
Bijlage 1: Vragenlijst 'Het interne meldsysteem bij de overheid'	121
Bijlage 2: Achtergrondkenmerken survey respondenten	143
Bijlage 3: Vragenlijst telefonische interviews VPI's	145

LIJST VAN TABELLEN

Tabel 1.1 Respondentgroepen	20
Tabel 2.1 Bekendheid met regelingen en instanties rondom misstanden	24
Tabel 2.2 Vermoeden van een misstand	26
Tabel 2.3 Waarschijnlijkheid van melden van een mogelijke misstand	27
Tabel 2.4 Melden van een misstand	28
Tabel 2.5 Redenen om (vermoede) misstand wel te melden	29
Tabel 2.6 Redenen om (vermoede) misstand niet te melden	30
Tabel 2.7 De rol van de VPI	32
Tabel 3.1 Stellingen over de inbedding, taken en reputatie van de VPI	36
Tabel 3.2 Stellingen over de inbedding, taken en reputatie van de VPI	37
Tabel 3.3 Stellingen over de rol van de leidinggevende ten aanzien van misstanden	39
Tabel 3.4 Stellingen over de organisatiecultuur en het handelen van het management rondom misstanden in de organisatie	41
Tabel 4.1 Voorbereiding van leidinggevendenden op hun rol als intern meldpunt	45
Tabel 4.2 Stellingen over de rol van de leidinggevende ten aanzien van misstanden	46
Tabel 4.3 Ontvangen signalen van (vermoede) misstanden door leidinggevendenden en andere meldpunten	47
Tabel 4.4 Redenen voor leidinggevendenden en andere meldpunten om contact op te nemen met de VPI	48
Tabel 4.5 Persoon of instantie- anders dan de VPI- waarmee contact is opgenomen	49
Tabel 4.6 Redenen van contact met de persoon of instantie, anders dan de VPI	49
Tabel 4.7 Redenen om signaal of misstand niet elders te melden	50
Tabel 5.1 Officiële functie VPI	60
Tabel 7.1 Tijdsbesteding van de VPI	68
Tabel 7.2 Taken van de VPI	69
Tabel 7.3 Zaken waarover de VPI wordt benaderd	71
Tabel 8.1 VPOO en VPI samen of apart	77
Tabel 8.2 Vertrouwelijk melden	81
Tabel 9.1 VPI in organisatie	86
Tabel 9.2 VPI in spagaat	90
Tabel 9.3 VPI als meldpunt	92
Tabel 10.1 Gesolliciteerd of gevraagd	98
Tabel 10.2 Betrokkenheid OR bij aanstelling VPI	99
Tabel 10.3 Voorbereiding op de rol	99
Tabel 10.4 Functieprofiel	100
Tabel 10.5 Toegerust voor de taak	100
Tabel 10.6 Beschikking over middelen	102
Tabel 10.7 Aantal keren benaderd in de afgelopen twee jaar voor een gesprek of advies	102
Tabel 10.8 Oordeel over samenwerking met (andere) meldpunten in de organisatie	106

VOORWOORD

Voor u ligt het verslag van een studie naar het interne meldsysteem binnen de Nederlandse overheid. Klokkenluiders die extern melden halen eerder en vaker de media, maar iedereen is het er over eens dat intern melden de Koninklijke weg is. Voor de gevallen waarbij dat niet kan, moeten andere mogelijkheden bestaan, maar als een overheidsmedewerker waarneemt dat er iets niet klopt in de organisatie, zou dat in de meeste gevallen in een zo vroeg mogelijk stadium bij de leidinggevende gemeld moeten worden. Met de uitkomsten van dit rapport bieden we een handreiking hoe het interne meldsysteem zo goed mogelijk te organiseren.

Uit ons onderzoek blijkt dat vertrouwenspersonen integriteit (VPI's) er met name zijn – en gewaardeerd worden – voor sparren, klankbord en adviespunt. Dat is opvallend omdat VPI's zijn aangesteld in *meldprocedures*; de bedoeling was meer en beter intern melden; mede om extern melden te voorkomen. In de praktijk echter worden de VPI's vaak niet benaderd over anderen, maar blijkt er een grote behoefte aan een klankbord voor eigen dilemma's; er is veel behoefte aan een luisterend oor. Dit is een indicatie dat overheidsorganisaties op dit vlak iets hebben laten liggen. Er zijn veel integriteitsregels gekomen het afgelopen decennium, maar ze blijken niet erg bekend en vaak ingewikkeld te interpreteren.

Het rapport bestaat uit twee gedeelten:

DEEL I: Bevindingen van survey onderzoek onder ambtenaren naar de beleving van de interne meldprocedures en – systemen. *Auteurs*: Dr. Karin Lasthuizen, Bram ter Schegget, BSc.

DEEL II: Bevindingen van interviews en enquête onder vertrouwenspersonen Integriteit en medewerkers van centrale interne meldpunten. *Auteurs*: Dr. Gjalt de Graaf, Thijs Bogers, Ma, Tebbine Strüwer, Bsc. In samenwerking met mr. Esther Sinnema, van Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector

Het onderzoek is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Gjalt de Graaf en Karin Lasthuizen, beiden lid van de Onderzoeksgroep *Quality of Governance* van de Vrije Universiteit. Een team van onderzoekers heeft ze daarbij ondersteund. Met name Esther Sinnema, bij het begin van dit onderzoek werkzaam bij BIOS, zijn we zeer dankbaar voor haar waardevolle bijgedragen, zoals hulp bij de onderzoeksopzet, het uitvoeren van veel interviews en hulp bij de analyse. Esthers kennis en ervaring op het gebied van vertrouwenspersonen waren onmisbaar. Thijs Bogers heeft bekwaam de organisatie van het kwalitatieve gedeelte ter hand genomen, heeft ook veel interviews afgenomen, en geholpen bij de analyses van de interviews. Bij het survey onderzoek hebben Tebbine Strüwer en Bram ter Schegget uitstekend geholpen met de analyses en het schrijven en redigeren van dit rapport.

Ten slotte willen we nog Gerdi Japin-van Lochem, Ed Fenne en Alain Hoekstra hartelijk danken voor hun constructieve begeleiding van dit onderzoek.

Gjalt de Graaf
Karin Lasthuizen

SAMENVATTING

Er is momenteel veel discussie over het melden van misstanden binnen de overheid en hoe daarmee wordt en moet worden omgegaan. In deze discussie spelen klokkenluiders die naar buiten zijn getreden en externe meldpunten een grote rol; het functioneren van *interne* meldsystemen blijft vaak onderbelicht. Dat is opvallend omdat we uit onderzoek weten dat vrijwel alle meldingen in Nederland door ambtenaren (eerst) intern worden gedaan – dat is volgens de meldprocedures ook voorgeschreven. Een goed functionerend intern meldsysteem - waarin de melder professioneel wordt behandeld - is van cruciaal belang. Het vermindert bovendien de noodzaak voor het doen van externe meldingen en stelt de overheidsorganisatie in staat om zelf de mogelijke misstanden in een zo vroeg mogelijk stadium te onderzoeken.

Toch tastten we in het duister hoe interne meldprocedures momenteel in Nederland functioneren. De onderzoeksvraag luidt daarom:

Hoe functioneert het interne meldsysteem binnen de Nederlandse overheid, en welke verbeteringen zijn er (eventueel) mogelijk?

Om de onderzoeksvraag adequaat te kunnen beantwoorden is het onderzoek opgesplitst in twee delen.

Ten eerste is een grootschalig survey uitgezet onder Nederlandse ambtenaren. Hierbij is gebruik gemaakt van het zogenaamde Flitspanel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het eerste deel van dit rapport ‘Bevindingen van survey onderzoek onder ambtenaren naar de beleving van de interne meldprocedures en – systemen’ wordt verslag gedaan van dit kwantitatieve deel van het onderzoek.

Ten tweede zijn 25 telefonische interviews gehouden met VPI’s en vertegenwoordigers van interne meldpunten. In het tweede deel van dit rapport ‘Bevindingen van interviews en enquête onder vertrouwenspersonen Integriteit en medewerkers van centrale interne meldpunten’ worden de bevindingen van dit kwalitatieve deel van het onderzoek gepresenteerd.

Conclusies en aanbevelingen deel I

Maar liefst 2035 van de 7315 ondervraagde ambtenaren (bijna 28%) geeft aan dat zij zelf in de afgelopen twee jaar vermoedens hebben gehad van een misstand in hun werkomgeving. Dit geeft het belang van het onderzoek duidelijk aan. Helemaal als blijkt dat de huidige interne meldprocedures lang niet overal op orde zijn: het blijkt dat relatief weinig ambtenaren (vermoede) misstanden melden bij de VPI. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat minder dan de helft van de ondervraagde ambtenaren op de hoogte blijkt te zijn of er een VPI aanwezig is in hun organisatie. Daarnaast weten de meeste respondenten niet of de organisatie voorziet in

rechtsbescherming van melders en welke mogelijkheden er zijn om anoniem of vertrouwelijk te melden. Het niet op de hoogte zijn van de precieze werking van het interne meldsysteem lijkt het meldproces te belemmeren. Dit blijkt ook uit de redenen die respondenten opgeven om een door hun vermoede misstand niet te melden bij een daartoe aangewezen instantie. Bovenaan staat het vermoeden dat met de melding toch niets wordt gedaan en de angst voor negatieve gevolgen voor henzelf, gevolgd door geen vertrouwen in de persoon/instantie aan wie gemeld zou moeten worden. Ook het (waarschijnlijk) niet anoniem kunnen melden vormt voor een substantieel deel van de respondenten een reden om een vermoede misstand niet te melden. Uit bovenstaand beeld blijkt hoe belangrijk het is om het interne meldsysteem op orde te brengen, de bekendheid over de precieze werking in de organisatie te vergroten en om vertrouwen te kweken in het integriteits- en meldsysteem.

Aan de ondervraagde ambtenaren die een (vermoede) misstand (wel) hebben gemeld is gevraagd hoe zij de meldprocedures en –instanties ervaren. Op de vraag hoe tevreden of ontevreden zij zijn over hoe er met hun melding is omgegaan geeft bijna 4 op de 10 de respondenten een positief antwoord en 1 op de 10 neutraal; daarentegen geeft de helft van de melders aan niet tevreden te zijn. Uit de toelichting op dit oordeel blijkt dat melders die tevreden zijn voornamelijk als reden aanvoeren dat de misstand waarover zij hebben gemeld op een adequate wijze is afgehandeld. Ontevreden zijn melders voornamelijk omdat het ongewenste gedrag van de pleger(s) niet is gestopt en omdat in hun beleving er geen of te weinig actie is ondernomen na het doen van de melding. Als reden wordt daarnaast aangevoerd dat er vaak te weinig of helemaal geen terugkoppeling is gegeven, dat zij niet voldoende op de hoogte zijn (gehouden) van de voortgang, dat het proces (te) lang wordt gevonden of dat zij zich niet serieus genomen voelen. Deze antwoorden geven nogmaals aan dat de omgang met de melding van belang is, niet alleen in feitelijke zin, maar ook ten aanzien van de beleving van medewerkers hierover.

Aan de 112 respondenten die gemeld hebben bij de VPI binnen de organisatie zijn voorts een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de ervaringen naar aanleiding van deze melding bij de VPI. Hieruit blijkt dat ongeveer twee derde van de respondenten het eens is met de stellingen dat de VPI informatie en advies gaf over hoe te handelen, ondersteuning bood, en duidelijk heeft gemaakt of zij vertrouwelijk konden melden en wat dat precies inhoudt. Iets minder dan 4 op de 10 respondenten antwoordt instemmend dat de VPI ook duidelijke uitleg gaf over wat hen te wachten stond in het meldproces en de melder op de hoogte hield van de voortgang. Ruim een kwart van de respondenten is het eens met de stellingen dat de VPI bescherming bood tegen negatieve gevolgen van hun melding en dat de VPI voldoende nazorg bood na afloop van het meldproces. Opvallend is ten slotte dat ruim 3 op de 10 respondenten aangeeft dat de VPI in hun zaak heeft bemiddeld.

Ten aanzien van de inbedding, taken en reputatie van de VPI binnen de organisatie komt de volgende beleving naar voren. Ambtenaren die bekend zijn met de aanwezigheid van een VPI in hun organisatie laten zich over het algemeen positief uit over de VPI en zijn in meerderheid van mening dat de VPI in de organisatie als een

meldpunt voor (vermoede) misstanden wordt gezien en/of als een klankbord voor advies ten aanzien van (vermoede) misstanden. Ook ziet ruim de helft de VPI als onderdeel van het bredere integriteitsbeleid en zijn zij tevreden over de laagdrempeligheid van de VPI. De zichtbaarheid en bekendheid van de VPI onder medewerkers binnen de organisatie scoren naar verhouding iets minder goed. Voorts is het voor een groot deel van de respondenten onduidelijk wat het verschil is tussen de VPI en andere meldpunten en valt op dat, hoewel ambtenaren weten van het bestaan van een VPI in hun organisatie, dit niet hoeft te betekenen dat zij ook kennis hebben over wat deze precies doet. Over of de VPI goed handelt ten aanzien van (vermoede) misstanden in de organisatie en of deze voldoende bescherming kan bieden aan melders is redelijk grote onbekendheid.

De leidinggevende speelt een belangrijke rol in het interne meldsysteem: bij hem of haar wordt het vaakst gemeld, en in het verlengde hiervan bleek ook dat ambtenaren het meest waarschijnlijk bij de leidinggevende zullen melden wanneer zij te maken krijgen met misstanden of er een vermoeden. Meer dan de helft van de ondervraagde ambtenaren zijn tevreden te noemen over hun direct leidinggevende als het gaat om voorbeeldgedrag ten aanzien van integriteit, oog en oor hebben voor mogelijk ongewenst gedrag binnen de werkomgeving en een adequate reactie als zich een (vermoede) misstand in de organisatie heeft voorgedaan. Ook is een groot deel van mening dat hun leidinggevende zorgvuldig omgaat met zowel de melder als de pleger van een misstand. Veel respondenten zijn niet op de hoogte of hun leidinggevende bij een melding van een (vermoede) misstand in de regel een integriteitsfunctionaris of -instantie inschakelt, en het valt op dat 2 op de 10 van mening is dat de direct leidinggevende onvoldoende is toegerust om met een melding van een (vermoede) misstand om te gaan.

Ook een gezonde organisatiecultuur is van groot belang voor het goed functioneren van het interne meldsysteem in de organisatie. Naar voren komt dat het melden van een (vermoede) misstand buiten de groep van collega's en de leidinggevende om over het algemeen niet aanvaardbaar wordt gevonden. Een groot deel van de ondervraagde ambtenaren vindt niet dat er sprake is van een organisatiecultuur waarin melden wordt aangemoedigd en het melden van misstanden de melder in dank wordt afgenomen. Het beeld dat verder uit de antwoorden naar voren komt is dat respondenten niet zo goed weten wat er gebeurt buiten de eigen werkomgeving na het doen van een melding, binnen het meldproces zelf, bijvoorbeeld of er bij een melding een integriteitsfunctionaris of -instantie wordt ingeschakeld en hoe het management reageert op een (vermoede) misstand. Dit blijkt ook uit het feit dat het voor meer dan de helft van de ondervraagde ambtenaren niet precies duidelijk is waar iemand in de organisatie een (vermoede) misstand kan melden.

Wanneer ten slotte gevraagd wordt in het algemeen een beoordeling te geven van de interne meldprocedures in de organisatie blijkt dat bijna 2 op de 10 respondenten hierover positief oordeelt en ruim 2 op de 10 negatief. Het grootste deel van de ondervraagde ambtenaren heeft hierover echter een neutrale mening, weet het niet of

heeft geen mening. Een derde van de respondenten ervaart knelpunten of problemen in de interne meldprocedures van zijn of haar organisatie.

Het belangrijkste verbeterpunt dat wordt aangedragen is het geven van een grotere bekendheid aan de procedures rondom het melden van misstanden en de betrokken meldinstantie. Het feit dat vele respondenten tevens aangeven dat zij naar hun idee niet voldoende op de hoogte zijn om de vraag te beantwoorden, wijst eigenlijk ook in deze richting. Daarnaast wordt door een substantiële groep een betere bescherming van de melder genoemd. Daarmee samenhangend wordt regelmatig de wens uitgesproken voor een onafhankelijke, zelfstandige en/of externe meldinstantie. Breder, maar ook vager, wordt soms aangegeven dat een cultuuromslag nodig is.

Aan leidinggevenden zijn een aantal aanvullende vragen voorgelegd. Hieruit blijkt dat driekwart van de leidinggevenden niet op een aanvullende of specifieke manier is voorbereid op hun rol als meldpunt. Voorts heeft minder dan 10% van de leidinggevenden een cursus of training gevolgd; aan intervisie of intercollegiaal overleg deelgenomen, of specifieke informatie of instructies ontvangen van de werkgever. Dit is opvallend te meer omdat ook leidinggevenden een grote rol voor zichzelf weggelegd zien als intern meldpunt. Ondanks dat (bijna) de helft van de leidinggevenden regelmatig duidelijk maakt dat hun ondergeschikten ook bij een ander meldpunt in de organisatie terecht kunnen, zoals bijvoorbeeld VPI, heeft de meerderheid van de leidinggevenden het liefst dat zij in eerste instantie worden ingelicht en zouden zij het bovendien vervelend vinden als zij niet op de hoogte zouden zijn van een melding van een (vermoede) misstand in hun afdeling of team.

Ook aan leidinggevenden en aan vertrouwenspersonen ongewenste omgangsvormen (VPOO's) en integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen en ondernemingsraad (OR) leden is gevraagd hoe zij de huidige situatie van de interne meldprocedures in de organisatie beoordelen. Een derde oordeelt positief, ruim 15% vindt de huidige situatie slecht, en – opvallend genoeg – geeft ook onder deze groep het grootste deel (4 op de 10) een neutraal antwoord. Voorts geeft ruim een kwart van deze meldpunten aan knelpunten of problemen te ervaren.

Het belangrijkste verbeterpunt dat (ook) door hen wordt genoemd is dat er meer bekendheid met de procedures en de meldinstanties dient te komen. Dit kan ook de drempel verlagen om (vermoede) misstanden te melden. Hierbij zijn ook de bescherming van en het waarborgen van anonimiteit voor melders twee belangrijke aandachtspunten. Ten aanzien van het proces na de melding dient er volgens leidinggevenden en de andere meldpunten meer garantie gegeven te worden dat het aangegeven misstand ook daadwerkelijk onderzocht gaat worden, waarbij voldoende terugkoppeling een belangrijk aandachtspunt vormt.

Een relatief grote groep van leidinggevenden, VPOO's en integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen en OR leden geeft overigens aan dat er volgens hen geen (duidelijk) protocol is voor het melden van misstanden en dat er in hun organisatie onduidelijkheid bestaat onder werknemers over waar zij kunnen melden in hun

organisatie. Binnen deze groep wordt gepleit voor één centraal meldpunt, in plaats van meerdere meldpunten. Dit hangt samen met een door sommigen expliciet uitgedrukte zorg of een (intern) meldpunt voldoende onafhankelijk van het (hogere) management kan opereren.

Opgesomd zijn de belangrijkste verbeterpunten die voortkomen uit deel I:

- ✓ Meer bekendheid met de procedures en de meldinstanties;
- ✓ Meer duidelijkheid over de bescherming van melders en het waarborgen van anonimiteit voor melders;
- ✓ Garantie dat de melding serieus wordt onderzocht;
- ✓ Voldoende terugkoppeling over wat er met de melding en de afhandeling daarvan wordt gedaan;
- ✓ Duidelijke visie op de situering en inbedding van een meldinstantie: normaal is melden via de leidinggevende, maar omdat er situaties zijn waarin dat niet wenselijk is, moet er een ander meldpunt zijn, dat zo onafhankelijk mogelijk van het management van de organisatie kan opereren.

Conclusies en aanbevelingen van deel II

- ❖ Belangrijkste conclusie van het onderzoek is het belang van een meldsysteem als onderdeel van een integraal integriteitsbeleid van een overheidsorganisatie. De precieze invulling kan verschillen, *zolang integriteit in het algemeen en melden in het bijzonder maar de aandacht krijgt*. Het belang van meer helderheid bleek uit deel I.
- ❖ Leidinggevendenden moeten een belangrijke rol spelen in het integriteits- en meldbeleid. In het algemeen is het de taak van leidinggevendenden te weten wat er speelt en de drempel voor het bespreekbaar maken van problemen en melden van misstanden zo laag mogelijk te maken en goed weten op te schalen als ze het zelf niet kunnen of mogen oplossen.
- ❖ Vertrouwenspersonen bevinden zich soms in een spagaat tussen het organisatiebelang en het belang van de potentiële melder. Uiteindelijk is het van belang dat (de top van) de organisatie de VPI het vertrouwen geeft om een juiste inschatting van de situatie te maken en zich realiseert dat daarbij het belang van de melder/werknemer voor de VPI zwaar moet wegen. Over het algemeen geldt dat de VPI meer naar de melder op kan schuiven; zo wordt ook meer recht gedaan aan de ‘vertrouwens’ verwachtingen die de functie oproept.
- ❖ Een melding kan het beste bij de leidinggevende worden gedaan. Als de potentiële melder dat om wat voor reden dan ook niet kan of niet prettig vindt, moet er een andere meldmogelijkheid zijn. Als een melder niet bij de leidinggevende wil of kan melden, ligt een gesprek met de VPI voor de hand. De VPI moet dan niet de rol aannemen van degene die de vermoede misstand

onderzoekt. Dat blijkt een misverstand die de benaming ‘meldpunt’ vaak oproept. Wij pleiten er immers voor de VPI zo dicht mogelijk tegen de potentiële melder aan te laten staan (om zo veel mogelijk drempels weg te nemen), en in een rol als onderzoekende instantie moet neutraliteit juist voorop staan. Als de VPI als ‘meldpunt’ beschouwd wordt, houdt dit in dat hij of zij na de melding met het bevoegd gezag of een centraal meldpunt contact opneemt en de melding en de melder naar dit bevoegd gezag of meldpunt doorgeleidt. Een organisatie kan (zoals hierboven genoemd) een centraal meldpunt hebben, zeker bij grotere organisaties; uit deel I bleek immers het belang deze meldfunctie zo onafhankelijk mogelijk van het management te plaatsen. Anders moet in ieder geval heel duidelijk zijn binnen de organisatie wie het bevoegd gezag is dat het onderzoek uitvoert; daar moet ook rechtsreeks gemeld kunnen worden.

- ❖ Het is belangrijk duidelijk vast te leggen wat de taken van en richtlijnen voor een VPI zijn. Daarbij moet ook vastgelegd worden hoeveel tijd de VPI aan zijn/haar vertrouwensfunctie mag besteden en op welke manier de VPI wordt gecompenseerd. Ook moet er gezorgd worden voor genoeg VP's in verhouding tot het aantal werknemers.
- ❖ Het is aan te raden om kwesties aangaande integriteit (I) en aangaande ongewenste omgangsvormen (OO) onder te brengen bij een enkele vertrouwenspersoon. Verder moet een VP niet te snel een zaak als arbeidskwestie (A) bestempelen en naar bijvoorbeeld personeelszaken door sturen, maar eerst goed kijken of er toch geen integriteitskwesties spelen waarbij de VP een rol kan spelen.
- ❖ Hoe groter de bekendheid van de VPI, hoe vaker hij of zij benaderd wordt. Het belang ervan bleek ook in deel I. Het is aan te raden de VPI's met name op empathie en benaderbaarheid te selecteren en te zorgen voor bekendheid van de VPI's in de organisatie.
- ❖ Idealiter moet de VPI niet te dicht (dit bleek ook in deel I: niet een collega) maar ook niet te ver van de potentiële melder afstaan – helemaal als dat mogelijk is in bijvoorbeeld grotere organisaties. Ook daarom moet er gezorgd worden voor genoeg VP's binnen de organisatie.
- ❖ De VPI moet in een vroeg stadium de potentiële melder duidelijk maken dat er grenzen zijn aan de vertrouwelijkheid en anonimiteit, en waar die precies liggen.
- ❖ Het is verstandig als VPI's een cursus of opleiding hebben gevolgd. Verder is het nuttig intervisie te organiseren, of in ieder geval regelmatig gevallen en dilemma's te evalueren.

INLEIDING. HET INTERNE MELDSYSTEEM VAN DE OVERHEID: ONDERZOEKSOPZET

Achtergrond van het onderzoek

Er is momenteel veel discussie over het melden van misstanden binnen de overheid en hoe daarmee wordt en moet worden omgegaan. In deze discussie spelen klokkenluiders die naar buiten zijn getreden en externe meldpunten een grote rol; het functioneren van *interne* meldsystemen blijft vaak onderbelicht. Dat is opvallend omdat we uit onderzoek weten dat vrijwel alle meldingen in Nederland door ambtenaren (eerst) intern worden gedaan – dat is volgens de meldprocedures ook voorgeschreven. Een goed functionerend intern meldsysteem - waarin de melder professioneel wordt behandeld - is van cruciaal belang. Het vermindert bovendien de noodzaak voor het doen van externe meldingen en stelt de overheidsorganisatie in staat om zelf de mogelijke misstanden in een zo vroeg mogelijk stadium te onderzoeken.

Toch tasten we in het duister hoe goed de interne meldprocedures momenteel in Nederland functioneren. Wat we weten is dat in veel meldprocedures wordt aangestuurd op primair melden in de lijn, bij de direct leidinggevende of een hoger leidinggevende. Zo wordt de melding zo dicht mogelijk bij de bron gedaan is de gedachte. Niet zelden is de leidinggevende echter een onderdeel van het probleem, welke mogelijkheden zijn er dan voor de potentiële melder? In nagenoeg alle huidige meldprocedures wordt een vertrouwenspersoon integriteit (VPI) als klankbord en als meldpunt genoemd. Alhoewel leidinggevend en VPI's vaak fungeren als eerste aanspreekpunt op het gebied van meldingen, weten we weinig over de wijze waarop ze die rol in de praktijk invulling geven en hoe hun rol door melders wordt ervaren.

De rol van de leidinggevend en is nauwelijks beschreven. In de meldprocedure die geldt voor Rijk en politie, die model heeft gestaan voor vele meldprocedures binnen de overheid, is de wijze waarop de rol van de VPI wordt ingevuld slechts op hoofdlijnen beschreven. Per overheidsorganisatie kan dit anders worden ingevuld.¹ Dit roept vragen op welke verschillende wijzen deze rollen in de praktijk wordt ingevuld, en - nog belangrijker - welke invulling het beste werkt. Dit ook met het oog op een goed functionerend stelsel voor het melden van misstanden/integriteitsschendingen.² Ook zijn er vragen rondom de aansluiting van de VPI op de rest van het meldsysteem zoals samenwerking tussen VPI en leidinggevend en een eventueel specifiek intern meldpunt. Daarnaast is van belang op welke wijze het meldsysteem en de VPI aansluiten op het bredere integriteitssysteem en de actoren die daar een rol in spelen zoals de integriteitsfunctionaris, P&O, de OR, et cetera.

¹ Besluit melden vermoeden van misstanden bij Rijk en Politie (Stb. 2009, 572)

² Zie ook Handreiking Vertrouwenspersonen Integriteit, BIOS 2010

Zowel ten aanzien van leidinggevendenden als van VPI's leeft de vraag of zij voldoende zijn voorbereid op hun (vaak lastige) taak om als advies- en meldpunt te fungeren. Beschikken zij over voldoende kennis en vaardigheden om een professionele opvang te geven aan melders? Wat gaat wel en wat gaat niet goed met de rol van leidinggevendenden en VPI's in de meldprocedures en met welke dilemma's worden zij geconfronteerd, bijvoorbeeld op het gebied van vertrouwelijkheid en gewenste anonimiteit van melders? Waar kan een melder het beste melden: bij een leidinggevende, een externe of interne VPI of bij een intern meldpunt (indien aanwezig)? En hoe ervaren ambtenaren zelf het huidige meldsysteem binnen de overheid?

Deze vragen vormden de aanleiding voor Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om wetenschappelijk onderzoek te laten verrichten door de onderzoeksgroep Quality of Governance van de afdeling Bestuurswetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek

De onderzoeksvraag die is geformuleerd naar aanleiding van bovenstaande vragen, luidt:

Hoe functioneert het interne meldsysteem binnen de Nederlandse overheid, en welke verbeteringen zijn er (eventueel) mogelijk?

Onder meldsysteem verstaan wij de wijze waarop binnen de organisatie het intern melden van een vermoeden van een integriteitsschending is georganiseerd. Van het meldsysteem maken regelingen (zoals de interne meldprocedure en richtlijnen voor VPI's) en de functionarissen die een rol hebben bij het melden (bijvoorbeeld de VPI's, leidinggevendenden, integriteitsfunctionarissen) deel uit.

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is het onderzoek opgesplitst in twee delen.

Ten eerste is een grootschalig survey uitgezet onder Nederlandse ambtenaren. Hierbij is gebruik gemaakt van het zogenaamde Flitspanel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het eerste deel van dit rapport wordt verslag gedaan van dit kwantitatieve deel van het onderzoek.

Ten tweede zijn telefonische interviews gehouden met VPI's en vertegenwoordigers van interne meldpunten. In het tweede deel van dit rapport worden de bevindingen van dit kwalitatieve deel van het onderzoek gepresenteerd.

**DEEL I: BEVINDINGEN VAN SURVEY ONDERZOEK ONDER
AMBTENAREN NAAR DE BELEVING VAN DE INTERNE
MELDPROCEDURES EN – SYSTEMEN**

Hoofdstuk 1 Het interne meldsysteem van de overheid. Onderzoeksofzet survey.

1.1 Onderzoeksvragen

Voor het kwantitatieve deel van het onderzoek zijn de volgende deelvragen opgesteld, die leidend zijn voor dit rapport:

1. Wat wordt in de praktijk intern gemeld? Waar, bij wie of bij welke instantie, is de melding gedaan? En, hoe worden door melders de meldprocedures en -instanties ervaren? (Hoofdstuk 2)
2. Hoe kijken Nederlandse ambtenaren aan tegen het functioneren van het huidige interne meldsysteem binnen hun organisatie? Wat kan er eventueel beter? (Hoofdstuk 3)
3. In hoeverre zijn leidinggevenden als meldpunt voorbereid op hun rol? Welke problemen en knelpunten ervaren leidinggevenden doordat zij op afdelingsniveau verschillende rollen vervullen op het gebied van integriteit? En, hoe beoordelen leidinggevenden de huidige situatie, wat kan er eventueel beter? (Hoofdstuk 4)
4. Wat kunnen we op basis van de antwoorden op bovenstaande vragen zeggen over wat werkt? En wat kan er verbeterd worden ten aanzien van interne meldprocedures? (Afsluiting: paragraaf 4.7)

1.2 Onderzoeksmethode, afname en respons Flitspanel

Om de bovenstaande vragen te beantwoorden is een enquête opgesteld, die is uitgezet onder het zogenaamde Flitspanel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In dit panel zijn 38.000 ambtenaren uit alle sectoren van het Openbaar bestuur vertegenwoordigd, die een paar keer per jaar op vrijwillige basis meewerken aan Flitspanel-onderzoek. In september 2012 vond het onderzoek naar het interne meldsysteem van de overheid plaats waaraan bijna 7.500 ambtenaren, ongeveer 20 procent, meededen. In bijlage 1 is de volledige vragenlijst terug te vinden.

In de vragenlijst werden verschillende respondentgroepen onderscheiden, die voor een deel ook andere vragenblokken voorgelegd kregen. In onderstaande tabel is het aantal respondenten per respondentgroep en de verdeling van deze groepen af te lezen.

Tabel 1.1 Respondentgroepen

	Aantal	Percentage
Totaal aantal respondenten	7452	100%
waarvan:		
Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI)	57	0,8%
Zowel vertrouwenspersoon Integriteit (VPI) als Vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen (VPOO)	80	1,1%
Vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen (VPOO)	46	0,6%
Integriteitsfunctionaris (anders dan VPI of VPOO)	22	0,3%
Leidinggevende functie	1467	19,7%
Functie bij personeelszaken/HRM	291	3,9%
Lid ondernemingsraad (OR)	521	7%

In bijlage 2 staan ook de achtergrondgegevens van de respondenten vermeld.

De ambtenaren die meewerkten aan dit onderzoek werken in verschillende sectoren. Een grote groep respondenten werkt bij het Rijk (14,5%), een gemeente (ruim 15%), of de politie (8%). Daarna volgen provincie (ruim 4%), defensie (bijna 4%), waterschappen (bijna 3%), rechterlijke macht (ruim 1%) of gemeenschappelijke regelingen (1%). Ruim de helft van de respondenten die meededen aan dit onderzoek werkt in het onderwijs. De verdeling is als volgt: primair onderwijs (8%), voorgezet onderwijs (10%), middelbaar beroepsonderwijs (10%), hoger beroepsonderwijs (8%), wetenschappelijk onderwijs (bijna 7%), universitaire medische centra (bijna 5%) en onderzoeksinstituten (1,5%).

Door de oververtegenwoordiging van respondenten in het onderwijs, is er sprake van een behoorlijk scheve verdeling, die van belang is bij het lezen van dit rapport. Bij de rol van de VPI (deel II van dit rapport) is hier apart rekening mee gehouden. De verdeling over de provincies is wel mooi verdeeld, ook al is (logischerwijs) Zuid-Holland met 24% wat zwaarder vertegenwoordigd, net als Noord-Holland (15%).

De meeste respondenten werken bij een organisatie met meer dan 2000 werknemers (31%). Een relatief klein percentage werkt in een organisatie met minder dan 100 werknemers (8%), terwijl ruim 26% werkzaam is bij een organisatie met 100 tot 500 werknemers. Bijna 15% van de respondenten werkt in een organisatie met 500 tot 1000 werknemers en ruim 20% is werkzaam bij een organisatie met een werknemersaantal tussen de 1000-2000. Daarnaast blijkt dat de ambtenaren die bij de gemeente werken dit vooral bij een middelgrote gemeente doen. Ongeveer een derde werkt in een gemeente met minder dan 50.000 inwoners; 20% bij een gemeente met een inwonersaantal tussen de 51.000 en 100.000; ruim 30% bij een gemeente met een inwonersaantal tussen de 101.000 en 250.000; en ruim 15% werkt in een gemeente met meer dan 250.000 inwoners.

Uit het overzicht van de achtergrondgegevens blijkt voorts dat er een man/vrouw verdeling van 6:4 is en dat de leeftijd van de respondenten over het algemeen boven de 40 jaar ligt. Dit is een wat scheve verdeling: 12% van de respondenten is onder de

40 jaar, 24 % tussen de 40 en de 50 jaar en 64% van de respondenten is ouder dan 50 jaar. Van de ambtenaren die meewerkten aan dit onderzoek is driekwart hoger opgeleid (HBO/WO).

Aan respondenten is gevraagd of zij in hun dagelijks werk mondeling of schriftelijk contact hebben met klanten en/of burgers: 69% geeft hierop een bevestigend antwoord. Daarnaast werkt 14% van de ambtenaren die meewerkten aan dit onderzoek in uniform of bedrijfskleding.

Wat betreft de aanstelling blijkt dat het overgrote deel van de respondenten een vast dienstverband heeft (95%), langer dan 5 jaar werkzaam is bij de organisatie (84%) en fulltime werkt (65%). Van de respondenten verdient 20% minder dan 2500 euro; ongeveer 25% verdient tussen de 2500 en 3500 of 3500 en 4500 euro; 15% verdient tussen de 4500 en 5500 euro per maand bruto en 7% zit daarboven. Hetzelfde percentage van 7% gaf geen antwoord op de vraag naar de hoogte van het salaris.

Hoofdstuk 2 Het melden van misstanden

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het melden van misstanden. Een ambtenaar die in zijn omgeving te maken krijgt met een bepaalde misstand - of er één vermoedt - kan verschillende redenen hebben om deze (vermoede) misstand al dan niet te melden. Omdat het voor de overheid belangrijk is om te weten hoe ze zo adequaat mogelijk op misstanden kan reageren is het in de eerste plaats van belang om te weten *wat* er in de praktijk wordt waargenomen (paragraaf 2.3); ten tweede *of* er dan wordt gemeld en waar, bij wie of bij welke instantie, de melding is gedaan (2.4) en ten derde wat de achterliggende redenen zijn om een misstand al dan niet te melden (2.5). In de vragenlijst zijn misstanden omschreven als *zaken die niet door de beugel kunnen en schendingen van de integriteit of geldende regels*. Als extra toelichting is gegeven dat arbeidsconflicten hier uitdrukkelijk niet onder vallen. Het melden van een (vermoede) misstand is omschreven als *het kenbaar maken van die misstand aan een persoon of instantie die er iets aan zou kunnen doen*. Ten slotte is het voor de overheid als geheel van belang dat er op een adequate manier wordt omgegaan met de meldingen die binnenkomen. Aanknopingspunten voor een antwoord hierop zijn te vinden in de ervaringen van melders ten aanzien van hoe er met hun melding is omgegaan (2.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele deelconclusies.

2.2 Bekendheid met regelingen en instanties rondom misstanden

Ambtenaren die een misstand in hun werkomgeving waarnemen of vermoeden, zouden voldoende de mogelijkheid moeten hebben om te melden op een voor hun en de situatie gewenste manier. Inmiddels zijn er binnen overheidsorganisaties allerlei regelingen en instanties ingesteld om integriteit en het melden van misstanden te bevorderen. Alvorens in te gaan op het melden van misstanden zelf, is het van belang om te weten of ambtenaren ook bekend zijn met deze regelingen en instanties om te melden. In tabel 2.1 zijn de antwoorden weergegeven uit de survey op de vraag: In hoeverre bent u bekend met de volgende regelingen en/of instanties binnen uw organisatie? Hierbij moet worden opgemerkt dat we uit de antwoorden niet kunnen afleiden of de organisaties waar de respondenten werken ook daadwerkelijk over de genoemde regelingen en/of instanties beschikken, ondanks het verplichtende karakter van de meeste hiervan.

Uit de antwoorden blijkt dat er relatief veel bekendheid is met interne procedures voor het melden van (vermoede) misstanden (61% van de respondenten geeft aan hiermee bekend te zijn) en een gedragscode waarin staat beschreven wat er gedaan moet worden bij een (vermoede) misstand (52%). Daarnaast is minder dan de helft op de hoogte van de aanwezigheid van een VPI of formeel meldpunt (46%), minder dan het

aantal dat bekend is met de aanwezigheid van een VPOO in de organisatie (66%). Ondanks het feit dat alle organisaties in de publieke sector sinds enkele jaren over een klokkenluidersregeling dienen te beschikken, blijkt dat slechts 15% van de respondenten bekend is met deze regeling. Ook beduidend minder bekend zijn ambtenaren met de rechtsbescherming van melders en de mogelijkheden vertrouwelijk of anoniem te melden. Uit deze laatste antwoorden kan worden afgeleid dat ambtenaren weliswaar op de hoogte zijn dat er interne procedures en gedragscodes binnen de organisatie aanwezig zijn, maar dat de precieze inhoud daarvan duidelijk minder bekend is.

Tabel 2.1 Bekendheid met regelingen en instanties rondom misstanden

N=7452	Nee, dat is mij niet bekend	Ja, dat is mij bekend
Mijn organisatie kent een interne procedure voor het melden van een (vermoede) misstand	39,0%	61,0%
Mijn organisatie kent een gedragscode waarin staat beschreven wat te doen bij een (vermoede) misstand	47,7%	52,3%
Mijn organisatie heeft een Vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen (VPOO)	33,8%	66,2%
Mijn organisatie heeft een Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI)	54,0%	46,0%
Mijn organisatie heeft een Bureau Integriteit of aangewezen integriteitsfunctionaris/coördinator	76,3%	23,7%
Mijn organisatie heeft een formeel meldpunt	55,0%	45,0%
Mijn organisatie heeft een klokkenluidersregeling	84,9%	15,1%
Mijn organisatie voorziet in rechtsbescherming voor melders van (vermoede) misstanden	85,9%	14,1%
Mijn organisatie voorziet in de mogelijkheid voor werknemers om (vermoede) misstanden te melden bij een externe (klokkenluiders)commissie	88,1%	11,9%
Mijn organisatie voorziet in de mogelijkheid om op grond van de meldprocedure (vermoede) misstanden vertrouwelijk te melden, waarbij de naam van de melder niet openbaar wordt gemaakt	78,0%	22,0%
Mijn organisatie voorziet in de mogelijkheid om op grond van de meldprocedure (vermoede) misstanden volledig anoniem te melden, waarbij niemand - dus ook de meldinstantie niet - de identiteit van de melder kent	89,4%	10,6%

2.3 Misstanden

In deze paragraaf wordt ingegaan op vermoedens van misstanden onder ambtenaren. In de enquête werd de vraag voorgelegd: Heeft u in de afgelopen twee jaar zelf vermoedens gehad van een misstand in uw werkomgeving?

Een vermoede misstand kon daarbij worden ingedeeld in de navolgende typen:³

³ Zie bijvoorbeeld Huberts, L.W.J.C. (2005) Integriteit en Integritisme in Bestuur en Samenleving. Wie de schoen past ... Amsterdam: Oratie Faculteit der Sociale Wetenschappen (23 februari 2005).

1. corruptie/omkoping; 2. fraude, diefstal of verduistering; 3. dubieuze beloften of giften; 4. onverenigbare functies en bindingen; 5. misbruik van (toegang tot) informatie; 6. misbruik van bevoegdheden; 7. ongewenste omgangsvormen, discriminatie en/of intimidatie; 8. verspilling of wanprestatie; 9. misdragingen in eigen tijd; 10. anders, namelijk...

Maar liefst 2035 van de 7315 respondenten (bijna 28%) antwoorden op deze vraag dat zij in de afgelopen twee jaar een misstand hebben vermoed (Tabel 2.2).⁴ Bij de interpretatie van de antwoorden is van belang dat respondenten meerdere antwoordcategorieën kunnen aankruisen bij deze vraag. In de gegeven percentages bij de typen misstanden zit daarom enige overlap. Het kan zijn dat respondenten te maken hebben gehad met meerdere (vermoede) misstanden of dat een (vermoede) misstand onder meerdere noemers is onder te brengen.

Veruit de meest voorkomende vermoede misstanden betreffen ongewenste omgangsvormen, discriminatie en/of intimidatie, waaronder ook vriendjespolitiek valt (44%).⁵ Daarna komen verspilling of wanprestatie (39%) en misbruik van bevoegdheden (34%) het meeste voor. Corruptie of omkoping wordt het minst genoemd (bijna 5%), maar alsnog gaat het hier om 96 respondenten en in het verlengde hiervan vermoede gevallen. In de categorie ‘anders’ (na hercodering) hebben respondenten algemene zaken benoemd als ‘integriteit’ en ‘veiligheid’ of genoemd dat zij geen openheid van zaken kunnen geven.

⁴ In de ‘evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector’ (Bovens et al. 2008) van het Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht in opdracht van het Ministerie van BZK werd de vraag gesteld: “Heeft u in de afgelopen twee jaar in uw werk vermoedens gehad van misstanden?” 12,8% gaf toen aan van wel. De in dit onderzoek gevonden resultaten kunnen wijzen op een toename van het aantal ambtenaren dat een misstand vermoed in de werkomgeving. Echter, in de toelichting van het onderzoek van Bovens en anderen werden ‘misstanden’ anders geformuleerd: “Het gaat hierbij bijvoorbeeld om ernstige strafbare feiten, het misleiden van Justitie, een (grote) schending van regels, een (groot) gevaar voor de volksgezondheid, het milieu of de veiligheid, het bewust achterhouden van informatie hierover, of een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren die het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar kan brengen.” Ook hierin kan een reden liggen voor de toename van het aantal respondenten dat deze vraag bevestigend heeft beantwoord.

⁵ De antwoordoptie ‘anders’ is eerst gehercodeerd naar de gegeven typologie van misstanden. Een klein percentage antwoorden bleek niet in te delen en resteert in de categorie ‘anders’. In de categorie ‘anders’ voor hercodering werd daarbij 33 keer een antwoord aangetroffen dat gerekend kan worden tot ‘vriendjespolitiek’, dit is omgerekend 0,4% van het totaal aantal van 2035 gevallen. Ook kwamen relatief veel open antwoorden voor die duiden op het onjuist declareren van onkosten, examenfraude in het onderwijs en - een enkele keer - (wetenschappelijke) plagiaat. Deze antwoorden zijn ondergebracht bij de categorie ‘fraude, diefstal en verduistering’.

Tabel 2.2 Vermoeden van een misstand

N=7315	Niet	Wel
In de afgelopen twee jaar zelf vermoeden gehad van een misstand in werkomgeving	72,2%	27,8%
N=2035	Niet	Wel
Corruptie/omkoping	95,3%	4,7%
Fraude, diefstal of verduistering	81,9%	18,1%
Dubieuze beloften of giften	87,4%	12,6%
Onverenigbare functies en bindingen	81,0%	19,0%
Misbruik van (toegang tot) informatie	86,5%	13,5%
Misbruik van bevoegdheden	65,6%	34,4%
Ongewenste omgangsvormen, discriminatie en/of intimidatie	55,8%	44,2%
Verspilling of wanprestatie	61,0%	39,0%
Misdragingen in eigen tijd	93,4%	6,6%

2.4 Het melden van misstanden

Niet iedereen die een misstand vermoed, maakt hier ook melding van. In de vragenlijst is middels verschillende vragen getracht zicht te krijgen op de ‘dark numbers’: hoeveel respondenten melden (vermoedens van) misstanden of zouden dit doen, aan wie of aan welke instantie en wat zijn de achterliggende redenen om wel of niet te melden?

Aan respondenten die *geen* misstand hebben waargenomen in de afgelopen twee jaar (n=3835) is de – hypothetische - vraag voorgelegd hoe waarschijnlijk het is dat zij een mogelijke misstand zou melden, indien zij dit tegen zouden komen in de organisatie. Een overgrote meerderheid van ruim 84% geeft aan de misstand waarschijnlijk wel te melden (Tabel 2.3). Op de vervolgvraag bij wie of tot welke instantie zij zich dan waarschijnlijk zouden wenden om deze misstand te melden, springt de directe leidinggevende er uit: bijna 61% van de respondenten geeft aan de leidinggevende als de meest aangewezen persoon te zien om een mogelijke misstand te melden. De vertrouwenspersoon volgt daarna met 20%; de overige potentiële meldpunten worden minder waarschijnlijk geacht. Van de respondenten heeft 4% voor het antwoord ‘anders’ gekozen. In de toelichting hierop geven vrijwel alle respondenten die voor dit antwoord kozen aan dat het afhankelijk is van de situatie en/of het voorval waar zij het misstand zouden melden.

Tabel 2.3 Waarschijnlijkheid van melden van een mogelijke misstand

N=3835		Niet	Wel
Indien u een mogelijke misstand tegen komt in uw organisatie, hoe waarschijnlijk is het dan dat u deze zou melden?		15,6%	84,4%
N= 3238		Tot wie zou u zich waarschijnlijk wenden om het waargenomen misstand te melden?	
Mijn direct leidinggevende	60,6%		
De top van mijn organisatie	2,2%		
Het formele meldpunt van de organisatie	5,2%		
Een vertrouwenspersoon	20,0%		
Bureau Integriteit of de aangewezen integriteitsfunctionaris van de eigen organisatie	2,7%		
Een ondernemingsraad (OR)	2,1%		
Personeelszaken (PZ) of afdeling HRM	,7%		
Een externe (klokkenluiders)commissie	,4%		
Een opsporingsdienst/inspectie	,2%		
Het Openbaar Ministerie	,1%		
De nationale Ombudsman	,2%		
Meld Misdaad Anoniem	,2%		
Een volksvertegenwoordiger	,0%		
De vakbond	1,5%		
Anders	4,0%		

Aan respondenten die aangegeven hebben *wel* een (vermoede) misstand te hebben waargenomen in de afgelopen twee jaar is de vraag voorgelegd of zij dit aan anderen kenbaar hebben gemaakt en bij wie of waar zij dat hebben gedaan. De antwoorden zijn weergegeven in Tabel 2.4. Van deze groep respondenten (n=2033) geeft de overgrote meerderheid van 93% aan dat ze de misstand kenbaar heeft gemaakt, ook al is dat niet altijd bij een officieel meldpunt: ruim een kwart van de respondenten heeft de (vermoede) misstand besproken met (alleen) collega('s) en ongeveer 5% heeft alleen de betreffende pleger(s) aangesproken. Daar staat tegenover dat bijna 40% de (vermoede) misstand bij hun direct leidinggevende heeft gemeld en 11% heeft dit gedaan bij de ambtelijke top. Voorts wordt bij de ondernemingsraad en personeelszaken ongeveer net zo vaak gemeld (15%) als bij de VPI, de VPOO, Bureau Integriteit of de aangewezen integriteitsfunctionaris van de eigen organisatie, of het formele meldpunt (totaal 16%). Daarbij moet worden opgemerkt dat al eerder bleek (zie Tabel 2.1) dat niet alle respondenten ervan op de hoogte zijn of hun organisatie beschikt over deze laatstgenoemde personen of instanties. Uit de antwoorden blijkt dat maar weinig respondenten ervoor kiezen te melden buiten de organisatie, zoals een externe meldcommissie, het OM, een opsporingsdienst of inspectie, de Ombudsman, Meld Misdaad Anoniem, de vakbond, een volksvertegenwoordiger of de media. In de categorie 'anders' worden een aantal nieuwe, met name externe instanties genoemd. Tevens blijkt dat het ook kan gaan om een combinatie van de eerder genoemde categorieën.

Tabel 2.4 Melden van een misstand

N=2033	Niet	Wel
Ik heb de misstand niet kenbaar gemaakt, maar voor mijzelf gehouden	93,0%	7,0%
Ik heb de misstand alleen besproken met collega(s)	74,1%	25,9%
Ik heb alleen de betreffende pleger(s) aangesproken	94,8%	5,2%
Intern gemeld aan direct leidinggevende	60,5%	39,5%
Intern gemeld aan ambtelijke top	89,0%	11,0%
Intern gemeld aan politieke top	98,2%	1,8%
Intern gemeld aan een Vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen (VPOO)	95,8%	4,2%
Intern gemeld aan de Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI)	94,5%	5,5%
Intern gemeld aan Bureau Integriteit of de aangewezen integriteitsfunctionaris van de eigen organisatie	96,2%	3,8%
Intern gemeld bij het formele meldpunt	97,5%	2,5%
Intern gemeld aan de ondernemingsraad (OR)	92,1%	7,9%
Intern gemeld aan Personeelszaken (PZ) of afdeling HRM	93,1%	6,9%
Gemeld aan een externe(klokkenluiders)commissie	99,7%	0,3%
Gemeld aan het Openbaar Ministerie	99,1%	0,9%
Gemeld aan een opsporingsdienst/inspectie	99,3%	0,7%
Gemeld aan de nationale Ombudsman	99,8%	0,2%
Gemeld aan Meld Misdaad Anoniem	99,9%	0,1%
Gemeld aan een volksvertegenwoordiger	99,3%	0,7%
Gemeld aan de media	99,8%	0,2%
Gemeld aan de vakbond	95,5%	4,5%
Anders	82,6%	17,4%

2.5 Reden om misstanden al dan niet te melden

Ambtenaren hebben verschillende redenen om (vermoede) misstanden wel of juist niet te melden. In de enquête is ten eerste de vraag opgenomen om welke redenen de respondenten *wel* overgingen tot het melden van een (vermoede) misstand (Tabel 2.5). De respondenten gaven over het algemeen meerdere redenen voor het melden.

Als veruit de belangrijkste reden om te melden wordt door respondenten aangedragen dat men het verkeerd vond en vond dat er iets aan gedaan moest worden (62%). Een andere veelgenoemde reden is dat de misstand in strijd was met de beleidsregels en/of gedragscode en het dan de plicht van de respondent is hiervan melding te maken (bijna 44%). Daarnaast geeft bijna 23% van de respondenten aan dat zij hebben gemeld omdat de misstand voor een onveilige situatie zorgde en 12% omdat het om een strafbaar feit ging. Ook het loyaal voelen naar de organisatie (23%) en het publieke en het publieke belang (bijna 22%) worden relatief vaak genoemd. Het eigen belang staat minder centraal in het melden van (vermoede) misstanden: bijna 12% noemt als reden dat niet melden hen later verweten had kunnen worden en 6% omdat zij rechtsbescherming wilden. Een slechte relatie met de pleger(s) speelt een veel minder grote rol: zo'n 3% van de respondenten geeft aan gemeld te hebben omdat zij het niet goed met de pleger(s) kunnen vinden. Opvallend daarentegen is dat ruim 16% juist gemeld heeft omdat zij het in het belang van de pleger(s) vonden dat er naar de

misstand werd gekeken. In de categorie ‘anders’ worden zaken genoemd die evenredig onder de andere categorieën geschaard kunnen worden. Uitzondering hierop vormen de mensen die stellen dat de werksfeer en organisatie ‘verzielt’ zou blijven als er niets mee zou worden gedaan.

Tabel 2.5 Redenen om (vermoede) misstand wel te melden

N=1259	Niet	Wel
Het was verkeerd en ik vond dat er iets aan gedaan moest worden	37,7%	62,3%
Het was in strijd met de beleidsregels en/of gedragscode en het is dan mijn plicht hiervan melding te maken	56,3%	43,7%
Het betrof een strafbaar feit en het is dan mijn plicht hiervan melding te maken	88,1%	11,9%
De misstand zorgde voor een onveilige situatie en ik vond dat ik er daarom melding van moest maken	77,4%	22,6%
Ik wilde rechtsbescherming	94,0%	6,0%
Als ik het niet kenbaar had gemaakt, had mij dat later verweten kunnen worden en had ik zelf problemen hiermee kunnen krijgen	88,2%	11,8%
Ik voel mij zeer loyaal aan de organisatie	77,0%	23,0%
Ik voel mij zeer loyaal naar het publiek en het publieke belang	78,2%	21,8%
Het was ook in het belang van de pleger(s) dat er in dit stadium naar gekeken werd	83,7%	16,3%
Ik kan het niet goed met de pleger(s) vinden	97,2%	2,8%
Anders	80,5%	19,5%

Als tweede is in de enquête de vraag opgenomen om welke redenen respondenten *niet* overgingen tot het (formeel) melden van een (vermoede) misstand (Tabel 2.6). Het gaat hier om respondenten die aan hebben gegeven wel een (vermoede) misstand te hebben waargenomen in hun directe werkomgeving, maar deze voor zichzelf te hebben gehouden of alleen met collega's of de pleger(s) te hebben besproken (n=776).

Voor respondenten die niet hebben gemeld bij een daartoe aangewezen instantie is de belangrijkste reden dat zij vermoedden dat er toch niets mee zou worden gedaan (bijna 43%). Bijna 41% heeft niet gemeld omdat zij bang waren voor de negatieve gevolgen voor hun zelf. Ook het feit dat bijna 31% aangeeft niet gemeld te hebben omdat zij geen vertrouwen hebben in de persoon/instantie aan wie gemeld zou moeten worden, levert geen positief beeld op. Daarnaast vormt voor een substantieel deel van de respondenten een reden om niet te melden dat hun melding (waarschijnlijk) niet anoniem wordt behandeld (17%), onvoldoende bewijsmateriaal (15%), geen directe betrokkenheid bij de misstand (bijna 15%) en het niet in gevaar brengen van de positie van collega's (ruim 10%). Overige redenen die in onderstaande tabel zijn weergegeven, worden door minder dan 10% van de respondenten aangegeven. In de categorie ‘anders’ komt een soortgelijk beeld naar voren. Aanvullend wilde een aantal respondenten graag aangeven dat het juist ging om de leidinggevende als pleger, of geen idee had waar ze terecht kunnen om te melden.

Tabel 2.6 Redenen om (vermoede) misstand niet te melden

N=776	Niet	Wel
Ik vermoedde dat er toch niets mee zou worden gedaan	57,5%	42,5%
Ik vond het niet ernstig genoeg	92,4%	7,6%
Ik ben zelf niet direct bij de misstanden betrokken	85,2%	14,8%
Ik heb geen vertrouwen in de persoon/instantie aan wie ik zou moeten melden	69,2%	30,8%
Ik ben bang voor de negatieve gevolgen voor mij zelf	59,5%	40,5%
Ik kan het goed met de pleger(s) vinden	97,6%	2,4%
Ik maakte me zorgen over de gevolgen voor de pleger(s)	96,3%	3,7%
Ik wil de positie van collega's niet in gevaar brengen	89,6%	10,4%
Het is mijn verantwoordelijkheid om de (vermoede) misstand af te handelen	98,5%	1,5%
Ik had niet genoeg bewijsmateriaal	84,7%	15,3%
Iemand anders had de misstand al gemeld	95,0%	5,0%
De meldingsprocedure is omslachtig	97,8%	2,2%
Mijn melding wordt (waarschijnlijk) niet anoniem behandeld, en dat vind ik wel noodzakelijk	82,6%	17,4%
Mijn collega's raadden af om de misstand te melden	91,1%	8,9%
Ik wil mijn organisatie niet in een kwaad daglicht stellen	93,3%	6,7%
Voor mij was de misstand zo afdoende afgehandeld/opgelost	96,5%	3,5%
Anders	82,6%	17,4%

De angst om bekend te worden bij het doen van de melding kan een belangrijke reden zijn om niet te melden. Daarom is aan de respondenten apart de vraag voorgelegd: Hoeveel mensen zouden op de hoogte mogen zijn van het feit dat u diegene bent die gemeld heeft?

Van de respondenten geeft 16,5% aan dat zij het liefst zouden zien dat niemand dit weet en hun melding hiervan volledig anoniem blijft. Bijna de helft is van mening dat alleen die mensen aan wie zij de melding hebben gedaan dit mogen weten (ruim 47%) en bijna 3 op de 10 respondenten vindt dat iedereen die op de hoogte zou moeten zijn van de melding dit mag weten (bijna 29%). Maar een klein percentage van de respondenten zou zich geen zorgen maken als iedereen zou weten dat zij degenen zijn die een melding van een misstand hebben gedaan.

2.6 Ervaringen van melders met de meldprocedures en -instanties

Om het melden van misstanden binnen overheidsorganisaties te bevorderen, is het uitermate belangrijk dat er op een juiste manier wordt gereageerd op een binnengekomen melding. Niet alleen omdat daarmee voortdoring of herhaling van de misstand kan worden voorkomen, maar ook om een signaal af te geven naar de melder dat er serieus met de informatie wordt omgegaan. Hoe worden door melders de meldprocedures en -instanties ervaren? Op de vraag hoe tevreden of ontevreden zij zijn over hoe er met hun melding is omgegaan antwoorden melders (n=1259) uiteenlopend. In totaal geeft bijna 4 op de 10 respondenten een positief antwoord: 7% is erg tevreden, 19% is tevreden en 13% is enigszins tevreden. Ruim de helft van de melders is niet tevreden, waarvan 10% enigszins ontevreden, 18% ontevreden en

23,5% erg ontevreden. De overige 10% van de melders is neutraal in hun antwoord op de vraag over hun tevredenheid over de omgang met hun melding.

De respondenten is ook gevraagd een korte toelichting te geven op dit oordeel. Uit de open antwoorden blijkt dat melders die tevreden zijn voornamelijk als reden aanvoeren dat de misstand waarover zij hebben gemeld op een adequate wijze is afgehandeld. Afhankelijk van de ernst van de misstand is er gebruik gemaakt van een gesprek met de pleger, een berisping of ontslag. In een enkel geval hebben meldingen tot een aanscherping van de (interne) beleidsregels geleid.

Melders voeren meer verschillende redenen aan wanneer zij ontevreden zijn over de omgang met hun melding. Uit de toelichtingen blijkt bijvoorbeeld dat een gesprek met de desbetreffende pleger(s) niet direct heeft geleid tot het beëindigen van het ongewenste gedrag. Een veelgenoemde reden voor het voortduren van het ongewenste gedrag van de pleger(s) is tevens dat de melder stelt dat er geen of te weinig actie ondernomen is na het doen van hun melding. Daarnaast kan worden afgeleid uit de gegeven antwoorden dat melders die ontevreden zijn met de behandeling van hun melding vaak te weinig of helemaal geen terugkoppeling hebben gehad, en niet voldoende op de hoogte zijn (gehouden) van de voortgang. Ook wordt regelmatig aangegeven door melders dat het proces lang of te lang wordt gevonden en voelen sommige melders zich niet serieus genomen. In een aantal gevallen werd de melder zelf overgeplaatst of stapte hij of zij vrijwillig op. Ten slotte blijkt dat, wanneer een vermoede misstand de leidinggevende aangaat, melders het in een aantal gevallen erg moeilijk vinden gehoor hiervoor te krijgen bij het management of leidinggevendenden hoger in de hiërarchie.

In de enquête is specifiek een vraag opgenomen voor de 112 respondenten die hebben aangegeven dat zij hebben gemeld bij de VPI binnen de organisatie. Aan hen is een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de ervaringen naar aanleiding van deze melding (Tabel 2.7). Ongeveer tweederde van de respondenten is het eens met de stellingen dat de VPI informatie en advies gaf over hoe te handelen, ondersteuning bood, en duidelijk heeft gemaakt of zij vertrouwelijk konden melden en wat dat precies inhoudt. Iets minder dan 4 op de 10 respondenten is het eens met de stellingen dat de VPI duidelijke uitleg gaf over wat hen te wachten stond in het meldproces en de melder op de hoogte hield van de voortgang. Ruim een kwart van de respondenten is het eens met de stellingen dat de VPI bescherming bood tegen negatieve gevolgen van hun melding en dat de VPI voldoende nazorg bood na afloop van het meldproces. Ten slotte geeft ruim 3 op de 10 respondenten aan dat de VPI in hun zaak heeft bemiddeld.

Tabel 2.7 De rol van de VPI

N=112	Mee eens	Tamelijk mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Tamelijk mee oneens	Mee oneens
De VPI gaf mij informatie en advies over hoe te handelen	34,8%	33,0%	17,9%	7,1%	7,1%
De VPI bood mij ondersteuning	42,0%	25,9%	18,8%	7,1%	6,3%
De VPI heeft duidelijk gemaakt of ik vertrouwelijk kon melden en wat dat precies inhoudt	33,9%	33,0%	16,1%	9,8%	7,1%
De VPI heeft in mijn zaak bemiddeld	16,1%	14,3%	33,9%	12,5%	23,2%
De VPI bood mij bescherming tegen mogelijke negatieve gevolgen van mijn melding	16,1%	11,6%	33,9%	17,9%	20,5%
De VPI gaf duidelijke uitleg over wat mij te wachten stond in het meldproces	21,4%	17,0%	33,0%	16,1%	12,5%
De VPI hield mij op de hoogte van de voortgang van het meldproces	17,9%	18,8%	24,1%	18,8%	20,5%
De VPI zorgde voor voldoende nazorg na afloop van het meldproces	16,1%	11,6%	22,3%	23,2%	26,8%

2.7 Deelconclusies hoofdstuk 2: het melden van misstanden

In dit hoofdstuk is ingegaan op het melden van misstanden. In deze paragraaf worden de bevindingen beknopt samengevat ten aanzien van de volgende onderzoeksvragen: Wat wordt in de praktijk intern gemeld? Waar, bij wie of bij welke instantie, is de melding gedaan? En, hoe worden door *melders* de meldprocedures en –instanties ervaren?

Maar liefst 2035 van de 7315 ondervraagde ambtenaren (bijna 28%) geeft aan dat zij zelf in de afgelopen twee jaar vermoedens hebben gehad van een misstand in hun werkomgeving. Veruit de meest voorkomende vermoede misstanden betreffen ongewenste omgangsvormen, discriminatie en/of intimidatie, waaronder vriendjespolitiek (44%), verspilling of wanprestatie (39%) en misbruik van bevoegdheden (34%). Corruptie of omkoping wordt weliswaar het minst genoemd (bijna 5%), maar alsnog gaat het hier om 96 ambtenaren die vermoedens hadden dat deze misstand zich voordeed in hun werkomgeving.

Van de ondervraagde ambtenaren die een misstand vermoede geeft de overgrote meerderheid van 93% aan dat ze de (vermoede) misstand kenbaar heeft gemaakt, ook al is dat niet altijd bij een officieel meldpunt: bijna 1 op de 3 van deze groep heeft de (vermoede) misstand alleen besproken met collega's of de betreffende pleger(s). Daar staat tegenover dat bijna 40% de (vermoede) misstand bij hun direct leidinggevende heeft gemeld. Ook ambtenaren die geen vermoeden van een misstand hebben, geven aan dat zij - als deze situatie zich wel zou voordoen - dit het meest waarschijnlijk zullen melden bij de leidinggevende. Voor het melden van een (vermoede) misstand

wenden 5,5% van de respondenten zich tot de VPI en 4% tot de VPOO. Weinig respondenten kiezen ervoor te melden buiten de organisatie.

Uit bovenstaand beeld blijkt dat relatief weinig ambtenaren (vermoede) misstanden melden bij de VPI. Hierbij is het van belang om op te merken dat minder dan de helft van de ondervraagde ambtenaren op de hoogte blijkt te zijn of er een VPI aanwezig is in hun organisatie. Daarnaast weten de meeste respondenten niet of de organisatie voorziet in rechtsbescherming van melders en welke mogelijkheden er zijn om anoniem of vertrouwelijk te melden. Het niet op de hoogte zijn van de precieze werking van het interne meldsysteem lijkt het meldproces te belemmeren. Dit blijkt ook uit de redenen die respondenten opgeven om een door hun vermoede misstand niet te melden bij een daartoe aangewezen instantie. Bovenaan staat het vermoeden dat met de melding toch niets wordt gedaan (door ruim 4 op de 10 respondenten genoemd) en de angst voor negatieve gevolgen voor henzelf (ook 4 op de 10) gevolgd door geen vertrouwen in de persoon/instantie aan wie gemeld zou moeten worden (3 op de 10). Ook het (waarschijnlijk) niet anoniem kunnen melden vormt voor een op de zes respondenten een reden om een vermoede misstand niet te melden. Uit bovenstaand beeld blijkt hoe belangrijk het is om het interne meldsysteem op orde te brengen, de bekendheid over de precieze werking in de organisatie te vergroten en om vertrouwen te kweken in het integriteits- en meldsysteem.

Aan de ondervraagde ambtenaren die een (vermoede) misstand hebben gemeld is gevraagd hoe zij de meldprocedures en –instanties ervaren. Op de vraag hoe tevreden of ontevreden zij zijn over hoe er met hun melding is omgegaan geeft bijna 4 op de 10 respondenten een positief antwoord en 1 op de 10 neutraal; daarentegen geeft de helft van de melders aan niet tevreden te zijn. De overige 10% van de melders is neutraal in hun antwoord op de vraag over hun tevredenheid over de omgang met hun melding. Uit de toelichting op dit oordeel blijkt dat melders die tevreden zijn voornamelijk als reden aanvoeren dat de misstand waarover zij hebben gemeld op een adequate wijze is afgehandeld. Ontevreden zijn melders voornamelijk omdat het ongewenste gedrag van de pleger(s) niet is gestopt en omdat in hun beleving er geen of te weinig actie is ondernomen na het doen van de melding. Als reden wordt daarnaast aangevoerd dat er vaak te weinig of helemaal geen terugkoppeling is gegeven, dat zij niet voldoende op de hoogte zijn (gehouden) van de voortgang, dat het proces (te) lang wordt gevonden of dat zij zich niet serieus genomen voelen. Deze antwoorden geven nogmaals aan dat de omgang met de melding van belang is, niet alleen in feitelijke zin, maar ook ten aanzien van de beleving van medewerkers hierover. De VPI kan hier een belangrijke rol bij spelen, zoals uit de onderstaande bevindingen blijkt.

Aan de 112 respondenten die gemeld hebben bij de VPI binnen de organisatie zijn voorts een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de ervaringen naar aanleiding van deze melding bij de VPI. Hieruit blijkt dat ongeveer tweederde van de respondenten het eens is met de stellingen dat de VPI informatie en advies gaf over hoe te handelen, ondersteuning bood, en duidelijk heeft gemaakt of zij vertrouwelijk konden melden en wat dat precies inhoudt. Iets minder dan 4 op de 10 respondenten antwoordt instemmend dat de VPI ook duidelijke uitleg gaf over wat hen te wachten

stond in het meldproces en de melder op de hoogte hield van de voortgang. Ruim een kwart van de respondenten is het eens met de stellingen dat de VPI bescherming bood tegen negatieve gevolgen van hun melding en dat de VPI voldoende nazorg bood na afloop van het meldproces. Opvallend is ten slotte dat ruim 3 op de 10 respondenten aangeeft dat de VPI in hun zaak heeft bemiddeld.

Hoofdstuk 3 Beleving van het interne meldsysteem

3.1 Inleiding

Wat ambtenaren vinden van het interne meldsysteem is een belangrijke indicatie voor hoe deze functioneert. In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord hoe Nederlandse ambtenaren tegen het functioneren van het huidige interne meldsysteem binnen hun organisatie aankijken en wat er volgens hun eventueel verbeterd kan worden. Daarbij wordt de rol van twee respondentgroepen uitgelicht: de VPI (paragraaf 3.2) en de leidinggevende (3.3). Bij deze twee groepen zouden de respondenten immers het eerst (moeten) melden wanneer zij te maken hebben met een (vermoede) misstand. Daarnaast heeft de organisatiecultuur ook een groot effect op het voorkomen van misstanden en de manier(en) waarop met misstanden omgegaan wordt, en de vigerende cultuur heeft zo een belangrijke invloed op het interne meldsysteem als geheel en de beleving hiervan door werknemers in de organisatie. In paragraaf 3.4 worden de antwoorden op stellingen die aan de respondenten zijn voorgelegd ten aanzien van de organisatiecultuur nader besproken. Ten slotte is aan de respondenten gevraagd een algeheel oordeel te geven ten aanzien van het interne meldsysteem en waar mogelijkheden liggen ter verbetering (3.5). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met enkele deelconclusies (3.6).

3.2 De rol van de VPI

Er zijn aan de respondenten die bekend zijn met de aanwezigheid van een VPI in hun organisatie (n=3311) vijftien stellingen voorgelegd over de inbedding, taken en reputatie van de VPI binnen hun organisatie (Tabel 3.1). Over de VPI laten de respondenten zich positief uit: er zijn meer ambtenaren met de stellingen ‘mee eens’ of ‘tamelijk mee eens’ dan ‘tamelijk mee oneens’ of ‘mee oneens’. Twee derde van deze groep respondenten geeft aan dat de VPI in hun organisatie gezien wordt als een meldpunt voor (vermoede) misstanden en ruim de helft zegt dit over de rol van de VPI als een klankbord voor advies ten aanzien van (vermoede) misstanden. Ook meer dan de helft ziet de VPI als onderdeel van het bredere integriteitsbeleid en laat zich positief uit over de laagdrempeligheid van de VPI. De zichtbaarheid en bekendheid van de VPI onder medewerkers binnen de organisatie scoort naar verhouding iets minder goed: ambtenaren zijn het hiermee iets vaker ‘tamelijk oneens’ of ‘oneens’ in vergelijking met de andere stellingen (ruim 26%). Voorts is het voor een groot deel van de respondenten onduidelijk wat het verschil is tussen de VPI en andere meldpunten: 22% antwoordt neutraal en 20% weet het niet of heeft geen mening. Daarnaast valt op dat, hoewel ambtenaren weten van het bestaan van een VPI in hun organisatie, dit niet hoeft te betekenen dat zij ook kennis hebben over wat deze precies doet. Over of de VPI goed handelt ten aanzien van (vermoede) misstanden in de

organisatie en of deze voldoende bescherming kan bieden aan melders is redelijk grote onbekendheid: bijna een kwart van de respondenten is het niet eens, maar ook niet oneens met deze stellingen en ruim een derde geeft aan het niet te weten of geen mening hierover te hebben.

Tabel 3.1 Stellingen over de inbedding, taken en reputatie van de VPI

N=3311	Mee eens	Tamelijk mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Tamelijk mee oneens	Mee oneens	Weet niet, geen mening
De VPI wordt in de organisatie gezien als een meldpunt voor (vermoede) misstanden	37,3%	29,8%	11,4%	3,3%	3,1%	15,1%
De VPI wordt in de organisatie gezien als een klankbord voor advies ten aanzien van (vermoede) misstanden	28,0%	28,6%	15,9%	4,3%	5,0%	18,3%
De VPI heeft repressieve taken, zoals het aannemen van meldingen en het doen van onderzoek	22,2%	25,1%	15,6%	5,9%	9,3%	21,9%
De VPI heeft preventieve taken, zoals advisering en voorlichting	24,1%	25,8%	15,4%	6,4%	8,6%	19,7%
De VPI bemiddelt voor de melders van misstanden in de organisatie	23,7%	26,7%	16,5%	4,7%	5,8%	22,6%
De VPI is voldoende zichtbaar en bekend onder de medewerkers binnen de organisatie	22,5%	23,2%	17,0%	12,1%	14,1%	11,1%
De VPI geniet vertrouwen en heeft een goede reputatie onder de medewerkers binnen de organisatie	24,4%	21,9%	20,1%	5,2%	5,8%	22,5%
De VPI heeft voldoende kennis en kwaliteit voor de aanpak van (vermoede) misstanden in de organisatie	21,7%	22,1%	19,5%	3,9%	3,4%	29,4%
De VPI hanteert een goede aanpak ten aanzien van (vermoede) misstanden in de organisatie	17,3%	17,1%	22,8%	3,6%	2,9%	36,4%
De VPI kan voldoende bescherming bieden aan melders van misstanden in de organisatie	13,0%	15,0%	22,6%	7,2%	7,9%	34,3%
De VPI is laagdrempelig genoeg voor medewerkers in de organisatie	25,5%	28,1%	15,6%	7,5%	5,5%	17,9%
De VPI heeft voldoende gezag en is op hiërarchisch niveau goed ingebed in de organisatie	16,1%	19,2%	20,8%	8,7%	8,3%	26,8%
De VPI kan voldoende onafhankelijk opereren van de ambtelijke en politieke top van de organisatie	16,2%	19,5%	20,6%	7,2%	8,3%	28,2%
De VPI zie ik als een onderdeel van het bredere integriteitsbeleid	27,2%	31,8%	15,9%	4,6%	4,6%	15,9%

Het is mij duidelijk wat het verschil is tussen de VPI en andere meldpunten wanneer ik een (vermoede) misstand wil melden	15,6%	20,1%	21,8%	9,7%	12,4%	20,3%
---	-------	-------	-------	------	-------	-------

Op vergelijkbare wijze is er aan alle respondenten - op de VPI's na - een aantal stellingen ten aanzien van de inbedding en taken van de VPI voorgelegd (Tabel 3.2). Er is een aantal stellingen waar ambtenaren het zeer vaak mee eens zijn. Zo is ruim 85% het ermee eens of tamelijk mee eens dat het belangrijk is dat een VPI over juridische kennis beschikt en hierover advies kan geven aan een respondent als hij of zij een melding zou doen; bijna 92% is het ermee eens of tamelijk mee eens dat de VPI een luisterend oor biedt; evenals bijna 92% van de respondenten die vinden dat de VPI goede begeleiding geeft bij het doen van een melding. Ook zijn respondenten van mening dat het makkelijker zou zijn om een misstand te melden wanneer dit bij de VPI zou kunnen (bijna 71% mee eens of tamelijk mee eens) of als zij de mogelijkheid hebben daarbij anoniem te blijven (ruim 65% mee eens of tamelijk mee eens). Ten slotte is ook ruim 62% het eens of tamelijk eens met het instellen van (slechts) één intern meldpunt: een centrale functionaris of instantie. Beduidend minder eens zijn de respondenten het met de stellingen dat het makkelijker zou zijn te melden als de VPI een bekende collega zou zijn (ruim 36% mee oneens), als de VPI een directe collega zou zijn die de situatie en werkomgeving goed kent (35,5% mee oneens) en als de VPI een positie in de top van de organisatie zou hebben (maar liefst 50% mee oneens). Bijna 56% is het in dat licht juist wel eens met de stelling dat het makkelijker zou zijn om naar de VPI te stappen om een (vermoede) misstand te melden als de VPI niet een collega (maar extern meldpunt) is.

Tabel 3.2 Stellingen over de inbedding, taken en reputatie van de VPI⁶

N=7315	Mee eens	Tamelijk mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Mee oneens	Weet niet, geen mening
Juridische kennis VPI belangrijk	60,8%	24,4%	7,6%	2,6%	4,6%
Luisterend oor VPI belangrijk	74,8%	17,9%	3,1%	,7%	3,5%
Begeleiding van VPI bij melding belangrijk	72,8%	19,0%	3,6%	,9%	3,6%
Melding makkelijker te melden als dit bij de VPI zou kunnen	48,0%	22,8%	16,6%	5,6%	7,0%
Melding makkelijker te melden als VPI extern (niet een collega) zou zijn	35,8%	19,9%	21,6%	16,9%	5,8%
Melding makkelijker te melden als VPI een bekende collega zou zijn	11,8%	16,3%	28,2%	36,2%	7,5%
Melding makkelijker als VPI een positie in de top van de organisatie zou hebben	6,6%	9,1%	24,3%	50,0%	10,0%

⁶ De categorie 'tamelijk mee oneens' en de categorie 'mee oneens' vallen hier samen als gevolg van een programmeerfout.

Melding makkelijker als VPI een directe collega zou zijn die mijn situatie en werkomgeving goed kent	11,6%	17,0%	27,6%	35,5%	8,3%
Melding makkelijker als ik anoniem zou kunnen blijven	40,0%	25,1%	19,5%	10,6%	4,9%
ik ben voorstander van (slechts) 1 intern meldpunt (een centrale functionaris of instantie)	40,8%	21,8%	17,9%	12,1%	7,4%

3.3 De rol van de leidinggevende

De leidinggevende speelt een belangrijke rol in het interne meldsysteem: bij hem of haar wordt het vaakst gemeld, en in het verlengde hiervan bleek ook dat ambtenaren het meest waarschijnlijk bij de leidinggevende zullen melden wanneer zij te maken krijgen met misstanden of er een vermoeden. Daarom is alle ambtenaren die geen leidinggevende functie hebben of VPI zijn (n=5840) een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de rol van de direct leidinggevende ten aanzien van (vermoede) misstanden in de organisatie en het melden daarvan (Tabel 3.3).

Over het geheel genomen blijkt dat bij elke stelling er een hoger percentage in de categorieën ‘tamelijk mee eens’ en ‘mee eens’ is dan in de categorieën ‘tamelijk mee oneens’ en ‘mee oneens’. Het best beoordeeld is de stelling dat de leidinggevende nooit onethisch of illegaal gedrag zal toestaan om organisatiedoelen te bereiken (ruim 65% (tamelijk) mee eens). Hieruit kunnen we opmaken dat de rol die de leidinggevende vervult binnen het interne meldsysteem over het algemeen positief beoordeeld wordt.

Wanneer we er echter vanuit gaan dat de eigenschappen die in deze stellingen terugkomen normen zouden moeten zijn om de leidinggevende de rol die hij of zij speelt in het meldsysteem goed te laten vervullen, dan is het belangrijk om op te merken dat bij elke stelling het percentage dat het met de stelling (tamelijk) oneens is toch tussen de 10 en 20 procent ligt en een flink deel van de respondenten een antwoord op onderstaande stellingen in het midden laat (niet mee eens, niet mee oneens). Meer dan 960 ambtenaren zijn van mening dat de leidinggevende niet voldoende oog heeft voor mogelijk ongewenst gedrag binnen de werkomgeving. Bijna 16% geeft daarnaast aan het (tamelijk) oneens te zijn met de stelling dat de leidinggevende adequaat reageert als zich een (vermoede) misstand in de organisatie heeft voorgedaan. Dat ruim 14% van mening is dat de direct leidinggevende niet het goede voorbeeld geeft wat betreft integriteit, is tevens noemenswaardig. Tot slot is opvallend dat bijna 19% van mening is dat de directe leidinggevende onvoldoende is toegerust om met een melding van een (vermoede) misstand om te gaan.

Tabel 3.3 Stellingen over de rol van de leidinggevende ten aanzien van misstanden

N=5840	Mee eens	Tamelijk mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Tamelijk mee oneens	Mee oneens
Mijn directe leidinggevende geeft wat betreft integriteit het goede voorbeeld	35,6%	28,4%	21,9%	8,4%	5,8%
Mijn directe leidinggevende zal nooit onethisch of illegaal gedrag toestaan om organisatiedoelen te realiseren	37,1%	28,0%	21,9%	8,4%	4,6%
Mijn directe leidinggevende heeft voldoende oog voor mogelijk ongewenst gedrag binnen de werkomgeving	27,5%	31,3%	24,7%	11,2%	5,3%
Mijn directe leidinggevende biedt mij een luisterend oor wanneer ik normafwijkend gedrag van collega's signaleer	31,6%	30,4%	24,8%	8,2%	5,1%
Mijn directe leidinggevende neemt meldingen van ongewenst gedrag van medewerkers serieus	34,6%	28,1%	27,0%	6,4%	4,0%
Mijn directe leidinggevende reageert adequaat als zich in de werkomgeving een (vermoede) misstand heeft voorgedaan	25,2%	26,0%	32,9%	9,9%	5,9%
Mijn directe leidinggevende is voldoende toegerust om met een melding van een (vermoede) misstand om te gaan	23,5%	25,0%	32,7%	11,9%	6,9%
Mijn directe leidinggevende schakelt bij een melding van een (vermoede) misstand in de regel een integriteitsfunctionaris of -instantie in	16,7%	16,0%	51,7%	7,7%	7,9%
Mijn directe leidinggevende gaat zorgvuldig om met de pleger van een misstand	24,5%	22,7%	42,7%	5,7%	4,5%
Mijn directe leidinggevende gaat zorgvuldig om met de melder van een misstand	27,1%	22,7%	38,1%	6,5%	5,6%

3.4 De rol van organisatiecultuur

Een gezonde organisatiecultuur is van groot belang voor het goed functioneren van het interne meldsysteem in de organisatie.⁷ Met uitzondering van de VPI zijn de respondenten (n=7315) stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de organisatiecultuur en het handelen van het management rondom misstanden in de organisatie (Tabel 3.4).

Enkele stellingen gaan over het melden in relatie tot de directe werkomgeving. Bijna de helft van de respondenten is het (tamelijk) eens dat het in de organisatie de bedoeling is een (vermoede) misstand aan de leidinggevende te melden. Voorts is ruim 44% van de ondervraagde ambtenaren van mening dat het zowel niet aanvaardbaar is om een (vermoede) misstand buiten de groep van collega's en/of

⁷ Zie bijvoorbeeld: Graaf, G. de (2007). *Wat valt er over melden te melden?* Amsterdam: Vrije Universiteit.

directe werkomgeving te melden, als om deze extern te melden, ook als dit intern niet mogelijk is.

Respondenten zijn minder stellig als het gaat om wat er na een melding gebeurt, binnen het meldproces. Voor de stellingen 'er wordt bij een melding een integriteitsfunctionaris of -instantie ingeschakeld'; er wordt zorgvuldig omgegaan met de pleger; en met de melder' valt op dat ruim de helft van de respondenten een neutraal antwoord geeft (niet mee eens, niet mee oneens): het lijkt er op dat respondenten hier niet zo goed antwoord op kunnen geven. Daarnaast is het voor een groot deel van de ondervraagde ambtenaren - ruim 60% (inclusief de neutrale categorie) - onduidelijk waar iemand in de organisatie een (vermoede) misstand kan melden.

Enkele stellingen gaan explicieter in op het handelen van het management rondom het melden van misstanden. De antwoorden zijn verdeeld en blijven wat in het midden. Op de stelling dat melden wordt aangemoedigd door het management geeft 39% het antwoord 'niet mee eens, niet mee oneens' en er zijn net iets meer positieve antwoorden (34% (tamelijk) eens) dan negatieve (27% (tamelijk) oneens). Wat positiever antwoorden de respondenten ten aanzien van de reactie van het management op misstanden. Ruim 46% meent dat signalen van medewerkers over een (vermoede) misstand door het management serieus worden genomen; bijna 37% dat het management adequaat reageert als zich een (vermoede) misstand heeft voorgedaan. Toch kiest ook hier zo'n 40% van de ondervraagde ambtenaren voor de neutrale categorie.

Enkele stellingen gaan over de vraag hoe anderen in de organisatie aankijken tegen de persoon van de melder. Ruim een derde van de ondervraagde ambtenaren (36%) is het niet eens met de stelling dat een melder in de organisatie wordt gezien als een opzettelijke onruststoker, 41% antwoordt in de midden categorie en toch nog 22% van de respondenten is wel de mening toegedaan dat melders gezien worden als onruststokers. Ook uit de volgende stelling blijkt dat melders niet altijd even positief worden beoordeeld: 21% is weliswaar van mening dat een melder wordt gezien als iemand die (wel) loyaal is aan de organisatie, maar ongeveer hetzelfde percentage (23%) is het niet met deze stelling eens. Voorts is bijna 15% de mening toegedaan dat een melder door zijn directe werkomgeving buiten de groep gesloten wordt, 30% vindt dat dit niet het geval is. Voor de laatste twee stellingen geldt dat ruim de helft (55%) in het midden blijft, zij antwoorden in de midden categorie 'niet mee eens, niet mee oneens'.

Tot slot is er ook gevraagd naar de meldcultuur binnen de organisatie. De beleving van de respondenten hierover is verdeeld. Op de stelling 'in mijn organisatie heerst een cultuur van horen, zien en zwijgen' antwoordt 28% bevestigend, 40% ontkennend en 32% neutraal; op de stelling 'in mijn organisatie wordt tussen de regels duidelijk gemaakt dat er geen prijs wordt gesteld op medewerkers die de vuile was buiten (willen) hangen' antwoordt 33% bevestigend, 32% ontkennend en ook ongeveer een derde van de ondervraagde ambtenaren geeft een neutraal antwoord.

Geconcludeerd kan worden dat lang niet overal, in elke overheidsorganisatie, sprake is van een bemoedigende meldcultuur.

Tabel 3.4 Stellingen over de organisatiecultuur en het handelen van het management rondom misstanden in de organisatie

N=7315	Mee eens	Tamelijk mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Tamelijk mee oneens	Mee oneens
In mijn organisatie is het uitdrukkelijk de bedoeling om een (vermoede) misstand in eerste instantie aan een leidinggevende te melden	30,3%	28,1%	28,8%	7,1%	5,6%
In mijn organisatie wordt het over het algemeen niet aanvaardbaar gevonden om een (vermoede) misstand buiten de groep van collega's en/of directe werkomgeving te melden	18,0%	26,1%	36,1%	13,2%	6,6%
In mijn organisatie wordt het over het algemeen niet aanvaardbaar gevonden om een (vermoede) misstand extern te melden, ook als dit intern, binnen de organisatie, niet mogelijk is	20,9%	23,5%	37,1%	12,0%	6,5%
In mijn organisatie wordt het melden van een (vermoede) misstand door het management aangemoedigd	11,5%	22,1%	39,3%	16,7%	10,3%
In mijn organisatie wordt bij een melding van een (vermoede) misstand in de regel een integriteitsfunctionaris of -instantie ingeschakeld	12,2%	19,8%	51,0%	8,9%	8,2%
In mijn organisatie wordt een melder gezien als een opzettelijke onruststoker	7,3%	15,1%	41,4%	22,3%	13,8%
In mijn organisatie wordt een melder gezien als iemand die loyaal is aan de organisatie	5,4%	15,8%	55,4%	15,3%	8,1%
In mijn organisatie wordt een melder door zijn directe werkomgeving buiten de groep gesloten	4,5%	10,3%	54,9%	18,9%	11,3%
In mijn organisatie heerst een cultuur van horen, zien en zwijgen	9,0%	18,8%	31,9%	24,5%	15,7%
In mijn organisatie wordt tussen de regels duidelijk gemaakt dat er geen prijs wordt gesteld op medewerkers die de vuile was buiten (willen) hangen	12,7%	20,9%	34,2%	19,7%	12,5%
In mijn organisatie worden signalen van medewerkers over een (vermoede) misstand door het management serieus genomen	14,8%	31,4%	37,2%	10,5%	6,2%
In mijn organisatie reageert het management adequaat als zich in de werkomgeving een (vermoede) misstand heeft voorgedaan	11,7%	25,2%	44,4%	11,9%	6,9%
In mijn organisatie is het duidelijk waar iemand een (vermoede) misstand kan melden	14,6%	24,8%	30,6%	18,9%	11,2%
In mijn organisatie wordt zorgvuldig omgegaan met de pleger van een misstand	11,4%	21,0%	55,3%	7,6%	4,7%
In mijn organisatie wordt zorgvuldig omgegaan met de melder van een misstand	12,4%	21,4%	51,2%	8,6%	6,4%

3.5 Beoordeling en mogelijkheden voor verbetering volgens ambtenaren

Respondenten zonder leidinggevende functie en die niet VPI zijn (n=5840), is gevraagd een beoordeling te geven van de interne meldprocedures in de organisatie. In totaal vindt ruim 18% van de respondenten de huidige interne meldprocedures in de organisatie goed of erg goed, maar aan de andere kant is er ook ruim 20% die vindt dat deze slecht of erg slecht zijn. Verder heeft een groot gedeelte van de respondenten een neutrale mening (36%), weet het niet of heeft geen mening hierover (26%). Bijna 32% ervaart verder knelpunten of problemen in de interne meldprocedures van zijn of haar organisatie, tegenover 68% die 'nee' antwoordt op deze vraag.

Verbeterpunten ten aanzien van de interne meldprocedures die ambtenaren aangeven bij de toelichting zijn de volgende: veruit de grootste groep ambtenaren noemt een grotere bekendheid geven aan de procedures en meldinstanties. Het feit dat vele respondenten tevens aangeven dat zij naar hun idee niet voldoende op de hoogte zijn om de vraag te beantwoorden, wijst eigenlijk ook in deze richting. Daarnaast wordt een betere bescherming van de melder door een substantiële groep genoemd. Relatief veel respondenten geven aan dat procedures en/of instanties in hun organisatie ontbreken. Daarmee samenhangend wordt wel regelmatig de wens uitgesproken voor een onafhankelijke, zelfstandige en externe meldinstantie. Breder, maar ook vager, is de wens voor een cultuuromslag.

3.6 Deelconclusies hoofdstuk 3: beleving van het interne meldsysteem

In deze afsluitende paragraaf wordt samenvattend weergegeven hoe ambtenaren tegen het functioneren van het huidige interne meldsysteem binnen hun organisatie aankijken en wat er volgens hun eventueel verbeterd kan worden. Als eerste wordt er op de rol van de VPI en de leidinggevende ingegaan en worden deze uitgelicht, gevolgd door de beleving van de vigerende organisatiecultuur in relatie tot het melden van misstanden. Als laatste wordt ingegaan op het oordeel ten aanzien van het interne meldsysteem en waar ambtenaren zelf mogelijkheden zien ter verbetering hiervan.

Ten aanzien van de inbedding, taken en reputatie van de VPI binnen de organisatie komt de volgende beleving naar voren. Ambtenaren die bekend zijn met de aanwezigheid van een VPI in hun organisatie laten zich over het algemeen positief uit over de VPI en zijn in meerderheid van mening dat de VPI in de organisatie als een meldpunt voor (vermoede) misstanden wordt gezien en/of als een klankbord voor advies ten aanzien van (vermoede) misstanden. Ook ziet ruim de helft de VPI als onderdeel van het bredere integriteitsbeleid en zijn zij tevreden over de laagdrempeligheid van de VPI. De zichtbaarheid en bekendheid van de VPI onder medewerkers binnen de organisatie scoort naar verhouding iets minder goed. Voorts is het voor een groot deel van de respondenten onduidelijk wat het verschil is tussen de VPI en andere meldpunten en valt op dat, hoewel ambtenaren weten van het bestaan van een VPI in hun organisatie, dit niet hoeft te betekenen dat zij ook kennis

hebben over wat deze precies doet. Over of de VPI goed handelt ten aanzien van (vermoede) misstanden in de organisatie en of deze voldoende bescherming kan bieden aan melders is redelijk grote onbekendheid.

Ook aan alle ondervraagde ambtenaren is gevraagd wat zij belangrijk (zouden) vinden als het gaat om de rol van de VPI. De overgrote meerderheid antwoordt dat het belangrijk is dat een VPI over juridische kennis beschikt en hierover advies kan geven aan respondent als hij of zij een melding zou doen evenals dat de VPI een luisterend oor biedt en goede begeleiding geeft bij het doen van een melding. Ook dat het makkelijker zou zijn te melden wanneer dit bij de VPI zou kunnen of de mogelijkheid daarbij anoniem te blijven worden belangrijk gevonden. Ruim de helft is van mening dat het makkelijker zou zijn om naar de VPI te stappen om een (vermoede) misstand te melden als de VPI niet een directe collega is en hiervoor zijn duidelijk meer voorstanders te vinden dan voor een VPI die wel een (directe of bekende) collega is, of iemand die zich in de top van de organisatie bevindt. Ten slotte is ruim 62% van de respondenten voor het instellen van (slechts) één intern meldpunt (een centrale functionaris of instantie).

De leidinggevende speelt een belangrijke rol in het interne meldsysteem: bij hem of haar wordt het vaakst gemeld, en in het verlengde hiervan bleek ook dat ambtenaren het meest waarschijnlijk bij de leidinggevende zullen melden wanneer zij te maken krijgen met misstanden of er een vermoeden. Meer dan de helft van de ondervraagde ambtenaren zijn tevreden te noemen over hun direct leidinggevende als het gaat om voorbeeldgedrag te aanzien van integriteit, oog en oor hebben voor mogelijk ongewenst gedrag binnen de werkomgeving en een adequate reactie als zich een (vermoede) misstand in de organisatie heeft voorgedaan. Ook is een groot deel van mening dat hun leidinggevende zorgvuldig omgaat met zowel de melder als de pleger van een misstand. Veel respondenten zijn niet op de hoogte of hun leidinggevende bij een melding van een (vermoede) misstand in de regel een integriteitsfunctionaris of -instantie inschakelt, en het valt op dat 2 op de 10 van mening is dat de direct leidinggevende onvoldoende is toegerust om met een melding van een (vermoede) misstand om te gaan.

Ook een gezonde organisatiecultuur is van groot belang voor het goed functioneren van het interne meldsysteem in de organisatie. Naar voren komt dat het melden van een (vermoede) misstand buiten de groep van collega's en de leidinggevende om over het algemeen niet aanvaardbaar wordt gevonden. Een groot deel van de ondervraagde ambtenaren vindt niet dat er sprake is van een organisatiecultuur waarin melden wordt aangemoedigd en het melden van misstanden de melder in dank wordt afgenomen. Het beeld dat verder uit de antwoorden naar voren komt is dat respondenten niet zo goed weten wat er gebeurt buiten de eigen werkomgeving na het doen van een melding, binnen het meldproces zelf, bijvoorbeeld of er bij een melding een integriteitsfunctionaris of -instantie wordt ingeschakeld en hoe het management reageert op een (vermoede) misstand. Dit blijkt ook uit het feit dat het voor meer dan de helft van de ondervraagde ambtenaren niet precies duidelijk is waar iemand in de organisatie een (vermoede) misstand kan melden.

Wanneer gevraagd wordt in het algemeen een beoordeling te geven van de interne meldprocedures in de organisatie blijkt dat bijna 2 op de 10 respondenten hierover positief oordeelt en ruim 2 op de 10 negatief. Het grootste deel van de ondervraagde ambtenaren heeft hierover echter een neutrale mening, weet het niet of heeft geen mening. Een derde van de respondenten ervaart knelpunten of problemen in de interne meldprocedures van zijn of haar organisatie. Het belangrijkste verbeterpunt dat wordt aangedragen is het geven van een grotere bekendheid aan de procedures rondom het melden van misstanden en de betrokken meldinstanties. Daarnaast wordt door een substantiële groep een betere bescherming van de melder genoemd. Breder, maar ook vager, wordt soms aangegeven dat een cultuuromslag nodig is. Ten slotte wordt door een deel van de ondervraagde ambtenaren de wens uitgesproken voor een onafhankelijke, zelfstandige en/of externe meldinstantie.

Hoofdstuk 4 De beleving van leidinggevenden over hun rol als intern meldpunt

4.1 Inleiding

In de eerdere hoofdstukken kwam al aan de orde dat leidinggevenden een grote rol spelen in het interne meldsysteem en werd belicht hoe ondergeschikten aankijken tegen leidinggevenden en management als intern meldpunt. In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de beleving van de leidinggevenden en andere meldpunten zoals de Vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen (VPOO) of andere integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen of leden van de ondernemingsraad (OR). Centrale vragen zijn: In hoeverre zijn leidinggevenden als meldpunt voorbereid op de rol die zij spelen in het interne meldsysteem (paragraaf 4.2) en hoe zien zij hun rol als intern meldpunt (4.3)? Hoeveel en welke signalen van (vermoede) misstanden ontvangen leidinggevenden en andere meldpunten van ondergeschikten, met wie nemen zij dan contact op om te overleggen over deze melding en waarom (4.3)? En, welke problemen en knelpunten ervaren leidinggevenden doordat zij op afdelingsniveau verschillende rollen vervullen op het gebied van integriteit, hoe beoordelen zij de huidige situatie en wat kan er worden verbeterd aan het meldsysteem (4.4)? Het hoofdstuk sluit af met deelconclusies (4.5).

4.2 Voorbereiding van leidinggevenden op de rol als intern meldpunt

Aan leidinggevenden is gevraagd of zij voorbereid zijn op hun rol als meldpunt voor hun ondergeschikten (Tabel 4.1, n=1427). Opvallend is dat driekwart van de leidinggevenden niet op een aanvullende of specifieke manier is voorbereid op deze rol. Ook blijkt uit de antwoorden dat minder dan 1 op de 12 leidinggevenden een cursus of training heeft gehad; aan intervisie of intercollegiaal overleg heeft deelgenomen; of specifieke informatie of instructies heeft ontvangen van de werkgever. In de laatste categorie stellen sommigen dat zij de rol als intern meldpunt niet vervullen, dus als zodanig niet voorbereid hoeven te worden. Daarnaast stellen sommigen dat zij door ervaring al voldoende zijn uitgerust voor hun rol als meldpunt.

Tabel 4.1 Voorbereiding van leidinggevenden op hun rol als intern meldpunt

N=1427	Niet	Wel
Ik ben niet op een aanvullende of specifieke manier voorbereid op deze rol	25,4%	74,6%
Ik heb een cursus of training gehad ter voorbereiding op deze rol	91,5%	8,5%
Ik heb deelgenomen aan intervisie of intercollegiaal overleg ter voorbereiding op deze rol	91,9%	8,1%
Ik heb specifieke informatie en instructies ontvangen van mijn werkgever	92,1%	7,9%
Anders	92,9%	7,1%

4.3 Leidinggevenden over hun rol als meldpunt

Hoe ziet of zou hun rol als meldpunt voor hun ondergeschikten er volgens leidinggevenden zelf uit moeten zien? Hiervoor zijn zeven stellingen voorgelegd (Tabel 4.2, n=1427). Ook leidinggevenden zelf zien een grote rol voor zichzelf weggelegd als intern meldpunt. Ondanks dat (bijna) de helft van de leidinggevenden regelmatig duidelijk maakt dat hun ondergeschikten ook bij een ander meldpunt in de organisatie terecht kunnen, zoals bijvoorbeeld de VPI, heeft tweederde van de leidinggevenden het liefst dat zij in eerste instantie worden ingelicht. Bijna 8 op de 10 leidinggevenden vindt het bovendien vervelend als zij niet op de hoogte zouden zijn van een melding van een (vermoede) misstand in zijn of haar afdeling of team.

De leidinggevenden zijn ook bevraagd over de rol van andere meldpunten zoals de VPI. Een minderheid van de leidinggevenden (21%) is van mening dat het beter zou zijn als de VPI alleen een klankbord zou zijn dan (ook) een meldpunt, 42% vindt van niet en 37% is het met deze stelling niet eens, maar ook niet oneens. Een vergelijkbare verhouding tekent zich af bij de stelling dat het beter zou zijn als medewerkers elders zouden melden, aangezien de zorg-rol die de leidinggevende vervult: hier is 24% het mee eens of tamelijk mee eens tegenover ruim 42% die vindt van niet en 34% geeft een neutraal antwoord. Wel moet daarbij worden opgemerkt dat tweederde van de leidinggevenden zegt dat zij zichzelf niet als alleen verantwoordelijk zien in het meldproces: 66% is het namelijk eens of tamelijk eens is met de stelling dat hij of zij altijd een melding zou doen elders in de organisatie wanneer zich misstanden zouden voordoen binnen hun afdeling of het team.

Tabel 4.2 Stellingen over de rol van de leidinggevende ten aanzien van misstanden

N=1427	Mee eens	Tamelijk mee Eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Tamelijk mee oneens	Mee oneens
Ik maak regelmatig duidelijk dat als er iets misgaat in mijn team/afdeling, dit in eerste instantie bij mij gemeld moet worden	32,5%	33,9%	21,0%	6,9%	5,7%
Ik maak regelmatig duidelijk dat als er iets misgaat in mijn team/afdeling, dat mijn medewerkers ook terecht kunnen bij andere meldpunten in de organisatie	22,6%	28,4%	28,5%	12,5%	8,0%
Ik maak regelmatig duidelijk dat als er iets misgaat in mijn team/afdeling, dat mijn medewerkers ook terecht kunnen bij de Vertrouwenspersoon Integriteit	23,7%	22,7%	29,4%	11,4%	12,9%
Een Vertrouwenspersoon Integriteit zou beter alleen een klankbord kunnen zijn dan (ook) een meldpunt	7,6%	13,1%	36,9%	25,4%	17,0%
Vanwege mijn zorg-rol voor mijn medewerkers, vind ik het beter dat mijn medewerkers misstanden ergens anders melden, bijvoorbeeld bij een Vertrouwenspersoon Integriteit	7,7%	16,3%	33,8%	28,5%	13,7%

Ik vind het vervelend als ik niet op de hoogte zou zijn van een melding van een (vermoede) misstand in mijn afdeling/team	49,6%	29,8%	14,5%	3,1%	3,0%
Als zich misstanden voordoen binnen mijn team/afdeling, zal ik daarvan altijd melding doen elders in de organisatie	37,2%	28,9%	24,9%	5,1%	3,9%

4.4 Meldingen en het afhandelen daarvan

Aan leidinggevenden, VPOO en integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen en OR leden (N=2066) is gevraagd hoe vaak zij in de afgelopen twee jaar meldingen of signalen van (vermoede) misstanden ontvangen van medewerkers of ondergeschikten (Tabel 4.3). Bijna 3 op de 10 van deze meldpunten zegt hierop 'ja' (N=603). Van de bovengenoemde meldpunten geeft 55% aan dat het hierbij ging om ongewenste omgangsvormen, discriminatie en/of intimidatie. Misbruik van bevoegdheden werd daarna het meest bij hun gemeld (34%). In 19 gevallen (ruim 3%) ging het om een signaal (van een vermoeden) van corruptie of omkoping.

Tabel 4.3 Ontvangen signalen van (vermoede) misstanden door leidinggevenden en andere meldpunten

N=2066	Nee	Ja
Heeft u in de afgelopen twee jaar meldingen of signalen van (vermoede) misstanden ontvangen van medewerkers of ondergeschikten?	70,8%	29,2%

N=603	Niet	Wel
corruptie/omkoping	96,8%	3,2%
fraude, diefstal of verduistering	82,1%	17,9%
dubieuze beloften of giften	86,6%	13,4%
onverenigbare functies en bindingen	79,6%	20,4%
misbruik van (toegang tot) informatie	85,6%	14,4%
misbruik van bevoegdheden	66,0%	34,0%
ongewenste omgangsvormen, discriminatie en/of intimidatie	45,1%	54,9%
verspilling of wanprestatie	73,8%	26,2%
misdragingen in eigen tijd	89,6%	10,4%
Anders ⁸	90,9%	9,1%

Van de leidinggevenden en andere meldpunten die te maken hebben gehad met een signaal van een (vermoede) misstand, heeft 29% wel eens contact opgenomen met de VPI om de melding of het signaal van deze (vermoede) misstand te bespreken en/of af te handelen. Van deze meldpunten geeft daarentegen 46% aan dat hij of zij nooit contact heeft gehad met de VPI in de organisatie. Daarnaast geeft 25% van deze groep aan dat zij geen contact hebben gehad met de VPI omdat die er niet is in hun organisatie.

Aan de meldpunten die wel contact hebben gehad met de VPI is gevraagd waarom zij contact opnamen met de VPI en hoe dit contact volgens hun verliep. Niet iedereen

⁸ De toelichting die respondenten konden geven bij de categorie 'anders' ontbreken helaas in het databestand.

heeft deze vraag beantwoord (n=130, bijna 22%). In Tabel 4.4 is te zien dat de voornaamste redenen om contact op te nemen met de VPI overleg of advies (36%) of het bespreken en/of melden van een probleem of misstand zijn (32%). Periodiek overleg is daarna de voornaamste reden (14%) gevolgd door de reden dat dit volgens de procedure moest (7%). De overige categorie bestaat uit diverse redenen, die niet altijd te maken hebben met dit onderzoek. Op het tweede deel uit de vraag, over hoe het contact verliep, hebben slechts 37 respondenten geantwoord: 28 (76%) van hen vond het contact goed.

Tabel 4.4 Redenen voor leidinggevenden en andere meldpunten om contact op te nemen met de VPI

N=130	Aantal
Ik wilde een probleem/misstand bespreken en/of melden	42
Voor overleg/advies	47
Het hoort bij mijn functie om periodiek te overleggen	18
Volgens de procedure moest ik de VPI inschakelen	9
Ik heb iemand doorverwezen naar de VPI	3
Nagaan of klachten/problemen bekend zijn bij VPI	2
Integriteitsbeleid bespreken	2
Overig	7

Ook anderen dan de VPI kunnen zijn benaderd met betrekking tot de (vermoede) misstand (Tabel 4.5). Bijna 57% van de leidinggevenden, VPOO en integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen en OR leden die te maken hebben gehad met een signaal van een (vermoede) misstand (n=356) heeft wel eens contact opgenomen met een persoon of een instantie – anders dan de VPI – om een melding of signaal van een (vermoede) misstand te bespreken en/of af te handelen. Op de vraag wie of welke instantie dit was, waarom contact opgenomen werd en hoe dit contact verliep wordt allereerst duidelijk dat veruit het meeste contact werd opgenomen (30%) met de leidinggevende (dit kan dus ook de leidinggevende van de leidinggevende zijn). In de categorie ‘overig’ valt een heel scala aan verschillende instanties, even vaak intern als extern, zoals de Raad van Toezicht, de ambtelijke top, externe meldpunten zoals private (advies)bureaus of het meldpunt discriminatie. Geen van deze antwoorden wordt vaker genoemd dan 5 keer.

Tabel 4.5 Persoon of instantie- anders dan de VPI- waarmee contact is opgenomen

N=356	Aantal
Leidinggevende	107
Directie	34
Collega	27
Bureau Integriteit / Bureau Interne Zaken / Bureau Intern Onderzoek	22
OR / MR	20
Vertrouwenspersoon	20
P&O / HRM	19
Vakbond	17
Juridisch medewerker / advocaat / rechter	14
Opsporingsinstantie / OM	12
Bedrijfsarts / bedrijfspsycholoog	11
Externe en/of landelijke contactpersoon	8
Bestuurder	7
Overig	39

De open vraag waarom contact met deze persoon of instantie werd opgenomen, is door minder respondenten in deze groep beantwoord (n=45). De antwoorden lopen uiteen, waarbij wij onderscheid hebben gemaakt in twee categorieën: functionele redenen en het aankaarten van problemen (Tabel 4.6). Onder de eerste categorie valt de wens om advies in te winnen bij een instantie of persoon of om bijvoorbeeld een casus te bespreken. Dit betreft de voornaamste reden die is aangegeven. In de tweede categorie vallen de antwoorden van respondenten die een probleem wilden aankaarten. Ondanks dat een aantal respondenten niet specifiek aangeeft welke problemen ze heeft aangekaart, geven anderen wel informatie. Dit heeft meestal betrekking op het type misstand of integriteitsschending, maar ook blijkt dat een klacht over de leidinggevende reden was om contact op te nemen met een andere persoon of instantie.

Tabel 4.6 Redenen van contact met de persoon of instantie, anders dan de VPI⁹

N=45	Aantal
Advies / sparren / informatie / casus bespreken	29
Problemen aankaarten, algemeen	17
Misbruik financiële middelen/misbruik positie/fraude /diefstal//corruptie/misdrijf	11
Ongewenste intimiteiten/ongewenste omgangsvormen/ intimidatie/discriminatie	7
Pesten	2
Agressie	2
Klacht over leidinggevende	6

Op de vraag hoe dit contact verliep, geeft een groot gedeelte van de respondenten (43 van de 95=45%) aan dat dit goed verliep. Diegenen die minder tevreden waren, gaven aan dat er geen of te weinig terugkoppeling was of dat zij het idee hadden dat er niets met het geval gedaan is. Ook was de reactie soms niet adequaat of liep het gehele proces moeizaam.

⁹ De aantallen in deze tabel tellen niet op naar 100% omdat de antwoorden zijn gecodeerd naar het type informatie dat werd gegeven. Een (1) respondent kan m.a.w. meerdere redenen hebben gegeven.

Er zijn verschillende redenen waarom leidinggevend en andere meldpunten geen contact opnemen met een ander persoon of instantie na het ontvangen van een signaal van een (vermoede) misstand (Tabel 4.7, n=194). De belangrijkste reden die wordt aangegeven is het feit dat de melding in vertrouwen of vertrouwelijk was gedaan (bijna 23%). Van de meldpunten geeft 18% voorts aan dat zij geen contact met anderen hebben opgenomen omdat het zijn of haar verantwoordelijkheid was om de (vermoede) misstand en de melding/het signaal daarvan af te handelen en bijna 19% stelt dat hij of zij wist hoe hij of zij met de melding om moest gaan. Daarnaast kan een rol spelen dat zij de misstand zelf of het signaal daarover niet ernstig genoeg vonden (bijna 10%), bijvoorbeeld omdat het geen strafbaar feit betrof (ruim 10%). Of, dat het niet (meer) nodig was om elders te melden omdat iemand anders dat al had gedaan (ook ruim 10%) of omdat de misstand al afdoende was afgehandeld of opgelost (16%).

Voor ruim 22% van deze meldpunten geldt dat zij geen vertrouwen heeft in de persoon of instantie met wie contact opgenomen zou moeten worden. Slechts een enkeling geeft aan dat de omslachtigheid van de meldprocedure een rol heeft gespeeld. Opvallend is daarnaast dat ook onder deze groep respondenten de angst voor negatieve gevolgen voor henzelf een rol speelt: bijna 20% geeft deze reden op om niet te melden. De angst voor negatieve gevolgen kan ook het team/afdeling betreffen (bijna 6%), net als de angst voor de reputatie van het team/afdeling (ruim 5%) of de organisatie (3,6%). Uit de categorie ‘anders’ komt naar voren dat tevens in enkele gevallen de melding onjuist bleek te zijn of er gebrek aan bewijs was. Verder zijn de meeste antwoorden te plaatsen bij de categorieën in de tabel, maar geven meldpunten met name aan dat zij bang waren voor de negatieve gevolgen.

Tabel 4.7 Redenen om signaal of misstand niet elders te melden

N=194	Niet	Wel
Het is mijn verantwoordelijkheid om de (vermoede) misstand en de melding/het signaal daarvan af te handelen	82,0%	18,0%
Ik wist hoe ik met de (vermoede) misstand en de melding/het signaal daarvan omgaan	81,4%	18,6%
De melding was aan mij in vertrouwen/trouwelijk gedaan	77,3%	22,7%
Ik wilde mijn/het betreffende team/afdeling beschermen tegen de gevolgen van het in de organisatie kenbaar maken van de melding	94,3%	5,7%
Ik vond het niet ernstig genoeg	90,2%	9,8%
Het betrof geen strafbaar feit	89,7%	10,3%
Ik had geen vertrouwen in de persoon/instantie met wie ik contact zou moeten opnemen	77,8%	22,2%
Ik was bang voor de negatieve gevolgen voor mij zelf	80,4%	19,6%
Ik kan het goed met de pleger (s) vinden	99,5%	0,5%
Ik maakte me zorgen over de gevolgen voor de pleger(s)	96,9%	3,1%
Ik wilde de reputatie van mijn/het betreffende team/afdeling niet in gevaar brengen	94,8%	5,2%
Iemand anders had de misstand al gemeld	89,7%	10,3%
De meldingsprocedure is omslachtig	98,5%	1,5%
Ik wil mijn organisatie niet in een kwaad daglicht stellen	96,4%	3,6%
De misstand was al afdoende afgehandeld/opgelost	84,0%	16,0%
Anders	79,9%	20,1%

4.5 Beoordeling en mogelijkheden voor verbetering volgens leidinggevenden en andere meldpunten

Aan alle ambtenaren die meewerkten aan dit onderzoek is gevraagd naar de beoordeling van de huidige situatie van de interne meldprocedures in de organisatie en welke knelpunten of problemen zij ervaren. Vervolgens is de vraag voorgelegd welke verbeterpunten zij zien. De antwoorden hierop kwamen aan de orde aan het einde van hoofdstuk 3 (paragraaf 3.5). In dit hoofdstuk sluiten we af met het beeld dat leidinggevenden, de VPOO en integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen en OR leden (ofwel andere meldpunten, m.u.v. de VPI) hebben van de interne meldprocedures.

Uit de antwoorden blijkt dat een derde (33%) van de leidinggevenden en andere meldpunten (n=1475) de huidige situatie van de interne meldprocedures in de organisatie positief beoordeelt. Ruim 15% vindt de huidige situatie slecht (10,5%) of erg slecht (5%), en de grootste groep geeft een neutraal antwoord (40%). Daarmee zijn zij gemiddeld wel positiever dan ambtenaren zonder leidinggevende functie of functie als (ander) meldpunt. Hetzelfde beeld komt naar voren ten aanzien van het ervaren van knelpunten of problemen. Ongeveer driekwart van de leidinggevenden en andere meldpunten geeft aan geen knelpunten of problemen te ervaren en 26,5% van deze groep geeft aan van wel.

Wat voor verbeterpunten ten aanzien van de interne meldprocedures worden door leidinggevenden en deze meldpunten genoemd?

Ruim de helft van hen die verbeterpunten zien, geeft in de toelichting aan dat er meer bekendheid met de procedures en de meldinstanties dient te komen. ‘Communicatie’ is een woord dat hierbij redelijk vaak genoemd wordt. Over hoe dit gedaan zou kunnen worden is men het niet eens. De één stelt dat een regelmatig terugkerend bericht op intranet voor werknemers voldoende zou moeten zijn, de ander zoekt het toch eerder in trainingen en workshops. Enkelingen stellen expliciet dat het hogere management aan de verspreiding dient bij te dragen. Hiermee kan het vertrouwen in de procedures en binnen de organisatie vergroot worden. Anderen noemen de mogelijkheid om zaken meer anoniem binnen het team te bespreken, zodat daar lessen uit getrokken zouden kunnen worden.

De hoge drempel om (vermoede) misstanden te melden, een veel gesignaleerd probleem, kan eveneens tegengegaan worden door beter geïnformeerde werknemers. De bescherming en het waarborgen van anonimiteit voor melders zijn twee belangrijke aandachtspunten die daarbij genoemd worden. Ten aanzien van het proces na de melding dient er volgens leidinggevenden en de andere meldpunten meer garantie gegeven te worden dat het aangegeven misstand ook daadwerkelijk onderzocht gaat worden, en wanneer dit gebeurt, en dat dit niet al te lang op zich zou moeten laten wachten. Ook voldoende terugkoppeling is een terugkerend thema.

Een relatief grote groep geeft overigens aan dat er volgens hen geen (duidelijk) protocol is voor het melden van misstanden en dat er in hun organisatie

onduidelijkheid bestaat over waar werknemers kunnen melden in hun organisatie, waarbij een groot gedeelte aangeeft dat die duidelijkheid er wel zou moeten komen. Daarnaast is deze groep over het geheel genomen voorstander van een centraal meldpunt. In hoeverre een meldpunt voldoende onafhankelijk van het (hogere) management kan opereren, is daarbij een regelmatig terugkerende zorg onder deze groep van leidinggevenden, VPOO's en integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen en OR leden.

4.6 Deelconclusies hoofdstuk 4: de beleving van leidinggevenden en andere meldpunten over hun rol als intern meldpunt

In dit hoofdstuk kwam de beleving aan de orde van de leidinggevenden en andere meldpunten zoals de Vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen (VPOO) of andere integriteits-functionarissen, personeelsfunctionarissen of OR leden. In deze paragraaf wordt een samenvatting gegeven van de bevindingen.

Opvallend is dat driekwart van de leidinggevenden niet op een aanvullende of specifieke manier is voorbereid op deze rol. Voorts heeft minder dan 10% van de leidinggevenden een cursus of training gehad; aan intervisie of intercollegiaal overleg deelgenomen, of specifieke informatie of instructies ontvangen van de werkgever. Dit is opvallend te meer omdat ook leidinggevenden een grote rol voor zichzelf weggelegd zien als intern meldpunt. Ondanks dat (bijna) de helft van de leidinggevenden regelmatig duidelijk maakt dat hun ondergeschikten ook bij een ander meldpunt in de organisatie terecht kunnen, zoals bijvoorbeeld VPI, heeft de meerderheid van de leidinggevenden het liefst dat zij in eerste instantie worden ingelicht en zouden zij het bovendien vervelend vinden als zij niet op de hoogte zouden zijn van een melding van een (vermoede) misstand in hun afdeling of team. Wel moet daarbij worden opgemerkt dat ook twee derde van de leidinggevenden zegt dat zij een melding zouden doen elders in de organisatie wanneer zich daadwerkelijk misstanden voordoen. Ten aanzien van de rol van de VPI vindt 2 op de 10 leidinggevenden dat het beter zou zijn als de VPI alleen een klankbord zou zijn dan (ook) een meldpunt, 4 op de 10 is niet deze mening toegedaan en ongeveer hetzelfde aandeel neemt hierover een neutraal standpunt in.

Bijna 3 op de 10 leidinggevenden, VPOO en integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen en OR leden hebben in de afgelopen twee jaar meldingen of signalen van (vermoede) misstanden ontvangen van medewerkers of ondergeschikten. Hierbij ging het meestal om ongewenste omgangsvormen, discriminatie en/of intimidatie. Misbruik van bevoegdheden werd daarna het meest bij hun gemeld. In enkele gevallen ging het om een signaal (van een vermoeden) van corruptie of omkoping.

Van deze leidinggevenden en andere meldpunten heeft bijna 3 op de 10 wel eens contact opgenomen met de VPI om de melding of het signaal van deze (vermoede)

misstand te bespreken en/of af te handelen. Bijna de helft heeft nooit contact gehad met de VPI in de organisatie. Een kwart van deze groep geeft aan dat zij geen contact hebben gehad met de VPI omdat die er volgens hen niet is in hun organisatie. Aan de meldpunten die wel contact hebben gehad met de VPI is gevraagd waarom zij contact opnamen met de VPI en hoe dit contact volgens hun verliep. De voornaamste redenen om contact op te nemen was overleg of advies of het bespreken en/of melden van een probleem of misstand. Ondanks dat maar een klein deel antwoord gaf op de vraag hoe het contact verliep, geeft het merendeel daarvan hierop een positief antwoord.

Ook andere personen en/of instanties dan de VPI worden door leidinggevenden en andere meldpunten benaderd wanneer zij geconfronteerd worden met een (vermoede) misstand. Meestal gaat het dan om (andere) leidinggevenden waarmee contact wordt gezocht om dezelfde reden als met de VPI, namelijk de wens om advies in te winnen of om de casus te bespreken.

Er zijn verschillende redenen waarom leidinggevenden en andere meldpunten geen contact opnemen met een ander persoon of instantie na het ontvangen van een signaal van een (vermoede) misstand. De belangrijkste reden die wordt aangegeven door bijna 23% van deze respondenten is het feit dat de melding in vertrouwen of vertrouwelijk was gedaan, gevolgd door ruim 22% die stelt dat zij geen vertrouwen heeft in de persoon of instantie met wie contact opgenomen zou moeten worden. Voorts geeft 18% aan dat zij geen contact met anderen hebben opgenomen omdat het zijn of haar verantwoordelijkheid was om de (vermoede) misstand en de melding/het signaal daarvan af te handelen en omdat hij of zij wist hoe zij met de melding om moest gaan (19%). Opvallend is daarnaast dat ook onder deze groep respondenten de angst voor negatieve gevolgen voor henzelf een rol speelt: bijna 20% van de leidinggevenden, VPOO en integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen en OR leden geven deze reden op om niet te melden.

Ook is aan leidinggevenden en de andere meldpunten gevraagd hoe zij de huidige situatie van de interne meldprocedures in de organisatie beoordelen. Een derde oordeelt positief, ruim 15% vindt de huidige situatie slecht, en – opvallend genoeg – geeft ook onder deze groep het grootste deel (4 op de 10) een neutraal antwoord. Voorts geeft ruim een kwart aan knelpunten of problemen te ervaren. Het belangrijkste verbeterpunt dat (ook) door hen wordt genoemd is dat er meer bekendheid met de procedures en de meldinstanties dient te komen. Dit kan ook de drempel verlagen om (vermoede) misstanden te melden. Hierbij zijn ook de bescherming van en het waarborgen van anonimiteit voor melders twee belangrijke aandachtspunten. Ten aanzien van het proces na de melding dient er volgens leidinggevenden en de andere meldpunten meer garantie gegeven te worden dat het aangegeven misstand ook daadwerkelijk onderzocht gaat worden, waarbij voldoende terugkoppeling een belangrijk aandachtspunt vormt.

Een relatief grote groep van leidinggevenden, VPOO's en integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen en OR leden geeft overigens aan dat er volgens hen geen

(duidelijk) protocol is voor het melden van misstanden en dat er in hun organisatie onduidelijkheid bestaat onder werknemers over waar zij kunnen melden in hun organisatie. Binnen deze groep wordt over het geheel genomen gepleit voor één centraal meldpunt in plaats van meerdere meldpunten. Dit hangt samen met een door sommigen expliciet uitgedrukte zorg of een (intern) meldpunt voldoende onafhankelijk van het (hogere) management kan opereren.

4.7 Afsluiting deel I: genoemde verbeterpunten ten aanzien van de interne meldprocedures en – systemen

De knelpunten en verbeterpunten die aangegeven worden door leidinggevenden en andere meldpunten zoals VPOO's en integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen en OR leden komen overeen met de antwoorden van de overige ondervraagde ambtenaren (paragraaf 3.5) en geven een redelijk volledig beeld van wat er aan het huidige meldsysteem mankeert en wat er verbeterd kan worden ten aanzien van interne meldprocedures. De verbeterpunten sluiten ook aan op de eerdere conclusies in hoofdstuk 2 over de redenen van medewerkers om (vermoede) misstanden niet te melden en de ervaringen met de meldinstanties van medewerkers die wel gemeld hebben. Hieruit bleek onder meer dat de belangrijkste reden voor medewerkers om een door hun vermoede misstand niet te melden bij een daartoe aangewezen instantie het vermoeden is dat er toch niets met hun melding wordt gedaan, en, dat medewerkers die wel melden tevreden of ontevreden zijn afhankelijk van de beleving over of hun melding adequaat is afgehandeld of niet.

Opgesomd zijn de belangrijkste verbeterpunten:

- ✓ Meer bekendheid met de procedures en de meldinstanties;
- ✓ Meer duidelijkheid over de bescherming van en het waarborgen van anonimiteit voor melders;
- ✓ Garantie dat de melding serieus wordt onderzocht;
- ✓ Voldoende terugkoppeling over wat er met de melding en de afhandeling daarvan wordt gedaan;
- ✓ Duidelijke visie op de situering en inbedding van een meldinstantie: normaal is melden via de leidinggevende, maar omdat er situaties zijn waarin dat niet wenselijk is, moet er een ander meldpunt zijn, dat zo onafhankelijk mogelijk van het management van de organisatie kan opereren.

In het volgende deel wordt ingegaan op de beleving van de vertrouwenspersonen Integriteit (VPI) en medewerkers van centrale interne meldpunten. Aan het einde van dit rapport worden op basis van alle bevindingen (uit de survey en de interviews) aanbevelingen gedaan over het interne meldsysteem van de overheid.

**DEEL II: BEVINDINGEN VAN INTERVIEWS EN ENQUÊTE
ONDER VERTROUWENSPERSONEN INTEGRITEIT EN
MEDEWERKERS VAN CENTRALE INTERNE MELDPUNTEN**

Hoofdstuk 5 Interviews en enquête onder vertrouwenspersonen Integriteit en medewerkers van centrale interne meldpunten. Onderzoeksoptzet.

5.1 Onderzoeksvragen deel II

In dit gedeelte van het onderzoek staat het functioneren van VPI's binnen de Nederlandse overheid centraal. Om dat te kunnen analyseren zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

1. Hoe wordt de rol van VPI in de praktijk ingevuld; bestaat die uit het voeren van gesprekken (waaronder sparren over mogelijke integriteitkwesaties), het geven van advies, doorverwijzen, innemen van meldingen, adviseren, management, verzorgen van communicatie over vertrouwenswerk, het geven van voorlichting aan bijvoorbeeld leidinggevenden, etc.?
2. Zijn er naast vertrouwenspersonen voor ongewenste omgangsvormen (VPOO's) ook speciale vertrouwenspersonen voor integriteit (VPI's) aangesteld in Nederlandse overheidsorganisaties, of is er sprake van een combinatiefunctie (vertrouwenspersoon voor zowel OO als I zaken)?
3. Heeft de VPI een duidelijke plek binnen het bredere integriteitsbeleid van de organisatie en op welke wijze draagt de VPI bij aan dit beleid? Wat zijn de contacten tussen de VPI en overige organisatiemedewerkers en met wie en op welke manier wordt er met betrekking tot het integriteitsbeleid samengewerkt?
4. Aan welke kwalificaties voldoen VPI's, hoe en waarop worden ze geselecteerd en hoeveel tijd, budget en middelen hebben zij gekregen voor het vertrouwenswerk en is dit volgens hen voldoende?
5. Welke probleem- en knelpunten ervaren VPI's? Bijvoorbeeld op het punt van vertrouwelijkheid en de wens van anonimiteit van de potentiële melders, etc. Wat zien zij als de belangrijkste voorwaarden om deze knelpunten te overkomen?
6. Wat kunnen we op basis van de antwoorden op bovenstaande vragen zeggen over wat werkt, en wat kan er verbeterd worden ten aanzien van interne meldprocedures?

Om bovenstaande vragen te beantwoorden zijn in totaal 25 interviews afgenomen met individuen die op een bepaalde manier betrokken zijn bij interne meldsystemen integriteit en integriteitsbeleid binnen Nederlandse overheidsorganisaties. Onder de geïnterviewden bevonden zich voornamelijk interne vertrouwenspersonen maar ook externe vertrouwenspersonen, medewerkers van meldpunten en coördinatoren integriteitsbeleid.

Van de 25 geïnterviewden hebben 14 een opleiding bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) gevolgd. Uit het contactbestand van BIOS zijn

willekeurig mensen benaderd. Daarnaast zijn willekeurig overheidsorganisaties benaderd met de vraag of een VP of medewerker van het meldpunt aan het onderzoek mee zou willen werken. De mensen die aan het onderzoek hebben meegewerkt waardeerden de noodzaak van het onderzoek.

De interviewvragen waren semi-open waarbij de gegeven antwoorden leidend waren voor de volgorde van de vragen. Dit past bij het exploratieve karakter van dit onderzoek. Als leidraad voor de interviews is een vragenlijst opgesteld die is toegevoegd als bijlage 3. In ieder interview zijn ten minste al deze vragen gesteld.

Alle interviews zijn op geluidsband opgenomen en letterlijk uitgeschreven. De uitwerkingen van de interviews zijn in sommige gevallen opgestuurd naar de respondenten voor mogelijk commentaar. De geluidsopnames worden vernietigd. Er is toegezegd dat niets in de onderzoeksverslagen herleidbaar is naar specifieke individuen of organisaties.

5.2 Interviewanalyse

Om cross-case patronen te vinden, raadt Eisenhardt (1989: 541) technieken aan die de onderzoeker dwingen verder te gaan dan de eerste indrukken:

‘Overall, the idea behind these cross-case searching tactics is to force investigators to go beyond initial impressions, especially through the use of structured and diverse lenses on the data. These tactics improve the likelihood of accurate and reliable theory, that is, a theory with a close fit with the data. Also, cross-case searching techniques enhance the possibility that the investigators will capture the novel findings which may exist in the data.’

Meestal worden wetenschappers na het afnemen van een groot aantal exploratieve semi-open interviews overspoeld door een enorme hoeveelheid informatie. Zo ook in dit geval (de interviewverslagen bestaan in totaal uit meer dan 150.000 woorden). De suggestie van Miles en Huberman (1994) om een zogenaamd monster-grid te gebruiken, is in dit onderzoek toegepast: op één as van de grid staan de 25 respondenten, op de andere as staan de verschillende inhoudelijke categorieën. Deze categorieën zijn gebaseerd op en komen voornamelijk overeen met de gestelde vragen tijdens het interview. Ook zijn er naar aanleiding van de gegeven antwoorden extra categorieën toegevoegd. Een aantal van deze categorieën is: ‘wenselijkheid combinatie OO en I’, ‘ervaren knelpunten’, ‘waarover worden VP’s benaderd’, ‘kan er vertrouwelijk gemeld worden’. De cellen van de grid zijn niet gevuld met getallen maar met woorden, namelijk letterlijke citaten uit de interviews (Swamborn 2003: 16). Uit deze grid zijn patronen onttrokken die weer tegen de data zijn afgezet. Dit inductieve proces is meerdere malen herhaald door de verschillende onderzoekers die aan het project meewerkten. Op basis hiervan is dit concept rapport geschreven. Eisenhardt (1989: 541) stelt dat:

‘From the within-site analysis plus various cross-site tactics and overall impressions, tentative themes, concepts, and possibly even relationships emerge. The next step of this highly iterative process is to compare systematically the emergent frame with the evidence from each case in order to assess how well or poorly it fits with case data. The central idea is that researchers constantly compare theory with data-iterating toward a theory which closely fits the data. A close fit is important to building good theory because it takes advantage of the new insights possible from the data and yields an empirically valid theory.’

De analyse van de kwalitatieve data werd bemoeilijkt door het hoge aantal contingenties. Als bijvoorbeeld een scheiding van OO en I in combinatie met een externe VPI goed lijkt te werken bij een bepaalde overheidsorganisatie, hoeft dat bij een andere overheidsorganisatie niet óók het geval te zijn. Bovendien komen de inschattingen of een meldprocedure goed werkt of niet, van de geïnterviewden zelf. Het gaat dan ook met name om de *verbanden binnen* iedere afzonderlijke casus, de within-case analyse. Verder is ook gekeken naar welke geïnterviewden negatief waren over hoe een en ander loopt in de eigen organisatie - zoals een beperkt aantal meldingen per jaar - versus degenen die positief zijn over het functioneren van VPI's in de eigen organisatie. Wat valt op als deze gevallen tegen elkaar worden afgezet? Welke oorzaken kunnen voor de verschillende oordelen gevonden worden?

Verder werd gedurende de analyse van dit onderzoek voortdurend de hoofdvraag gesteld: hoe functioneert de interne meldprocedure en welke verbeteringen zijn mogelijk? Bij de verbeteringen gaat het om de *effectiviteit* van het meldsysteem integriteit. In iedere organisatie gaat wel eens iets mis. Daarom is het van belang dat datgene wat misgaat niet alleen aanhangig wordt gemaakt, maar dat er vervolgens ook adequaat met de potentiële melder wordt omgegaan. Mede omdat de stap van informatie inwinnen bij een VPI naar het doen van een daadwerkelijke melding verschillende uitdagingen voor de potentiële melder met zich mee brengt. De (emotionele) drempels om een vertrouwenspersoon te benaderen zijn vaak hoog; dat bleek uit de interviews, maar dat is ook bekend uit veel ander onderzoek. Dit is ook een van de hoofdconclusies van het kwantitatieve gedeelte. *Het belangrijkste is uiteindelijk die drempels zo laag mogelijk te maken.* Daar is de onderstaande analyse met name op gericht.

De citaten van de geïnterviewden worden weergegeven in *Italics*. Hierbij is soms de spreektaal van de geïnterviewden door de onderzoekers aangepast naar schrijftaal ten gunste van de leesbaarheid van het rapport.

5.3 Enquête

Na bovenstaande kwalitatieve analyse, heeft er een grote survey plaatsgevonden onder Nederlandse ambtenaren middels het flitspanel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 7452 ambtenaren hebben deze enquête ingevuld, zie deel 1 van dit rapport. Van deze 7452 respondenten, waren 137 VPI. Deze respondenten hebben aparte vragen gekregen. In bijlage 1 zijn deze vragen terug te vinden. Merk op dat ook hier veel open vragen zijn gesteld.

Onder de 137 VPI's zaten 65 VPI's die in het onderwijs werken. Deze worden apart geanalyseerd, omdat het omgaan met meldingen die collega's of de organisatie betreffen, anders zijn dan meldingen over schendingen tussen leerlingen (al zal blijken dat de verschillen in de meeste gevallen zeer klein zijn; dat zagen we ook al in deel A van dit rapport). Hieronder staan de functies van de 137 VPI's die in dit onderzoek zijn meegenomen. In de rest van het rapport zal in tabellen een onderscheid gemaakt worden tussen 'andere' VPI's en 'onderwijs' VPI's, waarmee bedoeld wordt op respectievelijk de VPI's die niet in het onderwijs werkzaam zijn en diegene die dat wel zijn.

Tabel 5.1 Officiële functie VPI

Categorie	Frequentie
- ONDERWIJS -	
Onderwijs: leerkracht	52
Onderwijs: interne begeleiding	11
Onderwijs: studieadviseur	2
Totaal	65
- OVERIG -	
Politieke ondersteuning	5
Beveiliging en politie	11
Gezondheidszorg	3
P&O-medewerker	7
Beleidsmedewerker	3
Secretaresse	2
Vertrouwenspersoon	4
Juridisch medewerker	3
Adviseur	3
Directie	5
Teamleider/afdelingshoofd	17
Geen andere functie	2
Rest	7
Totaal	72

Hoofdstuk 6 Wat direct opvalt

6.1 Intermezzo: in het oog springende bevindingen uit de analyse

Wat direct opviel bij de analyse van de interviews was de enorme verscheidenheid in de wijze waarop overheidsorganisaties invulling hebben gegeven aan de inrichting van hun interne meldsysteem. Onder meldsysteem verstaan wij de wijze waarop binnen de organisatie het intern melden van een vermoeden van een integriteitsschending is georganiseerd. Van het meldsysteem maken regelingen (zoals de interne meldprocedure en richtlijnen voor VPI's) en de functionarissen die een rol hebben bij het melden (bijvoorbeeld de VPI's of leidinggevenden), deel uit.

Het is overigens ook nadrukkelijk de bedoeling van de wetgever dat alle overheidsorganisaties voor een eigen invulling van hun meldsysteem kunnen kiezen. Voor overheidsorganisaties is het op grond van de wet slechts verplicht om een meldprocedure te hebben, op grond waarvan ambtenaren hun vermoedens van een misstand kunnen melden. Verder hebben de verschillende sectoren afgesproken dat er een VPI moet worden aangesteld. Voor het overige wordt de inrichting van het meldsysteem overgelaten aan de organisatie zelf, die hierdoor één en ander op maat kan maken en kan afstemmen op de eigen behoefte en organisatie. Hierdoor zijn er grotere en kleinere verschillen in de meldsystemen binnen de overheid en verschillen de regelingen, waaronder ook de meldprocedures. Verder is soms gekozen voor een vertrouwenspersoon die alleen integriteit in zijn pakket heeft en soms integriteit en ongewenste omgangsvormen combineert (verder: VPOO+I). Soms is een vertrouwenspersoon extern en soms intern, soms is er zowel een interne (of meerdere interne VP's) en is er ook een (centrale) externe VP. Soms fungeren VPI's als meldpunt en soms niet en in een enkel geval, bij grote organisaties, is er daarnaast nog een ander centraal intern meldpunt. En soms is er ook nog een extern meldpunt benoemd, bijvoorbeeld de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (voorheen: CIO) voor het Rijk en politie, waarbij ook de provincies zich aan hebben gesloten. Een enkele organisatie heeft een eigen extern meldpunt benoemd.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is het belang van een meldsysteem als onderdeel van een integraal integriteitsbeleid van een overheidsorganisatie.

De precieze invulling kan verschillen, zolang integriteit in het algemeen - en melden in het bijzonder - de aandacht krijgt. *'Belangrijk is natuurlijk, is er een visie? Hoe wordt het uitgedragen door het management? De rol van die leidinggevende is heel erg belangrijk. Dus het uitgangspunt is, je kunt beter voorkomen dan genezen. Dus je wilt in principe een integere organisatie creëren. Dat wil niet zeggen dat er dan nooit iets gebeurt, maar je wil zoveel mogelijk voorkomen dat er zich incidenten voordoen. Dat kun je doen door te investeren in een integere organisatie. Dat betekent ook dat je bijtijds handhaaft wanneer dat nodig is.'*

Organisaties die het minste aandacht hebben voor vertrouwenspersonen en de meldprocedure – bijvoorbeeld doordat de VPI weinig tijd voor zijn/haar werkzaamheden kan vrijmaken of wanneer er op het totaal aantal werknemers weinig VPI's beschikbaar zijn – lijken ook daadwerkelijk het minste aantal meldingen te hebben. In die zin is aandacht voor de VPI in de organisatie een graadmeter voor hoe serieus het integriteitsbeleid in de organisatie wordt genomen. Daarbij gaat het er niet om of er veel of weinig op papier is vastgelegd door de organisatie. Papieren regelingen alleen lossen niets op; dat doen uiteindelijk de vertrouwenspersonen zelf. Hierbij is de organisatiecultuur ten aanzien van integriteit en het meldsysteem van groot belang. Neem als voorbeeld het bedrijf Enron dat de meest uitgebreide integriteitscode van alle beursgenoteerde Amerikaanse bedrijven had. Uiteindelijk is het ten onder gegaan aan malversaties en uiteenlopende integriteitsschendingen. Organisatie-ethici stellen vaak: 'a code is nothing, coding is everything.'

Van groot belang voor het functioneren van het interne meldsysteem – waar vertrouwenspersonen deel van uitmaken – is de waarde die de top van de overheidsorganisatie aan integriteit hecht. Een adequaat opgezette structuur met genoeg aangestelde VPI's heeft weinig zin als er verder in de organisatie geen belang aan integriteit wordt gehecht. In deze omstandigheden kan het hebben van VPI's binnen de organisatie verkeerde verwachtingen wekken bij medewerkers. Omgekeerd blijkt dat wanneer de organisatie als geheel waarde hecht aan integriteit, de VPI en het gehele meldsysteem beter functioneren. Het meldsysteem moet passen binnen het integrale integriteitsbeleid. Het doel van het integriteitsbeleid moet uiteindelijk zijn een zo integer mogelijke overheid met een zo klein mogelijke hoeveelheid schendingen, niet het hebben van zoveel mogelijk meldingen.

Een goed meldsysteem verhoogt het aantal meldingen. Als de VPI wordt aangesteld louter omdat het een verplichting is en de VPI verder geen instructies krijgt en niet of nauwelijks wordt geëvalueerd, duidt dat op een cultuur waar het thema integriteit niet hoog op de agenda staat. In een dergelijke cultuur wordt minder gemeld en wordt een VPI minder vaak opgezocht om twijfels te bespreken. Het valt te verwachten dat in een dergelijke cultuur meer schendingen ongestoord plaatsvinden.

De VPI's zijn een onderdeel van het gehele meldsysteem en daarmee van het gehele integriteitsbeleid van de overheidsorganisatie. Mede hierdoor achten VPI's melden in de lijn – bij de eigen leidinggevende – de meest wenselijke weg. Uit eerdere enquêtes bleek dat ambtenaren dat ook vinden. Los van het meldsysteem en de precieze rol van de VPI, blijft het van belang dat werknemers, en vooral leidinggevenden, getraind en geschoold worden in de omgang met mogelijke integriteitsschendingen. Hiertoe moet helder zijn wat hun rol in het meldsysteem inhoudt; kortweg, wat is hun functie binnen het geheel en hoe verhouden functionarissen zich tot elkaar?

De specifieke invulling van het systeem hangt ook af van vele andere factoren en contingenties. Binnen een ministerie kan bijvoorbeeld op goede gronden voor een andere invulling worden gekozen dan binnen een politieorganisatie. De aard van de werkzaamheden en de organisatiecultuur verschillen dermate dat een eventueel uniform meldsysteem daar geen rekening mee zou kunnen houden.

Hoofdstuk 7 De invulling van de VPI rol

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de invulling van de VPI rol centraal en wordt de eerste deelvraag beantwoord: “Hoe wordt de rol van VPI in de praktijk ingevuld; bestaat die uit het voeren van gesprekken (waaronder sparren over mogelijke integriteitkwesties), het geven van advies, doorverwijzen, innemen van meldingen, adviseren, management, verzorgen van communicatie over vertrouwenswerk, het geven van voorlichting aan bijvoorbeeld leidinggevenden, etc.?” Eerst staan de activiteiten van de VPI centraal. Daarna wordt besproken waarover VPI’s benaderd worden.

7.2 Invulling van de rol van VP

De voornaamste invulling van de rol van VP is dat van klankbord gevolgd door adviespunt. In de praktijk worden VPI’s door werknemers benaderd over een breed scala aan onderwerpen. Het is vervolgens aan de VPI om te bepalen of het werkelijk een integriteitskwestie betreft. De meeste tijd van de VPI gaat dan ook zitten in het voeren van gesprekken. *‘Het voeren van gesprekken. Ja, daar gaat de meeste tijd in zitten.’* Daarbij gaat het er om een luisterend oor te bieden. *‘Wat mij goed doet is wanneer ik door te luisteren of door te klankborden of soms door een advies te geven, dat ik mensen die al langere tijd eigenlijk met hun ziel onder de arm lopen, dat ik die na dat gesprek weer vrolijk zie rondlopen. Dat is heel fijn. Die mensen zijn gewoon dankbaar, want die zitten dan echt in een soort van doodlopende tunnel. Met dat gesprek help je ze daaruit. En dat is toch een eenvoudige aanpak, een simpel gesprek, om zoiets op te lossen.’*; *‘Heel veel mensen hebben gewoon aan één gesprek ook genoeg. Dan hebben ze hun dingen verteld en dan zijn ze zo dankbaar. Door je verhaal te doen orden je je gedachten.’*; *‘Maar ik heb het een paar keer gehad dat we zaten te praten en in één geval zei de betrokkene ook, toen ik vroeg wat wil je dat ik ermee doe, dat hij blij was dat hij zijn hart heeft kunnen luchten. Daar wilde hij het verder ook bij laten en dat is dus zo gebeurd. Ik heb daar meer als klankbord gefungeerd.’*; *‘We maken meestal een afspraak op kantoor. Het proces wat ik dan altijd doe is vragen van waarom heb je me opgezocht, wat is er? Dan wordt er verteld en dan luister ik en dan luister ik en dan luister ik.’*; *‘In eerste instantie een klankbord, gewoon mensen hun verhaal laten doen, bevestigen dat ze niet gek zijn en dat het niet normaal is wat er gebeurt. Als je daarin mensen kunt ondersteunen dan neemt dat vaak al heel veel weg.’*

Aangezien het bieden van een luisterend oor in veel gevallen volstaat, blijven de meeste contacten ook beperkt tot één gesprek en leiden die lang niet altijd tot het doen van een formele melding door de betrokken medewerker. *‘De meeste zaken waren met*

het eerste gesprek afgedaan, de overige met het tweede gesprek.’ Maar dat hangt wel af van het type klacht. Een eerste gesprek kan ook zodanig ordenend werken bij de medewerker dat het verduidelijkt of deze iets wil ondernemen door bijvoorbeeld een melding te doen. ‘Wat ik vaak merk is dat ze in een eerste gesprek gewoon zeggen, ik wil helemaal niks; ik wil het alleen maar kwijt. En dat ze in het tweede gesprek daar al makkelijker mee omgaan en dat ze inderdaad mee willen werken aan een oplossing en ook anderen daarbij willen betrekken. Dus je moet het even de tijd geven.’

Enerzijds zijn de eerste gesprekken er dus voor om als klankbord te fungeren en een luisterend oor te bieden. Anderzijds is het ook zaak te achterhalen wat er nu precies aan de hand is, waarbij de vertrouwenspersoon gedurende het gesprek alert moet blijven. *‘Het begint natuurlijk met het luisterend oor en het aanhoren en het doorvragen en het analyseren van wat er speelt en van daaruit neem je een adviserende houding aan, of puur een begeleidende houding aan.’; ‘Wat ik lastig vind is inschatten wat de persoon echt wil. Wat de ware motieven zijn. Want in de loop der jaren heb ik het meegemaakt dat we hier iemand aan tafel hadden die ons ging gebruiken als, nou ja, als je alles hebt geprobeerd en je vangt overal bot, dan kun je ook nog altijd terecht bij de vertrouwenspersoon. Dus dat mensen je voor hun karretje willen spannen. Daar moet je alert op zijn. Wat ik ook moeilijk vind is wanneer mensen, die van een ander iets komen aanklaarten, maar in het gesprek blijkt dat ze zelf óók alles behalve zuiver in de leer zijn. Want je moet ze de spiegel voorhouden. Dat doe ik wel, maar dat is soms best wel moeilijk.’; ‘En wat ik ook heel erg belangrijk vind is heel realistisch weergeven wat de vervolgstappen zijn en tegen welke onmogelijkheden je vaak aanloopt.’* Ook moeten de grenzen van wat de vertrouwenspersoon voor de potentiële melder kan betekenen helder aangegeven worden. *‘Maar ik word niet op een gegeven moment degene die het probleem voor je gaat oplossen, want dat moet je eigenlijk zelf oplossen. Maar ik ga ze wel ondersteunen en daar sturen waar ik kan, waar dat mogelijk is.’*

Vervolgens komt er een advies in een of andere vorm; meestal mondeling, soms schriftelijk. *‘De vrager kan er belang bij hebben om het schriftelijk vast te leggen, maar ik vind ook dat wij dat moeten doen. Zeker met het oog op een zekere consistentie.’*

Een enkeling beschouwt de VPI functie als die van bemiddelaar. Dat is opvallend omdat de bestaande regelingen daar niet toe oproepen. Een voorbeeld uit de OO sfeer: *‘Als mensen eerder met elkaar in gesprek waren gegaan, echt in gesprek, dan hadden heel veel dingen voorkomen kunnen worden. En dat vind ik gewoon heel lastig. Bij de gesprekken waar ik dus weleens bij zit omdat ik daarvoor gevraagd ben, een gesprek met een leidinggevende en een collega bijvoorbeeld waar iemand problemen mee heeft, die het pestgedrag veroorzaakt, als toehoorder zit ik daar dan bij en dan denk ik, waarom zijn die mensen niet eerder met elkaar in gesprek gegaan? Want ik noem dat dan steeds van, we zitten nog steeds heel vaak “achterop die golf”, en ik zou als vertrouwenspersoon zo graag eens “voorop die golf” zitten, dus voordat het echt uit de hand loopt. Dat je dan al een gesprek kunt hebben gehad en dat je dan ook al als vertrouwenspersoon mee zou kunnen gaan in een gesprek met een leidinggevende en*

een collega, bijvoorbeeld.’ Deze invulling van de VPI rol – het zijn van bemiddelaar – is zowel voor ongewenste omgangsvormen als andere integriteitszaken niet aan te raden.

7.3 Waarover VP’s worden benaderd

Ook wat betreft de frequentie waarmee de VP benaderd wordt, is er veel variatie in de antwoorden van de geïnterviewden. Bij een aantal organisaties vinden ongeveer evenveel gesprekken over OO-gerelateerde zaken als I-gerelateerde zaken plaats. Er zijn ook organisaties waar geen of nauwelijks integriteitsgesprekken plaats hebben gevonden. Dat is opmerkelijk omdat het hierbij soms grote overheidsorganisaties betreft waar zeker integriteitskwesaties moeten spelen. *‘Over niets, ze worden niet benaderd. Ik denk ook wel dat het zo is dat een heleboel dingen al heel lang op een bepaalde manier gebeuren, dat niet iedereen zich bewust is dat het ook wel eens integriteitskwesaties kunnen zijn, maar dat het op een gegeven moment een soort cultuur wordt bijna.’*

Veel voorkomend is ook dat er arbeidsrechtelijke conflicten spelen. Door de betrokkene wordt dit al snel in de sfeer van integriteit getrokken. *‘Dus er zijn ook voldoende gesprekken bij waarbij je aan het einde van het eerste gesprek moet concluderen van, nou ja, dit zit hem dus niet in OO, dit zit hem dus niet in een integriteitsschending, maar dit heeft te maken met hoe jij met je leidinggevende of met je collega’s omgaat. Het zit hem in de arbeidsrechtelijke sfeer.’* Dat dit gebeurt is eenvoudig te verklaren. Als iets als “niet eerlijk” wordt ervaren, valt het al snel onder (een breed opgevatte uitleg van) integriteit. *‘Wat er gemeld wordt, is ook nog heel vaak een arbeidsconflict. Onder het mom van I maar het is dan meer een arbeidsconflict.’; ‘Eigenlijk waren al die gesprekken van het afgelopen jaar geen echte omgangsvormen, maar strijd tussen organisatie, tussen een chef en medewerker, eigenlijk kwam het daar voortdurend op neer. Dat mensen op zoek waren naar nog een medestander. Die hadden al de bond ingeschakeld en de bedrijfsmaatschappelijk werker, en kwamen er dan toch nog niet uit met hun leidinggevende. En als je doorvroeg, dan was het een rechtspositioneel probleem waarbij ze aan het zoeken waren van, wie kan mij het beste helpen? Want als je dan zei van, heeft hij je beledigd, heeft hij je onheus behandeld? Dan was het eigenlijk allemaal niet nee, maar ik ben ontzettend kwaad want, nou ja, promoties die niet doorgaan of voorrang geven aan andere collega’s, dat soort dingen speelden dan allemaal.’; ‘Wij hadden op een gegeven moment veel van dit soort gesprekken met collega’s die in de arbeidsrechtelijke sfeer in de problemen kwamen en daardoor hebben wij ook echt gevraagd, van wij moeten een vast aanspreekpunt bij P&O krijgen, waar we dan naartoe kunnen doorverwijzen.’*

Als het om I gaat worden VPI’s over van alles benaderd: belangenverstrengeling, fraude, dienstreizen die als privé-vakantie worden gebruikt, etc.. *‘Ik word regelmatig benaderd. Dan moet je denken aan: mag ik een bepaald bijbaantje doen of ik heb hier*

een geschenk gekregen, mag ik dat aannemen? Ja, dat soort dingen. Mijn vrouw werkt bij een partij uit de markt, kan dat?'; 'Dat gaat van mensen die veel te laat komen en te vroeg weggaan. Dat zijn dan anderen die daarover komen melden. Eigenlijk heel veel richting dat soort zaken zoals op de zaak dingen bestellen en die dan privé mee naar huis nemen, dat soort dingen. De lichtere integriteitsschendingen.'

De citaten hierboven laten overigens nogmaals zien dat een VPI vaak benaderd wordt als klankbord. Er wordt advies over integriteit gevraagd, niet een melding over een andere medewerker gedaan. Vaak betreft dat advies ook de integriteit van degene zelf die de VPI heeft benaderd – zoals vragen over een bijbaan, geschenk, etc.. Dat is opvallend omdat de meeste regelingen een VPI hebben ingesteld juist om te bevorderen dat medewerkers intern over anderen melden en om melders te beschermen. Nu blijkt dus ook een behoefte in organisaties om een klankbord te hebben, en om eigen vragen en dilemma's met iemand door te kunnen spreken. Vaak zijn er in organisaties wel veel integriteitsregels, maar lang niet iedereen is helder hoe daarmee om te gaan.

Uit de enquête blijkt duidelijk dat VPI's hun meeste tijd besteden aan "luisterend oor". Dit ondersteunt het beeld dat naar voren komt uit de interviews dat de voornaamste invulling van de taak van VPI's die van klankbord is. Als tweede categorie – opvallend genoeg – "voorlichting in de organisatie".

Tabel 7.1 Tijdsbesteding van de VPI

Aan welke taak besteedt u als VPI de meeste tijd?		Frequentie	Procent
Andere VPI's	1. luisterend oor bieden	45	62,5
	3. advies aan melder	6	8,3
	4. advies aan leidinggevenden en management	2	2,8
	5. voorlichting in organisatie	6	8,3
	6. bemiddeling in lopende zaken	4	5,6
	7. onderzoeken van de (vermoede) misstand	1	1,4
	8. (advisering omtrent) de afdoening	1	1,4
	10. (betrokkenheid bij) het ontwikkelen van integriteitsbeleid	3	4,2
	12. registratie en/of jaarverslag	1	1,4
	Total	69	95,8
	Niet geantwoord	3	4,2
	Totaal	72	100,0
	Onderwijs VPI's	1. luisterend oor bieden	43
2. melding innemen en verwerken t.b.v. bevoegd gezag		1	1,5
3. advies aan melder		3	4,6
5. voorlichting in organisatie		6	9,2
6. bemiddeling in lopende zaken		5	7,7
7. onderzoeken van de (vermoede) misstand		1	1,5
8. (advisering omtrent) de afdoening		1	1,5
9. nazorg verzorgen		1	1,5

10. (betrokkenheid bij) het ontwikkelen van integriteitsbeleid	2	3,1
Totaal	63	96,9
Niet geantwoord	2	3,1
Totaal	65	100,0

Als we vervolgens kijken naar de taken die VPI's voor zichzelf zien, dan wordt het eerder beschreven beeld door de enquête bevestigd. Vrijwel alle VPI's zien luisterend oor als een taak; net als advies geven aan de melder.

Tabel 7.2 Taken van de VPI

Wat rekent u tot uw taken als VPI? (meerdere antwoorden mogelijk)			Frequentie	Procent
1. luisterend oor bieden	Andere VPI's	Niet	5	6,9
		Wel	67	93,1
		totaal	72	100,0
	Onderwijs VPI's	Niet	4	6,2
		Wel	61	93,8
		totaal	65	100,0
2. melding innemen en verwerken t.b.v. bevoegd gezag	Andere VPI's	Niet	23	31,9
		Wel	49	68,1
		totaal	72	100,0
	Onderwijs VPI's	Niet	14	21,5
		Wel	51	78,5
		totaal	65	100,0
3. advies aan melder	Andere VPI's	Niet	9	12,5
		Wel	63	87,5
		totaal	72	100,0
	Onderwijs VPI's	Niet	19	29,2
		Wel	46	70,8
		totaal	65	100,0
4. advies aan leidinggevenden en management	Andere VPI's	Niet	23	31,9
		Wel	49	68,1
		totaal	72	100,0
	Onderwijs VPI's	Niet	41	63,1
		Wel	24	36,9
		totaal	65	100,0
5. voorlichting in organisatie	Andere VPI's	Niet	25	34,7
		Wel	47	65,3
		totaal	72	100,0
	Onderwijs VPI's	Niet	38	58,5
		Wel	27	41,5
		totaal	65	100,0
6. bemiddeling in lopende zaken	Andere VPI's	Niet	40	55,6
		Wel	32	44,4
		totaal	72	100,0
	Onderwijs VPI's	Niet	32	49,2
		Wel	33	50,8
		totaal	65	100,0
7. onderzoeken van de (vermoede) misstand	Andere VPI's	Niet	47	65,3
		Wel	25	34,7
		totaal	72	100,0

8. (advisering omtrent) de afdoening	Onderwijs VPI's	Niet	45	69,2
		Wel	20	30,8
		totaal	65	100,0
	Andere VPI's	Niet	37	51,4
		Wel	35	48,6
		totaal	72	100,0
9. nazorg verzorgen	Onderwijs VPI's	Niet	42	64,6
		Wel	23	35,4
		totaal	65	100,0
	Andere VPI's	Niet	24	33,3
		Wel	48	66,7
		totaal	72	100,0
10. (betrokkenheid bij) het ontwikkelen van integriteitsbeleid	Onderwijs VPI's	Niet	27	41,5
		Wel	38	58,5
		totaal	65	100,0
	Andere VPI's	Niet	42	58,3
		Wel	30	41,7
		totaal	72	100,0
11. overleg met Bureau Integriteit of aangewezen integriteitsfunctionaris(sen)	Onderwijs VPI's	Niet	40	61,5
		Wel	25	38,5
		totaal	65	100,0
	Andere VPI's	Niet	43	59,7
		Wel	29	40,3
		totaal	72	100,0
12. registratie en/of jaarverslag	Onderwijs VPI's	Niet	42	64,6
		Wel	23	35,4
		totaal	65	100,0
	Andere VPI's	Niet	28	38,9
		Wel	44	61,1
		totaal	72	100,0
13. anders, namelijk...	Onderwijs VPI's	Niet	38	58,5
		Wel	27	41,5
		totaal	65	100,0
	Andere VPI's	Niet	67	93,1
		Wel	5	6,9
		totaal	72	100,0
Onderwijs VPI's	Niet	60	92,3	
	Wel	5	7,7	
	totaal	65	100,0	

En waarover worden VPI's benaderd? De volgende tabel is erg interessant.

Tabel 7.3 Zaken waarover de VPI wordt benaderd

			Frequentie*
Corruptie	Andere VPI's	Nee	23
		Ja	2
	Onderwijs VPI's	Nee	31
		Ja	1
Fraude diefstal of verduistering	Andere VPI's	Nee	19
		Ja	6
	Onderwijs VPI's	Nee	30
		Ja	2
Dubieuze beloften of giften	Andere VPI's	Nee	22
		Ja	3
	Onderwijs VPI's	Nee	28
		Ja	4
Onverenigbare functies en bindingen	Andere VPI's	nee	20
		ja	5
	Onderwijs VPI's	nee	27
		ja	5
Misbruik van (toegang tot) informatie	Andere VPI's	nee	23
		ja	2
	Onderwijs VPI's	nee	29
		ja	3
Misbruik van (toegang tot) informatie	Andere VPI's	nee	23
		ja	2
	Onderwijs VPI's	nee	29
		ja	3
Misbruik van bevoegdheden	Andere VPI's	nee	17
		ja	8
	Onderwijs VPI's	nee	23
		ja	9
Ongewenste omgangsvormen	Andere VPI's	nee	7
		ja	18
	Onderwijs VPI's	nee	12
		ja	20
Verspilling of wanprestatie	Andere VPI's	nee	22
		ja	3
	Onderwijs VPI's	nee	30
		ja	2
Misdragingen in eigen tijd	Andere VPI's	nee	18
		ja	7
	Onderwijs VPI's	nee	28
		ja	4
Anders	Andere VPI's	nee	22
		ja	3
	Onderwijs VPI's	nee	23
		ja	9

*Het aantal respondenten dat op deze vraag geantwoord heeft ligt lager dan het totaal aantal respondenten (137) omdat deze vraag een vervolgvraag is op vraag VPI8a (zie bijlage 1).

Andere zaken waarover VPI's werden benaderd die door de respondenten onder 'anders namelijk...' zijn ingevuld zijn: cyberpesten, vechten tussen leerlingen, fraude tijdens tentamens, kindermishandeling, klacht ouder over dossiervorming, melding

i.v.m. verwaarlozing van kind en huiselijk geweld, ouderproblemen en communicatieproblemen, pesten, minder zware zaken als onbillijke behandeling e.d., integriteitsrisico ten gevolge van schulden van betrokkene, misbruik van positie en prostitutie. Uit enkele van deze antwoorden komt naar voren dat het belangrijk blijkt om onderscheid te maken tussen ‘onderwijs’ VPI’s en niet onderwijs-VPI’s omdat de aard van meldingen in het onderwijs duidelijk anders is dan die van meldingen in andere overheidsorganisaties.

Hoofdstuk 8 De aard van de melding en vertrouwelijkheid

8.1 Inleiding

Eerst kenden we in Nederland VPOO's. Later is voor veel organisaties de VPI verplicht gesteld. We weten nog maar weinig over hoe overheidsorganisaties hiermee om zijn gegaan, vandaar dat de tweede deelvraag luidde: "Zijn er naast vertrouwenspersonen voor ongewenste omgangsvormen (VPOO's) ook speciale vertrouwenspersonen voor integriteit (VPI's) aangesteld in Nederlandse overheidsorganisaties, of is er sprake van een combinatiefunctie?" Nadat hier antwoord op is gegeven, staat het concept vertrouwelijkheid centraal; het blijkt in de praktijk een moeilijk begrip.

8.2 Ongewenste omgangsvormen en integriteit: gescheiden of apart?

Een onderscheid dat vaak gehanteerd wordt zijn kwesties die te maken hebben met ongewenste omgangsvormen (OO), integriteitskwesties (I) en arbeidskwesties (A). Die laatste vallen niet onder de integriteitskwesties. De eerste twee worden ook wel aangeduid als sociale (OO) en zakelijke (I) integriteit.

Ongeveer de helft van de VP respondenten die geïnterviewd zijn is alleen VPI, de andere helft is ook vertrouwenspersoon voor ongewenste omgangsvormen, de hier genaamde VPOO+I. Als voordeel van de combinatiefunctie wordt vaak gezien dat het makkelijker is voor medewerkers om één loket te hebben. Omdat er in één kwestie vaak zowel I als OO elementen zijn, is het voor de VP ook makkelijker. *'Een aantal keer heb ik dat nu gehad en wat wel gebeurt, is dat ik in het gesprek echt probeer scherp te krijgen, kom jij voor OO of kom jij voor I? Want het één is soms niet helemaal los te zien van het ander.'*

Anderzijds worden OO en I ook als verschillende soorten integriteitsproblemen gezien, waar de VP anders mee om (moet) gaan. Bij de OO kwesties is in eerste instantie de medewerker zelf de benadeelde partij en niet de organisatie; bij I kwesties is de organisatie juist vaak de benadeelde partij. Bij OO is de medewerker die op gesprek komt bij de VP dus vaak ook zelf betrokken.

De VPOO+I's proberen eerst helder te krijgen om welke van de twee typen schendingen (OO of I) het gaat. Daarbij moet – nogmaals – worden opgemerkt dat de scheidslijnen niet altijd helder zijn en dat e.e.a. vaak door elkaar heen loopt. *'In eerste instantie dachten wij dat we heel helder onderscheid konden maken tussen Ongewenste Omgangsvormen enerzijds, waarbij we vaak konden verwijzen naar een andere VP, en Integriteit anderzijds. In de loop van de tijd werd echter duidelijk dat die scheiding lang niet altijd zo helder te maken was.'* Als een leidinggevende discrimineert dan is dat een duidelijke ongewenste omgangsvorm, maar het is ook een

integriteitsschending en een strafbaar feit. Wat verder niet verschilt, is de emotionaliteit bij de medewerker. Die is zowel bij gesprekken over OO als I in veel van de gevallen hoog. Het laat medewerkers niet onberoerd.

De VPI's blijken redelijk goed in staat om de grenzen tussen OO, A, en I te trekken, maar merken wel vaak op dat er overlap is. Als iemand een arbeidsconflict heeft met de leidinggevende, bijvoorbeeld een misgelopen promotie, kan er sprake zijn van al dan niet vermeende schendingen zoals pesten, bedreiging, manipulatie van informatie, etc.. Uiteraard kunnen de interpretaties hiervan verschillen. Ook kan een onderliggende integriteitskwestie tot het arbeidsconflict hebben geleid en/of omgekeerd. De conclusie is dat wij de VPI aanraden niet te snel een kwestie als A te bestempelen en naar bijvoorbeeld personeelszaken door te sturen, maar eerst goed te kijken of er toch geen integriteitskwesties spelen waarbij de VP een rol kan spelen.

Uiteraard moeten onduidelijkheden over I, OO en A niet strategisch gebruikt worden, helemaal niet door leidinggevendenden. *'Eén van de dingen die ik heel lastig gevonden heb en wat me uiteindelijk ook opgebroken heeft is, hoe ga ik om met klachten van een collega die last heeft van het gedrag van zijn leidinggevende? Waar ik last van heb gehad is dat ik dat zelf ook ervaren heb. Ik heb geprobeerd om daar een stap naar achter te doen, maar het is lastig om je eigen kennis en wetenschap, om die buiten het verhaal te laten. ... In het begin hebben we wel eens een discussie gehad over, let op dat je je niet voor het karretje laat spannen op het moment dat mensen komen met klachten over I of OO van bijvoorbeeld de leidinggevende en die dat eigenlijk gebruiken om een arbeidsconflict te verdoezelen. En wat mij opviel was dat aan het einde, volgens mij, het blaadje omdraaide. Dat leidinggevendenden I en OO gingen gebruiken om arbeidsconflicten te verdoezelen. Dat was heel apart. Mensen werden aangesproken op I en OO, terwijl het eigenlijk gewoon over een heel simpel arbeidsconflict ging waarbij een leidinggevende op een gegeven moment gewoon zijn gelijk niet kon halen en op een gegeven moment mensen ging aanspreken op dat verhaal, terwijl vroeger was het precies andersom. Merkte je gewoon, mensen kwamen met meldingen terwijl het eigenlijk geen melding was. Het was eigenlijk gewoon een arbeidsconflict en ze hadden een slechte beoordeling gehad en dan gingen ze zeggen, ja, maar het is niet integer. En nou wordt het van, ik heb iemand die is niet integer. En dat bleek dan helemaal niks met integriteit te maken te hebben, dat was dan gewoon iemand die gewoon iemand anders niet fatsoenlijk kon aanspreken.'*

De VPI's merken vaak op dat zelfs daar waar zij zelf het onderscheid tussen OO, I en A, wel kunnen maken, dat dit voor de meeste medewerkers niet zo eenvoudig is. *'Mensen weten het onderscheid tussen OO, I en A niet te maken. Die zitten met een probleem, frustratie. Die pakken gewoon de eerste de beste persoon die ze tegenkomen.'*; *'Het loopt soms ook wel door elkaar, dus mensen gaan naar de verkeerde en laten zich doorverwijzen. Of hebben zoiets van ja, maar ik voel me prettiger bij hem of haar; soms is de grens ook niet heel erg goed te trekken. Dus het loopt allemaal best wel een beetje door elkaar heen kun je zeggen. Idem dito met arbeidsconflicten, dat ligt in principe bij de afdeling P&O. Heel vaak wordt er toch ook iets van intimidatie ervaren. Dus er zitten overal van die vage grenzen.'* Dat

betekent dat er extra drempels worden opgeworpen voor medewerkers wanneer de vertrouwensfunctie tussen OO en I strikt wordt gescheiden. Een conclusie van dit onderzoek is dat de combinatie OO en I aan te raden is. De VPI's constateren dat er een overlap is en dat zeker in de ogen van veel ambtenaren de grens tussen OO en I niet altijd duidelijk is. De drempel om te melden is het laagste bij de combinatie OO en I. *'Ze kunnen bij beide VP's terecht voor beide regelingen. Dat is gedaan omdat mensen die bij een bepaalde afdeling werken liever bij iemand wat verder van de organisatie af terecht zouden kunnen willen. Daarmee verspreiden we het binnen de organisatie. ... De tweede VP is een vrouw, dat is natuurlijk ook erg gunstig wat betreft de verdeling mannen en vrouwen.'*; *'Het voordeel van OO en I combineren is in ieder geval dat je minder hoeft te verwijzen. Ik heb in een grijs verleden als maatschappelijk werker ook wel eens gemerkt dat mensen die éénmaal hun hart hebben uitgestort, dat niet graag voor een tweede keer bij iemand anders willen doen. Je bouwt ook een soort vertrouwensband met elkaar op. Dus een verwijzing valt niet altijd in goede aarde.'*; *'Dat je geen mensen kwijtraakt, die na hun eerste drempel genomen te hebben en bijvoorbeeld bij jou uitkomen en dan te horen zouden krijgen van nou ja het hoort niet bij mij thuis, maar bij een andere VP. Dat je die mensen zou kwijtraken.'*; *'Als medewerkers komen met een vraag waar ze mee zitten, dan kijken ze echt alleen maar naar dat stukje vertrouwenspersoon en niet of daar ongewenst gedrag of integriteit achter staat. Dus ze komen met een kwestie die ze hoog zit en ze lopen bij je leeg en dat eerste gesprek moet iedere vertrouwenspersoon op kunnen vangen. Ze moeten dus elkaars cliënten in eerste instantie kunnen opvangen. Dus je moet weten wat het werk van een vertrouwenspersoon ongewenst gedrag inhoudt als je vertrouwenspersoon integriteit bent en andersom. Daarna kan je diegene goed doorverwijzen. Dus dat is een praktische reden. Een andere is, men zegt wel eens over de vertrouwenspersoon integriteit dat die geheimhouding maar heel betrekkelijk is omdat ambtenaren komen met vermoedens die meteen gemeld moeten worden. Nou, dat vind ik ook betrekkelijk en ik zie niet dat als er iemand met een ongewenst gedragsvraagstuk aankomt, bijvoorbeeld ik word gediscrimineerd door mijn leidinggevende, dan zit daar ook een meldplicht achter. Het is wel zo dat een ambtenaar die met ongewenst gedrag te maken heeft sterker de regie kan voeren dan die andere vormen van integriteitsschendingen, maar volgens mij is die grens niet zo keihard als wel eens gezegd wordt. Zo van, ja, vertrouwenspersoon ongewenst gedrag heeft veel meer geheimhouding dan een vertrouwenspersoon integriteit. Ik denk dat het niet zo is. Ook als je komt vertellen dat je collega een greep in de kas doet heb je een luisterend oor nodig. Dat vinden mensen echt heel erg om dat te vertellen, want ze voelen zich allemaal een matennaai. En dat moet je kunnen opvangen of daar moet je mensen gerust in kunnen stellen. Dat is niet anders voor een VPI of voor een VPOO. De klager is emotioneel om verschillende redenen.'*

De combinatiefunctie I en OO betekent wel voor de VP dat hij of zij moet kunnen schakelen en weet wanneer er wel of niet vertrouwelijkheid kan worden gegarandeerd (over vertrouwelijkheid in het algemeen, in de volgende paragraaf nog veel meer). Een vaak genoemd punt is de verschillende mate waarin de VP vertrouwelijkheid kan bieden. Die wordt in de praktijk vaak gegarandeerd als het om OO kwesties gaat; dat wil zeggen de VP doet alleen wat met de klacht van de medewerker als de

medewerker dit zelf wil. Bij I kwesties kan dit anders liggen omdat het daarbij eerder om strafbare feiten kan gaan. Als een medewerker de VP op de hoogte stelt van een strafbaar feit dan kan de VP dit niet ‘onder de pet houden’ en moet hij of zij hier iets mee doen. Uit de analyse blijkt dat de VP’s dit laatste en het anoniem of vertrouwelijk houden van de meldende medewerker nogal eens door elkaar halen. *‘Dat heeft te maken met een iets andere roluitvoering. Mensen die verantwoordelijk zijn voor OO zullen te allen tijde de anonimiteit van de medewerker proberen te handhaven. En als het gaat om I maak ik ook altijd duidelijk, op alle mogelijke plekken en plaatsen, dat ik in eerste instantie ervoor ben om de integriteitsproblemen op te lossen. En vraagstukken en schendingen daarvan kunnen ertoe leiden dat degene die bij mij melding doet op een gegeven moment ook in de publiciteit zou kunnen komen. De anonimiteit is niet gewaarborgd.’*; *‘Voordat ik op iets wat die persoon zegt inga, probeer ik een inschatting te maken, heb ik hier te maken met I of heb ik hier te maken met OO. Dat is het eerste wat ik doe. Als ik daar een besluit over heb genomen dan zeg ik ook van, ik schat in dat dit de kwestie is waar het over moet gaan en dan staat mij zo’n proces voor ogen. Dan leg ik dat vast, dan laat ik hem zien wat ik vastgelegd heb en dan wordt dat afgesloten. Ik bewaar dat zelf, afgesloten, dat krijgt niemand te zien. In het begin heb ik dat ook op de computer met wachtwoorden en codes vastgelegd. Tegenwoordig schrijf ik dat.’*; *‘Dat heeft te maken met een iets andere roluitvoering. Mensen die verantwoordelijk zijn voor de OO zullen te allen tijde de anonimiteit van de medewerker proberen te handhaven. En als het gaat om I maak ik ook altijd duidelijk, op alle mogelijke plekken en plaatsen, dat ik in eerste instantie ervoor ben om de integriteitsproblemen op te lossen.’*; *‘Een nadeel, ik weet niet of het een nadeel is, het vraagt wel iets van je als VP om heel snel te schakelen naar de juiste stand. Nou, dus, zit ik hier met mijn pet op van VPOO of zit ik met mijn pet op van VPI? Als VPOO heb je toch wel een, denk ik, een wat meer empatische houding dan de VPI, want dan stel ik me uiteindelijk toch wel wat zakelijker op.’*; *‘Als VP-I ben je weleens gedwongen om, ook als mensen dat niet willen, als je een misstand hoort, om dat zelf toch door te zetten. Als het over een ambtsmisdrif gaat, en ja, dan kun je dus niet die waarborg als VP die je in je andere rol wel kunt bieden, van het komt nooit verder dan mij, die kun je niet bieden.’*

Er kunnen specifieke redenen zijn om OO en I kwesties toch apart te blijven behandelen, bijvoorbeeld om de volgende reden: *‘Ik ben niet geschikt voor OO. Ik ben heel geïnteresseerd in mensen maar OO dan ben ik even wat kort door de bocht, denk ik van joh, je moet niet zeuren, regel het even zelf, maar dat heeft dan meer met mijn karakter te maken.’*. Maar wij concluderen dat bij de combinatie OO en I een duidelijk gevaar is om meldingen “kwijt te raken”. Als het goed is heeft een organisatie een meldpunt, met protocol, klachtenregeling Ongewenst Gedrag, meldregeling, etc.; dat is vrij veel voor de gemiddelde werknemer om te kennen en uit elkaar te houden. *‘Mensen weten het onderscheid niet te maken tussen OO, I en A. Die zitten met een probleem en pakken de eerste de beste persoon die ze tegenkomen.’* Het is goed om een VP te hebben die van dit alles op de hoogte is en daar bij kan helpen en in kan adviseren en eventueel doorverwijzen. *‘Ik denk dat het voor de melder prettiger is als die op één plek terecht kan. Want het ligt al ingewikkeld, zelfs voor ons die zich er echt in verdiept hebben, is het niet altijd eenduidig te zeggen van dat is*

categorie Integriteit en dat is categorie Ongewenste Omgangsvormen. Iemand die met een probleem worstelt ook nog een keer op te zadelen met die definitiekwestie, vind ik niet verstandig.’; ‘Ja, de voordelen zijn natuurlijk dat je op een gegeven moment ook weet hebt van de andere kant. Maar ja, dat is niet helemaal eerlijk. Je voorkomt een beetje het shoppen van de mensen. Op het moment dat ze bij de VP komen en ze hebben een probleem, dan denk ik dat het goed is dat het in die analyse van het probleem duidelijk wordt, op het moment dat het OO betreft en je bent VPI, als je dan moet doorverwijzen dat is zonde van de tijd. Dus met de gecombineerde functie heb je een beetje efficiency winst, met name bij de intake.’

De ervaringen van de VPI's uit de enquête komen sterk overeen met die uit de interviews. Uit onderstaande tabel wordt duidelijk dat slechts 15% van de VPI's het *niet* eens is met de stelling: De rol van vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen (VPOO) en vertrouwenspersoon integriteit (VPI) zouden verenigd moeten zijn in één functie.

Tabel 8.1 VPOO en VPI samen of apart

		Mee eens (5)	Tamelijk mee eens (4)	Niet mee eens, niet mee oneens (3)	Tamelijk mee oneens (2)	Mee oneens (1)	Totaal
De rol van vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen (VPOO) en vertrouwenspersoon integriteit (VPI) zouden verenigd moeten zijn in 1 functie	Andere VPI's	31,9% (23)	22,2% (16)	26,4% (19)	6,9% (5)	12,5% (9)	100% (72)
	Onderwijs VPI's	33,8% (22)	27,7% (18)	27,7% (18)	7,7% (5)	3,1% (2)	100% (72)

In de enquête is ook de volgende vraag gesteld: Wat ziet u als belangrijkste voor- en nadelen van een combinatiefunctie van VPI en VPOO? Uit de antwoorden op die vraag komt naar voren dat men het een voordeel vindt dat het voor de melder makkelijker en minder verwarrend is te lokaliseren 'waar' men kan melden. De combinatiefunctie zorgt ervoor dat melders niet verward raken over 'wat' ze bij 'wie' moeten melden: *'Een voordeel van de combinatie is dat het minder verwarrend is, de `aanbieders` van hulp op dit gebied zijn al divers.'*; *'Ik denk dat het voordeel is dat je een benaderbaar persoon bent voor beide gevallen [...]'*; *'Ik zie hier geen nadelen in, voordeel is dat men mij weet te vinden.'*; *'Het is voor ouders en leerlingen belangrijk dat het duidelijk is bij wie ze hun verhaal kwijt kunnen en hulp kunnen vragen. Het is pijnlijk om bij de verkeerde persoon aan te komen en nog een keer melding te moeten doen.'* En tenslotte: *'De melder hoeft niet vooraf af te wegen bij wie hij terecht kan.'*

Wel wordt ook hier onderkend dat I-meldingen en OO-meldingen verschillend van aard kunnen zijn en daarom ook een verschillende aanpak of behandeling vergen: *'VPOO vergt weer hele andere vaardigheden en competenties, daar is melder tevens vaak slachtoffer. Bij VPI zaken gaat het meer om schade aan de organisatie.'*; *'[...]en als nadeel dat het hier wel om andere dingen gaat en je denk in een ander traject komt als het om ongewenste omgangsvormen gaat.'*; *'Integriteitsissues hebben een heel ander karakter dan ongewenste omgangsvormen. Integriteit heeft veelal een zakelijke kant (diefstal, fraude, lekken van info, onrechtmatig gebruik van dienstmiddelen etc.) terwijl ongewenste omgangsvormen een heel erg persoonlijk karakter hebben. Aanpak verschilt ook enorm'*; *'VPI heeft geen onderzoekstaak. Advies en doorgeleiding bij ernstige integriteitsschending. Hij oordeelt niet. VPOO volgt melder in zijn/haar beleving.'*

Een respondent in de combinatiefunctie Centrale Vertrouwenspersoon en Vertrouwenspersoon Integriteit bij de politie geeft aan het een nadeel te vinden dat de meldplicht voor beide functies anders is: *'Als cvp heb ik geheimhoudingsmogelijkheid als vpi een meldplicht. Dat is voor mij het belangrijkste bezwaar. In het kader van de nationale politievorming hebben we landelijk als cvp's geadviseerd tot een landelijk meldpunt over te gaan en de vpi rol los te maken van de cvp.'*

8.3 Vertrouwelijkheid

De term vertrouwen in de 'vertrouwenspersoon' kan in het geval van I misleidend werken omdat de VPI geen absolute vertrouwelijkheid kan garanderen over al hetgeen een medewerker komt vertellen. De vertrouwelijkheid speelt op twee niveaus, namelijk het vertrouwelijk houden van informatie en het vertrouwelijk houden van de identiteit van de medewerker. In de combinatiefunctie VPOO+I blijkt de kwestie van vertrouwelijkheid met name problemen op te leveren voor VP's die al langer VPOO zijn. *'Toen we integriteit erbij kregen hebben we wel heel veel discussie gehad met onze directie over het feit dat wij in een wat moeilijke positie terecht komen. Omdat wij als VPOO toch vertrouwelijkheid waarborgen. Dat kan in sommige integriteitszaken niet. Wij hadden toen het gevoel dat we met twee petten op kwamen te zitten wat een conflict kan opleveren. ... Tegen de potentiële melder zeg ik dat in principe alles vertrouwelijk is wat er besproken wordt, maar als er sprake is van strafbare feiten, dan ben ik als VP ook niet verschoond van meldingsplicht en dan zal ik dat dus door moeten geven.'* Ondanks dat de kwesties waarin de vertrouwelijkheid niet kan worden gegarandeerd in verhouding niet vaak voorkomen - het gaat dan namelijk om ernstige strafbare gedragingen (ambtsmisdrijven) - blijkt deze kwestie voor veel VP's een lastig punt te zijn. De grenzen aan de vertrouwelijkheid worden ook door verschillende VP's anders ingevuld. *'De basis van mijn werk is toch die vertrouwelijkheid die ik wil kunnen garanderen. Van de andere kant realiseer ik mij dat er situaties zouden kunnen ontstaan waarbij ik dat niet meer kan. Ik hoop dat ik in al die gevallen dat van tevoren kan inschatten en dat ook kan bespreken met de persoon die met iets bij mij komt. Maar het vertrouwelijke is de basis, zonder dat je*

daarover aan iemand een belofte kunt doen, anders kun je dit werk niet waarmaken. ... Wij hadden besloten dat ik mijn vertrouwelijkheid op moest geven op het moment dat er een dreiging zou zijn van geweld en misdrijven tegen het leven. Daar lag voor ons beiden toen de grens. Dat betekende dat ik dus een hele grote mate van vertrouwelijkheid had.’ De toezegging van vertrouwelijkheid door de VP is vaak ruimer dan de wet op dit punt toestaat. Ambtenaren zijn verplicht aangifte te doen van ambtsmisdrijven, en moeten vermoedens dus op zijn minst intern melden zodat het bevoegd gezag de beslissing kan nemen of hier aangifte van moet worden gedaan. VP’s zijn ook ambtenaren dus deze wettelijke verplichting rust ook onverkort op hen; ze hebben ook geen verschoningsrecht. Dit betekent dat als zij worden opgeroepen door een rechter, zij moeten vertellen wat zij van medewerkers hebben vernomen. Voor de gemiddelde VP blijkt het lastig om een goede invulling te geven aan het bepalen en het bespreken van de grenzen aan de vertrouwelijkheid die ze kunnen bieden. Vaak weten ze niet precies in welke gevallen ze gehouden zijn om de vertrouwelijkheid te doorbreken. Dit kan ertoe leiden dat ze kwesties doormelden tegen de zin van een medewerker terwijl dit niet had gehoeven of zaken niet doormelden terwijl dit juridisch juist wel had moeten. VP’s zijn hiervan lang niet altijd goed op de hoogte en kunnen mede daardoor dit niet goed uitleggen aan de medewerkers die bij hen op gesprek komen. Dit kan wantrouwen opleveren en heeft het risico van een vertrouwensbreuk. Deze onduidelijkheid is veelvoorkomend bij vertrouwenspersonen. ‘Ik zou niet weten welk criterium voor het overschrijden van de vertrouwelijkheid geldt. Ja, ik denk als er daadwerkelijk bloed zou vloeien of financiële schade of reputatieschade bij de organisatie zou ontstaan, dat dan man en paard genoemd zou moeten worden. ... Dat is denk ik ook bij de I wat duidelijk is, als de organisatie schade heeft, dan mag je het niet onder de mat vegen, onder de pet houden. Ik heb het gelukkig nog niet aan de hand gehad, maar het zou zo kunnen.’; ‘Als ik dingen hoor en ik vind dat ik ze niet door moet vertellen, ondanks dat we er geen afspraken over hebben gemaakt, dan vertel ik dat gewoon niet verder. En dat is één, niet helemaal goed, maar ik zorg daarmee wel dat ik alleen maar tevreden klanten heb. Dus ook al moet ik daar zelf wat voor uitvinden en zelf wat voor regelen wat misschien niet helemaal volgens de lijn is zoals het zou moeten.’

‘Verder vind ik het wel lastig. Als er dingen zouden zijn van, ja god, kan ik dit nu wel of kan ik dit nu niet, dat vind ik wel moeilijk. Dan heb ik in de praktijk zoiets van ja, we wachten wel tot er in de praktijk iets gebeurt als ik een grensgeval [m.b.t. garanderen van vertrouwelijkheid] meemaak. Maar dan zien we wel hoe we eruit komen.’; ‘... dan moet zo’n chef dat gaan communiceren met een afdeling, waar veel mensen een disciplinaire maatregel krijgen. Op dat moment wordt het volkomen duidelijk wie gemeld heeft. En daar gaat het super mis. Want je kunt die persoon niet meer beschermen tegen de groepswerking, hè, dat krachtenspel, dat dan loskomt. Deze melding was ook echt herleidbaar naar een persoon.’ ‘Dat maak ik ook altijd ongeveer in de eerste zinsnede duidelijk; dat er grenzen zijn aan die anonimiteit. En ik leg dan uit dat wanneer er een situatie is die strijdig is met wet- en regelgeving dat het zo kan zijn dat ik daar vervolgstappen aan verbind die dan wellicht tegenstrijdig kunnen zijn met het element van de vertrouwelijkheid. ... Ik zeg ook altijd: ik begrijp dat dat een extra barrière kan zijn en ik probeer dan door middel van een voorbeeld

aan te geven waar voor mij ongeveer die grens ligt, dat het risico bestaat dat het op een gegeven moment niet langer houdbaar is.’; ‘Mensen bellen me en zijn dan ook altijd echt heel erg bang over de vertrouwelijkheid en dat ik vooral nog niks ga doen als zij dat niet willen. En dan zeg ik, dan heb je het kennelijk over omgangsvormen. Ja, ze zijn heel bang. Nou, ik zeg, als jij wilt dat alles vertrouwelijk blijft, ook als jij met schendingen en overtredingen komt, dan moeten we samen even besluiten of jij mij als VPOO benadert of als VPI. Daar moet je een keuze in maken. In het ene geval garandeer ik vertrouwelijkheid en in het andere geval ga ik naar het hoogst bevoegd gezag. ... Dus dan zeg ik, nou we kunnen sparren en dan houden we het gewoon vertrouwelijk en op het moment dat jij in het proces besluit, nee, ik wil toch echt een integriteitsmelding doen, dan switchen we. Maar je hebt heel vaak van die gesprekken, dat mensen toch eigenlijk eerst even willen aftasten.’

Uit verschillende van de bovenstaande voorbeelden wordt ook duidelijk dat VP's vaak niet weten hoe het zit met de vertrouwelijkheid die ze kunnen bieden, terwijl dit voor medewerkers van groot belang is omdat zij dan een inschatting kunnen maken of zij al dan niet hun verhaal willen doen. Het kan namelijk dat werknemers niet willen dat de melding doorgaat naar het bevoegd gezag omdat zij bijvoorbeeld vrezen dat zij nadelige gevolgen gaan ondervinden van hun melding. Wij raden VPI's aan die niet goed op de hoogte zijn van vertrouwelijkheid en anonimiteit, een cursus voor VPI te volgen.

De VP kan in bepaalde gevallen aanbieden aan de medewerker dat hij of zij het verhaal doet zonder dat duidelijk wordt om wie het precies gaat. De VP kan over deze hypothetische kwestie dan met de medewerker sparren en hem voor zover mogelijk helpen en adviseren, zonder dat er risico ontstaat op een vertrouwensbreuk omdat de VP verplicht is om de kwestie door te melden tegen de zin van de medewerker. De VP blijft zo in de positie om de medewerker te stimuleren om alsnog te melden. Ook kan de VP aanbieden de melding vertrouwelijk door te melden, wat betekent dat de VP de melding wel doorgeeft maar niet de identiteit van de melder bekend maakt. Dit laatste moet de VP sowieso altijd doen als de VP zich gedwongen voelt de vertrouwelijkheid te doorbreken en de melding door te melden als de medewerker dit niet wil. Dit laatste brengt niet altijd soelaas omdat het bij sommige meldingen wel duidelijk is wie de melder moet zijn. In ieder geval is het zo dat de VPI in een vroeg stadium duidelijk moet maken dat er grenzen zijn aan de vertrouwelijkheid en de anonimiteit en waar die precies liggen (de V van VPI suggereert vaak iets bij potentiële melders dat in de praktijk niet waargemaakt kan worden). Dit is vaak niet eenvoudig omdat het een kunst is om medewerkers enerzijds goed en volledig te informeren bij binnenkomst en hen anderzijds niet direct af te schrikken met een lastig verhaal over de grenzen aan de vertrouwelijkheid en anonimiteit. Dit laatste wordt nog versterkt doordat het in het gros van de gevallen niet gaat over zware schendingen en de VP niet van te voren weet of iemand voor een lichtere of een zware kwestie komt.

Veel meldprocedures voorzien in een zogenaamde vertrouwelijke melding, wat betekent dat de VP wel de identiteit van de melder kent, maar de VP de identiteit niet doorgeeft aan het bevoegd gezag. Zoals eerder aangegeven, en ook uit eerder VU

onderzoek is gebleken, is vaak snel duidelijk wie de melding heeft gedaan omdat er bijvoorbeeld maar weinig mensen op de hoogte kunnen zijn van een bepaald feit. Als het om een strafbaar feit gaat en er een strafrechtelijk onderzoek plaatsvindt, kan de anonimiteit van de melder ook in gevaar komen omdat het in het strafrecht de aangeklaagde er recht op heeft te weten wie er een belastende verklaring heeft afgelegd.

De enquête bevestigt het beeld dat VP's verschillende invullingen geven aan de grenzen van de vertrouwelijkheid. Zo'n 90% van de VP's zegt dat er bij hen vertrouwelijk kan worden gemeld.

Tabel 8.2 Vertrouwelijk melden

Kan er bij u als VPI vertrouwelijk worden gemeld?			
		Frequentie	Procent*
Andere VPI's	nee	2	2,8
	ja	35	48,6
	totaal	37	51,4
Onderwijs VPI's	nee	7	10,8
	ja	40	61,5
	totaal	47	72,3

*Het aantal respondenten dat op deze vraag geantwoord heeft ligt lager dan het totaal aantal respondenten (137) omdat deze vraag een vervolgvraag is op vraag VPI8a (zie bijlage 1).

Deze respondenten is vervolgens de vraag voorgelegd: *wat houdt deze variant van vertrouwelijk melden precies in?* Uit de antwoorden komt naar voren dat sommige VP's vertrouwelijk melden duidelijk zien als het vertrouwelijk houden van informatie. '[Vertrouwelijkheid is] *dat de informatie uitsluitend bij mij blijft.*'; '*Dat het niet verder gaat als mij en dat ik waar mogelijk de melder adviseer en nazorg bied.*'; '*Dat ik er met niemand over spreek, tenzij met toestemming van de melder.*' Andere respondenten geven aan dat zij in vertrouwelijkheid de hierboven benoemde vertrouwelijke melding zien waarbij informatie wel doorgespeeld wordt maar daarbij de identiteit van de melder onbekend blijft. '*Een mogelijke misstand kan onder de aandacht worden gebracht (en worden uitgezocht) zonder dat naam melder bekend wordt gemaakt.*'; '*De melding moet ik wel delen met een ander (bevoegd gezag, externe instantie), maar daarbij hoef ik niet altijd jouw naam te noemen.*'; '*Ik probeer de zaken aan te pakken zonder de melder hierbij in diskrediet te brengen. Ik zal nooit en te nimmer namen van melders verstrekken.*'; '*Bij het verder onderzoeken van bepaalde integriteitsmeldingen hoef ik niet direct of per sé mijn bron te onthullen.*' Opmerkelijk is dat het vertrouwelijke voor veel VP's gelegen is in de toestemming die de melder geeft om verdere stappen te ondernemen. Dit blijkt uit de antwoorden: '*Vertrouwelijkheid is niets naar buiten brengen zonder toestemming.*'; '*Alleen met toestemming van de melder bespreek ik de melding met het bevoegd gezag.*'; '*Dat zonder toestemming van de betrokkene geen mededelingen aan derden worden gedaan en geen acties worden ondernomen.*' Een aantal respondenten is zich ervan bewust dat de wet de vertrouwelijkheid van gesprekken en meldingen kan inperken: '*Dat de naam en afdeling van de melder niet wordt doorgegeven, alleen dat er een*

melding was op een bepaald gebied (behalve in het geval van een strafbaar feit).'; 'Uitsluitend wanneer een strafrechtelijk onderzoek noodzakelijk is, is de vertrouwelijkheid niet te garanderen.'; 'Het vertrouwelijk melden houdt in dat alleen de melder en de vertrouwenspersoon op de hoogte zijn van de melding, tenzij de melder wil dat het bekend gesteld wordt of dat het om een misdrijf gaat waarna direct aangifte wordt gedaan bij de Koninklijke Marechaussee.'

Ten slotte is het zeer opmerkelijk dat in meerdere antwoorden terug te lezen valt dat VP's in de praktijk ervaren dat vertrouwelijkheid wordt bemoeilijkt door leidinggevenden of door de directie: *'Het is mij één keer overkomen dat een leidinggevende in opdracht van het ministerie een dossier van een melder uit mijn kast heeft gehaald en info met het ministerie heeft uitgewisseld. Daartegen heb ik ernstig bezwaar gemaakt.'; 'De leidinggevende probeert je onder druk te zetten om toch achter de naam te komen van betrokkene en in een geval was het wel duidelijk en heeft hij intimiderend de betrokkene aangesproken.'; 'In praktijk weet ik dit vol te houden ondanks dat met name leidinggevende me wel eens uit de tent proberen te lokken.'; 'Het probleem is dat ik alle meldingen moet melden bij mijn leidinggevende. ik heb in hem geen vertrouwen.'; 'In de praktijk is het lastig, als ik bij een directeur iets aankaart weet de secretaresse het ook meteen en vaak weet die niets van `vertrouwelijkheid`, geheimhoudingsplicht (directie overigens ook niet).'* Dit zijn voorbeelden van organisaties – of leidinggevenden - waar onvoldoende over de VPI functie is nagedacht.

Hoofdstuk 9 De VP in het bredere integriteitsbeleid

9.1 Inleiding

De VPI is een onderdeel van het meldsysteem. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de contacten tussen de VPI en relevante anderen in de organisatie. De derde deelvraag luidde: “Heeft de VPI een duidelijke plek binnen het bredere integriteitsbeleid van de organisatie en op welke wijze draagt de VPI bij aan dit beleid? Wat zijn de contacten tussen de VPI en overige organisatiemedewerkers en met wie en op welke manier wordt er met betrekking tot het integriteitsbeleid samengewerkt?”

Eerst zullen we ingaan op de plaats van de VPI in het meldsysteem. Daarna kijken we naar de bekendheid van de VPI in de organisatie. Vervolgens besteden we veel aandacht aan de spagaat waarin een VPI zich blijkt te bevinden: tussen organisatiebelangen en het belang van de (potentiële) melder. Hoe daar mee om te gaan? Daarna gaan we in op de belangrijkste taken van de VPI in een organisatie; alleen een klankbord of meer? VPI's zijn immers als meldpunt in de organisaties verplicht gesteld. Ten slotte gaan we nog in op de gevonden verschillen tussen interne en externe VPI's.

9.2 Plaats van VP's in het interne meldsysteem

In elke organisatie gaat er wel eens iets mis. Daarom is het van belang dat datgene wat misgaat niet alleen gemeld wordt, maar dat er vervolgens ook adequaat met de melding en de melder wordt omgegaan. De (emotionele) drempels om een melding te doen zijn vaak hoog. Het belangrijkste is dus uiteindelijk die drempels zo laag mogelijk te maken. In het algemeen is het de taak van leidinggevenden te weten wat er speelt en de drempel voor het bespreekbaar maken van problemen en melden van misstanden zo laag mogelijk te maken en goed weten op te schalen als ze het zelf niet kunnen of mogen oplossen. En zeker *niet* uitstralen dat bij een melding de leidinggevende met een probleem wordt opgezadeld waar hij of zij niet op zit te wachten. *‘Je merkt wel dat ze heel goed in de gaten hebben dat, als je komt, het ook over hun gaat, hè. Dat merk je wel. En ze moeten iets, als je komt. Dat merk je ook wel. Maar ja, ik appelleer altijd maar aan de verantwoordelijkheid die ze daarin hebben en de rol die ik daarin te vervullen heb naar hun toe. Ik moet zeggen, dat vind ik de lastigheid in deze functie. Dat je goed moet weten hoe je dat gaat brengen. En dat je je moet realiseren dat wat je brengt, dat het voor de ontvanger ook wel heel erg over zichzelf kan gaan. Dat je je daarvan bewust bent. ... Het moet echt om de boodschap gaan.’*

Als de VP's zich gesteund weten door hun leidinggevenden, komt dit, zoals valt te verwachten, de positie van de VP en de effectiviteit van het integriteitsbeleid ten

goede. *‘Het is best wel een eenzame rol en het helpt heel erg als je een deugdelijke leiding hebt. Dat is echt de belangrijkste voorwaarde. De lijn moet erachter staan. Ze hebben ongelofelijk veel op het thema geïnvesteerd de afgelopen jaren. ... Ik zie waar ze nu staan en waar we begonnen, nou dan denk ik, dat is gewoon een wereld van verschil. En dat heeft wel echt heel erg met dit bestuur te maken.’*; *‘Ze [de leidinggevenden] weten ook echt van, dit is zo belangrijk dat dit juist boven water komt. Dus je moet het niet onder water houden of negeren. Het is heel goed om dit te onderzoeken en bespreekbaar te houden en juist, dit is het zelf zuiveren van je organisatie. Dus als je dat proces tegengaat, ja, dan gaat het dus op straat liggen. Want dan worden mensen rancuneus als je dit niet goed doet. Dat realiseert iedereen zich zo ontzettend goed. De leidinggevenden worden ook gerustgesteld in de zin van, joh, het gebeurt in iedere organisatie. Dat ligt helemaal niet aan jou, dat ligt aan organisaties en mensen en type processen en het soort verleidingen dat er in zo een proces is.’*

Er zijn situaties waarbij de melding niet bij de leidinggevende zelf gedaan kan worden. Bijvoorbeeld als de misstand de leidinggevende betreft, of als de relatie met de leidinggevende niet goed is. In die gevallen is het goed als met een vertrouwenspersoon gesproken kan worden.

Opvallend genoeg brachten meerdere VP's in de interviews naar voren dat hun functioneren belemmerd wordt door onduidelijkheid omtrent het algehele integriteitsbeleid. Dit kan mede komen doordat er wel verschillende regelingen binnen de organisatie zijn op het gebied van integriteit, maar er geen samenhangend integriteitsbeleid is. Daarnaast wordt ook gesignaleerd dat vanuit het management van de organisatie te weinig belang aan het integriteitsbeleid wordt gegeven: *‘Ik ben op dit moment bezig met de hele regeling onder de loep te nemen, ik wil eigenlijk ook alles in elkaar gaan schuiven. Omdat ongewenst gedrag in feite ook een onderdeel is van een integriteitsschending, zij het iets specialer. ... Wat betreft het meldsysteem; we hebben nu een protocol voor het meldpunt, we hebben een klachtenregeling Ongewenst Gedrag, we hebben een klokkenluidersregeling. Het is lastig voor mensen om daar precies in te vinden wat ze nu nodig hebben. Maar dat geldt ook wat betreft de regelgeving; daar proberen we iets anders in te bedenken om het toegankelijker te maken en om het qua uniformiteit wat beter op elkaar te laten afstemmen.’* De onduidelijkheid met betrekking tot de functie van VP kan de legitimiteit ervan ondermijnen. *‘... de zwakke bestuurlijke constructie die eronder ligt. Dus de legitimiteit waarmee wij als VP in de organisatie optreden; bestuurlijk is die niet echt zorgvuldig afgedekt naar mijn idee. Dat is een positie die we wel zelf ook moeten bevechten.’*; *‘Vorig jaar zijn we bij onze directeur geweest en daar hebben we het jaarverslag gepresenteerd. En ja, daar moet ik van zeggen, de goede man had de jaarverslagen wel bij zich, maar de elastiekjes waarmee we ze verstuurd hadden die zaten er nog op en ik heb het idee dat hij het standaard politieke trucje had toegepast. Ik sla gewoon dat dikke verslag open, ik zoek één regel uit waar drie moeilijke woorden in voorkomen, daar stel ik mijn vraag over en dan lijkt het net of ik het hele stuk gelezen heb. Dus ja, dat vond ik jammer. Dus de aandacht voor integriteit wordt misschien vooral met de mond beleden maar de praktijk bewijst altijd iets meer. ...*

Gooi de bestaande integriteitsregels eens allemaal weg en kijk nou eens hoe je in een nieuwe wereld, waarbij bijvoorbeeld één van de bedoelingen is dat die medewerkers maar drie tot vijf jaar maximaal in de organisatie blijven werken, hoe je die nou in die drie tot vijf jaar duidelijk maakt van wat jij integriteit vindt. En dat is gewoon heel lastig. Die huidige integriteitsregels die hebben dan eigenlijk minder nut, want tegen de tijd dat ze het eindelijk snappen dan zijn ze al weg.’; ‘Leidinggevend benaderen mij van, we moeten misschien toch maar wat meer aan integriteit gaan doen. We hebben behoefte vooral ook zelf aan hoe we daarmee om moeten gaan; hoe moet ik integriteit managen?; hoe breng ik dit onderwerp onder de aandacht?; etc.. Dus je ziet wel dat de schrik er in zit. Ze weten eigenlijk niet wat ze er mee aan moeten en wij als VP’s willen daar ook graag begeleiding in en wat meer duidelijkheid in.’; ‘De vorige gedragscode was uit 1998, die heb ik in 2011 aangepast. De aanpassingen zaten hem meer in de toon dan de inhoud. Dus niet van, je mag dit of je mag dat niet, want we zijn een organisatie met hoogopgeleide mensen. Maar meer van, zo doe je het goed en ik wil eigenlijk meer toe naar een protocol ‘gezond verstand’, dat de medewerker zelf verantwoordelijk is. Maar dan moet deze organisatie aangeven wat wij eraan kunnen doen om dan die medewerker ook zo verantwoordelijk te kunnen laten zijn. En als onze definitie gaat over professionele verantwoordelijkheid, dan ligt vooral de nadruk bij de medewerker. Nou, daar ontbreekt nog een beetje aan hè, organisatie, wat doe je er zelf aan? En daar ligt, denk ik wel, een gezamenlijke verantwoordelijkheid.’; ‘Maar het gaat juist eigenlijk om dat grijze gebied. Dat valt mij heel erg op, dat mensen daar best wel mee worstelen en dat weinig delen met elkaar. ... Dat wil je juist, dat je denkt, soms is integriteit niet goed of fout, maar is het gewoon belangrijk dat je het deelt met elkaar en dat je daardoor leert in bepaalde situaties te handelen. Maar dat je dat ook gewoon kunt bespreken met collega’s. Zonder dat een collega roept van ach joh, maar dat had je toch nooit mogen doen en hartstikke fout van je. Maar dat je juist met elkaar zo van goh, ik heb juist deze situatie gehad, ik heb zo en zo gehandeld. Maar hoe zou jij dat hebben opgepakt? Dat je dat in een overleg met elkaar bespreekt. Dat je daarmee een handelingsrepertoire krijgt.’ Een overkoepelend integriteitsbeleid - met daarin nadrukkelijk aandacht voor de VPI - is van belang voor goed functionerende VPI’s.

Uit de enquête blijkt dat er nog veel onduidelijkheid gepercipieerd wordt bij overheidsmedewerkers over waar wat te melden. Slechts 30% denkt dat duidelijk is wat het verschil is tussen de VPI en andere meldfuncties in de organisatie.

Positief daarentegen is dat 60% de VPI als een geïntegreerd onderdeel van het bredere integriteitsbeleid beschouwt; 65% vindt dat de VPI voldoende onafhankelijk kan opereren van de ambtelijke en politieke top van de organisatie; 79% vindt de VPI voldoende laagdrempelig; twee derde vindt de VPI voldoende zichtbaar in de organisatie.

Tabel 9.1 VPI in organisatie

		Mee eens (5)	Tamelijk mee eens (4)	Niet mee eens, niet mee oneens (3)	Tamelijk mee oneens (2)	Mee oneens (1)
De VPI is voldoende zichtbaar en bekend onder de medewerkers binnen de organisatie	Andere VPI's	31,9% (23)	38,9% (28)	16,7% (12)	5,6% (4)	6,9% (5)
	Onderwijs VPI's	26,6% (17)	35,4% (23)	12,3% (8)	20,0% (13)	6,2% (4)
De VPI is laagdrempelig genoeg voor medewerkers in de organisatie	Andere VPI's	45,8% (33)	36,1% (26)	11,1% (8)	2,8% (2)	4,2% (3)
	Onderwijs VPI's	35,4% (23)	40,0% (26)	13,8% (9)	7,7% (5)	3,1% (2)
De VPI heeft voldoende gezag en is op hiërarchisch niveau goed ingebed in de organisatie	Andere VPI's	37,5% (27)	29,2% (21)	20,8% (15)	9,7% (7)	2,8% (2)
	Onderwijs VPI's	20,0% (13)	35,4% (23)	30,8% (20)	7,7% (5)	6,2% (4)
De VPI kan voldoende onafhankelijk opereren van de ambtelijke en politieke top van de organisatie	Andere VPI's	38,9% (28)	26,4% (19)	18,1% (13)	9,7% (7)	6,9% (5)
	Onderwijs VPI's	18,5% (12)	46,2% (30)	20,0% (13)	7,7% (5)	7,7% (5)
De VPI is een geïntegreerd onderdeel van het bredere integriteitsbeleid	Andere VPI's	36,1% (26)	33,3% (24)	22,2% (16)	2,8% (2)	5,6% (4)
	Onderwijs VPI's	15,4% (10)	33,8% (22)	26,2% (17)	12,3% (8)	12,3% (8)
Het is duidelijk wat het verschil is tussen de VPI en andere meldpunten, wanneer een medewerker een (vermoede) misstand wil melden	Andere VPI's	8,3% (6)	27,8% (20)	30,6% (22)	23,6% (17)	9,7% (7)
	Onderwijs VPI's	9,2% (6)	13,8% (9)	32,3% (21)	24,6% (16)	20,0% (13)

9.3 Interne bekendheid VP

Het lijkt dat hoe groter de bekendheid van de VPI, hoe vaker hij of zij benaderd wordt. *‘Wij worden wel benaderd maar we hebben de indruk dat het minder is dan in voorgaande jaren. Want gelet op de omvang van de organisatie moet er meer aan de hand zijn. Ik heb de indruk dat binnen de organisatie waar mensen mij goed kennen, dat daar vooral in het begin veel meldingen kwamen. Ik ben nog steeds wel hier af en toe in huis, zelfs regelmatig. Maar ik zie dat er meer nieuwe medewerkers bijkomen die mij niet kennen vanuit mijn vorige functie. Het lijkt alsof de bekendheid van de persoon ook een rol speelt in de mate waarin iemand de weg naar de vertrouwenspersoon weet te vinden. Daarnaast zijn er binnen ons werkgebied organisaties waar wij regelmatig komen en het lijkt dan een beetje de wet van het lopend vuurtje; als er dan één schaap over de dam is, komen er meer. Dus je ziet soms clusters van meldingen vanuit één organisatie. Er zijn ook gemeenten waar in al die jaren nog nooit ook maar één persoon de weg naar ons gevonden heeft. Maar wat wij niet zelf in de hand hebben is de wijze waarop zo’n organisatie ruchtbaarheid, kenbaarheid aan ons bestaan geeft. We vragen dat wel telkens naar, maar we hebben geen toegang tot al die verschillende Intranet sites, dus we kunnen niet controleren in hoeverre er inderdaad op een juiste manier mensen de weg gewezen wordt naar een vertrouwenspersoon.’* Het is van belang dat er voldoende ruchtbaarheid wordt gegeven aan het bestaan van vertrouwenspersonen binnen de organisatie. Organisaties gaan hier verschillend mee om. De meeste besteden er in ieder geval op de intranetsite aandacht aan. Verder bezoeken VP’s soms afdelingsvergaderingen, hangen posters op over de mogelijkheid tot het benaderen van een VP in de organisatie, en wordt er bij trainingen aandacht aan geschonken. *‘... bewustwording, de preventieve werking en alle workshops en trainingen die we houden, die sluiten we dan ook af met evaluatievragen van, hoe men het ervaren heeft dat men weet van het Bureau Integriteit. Dus we hebben een redelijk beeld over hoe wij bekend zijn en we merken ook dat we makkelijk vindbaar zijn. We hebben een intranetsite waar alle informatie op staat. We staan op de homepage van intranet, waar je dan heel snel kunt doorklikken naar de onderliggende informatie. De ervaring is dat men ons heel goed weet te vinden.’;* *‘Ik denk dat de vertrouwenspersonen en het Meldpunt heel goed onder de aandacht zijn gebracht bij de collega’s. Maar wij hebben wel een groep collega’s en ik noem dat maar even de buitengebieden, daar staan wij wel heel ver van af, van die mensen. Dus daar zijn we wel over aan het nadenken van, misschien zou het toch goed zijn om daar vanuit de eigen gelederen VP’s te gaan werven. Om de drempel wat minder hoog te maken.’*

In de enquête is een open vraag gesteld over welke dilemma’s, knelpunten en/of problemen VP’s ervaren in hun rol en functioneren. Het op één na meest genoemde thema is dat de bekendheid van de VPI binnen de organisatie (nog) niet voldoende is en/of dat er meer voorlichting gegeven moet worden. *‘Nog betere herkenbaarheid in de organisatie (variant op BHV [bedrijfshulpverlening] bord bij deur e.d.)’;* *‘De functie moet geformaliseerd worden en bekender worden.’;* *‘Meer cachet geven, aanzien binnen de organisatie en inbedden in de gewoontes van mijn organisatie.’;* *‘Door hele organisatie erkende status en facilitering wat betreft tijd en ruimte.’;* *‘In*

de regio waar ik werk is de VP enkele jaren een ondergeschoven instituut geweest. Er wordt nu gewerkt aan het meer onder de mensen brengen van de VP waardoor er mogelijk meer gebruik van gemaakt gaat worden. De VP'er moet zichzelf ook meer profileren.'; 'Er mag wel eens beter bekend worden waar personeel met betreffende problemen terecht kunnen.'; 'Geen echte dilemma's. VP-ers zouden wat meer belicht kunnen worden.'; 'Geen, behalve dat het niet breed bekend is onder ouders en leerlingen.'; 'Tijd en ruimte voor de uitvoering van voorlichting.'; 'Zoals eerder vermeld. Meer voorlichting geven omtrent vertrouwenspersoon. Is nu niet mogelijk.'

9.4 Spagaat tussen verschillende belangen

VPI's bevinden zich vaak in een moeilijke spagaat tussen belangen van de melder en organisatiebelangen. *'Nou ja, wat ik zelf het moeilijkste dilemma vind, en dat merk je ook bij mijn collega's want dat heb je op P&O vlak eigenlijk ook, dat is hetzelfde dilemma, als je dingen hoort waarvan je denkt, ja, dit moet je gewoon melden. Maar je weet aan de andere kant, op het moment dat je dat gaat doen, ga je de collegialiteit van mensen heel erg onder druk zetten. Bij elk dilemma eigenlijk wel. Aan de ene kant zit je er echt mee, maar aan de andere kant, als je natuurlijk echt aan de slag gaat dan weet je hoe dan ook dat de modder boven water gaat komen. En, weet je dat je ook je collegialiteit op scherp gaat zetten. Je collegiale verhoudingen. Ik denk dat dat het grootste dilemma voor mensen is om die stap te zetten. En dat is dan ook gelijk je eigen dilemma, omdat je dat ook zo snapt. Dus ook omdat je weet dat als je dan besluit van ja en je vindt feitelijk dat de organisatie erbij gebaat is als het gemeld gaat worden. Nou, je wilt eigenlijk stimuleren dat het ook gemeld wordt, dat een organisatie open en transparanter gaat handelen. Maar je weet, op het moment dat ze het gaan doen, is de kans ook heel groot dat er shit gaat komen. Je weet dat je collega's het je niet in dank zullen afnemen. Zeker in kleine organisaties werkt dat zo. Je bent niet anoniem. Iedereen kent elkaar. En daarnaast is het ook nog eens zo, heel veel meldingen komen niet tot een resultaat, omdat het niet bewezen kan worden.'*

De verschillende VPI's geven verschillende invullingen aan hun functie met betrekking tot de verhouding naar de medewerker en de organisatie. Veel VPI's zijn van mening dat zij er in eerste instantie voor de medewerker zijn: deze bevindt zich immers in een vaak (emotioneel) moeilijke situatie. *'Ik vind een VP moet er echt zijn voor de medewerker. Die moet niet in de spagaat komen van enerzijds de organisatie, waar het meldpunt voor is, en anderzijds de medewerker.'; 'De vertrouwenspersoon is er echt voor de medewerker, dus alles wat daar ter sprake komt, blijft binnen vier muren en dat is begrensd.'; 'En de vertrouwenspersonen die houden zich bezig met een medewerker die zich onheus bejegend voelt.'* Het gevaar van deze houding is dat de VPI zich opwerpt als belangenbehartiger van de medewerker. *'Men neigt er eerder toe om een soort ombudsman of advocaat te zijn van de klager of de melder dan begeleider die iemand de goede opties voorlegt, een sparringpartner. Vertrouwenspersonen worden aangesteld ook vanuit de werkgeversverantwoordelijkheid en het organisatiebelang. En dat organisatiebelang*

ziet men heel vaak niet. Een vertrouwenspersoon is er wel namens de organisatie en dan ook natuurlijk in het belang van de ambtenaar: die dient dus eigenlijk twee belangen maar dat zien ze niet. Dus dan worden ze van die heroïsche figuren die het wel eens zullen oplossen voor de ander. Nou die valkuil daar trapt men heel vaak nog in. Ze hebben dan de neiging zich op te stellen als ombudsman of advocaat en gaan pleiten tégen de organisatie. Terwijl ze daar vanuit een dubbelopdracht zitten.’; ‘Wat ik wel heel sterk merk is dat mensen vaak bij het vertrouwenswerk komen en denken dat het vertrouwenswerk hun problemen gaat oplossen. En dat is natuurlijk een verkeerd beeld, want dat gaat het probleem niet oplossen. Wij coachen om het probleem opgelost te krijgen, maar wij worden geen probleemeigenaren. En ik merk nog weleens dat dat een verkeerd beeld is, hoor. De werknemers die denken van nou, ik heb nu mijn verhaal bij de VP gedaan en die gaat het wel eventjes opknappen, die gaat het wel even bij de lijn brengen. Maar goed, dat is dan in het eerste gesprek en dan wordt ook wel heel helder gemaakt dat het anders ligt. Maar dat is wel wat zij van te voren denken.’

Ook als het belang van de organisatie door de VPI erkend wordt, blijft het behoedzaam laveren om vervolgens niet in die rol door te schieten. ‘Maar dat is dan heel betrouwbaar, dan vraag ik, vind je het goed dat ik dat met bepaalde mensen bespreek? En als ze [de medewerkers] dan zeggen, nee, dat wil ik niet. Dan doe ik dat ook niet. En dat gaf nog weleens problemen, omdat mijn divisiechef zag dat er iemand bij mij naar binnen kwam en die wilde graag weten waarover dat ging. Ja, dat ga ik je niet vertellen, want dat is betrouwbaar. En toen is er eigenlijk een soort wens ontstaan - of min of meer gedwongen - dat er een soort protocol moest worden opgesteld waarbij ik dan moest aangeven over welke zaken ik wel en welke zaken ik niet mocht gaan praten met hun. Nou, ik heb gezegd, dat ga ik niet doen, daar wil ik niet aan meewerken.’

Hierbij komt dat bij I onderwerpen organisaties vaak minder welwillend tegen het werk en de autonome status van de VP aan kan kijken dan bij OO onderwerpen. ‘Omdat dat [I] veel meer te maken heeft met een organisatie waar je zelf toch ook onderdeel van uitmaakt, waarover geklaagd wordt. En wat al heel snel voor de leiding ook heel spannend wordt en je dus eigenlijk al heel snel tussen twee vuren dreigt te belanden. Waardoor je eigen positie ook wel eens heel spannend kan worden. En bij seksuele intimidatie is de leiding eigenlijk altijd heel erg tevreden over elke oplossing die je ook vindt, want iedereen die zich niet houdt aan alle regels met betrekking tot OO, daarvan vindt de leiding dat dat absoluut moet worden aangepakt. Dus wat dat betreft wat spannender dan die andere rol en ja, ik vraag me ook af hoe ik ermee zou omgaan als er heel veel druk op mij zou worden uitgeoefend van de kant van de leiding om iets wat iemand aankaart, om dat niet naar voren te brengen. Ik zou het niet doen maar het zou me wel wat peentjes zweten kosten.’

Het is van belang dat de leiding van organisaties oogt heeft voor de lastige positie en het moeilijke werk dat een VP verricht; VPI's kunnen in een loyaliteitsconflict terecht komen waarbij zij het idee hebben dat zij moeten kiezen tussen de medewerker en de organisatie. Uiteindelijk is het van belang dat (de top van) de organisatie de VPI het

vertrouwen geeft om een juiste inschatting van de situatie te maken en zich realiseert dat daarbij het belang van de melder/werknemer voor de VPI zwaar moet wegen. De organisatie is er immers bij gebaat dat potentiële melders goed worden ondersteund; die heeft meestal verder niemand aan zijn of haar kant staan. Potentiële melders moeten door VPI's worden gestimuleerd te melden maar als dit een te groot risico voor de melder met zich meebrengt, kan de afweging anders uitvallen.

Uit de enquête blijkt dat 28% van de niet-onderwijs VPI's zich *regelmatig* in een spagaat tussen organisatiebelang en belang van de melder zegt te bevinden.

Tabel 9.2 VPI in spagaat

		Mee eens (5)	Tamelijk mee eens (4)	Niet mee eens, niet mee oneens (3)	Tamelijk mee oneens (2)	Mee oneens (1)	Totaal
Ik bevind mij regelmatig in een spagaat tussen het organisatiebelang en het belang van de (potentiële) melder	Andere VPI's	9,7% (7)	18,1% (13)	26,4% (19)	18,1% (13)	27,8% (20)	100% (72)
	Onderwijs VPI's	4,6% (3)	12,3% (8)	26,2% (17)	33,8% (22)	23,1% (15)	100% (65)

9.5 Klankbord of meldpunt?

Dat de VP een klankbordfunctie heeft, is overduidelijk heel belangrijk. *‘Wat soms al voldoende is en ik weet dat heel veel gesprekken daartoe ook van belang zijn geweest rond de manier waarop wij het luisterend oor hebben kunnen bieden. Dus iemand voelt zich al door ons serieus genomen. Wij zijn dan een onafhankelijke derde die luistert naar het verhaal. Dat alleen is soms al heel belangrijk.’*

Veel VP's zijn daarnaast ook meldpunt (op basis van bestaande regelingen); dat wil zeggen dat de medewerker bij hen een formele melding kan doen die de VP op zijn of haar beurt doorgeeft aan de hoogste ambtelijke leiding of het bevoegd gezag. Het zijn van meldpunt vraagt meer van de VP. In de regelingen is vaak niet omschreven op wat voor manier de VP de melding moet doorgeven, behalve de eis dat de melding schriftelijk moet worden gedaan. Is het de VP die de melding formuleert of de medewerker zelf en hoe ziet de melding er vervolgens uit, uitgebreid of juist beperkt?

Als de VPI meldpunt is, is het van belang dat hij of zij niet zelf het onderzoek uitvoert. Dit blijkt nogal eens te gebeuren. Het is belangrijk dat de VP in zijn rol van vertrouwenspersoon kan blijven en de melder ondersteunt; wat niet mogelijk is als hij als onafhankelijke onderzoeker gaat optreden. De VP moet klankborden, sparren,

adviseren, doorverwijzen en de medewerker zo nodig stimuleren tot het doen van een melding. De beoordeling van de melding en het onderzoek daarna moet strikt gescheiden zijn van het vertrouwenswerk. *‘VP en meldpunt zijn van elkaar gescheiden. Omdat als je VP bent en je bent ook nog eens een meldpunt, waarbij het meldpunt een veel centralere rol krijgt en je dan gedurende het proces een ander gezichtspunt kunt krijgen vanuit degene die de melding wil doen. Maar de VP is er alleen voor om te klankborden, om te kijken van goh, wil je melden überhaupt of niet? Of wat is er gebeurd? Om gewoon echt met iemand te sparren om de situatie helder te krijgen. Op het moment dat iemand zegt, ik wil er een melding van maken, dan ga je dus echt een heel traject en proces door met elkaar, wat vanuit juridisch oogpunt een hele andere insteek is. Waarbij je dus als meldpunt er meer bent voor de organisatie dan voor de medewerker. Ik vind een VP moet er echt zijn voor de medewerker.’* De VP komt dan ook niet in de positie dat hij intermediair wordt tussen de medewerker en de ‘onderzoekers’ omdat hij nog aanvullende vragen rondom de melding moet beantwoorden. Bij een vertrouwelijke melding waarbij alleen de VP de identiteit van de meldende medewerker kent, is de VP namelijk de enige persoon tot wie onderzoekers zich kunnen wenden met vragen. De drempel om naar de VP te gaan om kwesties te bespreken zal naar verwachting lager zijn als de VP niet zelf tevens de melding onderzoekt.

In de praktijk is de VP op grond van veel meldprocedures thans overigens het meldpunt. Dat hoeft zeker niet altijd het beste te zijn. De VPI kan nog meer opschuiven naar de melder als er een ander helder meldpunt in de organisatie is. *‘De effectiviteit van het integriteitsbeleid die wordt gemaakt door het complete systeem. Ik vind daarom dat het meldsysteem eigenlijk veel beter zou moeten worden geïntegreerd in het totale systeem. Dat zou betekenen bijvoorbeeld dat een aparte organisatie de melding behandelt. Dan kunnen wij als VP’s op een onafhankelijke manier ons werk doen; we hoeven die melding niet te gaan onderzoeken. Daarmee wordt het denk ik ook voor de betreffende organisaties duidelijker wat de positie van de VP’s in dat geheel is.’*

De VPI kan er tijdens de melding voor de meldende medewerker zijn, bijvoorbeeld als hij of zij nog vragen heeft rondom de procedure of het op welke manier dan ook moeilijk heeft. Dan heeft de melder nog iemand die hij kan raadplegen.

In het geval dat de VPI geen meldpunt is, is het wel raadzaam dat er intern een speciale functionaris is bij wie er – naast de meldmogelijkheid bij de leidinggevende – gemeld kan worden, bijvoorbeeld bij een bureau integriteit, omdat er geregeld omstandigheden blijken waardoor toch niet goed bij de leidinggevende gemeld kan worden.

Uit de enquête blijkt dat de helft van de niet-onderwijs VPI’s in Nederland niet zijn aangewezen als meldpunt.

Tabel 9.3 VPI als meldpunt

Bent u in uw organisatie aangewezen als meldpunt voor (vermoede) misstanden?			
		Frequentie	Procent
Andere VPI's	Ja	37	51,4
	Nee	35	48,6
	Totaal	72	100,0
Onderwijs VPI's	Ja	47	72,3
	Nee	18	27,7
	Totaal	65	100,0

9.6 Intern of extern?

Voor sommigen geldt dat hoe dichter de VP tegen de potentiële melder aanzit, hoe eerder hij of zij zal melden. Dan wordt hij of zij gemakkelijker benaderbaar gevonden. *‘De externe VP’s worden primair benaderd voor OO. Dat mensen zich geschoffeerd voelen, geïntimideerd voelen, dan ligt het meer op dat vlak dan dat het gaat om bijvoorbeeld frauduleus handelen. Maar er is natuurlijk een heel scala van mogelijke schendingen, maar het richt zich bij de externe VP voornamelijk op het gebied van intimidatie, bedreiging en dat soort dingen.’; ‘Sommige mensen voelen zich meer content bij een externe VP. Je moet als organisatie ook altijd meerdere mogelijkheden aanbieden aan je werknemers. Want als je beklag een directe collega betreft van die interne VP, dan ga je daar niet bij klankborden. Dan wil je toch iemand anders opzoeken. Dus we hebben ook een externe VP beschikbaar gesteld om ervoor te zorgen dat iedereen een melding kan doen of om advies kan vragen.’*

Sommige onderwerpen lenen zich beter voor intern klankborden en sommige onderwerpen beter voor extern klankborden. *‘Uit het aanbod aan VP’s moet het je vrij staan ook iemand te benaderen van een andere organisatie. Of je dat doet hangt ook van het onderwerp af. Er zijn een hoop onderwerpen waarvan ik denk dat het misschien beter is om iemand uit de eigen organisatie te benaderen, maar je moet wel als basis uitgaan van het vertrouwen dat je als medewerker hebt in die persoon. Daarbij moet het je vrij staan om een ander, extern persoon te benaderen.’* Uit de praktijk blijkt dat het hebben van beide mogelijkheden aanvullend werkt. *‘Als je het mijn decentrale vertrouwenspersonen zou vragen, die zeggen heel duidelijk dat het super handig is dat wij allebei hebben. Want zij zijn mijn ogen en oren in de organisatie. Ik kan nooit zoveel weten over die organisatie als zij er niet zijn en niet zo goed hun werk doen. Maar aan de andere kant zijn er gewoon dingen die ik, als externe, makkelijker kon zeggen.’*

De aanvullende werking van zowel interne als externe VP’s is van toepassing op de VP’s zelf, maar geldt ook voor de medewerkers. *‘Want er zijn natuurlijk altijd mensen die misschien mensen binnen dezelfde organisatie wantrouwen. Die zeggen van ja nou, ik weet niet hoe gewaarborgd mijn verhaal is, hoe veilig mijn verhaal is. Want we hebben ook een extern adviseur. Ja, die kunnen ze ook bereiken, zoals het iedereen*

vrij staat om elke willekeurige vertrouwenspersoon te raadplegen. Ook buiten deze organisatie.'

Toch bestaat er ook enige angst om het melden extern te laten gebeuren. *'Door het intern te houden heb je daar zelf sturing in en kan je het meer in de hand houden. Op het moment dat het extern gaat, ben je het kwijt. Dus je weet niet of de melding aan voldoende punten voldoet om die melding te doen. Je weet ook niet waar het over gaat. Je staat wel heel erg buitenspel als organisatie zijnde.'* Toch zou deze angst niet doorslaggevend moeten zijn in de waardering voor een externe VP als toevoeging op de mogelijkheid tot het benaderen van een interne VP. Uiteraard komt het wel op de kundigheid van de externe VP aan of deze adequaat kan handelen, maar dat geldt evenzo voor een interne VP. Er werd ook opgemerkt dat de professionaliteit bij een externe VP juist eerder gewaarborgd zou zijn. *'Het voordeel van externe vertrouwenspersonen is vaak dat zij beroepsvertrouwenspersonen zijn. Een interne vertrouwenspersoon doet het naast zijn gewone werk terwijl externe vertrouwenspersonen meestal helemaal opgeleid daarin zijn, dus de kwaliteit, hun vakkennis is in ieder geval heel hoog.'* Daarbij werd wel opgemerkt dat het VP zijn voor meerdere organisaties op andere terreinen eventueel aan kwaliteit kan inboeten. *'Wat ik heel lastig vind is dat ze vaak niet genoeg van de organisatieregels weten, omdat ze vertrouwenspersoon zijn voor overheid én provincie én bedrijf, het loopt allemaal door elkaar heen. En ja, soms weten ze dan niet genoeg over hoe het dan in de organisatie geregeld is en dat vind ik dan wel eens jammer dat ze dat niet goed genoeg kunnen uitleggen.'* Toch kan juist de distantie van de externe VP tot de organisatie ook een welkome bijkomstigheid zijn. *'Als je wel de organisatiecultuur kent, dan snap je ook welke taal je moet spreken wil je het bespreekbaar maken. Dat kan echt een voordeel zijn. Maar dat ik de organisatie van binnenuit ken, kan ook een blinde vlek zijn, omdat ik natuurlijk ook onderdeel ben van die cultuur. Terwijl ik zelf denk dat ik dat niet ben, maar dat kan natuurlijk wel.'*

Resumerend zijn er zowel nadelen bij een externe VP (geen kennis van de organisatie) als bij een interne VP (blinde vlek, verstrengeling binnen de organisatie). Als het lukt om beide aan te bieden, kan aan de potentiële melder overgelaten worden welke hij of zij het beste geschikt acht. Dit zal de meldingsbereidheid ten goede komen. Als het niet lukt heeft intern melden de voorkeur omdat er meer gemeld zal worden als de VP dichter bij de melder zit.

Hoofdstuk 10 Kwalificatie en samenwerking

10.1 Inleiding

We weten eigenlijk nog vrij weinig van de achtergronden van VPI's. Om hier meer over te weten te komen is de vierde deelvraag opgesteld: "Aan welke kwalificaties voldoen VPI's; hoe en waarop worden ze geselecteerd en hoeveel tijd, budget en middelen hebben zij gekregen voor het vertrouwenswerk en is dit volgens hen voldoende?" Eerst gaan we nu in op de selectiecriteria en kwalificaties van VP's. Daarna kijken we hoe zijn aangesteld. Vervolgens beschrijven we over welke voorzieningen VP's beschikken en hoeveel VP's er binnen organisaties zijn aangesteld. We beschrijven ten slotte de relatie van VP's met leidinggevend.

10.2 Achtergronden en kwalificaties van de VP's

De achtergronden van VPI's verschillen sterk. Twee belangrijke selectiecriteria zijn empathie en juridische kennis, waarvan de eerste in de meeste situaties het belangrijkste wordt gevonden. Na de aanstelling tot VP volgen sommige VP's een cursus en/of training. *'Ik heb een gedragstherapeutische achtergrond. Op het gebied van gesprekstechnieken was ik daardoor al geschoold. Verder heb ik ... cursussen gevolgd en daarnaast ook interne opleidingen en een mediation opleiding gevolgd.'* De verschillende VP's hebben niet een éénduidige achtergrond in de opleiding. *'Ik heb wel opleidingen gevolgd die relevant zijn voor het vakgebied, maar ik heb niet een opleiding voor deze functie gevolgd, voordat ik benoemd werd.'* Het volgen van één van deze opleidingen, zowel voor OO als voor I, wordt door VP's als belangrijk gezien. *'Daar krijg je echt met acteurs praktijkcasussen. Ik vond het zelf een voortreffelijke opleiding. Het was ook een vakgebied dat ik niet beheerste, ik wist daar helemaal niets van. Dan kom je in subtiliteiten terecht, waarvan je denkt mijn god, ja, dat is over het randje heen. De gekscherende schuine moppen die de baas vertelt waar vrouwen bij zijn, allemaal dat soort dingetjes, waar ik misschien vroeger wel aan meegedaan heb. Niet realiserende dat dat gewoon voor de persoon in kwestie heel kwetsend kan zijn. Daar heb ik op zich heel veel van geleerd, van die cursussen.'* Bij één organisatie was sprake van een permanent opleidingsbeleid als onderdeel van het integriteitsbeleid. *'Wij hebben een soort permanent educatieprogramma, al jaren. Op allerlei gebieden hebben wij minimaal één à twee keer per jaar workshops en trainingsbijeenkomsten waarmee we ons proberen verder te bekwamen in het werkveld. Daarnaast is het zo dat een aantal medewerkers van het meldbureau, zowel adviseurs als feitenonderzoekers, hiervoor specifiek opleidingen volgen of hebben gevolgd. Dus er werd de nodige inspanning gedaan om ons op het juiste expertiseniveau en vaardigheidsniveau te krijgen.'*

Het werk van vertrouwenspersoon brengt specifieke uitdagingen met zich mee. Eerder zagen we bijvoorbeeld al hoe ingewikkeld het soms kan liggen met vertrouwelijkheid en beloftes over anonimiteit. VP's die een opleiding hebben gevolgd geven aan dit

daarom als zeer nuttig te hebben ervaren. Toch hebben sommige VP's geen opleiding gevolgd. De kans is groot dat dat ten koste gaat van de kwaliteit van het functioneren van de VPI.

Zoals enkele malen hier beschreven, de (emotionele) drempels om een vertrouwenspersoon te benaderen zijn vaak hoog. Het belangrijkste is dus uiteindelijk die drempels zo laag mogelijk te maken. Het is aan te raden de VPI's met name op empathie en benaderbaarheid te selecteren. *'Het is ook wel handig, want aan de andere kant waren er bijvoorbeeld ook mensen die daar zaten die echt vanuit juridische hoek kwamen, dat waren echt van die stijve juristen en die waren slecht in het ondervragen en de empathie en het gesprek. Dus ja, het is bijna een schaaap met vijf poten, maar je moet toch wel feeling en ook wel gedachten bij het onderwerp hebben. ... Dat valt wel bij te leren, maar ze blijven wel heel erg hangen in die gedragskant. En kijk zoals wij het ook neerleggen bij een bedrijfsmaatschappelijk hulpverlener, dan gaan ze heel erg in die hulpverleners vraag zitten, terwijl je naar mijn idee, ja, je moet goed de vraag helder krijgen en ze verder op weg helpen richting meldpunt.'*

10.3 Manier van aanstelling en meegegeven instructies

VP worden is meestal een kwestie van gevraagd worden; slechts één VP uit ons onderzoek heeft officieel naar de functie gesolliciteerd: *'We hebben een soort vacature gehad binnen het de organisatie, waarbij mensen konden reageren op die rol. Mijn collega en ik hebben daarop gereageerd samen met nog zes andere mensen. Uiteindelijk hebben wij de rol gekregen.'* In de meeste gevallen is de aanstelling een kwestie van toevallig op de juiste plaats op het juiste moment zijn. Ergens valt het besluit een VP aan te stellen en dan komt de vraag op, wie is daarvoor geschikt? Dan blijken reputaties van empathie en ervaring in wat gezien wordt als enigszins vergelijkbare functies of het hebben van een juridische achtergrond, een rol te spelen om iemand te vragen als VP. *'Dus het was meer vanuit visie en werkervaring dat ik daarvoor aangenomen ben, dan vanuit de CV technische achtergrond bijvoorbeeld.'*; *'Dat ligt een beetje in het verleden. Ik ben al langer VP. Ik had van nature interesse ontwikkeld hoe mensen met elkaar omgaan op de werkvloer.'*; *'Ik ben daarvoor benaderd, eigenlijk vanuit een dienstonderdeel waar ik toen werkzaam was als bedrijfsjurist. En ik was toen ook werkzaam als klachtenbehandelaar en ja ik kreeg voldoende vertrouwen en ik had genoeg vertrouwen van zowel mensen in de dienst als het management en dat heeft ervoor gezorgd, dat ik werd gevraagd om ook VP te worden. Ze hebben daarbij voornamelijk naar mijn persoonlijke kwaliteiten gekeken; het snel kunnen analyseren van wat voor situatie er aan de hand is, of wat er speelt. Het empatisch kunnen aansluiten bij degene die bij je komt, ook een veilige omgeving weten te creëren. Ook doorverwijzen op het moment dat het niet bij de VP thuis hoort. Ja, het begeleiden, de gids kunnen zijn.'*; *'Ik ben gevraagd door HRM. Die kwamen op een moment bij me binnen en die vroegen van, heb je daar interesse in, want een ander had het al een aantal jaren gedaan, dus dan is het goed als ook weer eens*

iemand anders het ging doen. En ik was jurist.’; ‘Redelijk bij mij in de buurt was eerst een senior jurist, die is met pensioen gegaan en toen moest er een nieuwe persoon worden aangetrokken. Ik had op dat moment net die vrije rol gekregen, dus wat ruimte, en toen heeft de secretaris, de hoogste ambtenaar bij ons, aan mij gevraagd van, zou je dat alsjeblieft willen doen. En mij leek het wel wat. Ik denk dat dat iets met mijn karakter te maken heeft. Ik ben wel iemand die gericht is op het oplossen van geschillen en een mensenmens.’; ‘Toegankelijkheid ja, en mijn grijze haren.’

Veel VPI's waren eerst alleen VPOO en zijn gevraagd om I erbij te nemen; of hebben dat ongevraagd gedaan. De functie is soms een combinatiefunctie geworden zonder dat van te voren is bedacht dat daar wellicht andersoortige competenties voor nodig zijn. *‘Pas sinds 2,5 jaar doen we ook aan I, sinds we de klokkenluidersregeling moesten doorvoeren. Toen ben ik uitgenodigd om samen met de jurist te bespreken of ik die posities kon combineren en daar heb ik ja tegen gezegd met een proefperiode.’; ‘En dat [I] vind ik echt wel een vreselijk andere insteek dan omgangsvormen. Daarom komt het ook niet verder, omdat ze die mensen gaan helpen bij hun dilemma, dat voelen ze zo van binnen, maar het is ook de bedoeling dat ze de organisatie helpen. En dat organisatiebelang vind je, denk ik, minder goed terug bij vertrouwenspersonen oude stempel.’*

De procedures voor de aanstelling zijn vaak onduidelijk. Vaak realiseert de overheidsorganisatie zich opeens dat er een VP moet komen en gaat dan tot actie over. Een achterliggende visie op de VP of – breder – een visie op melden binnen de organisatie of – nog breder – een integraal integriteitsbeleid ontbreekt meestal. *‘Het wonderlijke is dat het allemaal wat onderhands is gegaan; mijn benoeming ging niet zo officieel. Ik ben gevraagd door de zittende VP en ik heb nog een gesprek gehad met de directeur, en na dat gesprek ben ik door de direct aangesteld. Ik heb ook geen benoemingspapier.’; ‘Ik ben gevraagd als VP. We hadden een gedragscode en daar stond onder andere in dat je een VP moest hebben. Toen kwam iemand tot de ontdekking dat we die niet hadden. Toen heeft de directeur mij gevraagd, na advies van P&O. Toen bleek al heel snel dat men eigenlijk niet wist wat voor type VP we moesten hebben. Toen heb ik zelf ontdekt dat er twee VP's bestaan; I en OO. Daar was volstrekte onduidelijkheid over. Toen hebben we eerst gezegd van, doe maar allebei. Nou goed, allebei.’*

Veel VP's blijken nauwelijks instructies te hebben meegekregen. *‘De klokkenluidersregeling was heel duidelijk. Maar wat de positie van VPI inhield, moest ik ook uit de klokkenluidersregeling halen en dat was vrij summier.’* Vaak blijft het bij een kopie van de meldprocedure of de gedragscode die de VPI meekrijgt. De rol van de VP zelf wordt niet gespecificeerd. Slechts een uitzondering heeft bijvoorbeeld een kadernota waarin de rol van de VP staat omschreven. *‘VP's in onze organisatie baseren zich op de regeling ongewenst gedrag.’* Het hier volgende verhaal vormt hierop een welkome uitzondering: *‘Er zijn wel wat richtlijnen over hoe te acteren. We hebben een keurige standaard rapportagelijns die ook is ingebed als procedure. Dus ik rapporteer naar boven om dat aan te duiden.’*

Omdat niet iedere VP veel tijd kwijt is aan het vertrouwenswerk, bijvoorbeeld omdat hij of zij weinig benaderd wordt, worden de richtlijnen minder vaak geraadpleegd. *‘Ook hebben we de klokkenluidersregeling van het Rijk overgenomen. Mijn taken en bevoegdheden, die staan wel in een intern document. Ik weet dat niet precies meer, dat zou ik toch eens moeten nagaan. Maar er is dus wel wat op papier gesteld.’* Meestal ontstaat in de loop der tijd wel een idee bij VP’s over de rol die van hen wordt verwacht; maar vaak is die duidelijkheid door henzelf geschapen in de praktijk en is er geen afstemming met de directie. Vervolgens wordt dat in sommige gevallen ook op schrift gesteld. *‘Dat is wel veranderd in de loop der tijd. Uiteindelijk hebben we ook richtlijnen voor de VP, ook voor I, opgesteld en dat hebben we vrij duidelijk en veel opgetypt. Daarin zijn we vrij gelaten. ... Ik durf niet te zeggen dat mijn organisatie mij het helder heeft gemaakt. Wij hebben eigenlijk als groep vertrouwenspersonen het de organisatie helder gemaakt wat wij doen en waarom we dat doen’.* Typerender is het antwoord op de vraag of er duidelijke richtlijnen zijn meegegeven: *‘Dat is een gewetensvraag. Nee, het is een klein beetje ook een kwestie van een soort groeimodel geweest.’; ‘Richtlijnen bestonden nog niet, daar wordt nu aan gewerkt.’; ‘Niet zo heel uitgebreid. Er is wel vooraf en in het centraal managementteam en met de OR besproken van, nou dit willen we eigenlijk op deze manier gaan inrichten, wat verwachten wij dan van iemand? En daar is wel een kort takenpakket neergelegd, maar dat was het dan ook.’* Deze uitspraken zijn verassend. Eerder zagen we al dat VP’s belangrijke beslissingen moeten nemen over bijvoorbeeld hun loyaliteit aan een melder en de organisatie. Duidelijke richtlijnen over de taak en positie van de VP zijn van belang voor elke organisatie. Anders bestaat een gerede kans dat de VP’s acties ondernemen waar de leiding van de organisatie niet achter staat.

De enquête bevestigt dat de meeste VPI’s worden gevraagd voor de functie.

Tabel 10.1 Gesolliciteerd of gevraagd

Heeft u gesolliciteerd naar de VPI functie, of bent u gevraagd?			
		Frequentie	Procent
Andere VPI's	Ik heb gesolliciteerd	14	19,4
	Ik ben gevraagd	44	61,1
	Anders	14	19,4
	Totaal	72	100,0
Onderwijs VPI's	Ik heb gesolliciteerd	13	20,0
	Ik ben gevraagd	44	67,7
	Anders	8	12,3
	Totaal	65	100,0

De OR wordt meestal niet bij de aanstelling betrokken.

Tabel 10.2 Betrokkenheid OR bij aanstelling VPI

Is (of was) de OR betrokken bij de selectie van de VPI?			
		Frequentie	Procent
Andere VPI's	Nee	39	54,2
	Ja	22	30,6
	Weet ik niet	11	15,3
	Totaal	72	100,0
Onderwijs VPI's	Nee	46	70,8
	Ja	8	12,3
	Weet ik niet	11	16,9
	Totaal	65	100,0

De enquête bevestigt ook dat de meeste VPI's niet op een specifieke manier op hun rol zijn voorbereid. Ruim 40% heeft geen cursus of specifieke training gehad. En ruim 80% (!) heeft geen specifieke informatie of instructies van de werkgever gekregen. Toen hierop werd doorgevraagd, gaf zo'n 90% aan ook niet op een andere manier te zijn voorbereid.

Tabel 10.3 Voorbereiding op de rol

Vraag: Hoe bent u voorbereid op uw rol als VPI? (meerdere antwoorden mogelijk)			
Ik ben niet op een aanvullende of specifieke manier voorbereid op deze rol			
		Frequentie	Procent
Andere VPI's	Niet	55	76,4
	Wel	17	23,6
	Totaal	72	100,0
Onderwijs VPI's	Niet	54	83,1
	Wel	11	16,9
	Totaal	65	100,0
Ik heb een cursus, opleiding of training gehad ter voorbereiding op deze rol			
		Frequentie	Procent
Andere VPI's	Niet	29	40,3
	Wel	43	59,7
	Totaal	72	100,0
Onderwijs VPI's	Niet	30	46,2
	Wel	35	53,8
	Totaal	65	100,0
Ik heb deelgenomen aan intervisie of intercollegiaal overleg met andere VPI's en/of vertrouwenspersonen ter voorbereiding op deze rol			
		Frequentie	Procent
Andere VPI's	Niet	44	61,1
	Wel	28	38,9
	Totaal	72	100,0
Onderwijs VPI's	Niet	34	52,3
	Wel	31	47,7
	Totaal	65	100,0

Ik heb specifieke informatie en instructies ontvangen van mijn werkgever			
		Frequentie	Procent
Andere VPI's	Niet	58	80,6
	Wel	14	19,4
	Totaal	72	100,0
Onderwijs VPI's	Niet	51	78,5
	Wel	14	21,5
	Totaal	65	100,0

Verder wordt bevestigd dat veel VPI's geen functieprofiel hebben.

Tabel 10.4 Functieprofiel

Heeft u voor uw functie als VPI een functieprofiel waarin uw taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn beschreven?			
		Frequentie	Procent
Andere VPI's	Ja	41	56,9
	Nee	31	43,1
	Totaal	72	100,0
Onderwijs VPI's	Ja	38	58,5
	Nee	27	41,5
	Totaal	65	100,0

Toch is het zo dat VPI's het gevoel hebben dat ze zijn toegerust voor hun taak. Uit onderstaande cijfers spreekt redelijke tevredenheid. Daarbij gaat het met name om het toegerust zijn op de functies voorlichten en doorverwijzen. Overigens is daarbij nog wel de meeste onzekerheid bij het verlenen van nazorg.

Tabel 10.5 Toegerust voor de taak

		Mee eens (5)	Tamelijk mee eens (4)	Niet mee eens, niet mee oneens (3)	Tamelijk mee oneens (2)	Mee oneens (1)
Ik ben voldoende toegerust om (potentiële) melders de juiste informatie te geven over hoe te handelen in hun specifieke situatie	Andere VPI's	43,1% (31)	44,4% (32)	6,9% (5)	4,2% (3)	1,4% (1)
	Onderwijs VPI's	24,6% (16)	44,6% (29)	13,8% (9)	13,8% (9)	3,1% (2)
Ik ben voldoende toegerust om (potentiële) melders adequate ondersteuning te bieden in hun specifieke situatie	Andere VPI's	34,7% (25)	47,2% (34)	11,1% (8)	5,6% (4)	1,4% (1)
	Onderwijs VPI's	18,5% (12)	49,2% (32)	16,9% (11)	10,8% (7)	4,6% (3)
Ik ben voldoende toegerust om (potentiële) melders de juiste	Andere VPI's	43,1% (31)	37,5% (27)	13,9% (10)	4,2% (3)	1,4% (1)

informatie te geven over hun meldproces en de voortgang daarvan	Onderwijs VPI's	24,6% (16)	41,5% (27)	12,3% (8)	18,5% (12)	3,1% (2)
Ik ben voldoende toegerust om (potentiële) melders de juiste nazorg te geven	Andere VPI's	33,3% (24)	33,3% (24)	18,1% (13)	12,5% (9)	2,8% (2)
	Onderwijs VPI's	16,9% (11)	41,5% (27)	16,9% (11)	20,0% (13)	4,6% (3)

10.4 Voorzieningen, middelen en ruimte

De tijdsbesteding van de VP functie varieert enorm; tussen organisaties, maar ook voor individuele VP's kan het van jaar tot jaar flink fluctueren. Dit kan bijvoorbeeld van een grote zaak afhangen. Het varieert tussen de 10 uur (een paar gesprekken) en de 200 uur per jaar per VP. Bij velen is er niets vastgelegd over hoeveel tijd ze mogen besteden aan het vertrouwenswerk en hoe ze voor de VP functie worden gecompenseerd; soms wordt het als onderdeel van de functie gezien, in uitzonderingsgevallen kan het aantal uren later worden gedeclareerd. Dat men in veel van de gevallen zoveel uren kan vrijmaken als noodzakelijk wordt geacht en eventueel achteraf het aantal uren kan declareren, wordt als een ondersteuning en bevordering van de werkzaamheden ervaren. *'Na mijn benoeming als VP heb ik daarover een conflict met mijn direct leidinggevende gehad. Die zei van, hoe kan zij [de directeur] jou nou benoemen? Want dat gaat allemaal van mijn tijd af. Maar goed, toen heb ik die mensen naar elkaar verwezen; ik mag daar eigenlijk geen partij innemen. Mijn leidinggevende was er niet blij mee maar ik heb gewoon uitgelegd dat het iets is wat buiten zijn terrein lag. Al die uren die ik aan het vertrouwenswerk zou besteden, dat hij die ook niet hoefde te verantwoorden.'*

Wij raden aan om vast te leggen hoeveel tijd de VPI aan zijn/haar vertrouwensfunctie mag besteden en op welke manier de VPI wordt gecompenseerd. Momenteel is dat vaak onduidelijk, wat onnodig risico's voor de VPI met zich meebrengt.

Uit de enquête blijkt dat ongeveer 70% van de niet-onderwijs VPI's *niet* beschikt over specifieke middelen voor hun VPI taak.

Tabel 10.6 Beschikking over middelen

Heeft u voor de uitoefening van uw functie als VPI de beschikking over specifieke middelen?						
Andere VPI's	Nee				Frequentie	Procent
	Ja, namelijk:				50	69,4
	Totaal				22	30,6
Onderwijs VPI's	Nee				72	100,0
	Ja, namelijk:				50	76,9
	Totaal				15	23,1
Ja, namelijk (<i>frequenties</i>)						
		spreekkamer	aparte telefoon	kluis of afsluitbare kast	eigen budget	anders
Andere VPI's	Nee	9	7	13	20	16
	Ja	13	15	9	2	6
Onderwijs VPI's	Nee	4	10	8	12	8
	Ja	11	5	7	3	7

Uit de enquête komt verder naar voren dat het aantal gesprekken dat VPI's voeren enorm fluctueert, maar bij 50% gaat het om maximaal 2 gesprekken per jaar, en bij 86% om maximaal 5 gesprekken.

Tabel 10.7 Aantal keren benaderd in de afgelopen twee jaar voor een gesprek of advies

	Aantal keer benaderd	Frequentie	Percentage	
Gewone VPI's	0	9	12,5	
	1	1	1,4	
	2	11	15,3	
	3-5	22	30,5	
	6-10	10	14	
	11-20	12	16,8	
	21-40	4	5,6	
	150	1	1,4	
	Aantal		70	97,5
	Missing		2	2,5
	Totaal	72	100	
Onderwijs VPI's	0	13	20	
	1	5	7,7	
	2	7	10,8	
	3-5	13	19,9	
	6-10	15	23,1	
	11-20	3	4,6	
	21-40	4	6	
	Aantal		60	92,1
	Missing		5	7,9
		Totaal	65	100

Daarnaast wordt in de antwoorden van respondenten op een open vraag uit de enquête over knelpunten die VPI's ervaren, duidelijk dat het voor het uitoefenen van de functie van belang is te beschikken over genoeg voorzieningen, middelen en ruimte. *'Meer tijd en ruimte, letterlijk, ik moet rondlopen om een ruimte te zoeken voor een vertrouwelijk gesprek.'*; *'Te weinig tijd/ Meer middelen/meer voorbeeldgedrag uit de top.'*; *'Roosterdruk waardoor het vaak passen en meten is om tijd te vinden om casussen naar behoren op te pakken.'*; *'Veel te weinig tijd om de taak uit te voeren, zeker gezien het feit dat het zeer onregelmatig is.'*; *'Knelpunten o.a. te weinig bekendheid en tijd.'*; *'Het tijdgebrek blijft het grote struikelblok moet het `erbij` doen en dat het nogal eens moeilijk om genoeg aandacht te geven.'*; *'Ik moet nog regelen dat ik een eigen kantooruimte heb waarin ik (in alle rust) gesprekken kan voeren. Soms zijn gesprekken vanuit de melder erg emotioneel en daarvoor zou een geschikte ruimte moeten zijn. Maar goed, ik ben er mee bezig dat te regelen.'*; *'Een `eigen` ruimte waar gesprekken `in geheimhouding` kunnen plaats vinden. Met daar een eigen computer en kasten. Ruimere mogelijkheid om ook buiten de organisatie (= eigen dienstgebouwen) gesprekken met mensen te kunnen/mogen voeren.'*; *'Ik vind het een probleem dat ik geen financiële onafhankelijkheid heb.'*; *'Het is een nevenfunctie die veel tijd kost en er staat geen enkele compensatie tegenover (niet in tijd en niet in geld) het wordt tijd dat de functie van VP wordt aangemerkt als officiële nevenfunctie die per maand x aantal uren mag kosten. Verder een vergoeding zoals bv de BHV organisatie zou niet misstaan...'*

10.5 Aantal VP's

De organisatie van de VPI functie varieert zeer sterk. Zo zijn er gemeenten die gezamenlijk 1 of meerdere externe VPI's aan stellen. Anderen hebben louter interne VPI's. Als streven wordt vaak 1 VPI op 200 tot 250 medewerkers genoemd. De landelijke norm bij de politie is 1 VP op 200 medewerkers. Sommige organisaties hebben in de praktijk 1 VPI per 50 fte, variërend tot 1 per 400; uitschieters zijn 1 per 615 en 1 per 700. Hoe makkelijker de VPI te benaderen is, hoe vaker hij of zij uiteraard ook benaderd wordt. Het is van belang om voor genoeg VPI's te zorgen in een organisatie. Uiteraard moet de VPI ook weer niet te dicht bij de medewerker staan; dit houdt meldingen juist tegen. Als de melding uit de eigen omgeving/groep komt, is het beter door te verwijzen. Er dient van tevoren rekening gehouden te worden met de mogelijkheid hiertoe. Ook is het belangrijk dat iedere medewerker bij meerdere VP's terecht zou kunnen.

10.6 Intervisie

Ook intervisie voor VP's verschilt sterk per organisatie. VP's onderschrijven vaak de nut en noodzaak ervan. *'De mogelijkheid tot intervisie zou ingebouwd moeten worden. Want VP is natuurlijk een hele eenzame functie en je zit voor jezelf ook heel vaak met vragen.'*; *'Mondjesmaat worden contacten uitgewisseld met VP's van andere organisaties. Dat is altijd goed volgens mij om met elkaar wat onderwerpen te bespreken of cases te behandelen. Dat zorgt voor wat, nou ja, hoe doet de één het en hoe doet de ander het. En dat blijf ik altijd heel waardevol vinden om met elkaar dit soort dingen uit te wisselen.'* Maar toch komt het er meestal niet van om intervisie periodiek te laten plaatsvinden met VP's van andere organisaties. *'Intervisie, nee, dat hebben we nog steeds niet goed geregeld. ... Wat wij wel doen, maar dat kun je niet echt als intervisie beschouwen, dat is met één organisatie waar een aantal vertrouwenspersonen werkzaam zijn, hebben wij twee keer per jaar een bijeenkomst met hen. Daarbij passeren toch wel een aantal punten de revue. Maar dat is niet iets wat je in de echte zin van het woord intervisie kunt noemen. Op LinkedIn heb je wel een aantal groepen, verschillende groepen vertrouwenspersonen, ik neem zelf niet deel aan die discussie. Maar ik zie dat daar regelmatig toch interessante discussies gevoerd worden. Onder andere over die geheimhouding.'* Het is nuttig intervisie te organiseren, of in ieder geval regelmatig gevallen en dilemma's te evalueren. *'Er is wel contact met de VP's op periodieke basis, waarin we de typen signalen op hoog niveau met elkaar delen, om dat als organisatie helder te hebben. Maar dat gebeurt puur anoniem. ... Ja, wij hebben een collegiaal overleg. Dat heb ik zelf opgezet bij mijn vorige functie. En daar zitten verschillende semi-overheidsinstellingen bij waar dus de vertrouwenspersoon of de Compliance Officer bij zit. En daarin worden wel casuïstieken besproken ja en hoe pakken jullie het aan en hebben jullie daar beleid voor? En je probeert daar toch wel enige afstemming mee te hebben omdat het vaak toch dezelfde takken van sport en problemen zijn. En het is makkelijker dat je het wiel niet opnieuw uitvindt, maar dat je bestaande ervaringen met elkaar deelt. Ik denk wel dat het overleg heeft bijgedragen aan het inzicht dat wij goed bezig zijn. Als ik kijk dat andere organisaties vaak aan ons vragen van, hoe doen jullie dat? Dat geeft mij het gevoel dat we voorloper zijn op vele takken van sport.'* Ook wordt intervisie met een psycholoog als positief ervaren. *'Intervisie met de psycholoog is heel prettig, omdat hij vanuit zijn objectieve blik je anders naar dingen kan laten kijken. Want het gevaar bestaat, dat is mijn ervaring wel en wat ik ook zie bij collega's, dat je op een gegeven moment meegetrokken wordt in een bepaalde zaak. Vanuit je wens om te helpen of om in elk geval het goed te doen, kan het wel eens zijn dat je daarin doorschiet. Terwijl als je dan van buitenaf hoort van, waar ben je nu mee bezig. Dat je ziet van hé, er zijn ook grenzen en op een gegeven moment houdt het werk als VP op en moet je het aan anderen overlaten. ... We hebben een psycholoog die ons drie keer per jaar begeleidt.'*

10.7 Relatie met leidinggevenden

De relatie met leidinggevenden is niet altijd optimaal, hoe vaak zal de kwantitatieve analyse moeten uitwijzen. *‘Weerzin weet ik niet, maar wel dat je enigszins wat weerstand ondervindt, van ‘waar bemoei je je mee?’ Als de VPI een meldfunctie heeft, kunnen leidinggevenden zich gepasseerd voelen. ‘Ik heb een situatie waarbij ik een melding krijg. Dat gaat over een medewerker, ik doe een onderzoek en kom tot de conclusie dat het al dan niet wat is en doe op basis daarvan melding aan het directielid waar de betrokkene thuishoort. En krijg dan, omdat de betreffende directeur de leidinggevende en de medewerker wil spreken op een gegeven moment die leidinggevende bij me langs ‘waarom ben je niet bij mij gekomen?’ of klachten of dat hij daar moeite mee heeft. ... Ik heb wel situaties meegemaakt waarbij de leidinggevende not amused was van mijn onderzoek of mijn conclusie. Door het gesprek wat ik met deze leidinggevende had, omdat die zich bij mij meldde en zei van waar ben jij dan niet helemaal mee bezig? Waarom ben je niet eerst bij mij gekomen? Dan leg ik betrokkene uit hoe mijn handelswijze in elkaar steekt en hoe ik tot deze conclusie ben gekomen.’*

Over het algemeen wordt door VPI's een goede relatie en ondersteuning door leidinggevenden als belangrijk ervaren. *‘Het is best wel een eenzame rol en het helpt heel erg als je een deugdelijke leiding hebt en een goed onderzoek. Dat is echt de belangrijkste voorwaarde. De lijn moet erachter staan.’* Net zoals medewerkers van centrale interne meldpunten van gemeenten de steun van B&W belangrijk vinden. *‘Ik denk dat je heel erg de steun nodig hebt van het bestuur, in mijn geval dus van de wethouders. Ik heb ook een portefeuillehouder integriteit. Dat zijn er twee, de burgemeester en de wethouder, en daar is over nagedacht. Dat is, mocht er één betrokken raken bij een melding, dan hebben we de ander nog, en de gemeentesecretaris ook. Die zijn het boegbeeld van integriteit, zij moeten uitdragen wat ze belangrijk vinden, dat geeft mij een voorsprong. Als zij dat niet uitdragen, dan wordt het moeilijk, hoe goed je het ook organiseert. Het zit meer in de cultuur dan in de regels, mensen moeten het voelen, mensen moeten het beleven. En dan kan je het nog zo goed georganiseerd hebben, dan werkt het niet.’*

Uit de enquête blijkt dat de meeste VPI's tevreden zijn over de samenwerking met andere meldpunten in de organisatie. Ondanks enkele slechte voorbeelden, zoals hierboven beschreven, lijkt uit onderstaande tabel (10.8) af te leiden dat de meerderheid tevreden is over de relatie met leidinggevenden. Als echter in een open vraag in de enquête respondenten verzocht wordt om de samenwerking met leidinggevenden toe te lichten dan komt een iets negatiever beeld naar voren. Ook het belang van een goede relatie wordt weer onderstreept. *‘Niet iedere leidinggevende ziet het nut van een vertrouwenspersoon in en sommige leidinggevenden denken dat het allemaal wel losloopt in de eigen organisatie.’; ‘De directie heeft andere belangen of is ondeskundig op het terrein.’; ‘Met name de samenwerking met sommige leidinggevende is zwaar onvoldoende. Medewerkers worden door de LG gewaarschuwd om geen VP in te schakelen. Mij is bij een sollicitatie op een andere*

functie zelfs gevraagd om de functie VP hiervoor op te geven. Dit zou niet te combineren zijn volgens de betreffende LG.’; ‘De kwaliteit van de samenwerking met de leidinggevenden vinden wij onvoldoende ingebed.’; ‘Wanneer het geschil met de leidinggevenden is dan is het moeilijker, dan wanneer het om collega’s gaat. De leidinggevenden kunnen moeilijk doen naar de vertrouwenspersonen.’; ‘Integriteit kan een lastig onderwerp zijn en krijgt helaas niet altijd de aandacht die het verdient. Zeker als het niet over een handeling gaat maar over een medewerker en zijn of haar houding en gedragingen dan wil men en willen leidinggevenden wel eens afhaken. Hiernaast vind ik dat binnen mijn organisatie delen van personeelszaken niet adequate werken en er soms niet integer gehandeld wordt als leidinggevende kan het dan heel lastig zijn om hier persoonlijk mee om te gaan in verband met je eigen gevoel van rechtvaardigheid en je rol als leidinggevende naar je medewerker. Een voorbeeld functie van leidinggevende en de personeelszaken op dit thema is van essentieel belang.’ Sommige respondenten zijn daarnaast wat positiever over hun relatie met leidinggevenden of de directie. ‘Iedereen werkt mee om de rol van vertrouwenspersoon zo goed mogelijk te kunnen vervullen. [...]De leidinggevenden laten de vertrouwenspersonen voldoende ruimte om hun taken zo goed mogelijk uit te voeren. [...]’; ‘Ik krijg de ruimte om mijn functie uit te voeren en de directie probeert mij niet `uit te horen` over eventuele gesprekken.’; ‘In mijn organisatie wordt de functie van vertrouwenspersoon uiterst serieus genomen door het hoogste management (onafhankelijkheid, werkwijze en zeer ver gaande bevoegdheden zijn geregeld in een aparte regeling en er is een goede functieomschrijving) en dat straalt uit naar de rest van de organisatie.’; ‘Samenwerking met directie is goed. Ze nemen er de tijd voor en nemen evt. klachten serieus.’ Uit zowel de wat negatievere als de wat positievere antwoorden uit de enquête blijkt net als uit de interviews dat VPI’s een goede relatie en ondersteuning van de leidinggevenden als belangrijk ervaren.

Tabel 10.8 Oordeel over samenwerking met (andere) meldpunten in de organisatie

		Erg goed (5)	Goed (4)	Neutraal (3)	Slecht (2)	Erg Slecht (1)	Weet niet/niet van toepassing (99)	Totaal
Leidinggevenden	Andere VPI’s	8,3% (6)	58,3% (42)	18,1% (13)	6,9% (5)	-	8,3% (6)	100% (72)
	Onderwijs VPI’s	4,6% (3)	67,7% (44)	15,4% (10)	4,6% (3)	3,1% (2)	4,6% (3)	100% (65)
Vertrouwenspersoon Ongewenste	Andere VPI’s	4,2% (3)	25,0% (18)	6,9% (5)	-	-	4,2% (3)	40,3% (29)

Omgangsvormen (VPOO)	Onderwijs VPI's	1,5% (1)	23,1% (15)	6,2% (4)	-	-	12,3% (8)	43,1% (28)
Personeelszaken/afdeling HRM	Andere VPI's	11,1% (8)	43,1% (31)	27,8% (20)	1,4% (1)	1,4% (1)	15,3% (11)	100% (72)
	Onderwijs VPI's	4,6% (3)	33,8% (22)	23,1% (15)	6,2% (4)	1,5% (1)	30,8% (20)	100% (65)
Bureau Integriteit of aangewezen integriteitsfunctionaris	Andere VPI's	16,7% (12)	30,6% (22)	27,8% (20)	4,2% (3)	-	20,8% (15)	100% (72)
	Onderwijs VPI's	6,2% (4)	27,7% (18)	18,5% (12)	7,7% (5)	-	40,0% (26)	100% (65)
Het formele meldpunt	Andere VPI's	6,9% (5)	36,1% (26)	30,6% (22)	2,8% (2)	-	23,6% (17)	100% (72)
	Onderwijs VPI's	6,2% (4)	36,9% (24)	21,5% (14)	4,6% (3)	-	30,8% (20)	100% (65)
Ondernemingsraad (OR)	Andere VPI's	5,6% (4)	29,2 (21)	31,9% (23)	4,2% (3)	1,4% (1)	27,8% (20)	100% (72)
	Onderwijs VPI's	3,1% (2)	24,6% (16)	35,4% (23)	4,6% (3)	1,5% (1)	30,8% (20)	100% (65)
Ambtelijke top	Andere VPI's	5,6% (4)	30,6% (22)	27,8% (20)	2,8% (2)	2,8% (2)	30,6% (22)	100% (72)
	Onderwijs VPI's	1,5% (1)	20% (13)	29,2% (19)	7,7% (5)	1,5% (1)	40,0% (26)	100% (65)
Politieke top	Andere VPI's	1,4% (1)	13,9% (10)	30,6% (22)	1,4% (1)	2,8% (2)	50,0% (36)	100% (72)
	Onderwijs VPI's	-	4,6% (3)	24,6% (16)	3,1% (2)	3,1% (2)	64,6% (42)	100% (65)

Hoofdstuk 11 Knelpunten

11.1 Interviews: door de VP's ervaren knelpunten

De vijfde deelvraag luidde: “Welke probleem- en knelpunten ervaren VPI's? Bijvoorbeeld op het punt van vertrouwelijkheid en de wens van anonimiteit van de potentiële melders, etc.. Wat zien zij als de belangrijke voorwaarden om deze knelpunten te overkomen?” Op alle onderdelen van deze deelvraag is hiervoor al veelvuldig ingegaan. Veel genoemd zijn zaken rondom vertrouwelijkheid. Zoals, *‘Een vraag die op dit moment uitgezocht wordt, want die vraag hadden wij wel, is dat, stel iemand vertelt mij iets in vertrouwen en die wil zelf geen melding doen, op dat moment ben ik, als het om een misdrijf gaat, wel verplicht om daar melding van te doen, als vertrouwenspersoon, nou, dat vinden wij een hele lastige, maar goed, dat moet elke Nederlander doen hè? En hoe vertrouwelijk blijft de informatie, stel er komt een rechtszaak en wij worden als getuige opgeroepen, hoe kun je dan je vertrouwelijkheid van de persoon die jou die dingen verteld heeft, hoe kun je die dan garanderen? Of moet je dan ook namen noemen? Dat moet dus. Wij hebben geen verschoningsrecht... Dat zijn twee dingen die ik lastig vind, één ding wat ik lastig vind is dat mensen je op een gegeven moment zo vertrouwen dat je er bijna niet meer los van komt, dat vind ik een hele lastige, die mij als een coach hè, als een persoonlijke coach gaat zien.’*

Verder zijn onduidelijkheden over eigen rol en functie aan de orde geweest en ervaren gebrek aan ondersteuning van de leiding in de uitvoering van de functie.

Ervaren knelpunten kunnen uiteraard ook afhangen van individuele omstandigheden. Een VPI die we interviewden die ook HR-adviseur was, vond die combinatie geen groot succes, *‘Het enige waar ik zelf heel veel moeite mee heb, is eigenlijk dat je als VP én coördinator én HR-adviseur, drie rollen vervult die je niet zou moeten verenigen. Je moet als uitvoerder van die rollen heel erg bewust zijn welke pet je op hebt. En met wie zit je om de tafel. Stel dat een medewerker bij mij komt en voor die afdeling ben ik ook HR-adviseur. En die heeft een vertrouwelijk gesprek met mij, dan is dat gewoon heel erg lastig. Aan de ene kant ben ik adviseur van zijn of haar afdelingshoofd, waarbij hij dan ook nog bv. een integriteitskwestie komt bespreken. Dan kom ik echt wel in een spagaat. Of dat je juist vanuit de kant van HR-adviseur dingen hoort of ziet, waarvan je zoiets hebt van oh, maar dat vind ik eigenlijk een integriteitskwestie. Maar die persoon die komt niet bij me, dus ik kan daar niets mee doen, ik mag daar niets mee doen. Dat zijn lastige dilemma's voor mij. ... Want heel veel mensen denken juist dat ze er goed aan doen omdat integriteit wel bij HR past. Als je het dan hebt over HR en VP zijn, daar zitten dilemma's aan. Maar als je ook nog coördinator bent maak je het wel helemaal ingewikkeld. ... Want als coördinator van het integriteitsbeleid maak ik eigenlijk beleid of bedenk ik regels en procedures die samenhangen met integriteit. Maar wanneer iemand bij mij komt in mijn*

hoedanigheid als VP over een integriteitskwestie, wordt juist dat beleid ter discussie gesteld dat ik dan weer heb bedacht. Ja, dat is dus die spagaat. ... Ik zou het liefste willen dat in ieder geval de coördinator weggehaald wordt uit die rol en dat dat bij juridische zaken zou worden belegd. Omdat je het ook hebt over juridische regelingen en procedures. Ik vind dat het daar echt wel meer thuishoort, dan bij iemand die ook de VP- en HR-adviesrollen bij zich heeft liggen.'

11.2 Enquête: door de VP's ervaren knelpunten

In de enquête is de volgende open vraag aan respondenten voorgelegd: Welke dilemma's, knelpunten en/of problemen ervaart u in uw rol en functioneren als VPI? En, wat kan of zou er volgens u verbeterd (moeten) worden in de organisatie om uw functioneren als VPI te optimaliseren? De antwoorden op deze vraag lopen redelijk uiteen maar sommige thema's worden door meerdere respondenten aangehaald.

Allereerst wordt door veel respondenten genoemd dat zij soms problemen ervaren met de combinatie van de 'gewone' functie en de rol van VPI: *'Mijn grootste dilemma is mijn eigen loopbaan. Ik word door mijn rol als VP benadeeld in mijn reguliere loopbaan. Gevolg hiervan is dat ik niet optimaal kan functioneren als VP. Een rechtsbescherming zoals OR leden die hebben is een vereiste.'*; *'De spagaat die kan ontstaan tussen mijn consulentfunctie P&O en mijn vpi/vpo functie. Daarom gaat de organisatie op zoek naar een nieuwe functionaris VPI/VPO per 1 januari 2013.'*; *'Dilemma's kunnen zijn een vermenging met mijn rol als docent (en dus collega) en hoofd van de afdeling (dus leiding gevende). Aangezien er meerdere vertrouwenspersonen zijn kan ik in het geval iemand binnen de organisatie te dicht bij mij staat, hen naar een andere vertrouwenspersoon verwijzen.'*; *'Ik doe het werk als onderdeel van een andere functie. Als ik het druk heb met mijn hoofdfunctie is het werk van VP soms belastend.'*

Een grote groep respondenten geeft daarnaast aan niet tevreden te zijn met de taakomschrijving, inbedding of formalisering van de functie in de organisatie. *'De functie moet geformaliseerd worden en bekender worden.'*; *'De regels en actie van de contactpersoon zijn te vaag omschreven.'*; *'Een duidelijker omschrijving van mijn taken en een waardering hiervoor. Het is nu aan mijzelf welke invulling ik er aan geef en dat is per school heel verschillend. Mijn collega en ik nemen deze taak heel serieus en besteden er in verhouding veel tijd aan, terwijl er niets tegenover staat.'*; *'Een samenhangend beleid en uitvoeringspraktijk.'*; *'Heldere informatie minder regels zullen tot meer duidelijkheid leiden en een beter integriteitsbeleid en dit zullen medewerkers waarderen in een positieve werkomgeving.'*; *'Het aanwijzen van een tweede vertrouwenspersoon en het formaliseren van het belang van integriteit door er beleid van te maken vind ik een goede ontwikkeling. Daar kunnen wij op terugvallen. Het daarbij laten vaststellen van een functieprofiel met taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is een goede zaak. Ik ga voorbeelden opvragen via het netwerk van integriteitcoördinatoren.'*; *'Het is nu nog te veel los zand. Gelukkig vinden er op*

de plek waar ik werk weinig incidenten plaats. Maar als er zaken aan de orde komen moet nog te veel het wiel uitgevonden worden.’; ‘Moet beter weggezet worden binnen de organisatie, maar dat moet ik zelf aan pakken.’ Deze antwoorden ondersteunen de eerdere conclusie dat het van belang is om vast te leggen wat de taken van en richtlijnen voor een VPI zijn.

Een aantal respondenten heeft in hun antwoord iets te zeggen over de leiding in hun organisatie, en – heel opvallend – dat signalen die de top betreffen minder serieus worden genomen : *‘Het niet nakomen van het bevoegd gezag van vastgelegde afspraken en regelingen. Het naleven van vastgelegde afspraken door het bevoegd gezag.’; ‘Knelpunt binnen organisatie is dat door hoogste leiding de VP als hinderlijk worden ervaren.’; ‘Leidinggevenden hoeven een VP niet altijd eng te vinden. Een VP kan beginnende brandjes blussen.’; ‘Meer voorbeeldgedrag uit de top.’; ‘Misstappen van de leidinggevende, in dit geval van de Chef de post, worden gemakkelijk met de mantel der liefde bedekt. Hij functioneert immers zo goed.....’; ‘Voorkomen is beter dan genezen, dus meer met leidinggevenden in gesprek over de integriteit binnen hun organisatie...’; ‘Er is ook wel sprake van een vorm van ‘klassenjustitie’. Meldingen m.b.t. hogere rangen worden vaak onvoldoende opgepakt en verdwijnen onder het tapijt.’*

Enkele respondenten geven aan dat ze meer scholing of training zouden willen. *‘Meer opleiding om goed voorbereid te zijn.’; ‘Meer training, uitdieping van de functie, rechten en plichten.’; ‘Betere opleiding en regelmatig bijeenkomsten over praktijkervaringen.’; ‘Betere scholing ,vooral op gebied van actuele wetgeving.’; ‘Verdere scholing, maar hierin is en wordt voorzien.’*

Vier respondenten geven aan dat ze problemen zien met hun eigen onafhankelijkheid en met het ‘tegenkomen’ van bekenden in het werk: *‘Onafhankelijkheid waarborgen.’; ‘Tot nu toe zijn de zaken binnen redelijkheid opgelost. Als het er echt om gaat spannen voel ik mij onvoldoende onafhankelijk.’; ‘Het grootste dilemma ontstaat als er een vriend of maat komt, en heeft iets op het hart wat tegen de gedragsregels defensie stoot.’; ‘Wat moeilijk is, is als er een klacht komt over een collega, of als je goed kan opschieten met iemand waar die klacht over gaat. Mijn taken en bevoegdheden kunnen beter omschreven worden en misschien voor het personeel nog duidelijker zijn.’*

Twee respondenten geven daarnaast aan dat zij een probleem zien wanneer er arbeidsconflicten bij hen gemeld worden. *‘Het blijft lastig om te adviseren over zaken die op het grensvlak liggen van een integriteitsmelding en arbeidsconflict. Het zou helpen als er een netwerk van VPI's van vergelijkbare organisaties, in dit geval een departement, zou zijn om dit soort dilemma's mee te bespreken.’; ‘Met name arbeidsconflicten zijn een probleem. deze komen vaak voort uit reorganisatie situaties. En horen niet thuis bij VP(I).’*

Hoofdstuk 12 Conclusies en aanbevelingen

12.1 Inleiding

De laatste deelvraag van het onderzoek luidde: *Wat kunnen we op basis van de antwoorden op bovenstaande vragen zeggen over wat werkt, en wat kan er verbeterd worden ten aanzien van interne meldprocedures?* Het antwoord op deze vraag is eigenlijk al in de voorgaande hoofdstukken gegeven. Nu volgen nogmaals de (deel)conclusies en de daarop gebaseerde aanbevelingen.

12.2 Conclusies en aanbevelingen deel I

Maar liefst 2035 van de 7315 ondervraagde ambtenaren (bijna 28%) geeft aan dat zij zelf in de afgelopen twee jaar vermoedens hebben gehad van een misstand in hun werkomgeving. Dit geeft het belang van het onderzoek duidelijk aan. Helemaal als blijkt dat de huidige interne meldprocedures lang niet overal op orde zijn: het blijkt dat relatief weinig ambtenaren (vermoede) misstanden melden bij de VPI. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat minder dan de helft van de ondervraagde ambtenaren op de hoogte blijkt te zijn of er een VPI aanwezig is in hun organisatie. Daarnaast weten de meeste respondenten niet of de organisatie voorziet in rechtsbescherming van melders en welke mogelijkheden er zijn om anoniem of vertrouwelijk te melden. Het niet op de hoogte zijn van de precieze werking van het interne meldsysteem lijkt het meldproces te belemmeren. Dit blijkt ook uit de redenen die respondenten opgeven om een door hun vermoede misstand niet te melden bij een daartoe aangewezen instantie. Bovenaan staat het vermoeden dat met de melding toch niets wordt gedaan en de angst voor negatieve gevolgen voor henzelf gevolgd door geen vertrouwen in de persoon/instantie aan wie gemeld zou moeten worden. Ook het (waarschijnlijk) niet anoniem kunnen melden vormt voor een substantieel deel van de respondenten een reden om een vermoede misstand niet te melden. Uit bovenstaand beeld blijkt hoe belangrijk het is om het interne meldsysteem op orde te brengen, de bekendheid over de precieze werking in de organisatie te vergroten en om vertrouwen te kweken in het integriteits- en meldsysteem.

Aan de ondervraagde ambtenaren die een (vermoede) misstand (wel) hebben gemeld is gevraagd hoe zij de meldprocedures en –instanties ervaren. Op de vraag hoe tevreden of ontevreden zij zijn over hoe er met hun melding is omgegaan geeft bijna 4 op de 10 de respondenten een positief antwoord en 1 op de 10 neutraal; daarentegen geeft de helft van de melders aan niet tevreden te zijn. Uit de toelichting op dit oordeel blijkt dat melders die tevreden zijn voornamelijk als reden aanvoeren dat de misstand waarover zij hebben gemeld op een adequate wijze is afgehandeld. Ontevreden zijn melders voornamelijk omdat het ongewenste gedrag van de pleger(s) niet is gestopt en omdat in hun beleving er geen of te weinig actie is ondernomen na

het doen van de melding. Als reden wordt daarnaast aangevoerd dat er vaak te weinig of helemaal geen terugkoppeling is gegeven, dat zij niet voldoende op de hoogte zijn (gehouden) van de voortgang, dat het proces (te) lang wordt gevonden of dat zij zich niet serieus genomen voelen. Deze antwoorden geven nogmaals aan dat de omgang met de melding van belang is, niet alleen in feitelijke zin, maar ook ten aanzien van de beleving van medewerkers hierover.

Aan de 112 respondenten die gemeld hebben bij de VPI binnen de organisatie zijn voorts een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de ervaringen naar aanleiding van deze melding bij de VPI. Hieruit blijkt dat ongeveer twee derde van de respondenten het eens is met de stellingen dat de VPI informatie en advies gaf over hoe te handelen, ondersteuning bood, en duidelijk heeft gemaakt of zij vertrouwelijk konden melden en wat dat precies inhoudt. Iets minder dan 4 op de 10 respondenten antwoordt instemmend dat de VPI ook duidelijke uitleg gaf over wat hen te wachten stond in het meldproces en de melder op de hoogte hield van de voortgang. Ruim een kwart van de respondenten is het eens met de stellingen dat de VPI bescherming bood tegen negatieve gevolgen van hun melding en dat de VPI voldoende nazorg bood na afloop van het meldproces. Opvallend is ten slotte dat ruim 3 op de 10 respondenten aangeeft dat de VPI in hun zaak heeft bemiddeld.

Ten aanzien van de inbedding, taken en reputatie van de VPI binnen de organisatie komt de volgende beleving naar voren. Ambtenaren die bekend zijn met de aanwezigheid van een VPI in hun organisatie laten zich over het algemeen positief uit over de VPI en zijn in meerderheid van mening dat de VPI in de organisatie als een meldpunt voor (vermoede) misstanden wordt gezien en/of als een klankbord voor advies ten aanzien van (vermoede) misstanden. Ook ziet ruim de helft de VPI als onderdeel van het bredere integriteitsbeleid en zijn zij tevreden over de laagdrempeligheid van de VPI. De zichtbaarheid en bekendheid van de VPI onder medewerkers binnen de organisatie scoort naar verhouding iets minder goed. Voorts is het voor een groot deel van de respondenten onduidelijk wat het verschil is tussen de VPI en andere meldpunten en valt op dat, hoewel ambtenaren weten van het bestaan van een VPI in hun organisatie, dit niet hoeft te betekenen dat zij ook kennis hebben over wat deze precies doet. Over of de VPI goed handelt ten aanzien van (vermoede) misstanden in de organisatie en of deze voldoende bescherming kan bieden aan melders is redelijk grote onbekendheid.

De leidinggevende speelt een belangrijke rol in het interne meldsysteem: bij hem of haar wordt het vaakst gemeld, en in het verlengde hiervan bleek ook dat ambtenaren het meest waarschijnlijk bij de leidinggevende zullen melden wanneer zij te maken krijgen met misstanden of er een vermoeden. Meer dan de helft van de ondervraagde ambtenaren zijn tevreden te noemen over hun direct leidinggevende als het gaat om voorbeeldgedrag te aanzien van integriteit, oog en oor hebben voor mogelijk ongewenst gedrag binnen de werkomgeving en een adequate reactie als zich een (vermoede) misstand in de organisatie heeft voorgedaan. Ook is een groot deel van mening dat hun leidinggevende zorgvuldig omgaat met zowel de melder als de pleger van een misstand. Veel respondenten zijn niet op de hoogte of hun leidinggevende bij

een melding van een (vermoede) misstand in de regel een integriteitsfunctionaris of -instantie inschakelt, en het valt op dat 2 op de 10 van mening is dat de direct leidinggevende onvoldoende is toegerust om met een melding van een (vermoede) misstand om te gaan.

Ook een gezonde organisatiecultuur is van groot belang voor het goed functioneren van het interne meldsysteem in de organisatie. Naar voren komt dat het melden van een (vermoede) misstand buiten de groep van collega's en de leidinggevende om over het algemeen niet aanvaardbaar wordt gevonden. Een groot deel van de ondervraagde ambtenaren vindt niet dat er sprake is van een organisatiecultuur waarin melden wordt aangemoedigd en het melden van misstanden de melder in dank wordt afgenomen. Het beeld dat verder uit de antwoorden naar voren komt is dat respondenten niet zo goed weten wat er gebeurt buiten de eigen werkomgeving na het doen van een melding, binnen het meldproces zelf, bijvoorbeeld of er bij een melding een integriteitsfunctionaris of -instantie wordt ingeschakeld en hoe het management reageert op een (vermoede) misstand. Dit blijkt ook uit het feit dat het voor meer dan de helft van de ondervraagde ambtenaren niet precies duidelijk is waar iemand in de organisatie een (vermoede) misstand kan melden.

Respondenten zonder leidinggevende functie en die niet VPI zijn (n=5840), is gevraagd een beoordeling te geven van de interne meldprocedures in de organisatie. Bijna 2 op de 10 respondenten oordeelt hierover positief en ruim 2 op de 10 negatief. Het grootste deel van de ondervraagde ambtenaren heeft hierover echter een neutrale mening, weet het niet of heeft geen mening. Een derde van de respondenten ervaart knelpunten of problemen in de interne meldprocedures van zijn of haar organisatie.

Het belangrijkste verbeterpunt dat wordt aangedragen is het geven van een grotere bekendheid aan de procedures rondom het melden van misstanden en de betrokken meldinstantie. Het feit dat vele respondenten tevens aangeven dat zij naar hun idee niet voldoende op de hoogte zijn om de vraag te beantwoorden, wijst eigenlijk ook in deze richting. Daarnaast wordt een betere bescherming van de melder door een substantiële groep ambtenaren genoemd. Daarmee samenhangend wordt wel regelmatig de wens uitgesproken voor een onafhankelijke, zelfstandige en/of externe meldinstantie. Breder, maar ook vager, wordt soms aangegeven dat een cultuuromslag nodig is.

Aan leidinggevendenden zijn een aantal aanvullende vragen voorgelegd. Hieruit blijkt dat driekwart van de leidinggevendenden niet op een aanvullende of specifieke manier is voorbereid op hun rol als meldpunt. Voorts heeft minder dan 10% van de leidinggevendenden een cursus of training heeft gehad; aan intervisie of intercollegiaal overleg deelgenomen, of specifieke informatie of instructies ontvangen van de werkgever. Dit is opvallend te meer omdat ook leidinggevendenden een grote rol voor zichzelf weggelegd zien als intern meldpunt. Ondanks dat (bijna) de helft van de leidinggevendenden regelmatig duidelijk maakt dat hun ondergeschikten ook bij een ander meldpunt in de organisatie terecht kunnen, zoals bijvoorbeeld VPI, heeft de meerderheid van de leidinggevendenden het liefst dat zij in eerste instantie worden

ingelicht en zouden zij het bovendien vervelend vinden als zij niet op de hoogte zouden zijn van een melding van een (vermoede) misstand in hun afdeling of team.

Ook aan leidinggevend en aan VPOO's en integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen en OR leden is gevraagd hoe zij de huidige situatie van de interne meldprocedures in de organisatie beoordelen. Een derde oordeelt positief, ruim 15% vindt de huidige situatie slecht, en – opvallend genoeg – geeft ook onder deze groep het grootste deel (4 op de 10) een neutraal antwoord. Voorts geeft ruim een kwart van deze meldpunten aan knelpunten of problemen te ervaren.

Het belangrijkste verbeterpunt dat (ook) door hen wordt genoemd is dat er meer bekendheid met de procedures en de meldinstanties dient te komen. Dit kan ook de drempel verlagen om (vermoede) misstanden te melden. Hierbij zijn ook de bescherming van en het waarborgen van anonimiteit voor melders twee belangrijke aandachtspunten. Ten aanzien van het proces na de melding dient er volgens leidinggevend en de andere meldpunten meer garantie gegeven te worden dat het aangegeven misstand ook daadwerkelijk onderzocht gaat worden, waarbij voldoende terugkoppeling een belangrijk aandachtspunt vormt.

Een relatief grote groep van leidinggevend, VPOO's en integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen en OR leden geeft overigens aan dat er volgens hen geen (duidelijk) protocol is voor het melden van misstanden en dat er in hun organisatie onduidelijkheid bestaat onder werknemers over waar zij kunnen melden in hun organisatie. Binnen deze groep wordt over het geheel genomen gepleit voor één centraal meldpunt, in plaats van meerdere meldpunten. Dit hangt samen met een door sommigen expliciet uitgedrukte zorg of een (intern) meldpunt voldoende onafhankelijk van het (hogere) management kan opereren.

Opgesomd zijn de belangrijkste verbeterpunten die voortkomen uit deel I:

- ✓ Meer bekendheid met de procedures en de meldinstanties;
- ✓ Meer duidelijkheid over de bescherming van melders en het waarborgen van anonimiteit voor melders;
- ✓ Garantie dat de melding serieus wordt onderzocht;
- ✓ Voldoende terugkoppeling over wat er met de melding en de afhandeling daarvan wordt gedaan;
- ✓ Duidelijke visie op de situering en inbedding van een meldinstantie: normaal is melden via de leidinggevende, maar omdat er situaties zijn waarin dat niet wenselijk is, moet er een ander meldpunt zijn, dat zo onafhankelijk mogelijk van het management van de organisatie kan opereren.

12.3 Conclusies en aanbevelingen op basis van deel II

- ❖ Belangrijkste conclusie van het onderzoek is het belang van een meldsysteem als onderdeel van een integraal integriteitsbeleid van een overheidsorganisatie. De precieze invulling kan verschillen, *zolang integriteit in het algemeen en melden in het bijzonder maar de aandacht krijgt*. Het belang van meer helderheid bleek uit deel I.
- ❖ Leidinggevendenden moeten een belangrijke rol spelen in het integriteits- en meldbeleid. In het algemeen is het de taak van leidinggevendenden te weten wat er speelt en de drempel voor het bespreekbaar maken van problemen en melden van misstanden zo laag mogelijk te maken en goed weten op te schalen als ze het zelf niet kunnen of mogen oplossen.
- ❖ Vertrouwenspersonen bevinden zich soms in een spagaat tussen het organisatiebelang en het belang van de potentiële melder. Uiteindelijk is het van belang dat (de top van) de organisatie de VPI het vertrouwen geeft om een juiste inschatting van de situatie te maken en zich realiseert dat daarbij het belang van de melder/werknemer voor de VPI zwaar moet wegen. Over het algemeen geldt dat de VPI meer naar de melder op kan schuiven; zo wordt ook meer recht gedaan aan de ‘vertrouwens’ verwachtingen die de functie oproept.
- ❖ Een melding kan het beste bij de leidinggevende worden gedaan. Als de potentiële melder dat om wat voor reden dan ook niet kan of niet prettig vindt, moet er een andere meldmogelijkheid zijn. Als een melder niet bij de leidinggevende wil of kan melden, ligt een gesprek met de VPI voor de hand. De VPI moet dan niet de rol aannemen van degene die de vermoede misstand onderzoekt. Dat blijkt een misverstand die de benaming ‘meldpunt’ vaak oproept. Wij pleiten er immers voor de VPI zo dicht mogelijk tegen de potentiële melder aan te laten staan (om zo veel mogelijk drempels weg te nemen), en in een rol als onderzoekende instantie moet neutraliteit juist voorop staan. Als de VPI als ‘meldpunt’ beschouwd wordt, houdt dit in dat hij of zij na de melding met het bevoegd gezag of een centraal meldpunt contact opneemt en de melding en de melder naar dit bevoegd gezag of meldpunt doorgeleidt. Een organisatie kan (zoals hierboven genoemd) een centraal meldpunt hebben, zeker bij grotere organisaties; uit deel I bleek immers het belang deze meldfunctie zo onafhankelijk mogelijk van het management te plaatsen. Anders moet in ieder geval heel duidelijk zijn binnen de organisatie wie het bevoegd gezag is dat het onderzoek uitvoert; daar moet ook rechtsreeks gemeld kunnen worden.
- ❖ Het is belangrijk duidelijk vast te leggen wat de taken van en richtlijnen voor een VPI zijn. Daarbij moet ook vastgelegd worden hoeveel tijd de VPI aan zijn/haar vertrouwensfunctie mag besteden en op welke manier de VPI wordt

gecompenseerd. Ook moet er gezorgd worden voor genoeg VP's in verhouding tot het aantal werknemers.

- ❖ Het is aan te raden om kwesties aangaande integriteit (I) en aangaande ongewenste omgangsvormen (OO) onder te brengen bij een enkele vertrouwenspersoon. Verder moet een VP niet te snel een zaak als arbeidskwestie (A) bestempelen en naar bijvoorbeeld personeelszaken door sturen, maar eerst goed kijken of er toch geen integriteitskwesties spelen waarbij de VP een rol kan spelen.
- ❖ Hoe groter de bekendheid van de VPI, hoe vaker hij of zij benaderd wordt. Het belang ervan bleek ook in deel I. Het is aan te raden de VPI's met name op empathie en benaderbaarheid te selecteren en te zorgen voor bekendheid van de VPI's in de organisatie.
- ❖ Idealiter moet de VPI niet te dicht (dit bleek ook in deel I: niet een collega) maar ook niet te ver van de potentiële melder afstaan – helemaal als dat mogelijk is in bijvoorbeeld grotere organisaties. Ook daarom moet er gezorgd worden voor genoeg VP's binnen de organisatie.
- ❖ De VPI moet in een vroeg stadium de potentiële melder duidelijk maken dat er grenzen zijn aan de vertrouwelijkheid en anonimiteit, en waar die precies liggen.
- ❖ Het is verstandig als VPI's een cursus of opleiding hebben gevolgd. Verder is het nuttig intervisie te organiseren, of in ieder geval regelmatig gevallen en dilemma's te evalueren.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Vragenlijst ‘Het interne meldsysteem bij de overheid’

Flitspanel september 2012-11-01 Vrije Universiteit/Bestuurswetenschappen i.s.m. BIOS

Inleiding

Deze vragenlijst gaat over uw beleving van de interne meldprocedures en -systemen bij de overheid. Een goed functionerend meldsysteem - waarin de melder professioneel wordt behandeld - is van cruciaal belang voor de integriteit en legitimiteit van de Nederlandse overheid. Met behulp van dit onderzoek kan het Nederlandse meldsysteem geoptimaliseerd worden.

Meer in het bijzonder vragen wij u uw mening te geven over het melden van schendingen van integriteit (misstanden) of een vermoeden daarvan binnen uw organisatie. Het gaat ons daarbij niet zozeer om de misstand zelf als wel om de wijze waarop en bij wie of bij welke instantie u daarvan melding kunt maken.

Onder een *misstand* wordt een zaak verstaan die niet door de beugel kan; een schending van de integriteit of geldende regels. Het gaat hierbij niet om arbeidsconflicten bijvoorbeeld als gevolg van een slechte of oneerlijke beoordeling. Onder *melden* van een (vermoede) misstand verstaan we het kenbaar maken van die misstand aan een persoon of instantie die er iets aan zou kunnen doen. Het kan hierbij gaan om een formeel meldpunt, bijvoorbeeld een Bureau Integriteit, een aangewezen integriteitsfunctionaris of de Vertrouwenspersoon Integriteit, maar we verstaan hieronder nadrukkelijk ook de leidinggevende, die vaak als eerste meldpunt geldt.

Dit onderzoek wordt uitgevoerd door wetenschappers van de *Vrije Universiteit* in Amsterdam in opdracht en met medewerking van Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In de rapportage van de resultaten –zowel naar de opdrachtgever als naar buiten toe - zullen uw antwoorden nimmer naar u persoonlijk te herleiden zijn. Wij garanderen uw anonimiteit. Het is de bedoeling dat u bij elke stelling de antwoordmogelijkheid kiest die voor u het meest van toepassing is. Er zijn geen goede of foute antwoorden, dus kies het antwoord dat het beste aansluit bij uw mening.

Bij voorbaat hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst!

Selectievragen

In deze vragenlijst over interne meldsystemen bij de overheid zijn enkele aanvullende vragen opgenomen voor specifieke respondentgroepen. Ten behoeve van de selectie volgen nu enkele achtergrondvragen.

Bent u aangewezen als Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI) binnen uw organisatie?	VPI	<input type="checkbox"/> Ja, ik ben Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI) (1) <input type="checkbox"/> Ja, ik ben zowel Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI) als Vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen (VPOO) (2) <input type="checkbox"/> Nee (3)
<i>[Indien VPI antwoord 3 'nee']</i> Heeft u een functie als Vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen (VPOO) of als integriteitsfunctionaris - anders dan Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI) - binnen uw organisatie?	VPIF	<input type="checkbox"/> Ja, ik ben Vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen (VPOO) (1) <input type="checkbox"/> Ja, ik ben integriteitsfunctionaris/-coördinator (2) <input type="checkbox"/> Nee (3)
Heeft u een leidinggevende functie binnen uw organisatie? Tot de taken van een leidinggevende behoort onder meer het voeren van functioneringsgesprekken met medewerkers.	LGV	<input type="checkbox"/> Ja (1) <input type="checkbox"/> Nee (2)
Heeft u een functie bij personeelszaken/HRM binnen uw organisatie?	PZ	<input type="checkbox"/> Ja (1) <input type="checkbox"/> Nee (2)
Bent u lid van de ondernemingsraad (OR) binnen uw organisatie?	OR	<input type="checkbox"/> Ja (1) <input type="checkbox"/> Nee (2)

Interne meldprocedures, regelingen en instanties

De volgende stellingen hebben betrekking op regelingen en instanties rondom misstanden in uw organisatie. In hoeverre bent u bekend met de regelingen en/of instanties binnen uw organisatie?

Mijn organisatie...	Kolomnaam	Nee, dat is mij niet bekend (1)	Ja, dat is mij bekend (2)
... kent een interne procedure voor het melden van een (vermoede) misstand	REG1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kent een gedragscode waarin staat beschreven wat te doen bij een (vermoede) misstand	REG2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... heeft een Vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen (VPOO)	REG3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... heeft een Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI)	REG4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... heeft een Bureau Integriteit of aangewezen integriteitsfunctionaris/i-coördinator (anders dan VPI)	REG5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... heeft een formeel meldpunt	REG6	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... heeft een klokkenluidersregeling	REG7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... voorziet in rechtsbescherming voor melders van (vermoede) misstanden	REG8	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... voorziet in de mogelijkheid voor werknemers om (vermoede) misstanden te melden bij een externe (klokkenluiders)commissie	REG9	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... voorziet in de mogelijkheid om op grond van de meldprocedure (vermoede) misstanden vertrouwelijk te melden, waarbij de naam van de melder niet openbaar wordt gemaakt	REG10	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... voorziet in de mogelijkheid om op grond van de meldprocedure (vermoede) misstanden volledig anoniem te melden, waarbij niemand - dus ook de meldinstantie niet - de identiteit van de melder kent	REG11	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Indien VPI antwoord 1 'VPI' of antwoord 2 'VPI en VPOO', nu meteen naar vraag VPII]

[Indien VPI antwoord 3 'nee'] [Indien REG1 antwoord 1 'nee']

MLD1 Indien u een misstand tegenkomt of vermoedt in uw organisatie, waar moet de (vermoede) misstand dan – volgens u - in eerste instantie gemeld worden?

1.
2. Dat weet ik niet

[Indien REG1 antwoord 2 'ja']

MLD2 U heeft zojuist aangegeven dat uw organisatie een interne procedure kent voor het melden van een (vermoede) misstand. Waar moet de (vermoede) misstand – volgens u - in eerste instantie gemeld worden?

1.
2. Dat weet ik niet

[Indien REG4 antwoord 2 'ja']

De volgende stellingen hebben betrekking op de inbedding, taken en reputatie van de Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI) binnen uw organisatie. In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?

De VPI...	Kolom-naam	Mee eens (5)	Tamelijk mee eens (4)	Niet mee eens, niet mee oneens (3)	Tamelijk mee oneens (2)	Mee oneens (1)	Weet niet, geen mening (99)
... wordt in de organisatie gezien als een meldpunt voor (vermoede) misstanden	REPS1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... wordt in de organisatie gezien als een klankbord voor advies ten aanzien van (vermoede) misstanden	REPS2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... heeft repressieve taken, zoals het aannemen van meldingen en het doen van onderzoek	REPS3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... heeft preventieve taken, zoals advisering en voorlichting	REPS4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... bemiddelt voor de melders van misstanden in de organisatie	REPS5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... is voldoende zichtbaar en bekend onder de medewerkers binnen de organisatie	REPS6	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... geniet vertrouwen en heeft een goede reputatie onder de medewerkers binnen de organisatie	REPS7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... heeft voldoende kennis en kwaliteit voor de aanpak van (vermoede) misstanden in de organisatie	REPS8	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... hanteert een goede aanpak ten aanzien van (vermoede) misstanden in de organisatie	REPS9	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kan voldoende bescherming bieden aan melders van misstanden in de organisatie	REPS10	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... is laagdrempelig genoeg voor medewerkers in de organisatie	REPS11	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... heeft voldoende gezag en is op hiërarchisch niveau goed ingebed in de organisatie	REPS12	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kan voldoende onafhankelijk opereren van de ambtelijke en politieke top van de organisatie	REPS13	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... zie ik als een onderdeel van het bredere integriteitsbeleid	REPS14	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het is mij duidelijk wat het verschil is tussen de VPI en andere meldpunten, zoals de vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen (VPOO) of de leidinggevende, wanneer ik een (vermoede) misstand wil melden	REPS15	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Intro alleen tonen aan respondenten die REG4 antwoord 1 'nee' hebben gegeven]

De volgende stellingen hebben betrekking op uw mening over de inbedding en taken van een Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI) binnen overheidsorganisaties. In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?

	Kolom-naam	Mee eens (5)	Tamelijk mee eens (4)	Niet mee eens, niet mee oneens (3)	Tamelijk mee oneens (2)	Mee oneens (1)	Weet niet, geen mening (99)
Ik vind het belangrijk dat een VPI juridische kennis van zaken heeft en mij hierover advies kan geven, wanneer ik een melding van een (vermoede) misstand zou doen	REPS16	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik vind het belangrijk dat een VPI mij een luisterend oor biedt, wanneer ik een melding van een (vermoede) misstand zou doen	REPS17	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik vind het belangrijk dat een VPI mij kan begeleiden bij het doen van mijn melding van een (vermoede) misstand	REPS18	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik zou een (vermoede) misstand gemakkelijker melden als dit zou kunnen bij een VPI	REPS19	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik zou gemakkelijker naar de VPI stappen om een (vermoede) misstand te melden als de VPI <u>niet</u> een collega uit mijn eigen organisatie is	REPS20	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik zou gemakkelijker naar de VPI stappen om een (vermoede) misstand te melden als de VPI een mij bekende collega uit de organisatie is	REPS21	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik zou gemakkelijker naar de VPI stappen om een (vermoede) misstand te melden als de VPI een positie in de top van de organisatie heeft	REPS22	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik zou gemakkelijker naar de VPI stappen om een (vermoede) misstand te melden als de VPI een directe collega is die mijn situatie en werkomgeving goed kent	REPS23	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik zou gemakkelijker naar de VPI stappen om een (vermoede) misstand te melden als ik volledig anoniem zou kunnen blijven	REPS24	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik ben voorstander van (slechts) 1 intern meldpunt (een centrale functionaris of instantie) voor het melden van alle (vermoede) misstanden in de organisatie.	REPS25	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Indien VPI/VPIF is antwoord 3 'nee' en LGV is antwoord 2 'nee']

De leidinggevende als meldpunt

De volgende stellingen hebben betrekking op de rol van uw direct leidinggevende ten aanzien van (vermoede) misstanden in uw organisatie en het melden daarvan. In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?

Mijn direct leidinggevende...	Kolomnaam	Mee eens (5)	Tamelijk mee eens (4) Niet mee eens, niet mee oneens	Tamelijk mee oneens (2)	Mee oneens (1)
... geeft wat betreft integriteit het goede voorbeeld	LGM1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... zal nooit onethisch of illegaal gedrag toestaan om organisatiedoelen te realiseren	LGM2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... heeft voldoende oog voor mogelijk ongewenst gedrag binnen de werkomgeving	LGM3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... biedt mij een luisterend oor wanneer ik normafwijkend gedrag van collega's signaleer	LGM4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... neemt meldingen van ongewenst gedrag van medewerkers serieus	LGM5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... reageert adequaat als zich in de werkomgeving een (vermoede) misstand heeft voorgedaan	LGM6	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... is voldoende toegerust om met een melding van een (vermoede) misstand om te gaan	LGM7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... schakelt bij een melding van een (vermoede) misstand in de regel een integriteitsfunctionaris of -instantie in	LGM8	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... gaat zorgvuldig om met de pleger van een misstand	LGM9	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... gaat zorgvuldig om met de melder van een misstand	LGM10	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Organisatiecultuur en Management

De volgende stellingen hebben betrekking op de organisatiecultuur en het handelen van het management rondom misstanden in uw organisatie. In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?

In mijn organisatie...	Kolomnaam	Mee eens (5)	Tamelijk mee eens (4) Niet mee eens, niet mee oneens	Tamelijk mee oneens (2)	Mee oneens (1)
... is het uitdrukkelijk de bedoeling om een (vermoede) misstand in eerste instantie aan een leidinggevende te melden	OCM1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... wordt het over het algemeen <u>niet</u> aanvaardbaar gevonden om een (vermoede) misstand buiten de groep van collega's en/of directe werkomgeving te melden	OCM2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

... wordt het over het algemeen <u>niet</u> aanvaardbaar gevonden om een (vermoede) misstand extern te melden, ook als dit intern, binnen de organisatie, niet mogelijk is	OCM3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... wordt het melden van een (vermoede) misstand door het management aangemoedigd	OCM4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... wordt bij een melding van een (vermoede) misstand in de regel een integriteitsfunctionaris of -instantie ingeschakeld	OCM5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... wordt een melder gezien als een opzettelijke onruststoker	OCM6	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... wordt een melder gezien als iemand die loyaal is aan de organisatie	OCM7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... wordt een melder door zijn directe werkomgeving buiten de groep gesloten	OCM8	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... heerst een cultuur van 'horen, zien en zwijgen'	OCM9	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... wordt tussen de regels duidelijk gemaakt dat er geen prijs wordt gesteld op medewerkers die 'de vuile was' buiten (willen) hangen	OCM10	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... worden signalen van medewerkers over een (vermoede) misstand door het management serieus genomen	OCM11	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... reageert het management adequaat als zich in de werkomgeving een (vermoede) misstand heeft voorgedaan	OCM12	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... is het duidelijk waar iemand een (vermoede) misstand kan melden	OCM13	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... wordt zorgvuldig omgegaan met de pleger van een misstand	OCM14	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... wordt zorgvuldig omgegaan met de melder van een misstand	OCM15	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Misstanden op de werkplek

Het is belangrijk voor de overheid om te weten hoe ze zo adequaat mogelijk op misstanden kan reageren. Door in een vroeg stadium problemen aan te pakken, kan vaak erger worden voorkomen. Uiteraard hangt de aanpak wel af van het type misstand.

Onder een misstand wordt een zaak verstaan die niet door de beugel kan; een schending van de integriteit of geldende regels. Het gaat hierbij niet om arbeidsconflicten bijvoorbeeld als gevolg van een slechte of oneerlijke beoordeling.

Onder melden van een (vermoede) misstand verstaan we het kenbaar maken van die misstand aan een persoon of instantie die er iets aan zou kunnen doen.

MIS1a Heeft u in de afgelopen twee jaar zelf vermoedens gehad van een misstand in uw werkomgeving?

1. Nee
2. Ja, het betrof (meerdere antwoorden mogelijk):
 1. corruptie/omkoping
 2. fraude, diefstal of verduistering
 3. dubieuze beloften of giften
 4. onverenigbare functies en bindingen
 5. misbruik van (toegang tot) informatie
 6. misbruik van bevoegdheden
 7. ongewenste omgangsvormen, discriminatie en/of intimidatie
 8. verspilling of wanprestatie
 9. misdragingen in eigen tijd
 10. anders, namelijk

[Indien MIS1a antwoord 1 'nee' en VPI/VPIF is antwoord 3 'nee' en LGV/PZ/OR is antwoord 2 'nee']

MIS2 Indien u een mogelijke misstand tegen komt in uw organisatie, hoe waarschijnlijk is het dan dat u deze zou melden en tot wie of tot welke instantie zou u zich dan waarschijnlijk wenden om deze misstand te melden?

1. Ik zou een waargenomen misstand waarschijnlijk niet melden
2. Ik zou een waargenomen misstand waarschijnlijk wel melden, namelijk aan
 1. mijn direct leidinggevende
 2. de top van mijn organisatie
 3. het formele meldpunt van de organisatie
 4. een vertrouwenspersoon
 5. Bureau Integriteit of de aangewezen integriteitsfunctionaris van de eigen organisatie
 6. de ondernemingsraad (OR)
 7. personeelszaken (PZ) of afdeling HRM
 8. een externe (klokkenluiders)commissie
 9. een opsporingsdienst/inspectie
 10. het Openbaar Ministerie
 11. de nationale Ombudsman
 12. Meld Misdaad Anoniem
 13. een volksvertegenwoordiger
 14. de media
 15. de vakbond
 16. anders, namelijk

[Indien MIS1a antwoord 2 'ja']

MIS1b Beschrijving misstand

Kunt u hieronder een korte beschrijving geven van de (vermoede) misstand (bij meerdere misstanden gaat het om de – in uw ogen - meest ernstige)? We zijn niet geïnteresseerd in de namen van personen die hierbij betrokken waren, maar in wat er precies is gebeurd, hoe het heeft kunnen gebeuren en wat de eventuele gevolgen waren. We gebruiken deze informatie om de relatie van het type misstand met het meldproces te kunnen vaststellen.

[Indien MIS1a antwoord 2 'ja']

MIS3 Heeft u deze (vermoede) misstand aan anderen kenbaar gemaakt? En bij wie of waar heeft u dat gedaan? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

1. Ik heb de misstand niet kenbaar gemaakt, maar voor mijzelf gehouden [*exclusief*]
2. Ik heb de misstand besproken met collega('s) [*exclusief*]
3. Ik heb de betreffende pleger(s) aangesproken [*exclusief*]
4. Intern gemeld aan direct leidinggevende
5. Intern gemeld aan ambtelijke top
6. Intern gemeld aan politieke top
7. Intern gemeld aan een Vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen (VPOO)
8. Intern gemeld aan de Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI)
9. Intern gemeld aan Bureau Integriteit of de aangewezen integriteitsfunctionaris van de eigen organisatie
10. Intern gemeld bij het formele meldpunt
11. Intern gemeld aan de ondernemingsraad (OR)
12. Intern gemeld aan Personeelszaken (PZ) of afdeling HRM
13. Gemeld aan een externe (klokkenluiders)commissie
14. Gemeld aan het Openbaar Ministerie
15. Gemeld aan een opsporingsdienst/inspectie
16. Gemeld aan de nationale Ombudsman
17. Gemeld aan Meld Misdaad Anoniem
18. Gemeld aan een volksvertegenwoordiger
19. Gemeld aan de media
20. Gemeld aan de vakbond
21. Anders kenbaar gemaakt, namelijk

[Indien MIS3 antwoord 4 t/m 20]

MIS4 Wat waren uw redenen om de (vermoede) misstand kenbaar te maken? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

Ik heb gemeld, want...

1. Het was verkeerd en ik vond dat er iets aan gedaan moest worden
2. Het was in strijd met de beleidsregels en/of gedragscode en het is dan mijn plicht hiervan melding te maken
3. Het betrof een strafbaar feit en het is dan mijn plicht hiervan melding te maken
4. De misstand zorgde voor een onveilige situatie en ik vond dat ik er daarom melding van moest maken
5. Ik wilde rechtsbescherming
6. Als ik het niet kenbaar had gemaakt, had mij dat later verweten kunnen worden en had ik zelf problemen hiermee kunnen krijgen
7. Ik voel mij zeer loyaal aan de organisatie
8. Ik voel mij zeer loyaal naar het publiek en het publieke belang
9. Het was ook in het belang van de pleger(s) dat er in dit stadium naar gekeken werd
10. Ik kan het niet goed met de pleger(s) vinden
11. Anders, namelijk

[Indien MIS3 antwoord 4 t/m 20]

MIS5a Hoe tevreden of ontevreden bent u met hoe er met uw melding is omgegaan?

1. Erg tevreden
2. Tevreden
3. Enigszins tevreden

4. Neutraal
5. Enigszins ontevreden
6. Ontevreden
7. Erg ontevreden

MIS5b Kunt u dit kort toelichten?

[Indien MIS3 antwoord 8 'VPI']

De volgende stellingen hebben betrekking op uw ervaringen naar aanleiding van uw melding bij de Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI) binnen de organisatie. In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?

De VPI...	Kolomnaam	Mee eens (5)	Tamelijk mee eens (4) Niet mee eens, niet mee oneens	Tamelijk mee oneens (2)	Mee oneens (1)
...gaf mij informatie en advies over hoe te handelen	MELS1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...bood mij ondersteuning	MELS2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...heeft duidelijk gemaakt of ik vertrouwelijk kon melden en wat dat precies inhoudt	MELS3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...heeft in mijn zaak bemiddeld	MELS4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...bood mij bescherming tegen mogelijke negatieve gevolgen van mijn melding	MELS5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...gaf duidelijke uitleg over wat mij te wachten stond in het meldproces	MELS6	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...hield mij op de hoogte van de voortgang van het meldproces	MELS7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...zorgde voor voldoende nazorg na afloop van het meldproces	MELS8	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Indien MIS3 antwoord 1, 2, 3]

MIS7 Wat waren uw redenen om de (vermoede) misstand niet formeel te melden bij een daartoe aangewezen instantie? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

Ik heb niet formeel gemeld, want...

1. Ik vermoedde dat er toch niets mee zou worden gedaan
2. Ik vond het niet ernstig genoeg
3. Ik ben zelf niet direct bij de misstanden betrokken
4. Ik heb geen vertrouwen in de persoon/instantie aan wie ik zou moeten melden
5. Ik ben bang voor de negatieve gevolgen voor mij zelf
6. Ik kan het goed met de pleger(s) vinden
7. Ik maakte me zorgen over de gevolgen voor de pleger(s)
8. Ik wil de positie van collega's niet in gevaar brengen

9. Het is mijn verantwoordelijkheid om de (vermoede) misstand af te handelen
10. Ik had niet genoeg bewijsmateriaal
11. Iemand anders had de misstand al gemeld
12. De meldingsprocedure is omslachtig
13. Mijn melding wordt (waarschijnlijk) niet anoniem behandeld, en dat vind ik wel noodzakelijk
14. Mijn collega's raadden af om de misstand te melden
15. Ik wil mijn organisatie niet in een kwaad daglicht stellen
16. Voor mij was de misstand zo afdoende afgehandeld/opgelost
17. Anders, namelijk

MIS8 Als u zelf een (vermoede) misstand zou willen melden in de organisatie, hoeveel mensen mogen dan wat u betreft op de hoogte zijn van het feit dat u diegene bent die gemeld heeft?

1. Niemand, ik zou willen dat de melding hiervan volledig anoniem blijft
2. Alleen die mensen aan wie ik de melding heb gedaan
3. Iedereen die op de hoogte zou moeten zijn van de melding
4. Iedereen, ik zou me geen zorgen maken als iedereen dit zou weten

SELECTIE Vragen alleen voor leidinggevenden, VPOO of integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen of OR leden

[Indien VPIF antwoord 1 of 2 'ja' of LGV/PZ/OR antwoord 1 'ja' en VPI antwoord 3 'nee']

SEL1 Heeft u in de afgelopen twee jaar meldingen of signalen van (vermoede) misstanden ontvangen van medewerkers of ondergeschikten?

1. Nee
2. Ja, het betrof (*meerdere antwoorden mogelijk*):
 1. corruptie/omkoping
 2. fraude, diefstal of verduistering
 3. dubieuze beloften of giften
 4. onverenigbare functies en bindingen
 5. misbruik van (toegang tot) informatie
 6. misbruik van bevoegdheden
 7. ongewenste omgangsvormen, discriminatie en/of intimidatie
 8. verspilling of wanprestatie
 9. misdragingen in eigen tijd
 10. anders, namelijk

[Indien SEL1 antwoord 2 'ja']

SEL2a Heeft u wel eens contact opgenomen met de Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI) om een melding of signaal van een (vermoede) misstand te bespreken en/of af te handelen?

1. Nee, we hebben geen VPI in de organisatie
2. Nee, ik heb nog nooit contact gehad met de VPI in onze organisatie
3. Ja

[Indien SEL2a antwoord 3 'ja']

SEL2b Kunt u kort toelichten waarom u contact opnam met de VPI en hoe dit contact verliep?

[Indien SEL1 antwoord 2 'ja']

SEL3a Heeft u wel eens contact opgenomen met een persoon of met een instantie - anders dan de VPI - om een melding of signaal van een (vermoede) misstand te bespreken en/of af te handelen?

1. Nee
2. Ja

[Indien SEL3a antwoord 2 'ja']

SEL3b Kunt u kort toelichten met wie of welke instantie dit was, waarom u contact opnam en hoe dit contact verliep?

[Indien SEL2a antwoord 1 of 2 'nee' en SEL3a antwoord 1 'nee']

SEL4 Wat waren uw redenen om de melding of signaal van de (vermoede) misstand niet te bespreken met een ander persoon of instantie? (*meerdere antwoorden mogelijk*)

Ik heb dit niet gedaan, want...

1. Het is mijn verantwoordelijkheid om de (vermoede) misstand en de melding/het signaal daarvan af te handelen
2. Ik wist hoe ik met de (vermoede) misstand en de melding/het signaal daarvan moest omgaan
3. De melding was aan mij in vertrouwen/vertrouwelijk gedaan
4. Ik wilde mijn/het betreffende team/afdeling beschermen tegen de gevolgen van het in de organisatie kenbaar maken van de melding
5. Ik vond het niet ernstig genoeg
6. Het betrof geen strafbaar feit
7. Ik had geen vertrouwen in de persoon/instantie met wie ik contact zou moeten opnemen
8. Ik was bang voor de negatieve gevolgen voor mij zelf
9. Ik kan het goed met de pleger(s) vinden
10. Ik maakte me zorgen over de gevolgen voor de pleger(s)
11. Ik wilde de reputatie van mijn/het betreffende team/afdeling niet in gevaar brengen
12. Ik had niet genoeg bewijsmateriaal [*niet geprogrammeerd in vragenlijst, vervalt*]
13. Iemand anders had de misstand al gemeld
14. De meldingsprocedure is omslachtig

15. Ik wil mijn organisatie niet in een kwaad daglicht stellen
16. De misstand was al afdoende afgehandeld/opgelost
17. Anders, namelijk

SELECTIE Vragen alleen voor leidinggevenden

[Indien LGV antwoord 1 'ja' en VPI antwoord 3 'nee']

LGV1 Hoe bent u voorbereid op uw rol als een meldpunt van uw ondergeschikten? (meerdere antwoorden mogelijk)

1. Ik ben niet op een aanvullende of specifieke manier voorbereid op deze rol [exclusief]
2. Ik heb een cursus of training gehad ter voorbereiding op deze rol
3. Ik heb deelgenomen aan intervisie of intercollegiaal overleg ter voorbereiding op deze rol
4. Ik heb specifieke informatie en instructies ontvangen van mijn werkgever
5. Anders, namelijk

De volgende stellingen hebben betrekking op uw rol als leidinggevende binnen de organisatie ten aanzien van misstanden. In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?

	Kolomnaam	Mee eens (5)	Tamelijk mee eens (4)	Niet mee eens, niet mee oneens	Tamelijk mee oneens (2)	Mee oneens (1)
Ik maak regelmatig duidelijk dat als er iets misgaat in mijn team/afdeling, dit in eerste instantie bij mij gemeld moet worden	LGVS1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik maak regelmatig duidelijk dat als er iets misgaat in mijn team/afdeling, dat mijn medewerkers ook terecht kunnen bij andere meldpunten in de organisatie	LGVS2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik maak regelmatig duidelijk dat als er iets misgaat in mijn team/afdeling, dat mijn medewerkers ook terecht kunnen bij de Vertrouwenspersoon Integriteit [Deze vraag niet tonen als SEL2a is antwoord '1. Nee, geen VPI']	LGVS3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Een Vertrouwenspersoon Integriteit zou beter alleen een klankbord kunnen zijn dan (ook) een meldpunt	LGVS4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vanwege mijn zorg-rol voor mijn medewerkers, vind ik het beter dat mijn medewerkers misstanden ergens anders melden, bijvoorbeeld bij een Vertrouwenspersoon Integriteit	LGVS5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik vind het vervelend als ik niet op de hoogte zou zijn van een melding van een (vermoede) misstand in mijn afdeling/team	LGVS6	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Als zich misstanden voordoen binnen mijn team/afdeling, zal ik daarvan altijd melding doen elders in de organisatie	LGVS7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

SELECTIE Vragen alleen voor Vertrouwenspersonen Integriteit (VPI)

[Indien VPI 1 'ja, VPI' of antwoord 2 'ja, VPI en VPOO']

[Intro] U heeft aangegeven Vertrouwenspersonen Integriteit te zijn, al dan niet in combinatie met de functie Vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen. In dit onderzoek naar het functioneren van interne meldsystemen zijn we bijzonder geïnteresseerd in de wijze waarop u aan uw rol in de praktijk invulling geeft. Om die reden stellen we aan u enkele vragen die specifiek betrekking hebben op uw ervaringen als VPI binnen uw organisatie.

VPI1 Wat is uw officiële functie naast vertrouwenspersoon?

.....

VPI2a Heeft u gesolliciteerd naar de VPI functie, of bent u gevraagd?

1. Ik heb gesolliciteerd
2. Ik ben gevraagd
3. Anders, namelijk...

VPI2b Is (of was) de OR betrokken bij de selectie van de VPI ?

1. Nee
2. Ja
3. Weet ik niet

VPI3 Hoe bent u voorbereid op uw rol als VPI? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

1. Ik ben niet op een aanvullende of specifieke manier voorbereid op deze rol *[exclusief]*
2. Ik heb een cursus, opleiding of training gehad ter voorbereiding op deze rol
3. Ik heb deelgenomen aan intervisie of intercollegiaal overleg met andere VPI's en/of vertrouwenspersonen ter voorbereiding op deze rol
4. Ik heb specifieke informatie en instructies ontvangen van mijn werkgever
5. Anders, namelijk

VPI4 Heeft u voor uw functie als VPI een functieprofiel waarin uw taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn beschreven?

1. Nee
2. Ja

VPI5 Heeft u voor de uitoefening van uw functie als VPI de beschikking over specifieke middelen?

1. Nee
3. Ja, namelijk *(meerdere antwoorden mogelijk)*:

1. spreekkamer
2. aparte telefoon
3. kluis of afsluitbare kast
4. eigen budget
5. anders, namelijk....

VPI6a Wat rekent u tot uw taken als VPI? (*meerdere antwoorden mogelijk*)

1. 'luisterend oor' bieden
2. melding innemen en verwerken t.b.v. bevoegd gezag
3. advies aan melder
4. advies aan leidinggevend en management
5. voorlichting in organisatie
6. bemiddeling in lopende zaken
7. onderzoeken van de (vermoede) misstand
8. (advisering omtrent) de afdoening
9. nazorg verzorgen
10. (betrokkenheid bij) het ontwikkelen van integriteitsbeleid
11. overleg met Bureau Integriteit of aangewezen integriteitsfunctionaris(sen)
12. registratie en/of jaarverslag
13. anders, namelijk

VPI6b Aan welke taak besteedt u als VPI de meeste tijd?

[Single respons. Automatisch laten invullen antwoorden gegeven bij VPI4a + voorwaarde dat er minimaal 2 antwoorden zijn gegeven bij VPI4b, bij slechts 1 antwoord gegeven wordt deze vraag overgeslagen]

Ik besteed de meeste tijd aan: 1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. 12. 13.

VPI7 Wat ziet u als belangrijkste voor- en nadelen van een combinatiefunctie van VPI en VPOO?

VPI8a Bent u in uw organisatie aangewezen als meldpunt voor (vermoede) misstanden?

1. Nee
2. Ja

[Indien VPI8a antwoord 2 'ja']

VPI8b Hoeveel meldingen van (vermoede) misstanden in uw organisatie heeft u in de afgelopen twee jaar gekregen?

1. 0
2.(aantal), het betrof (*meerdere antwoorden mogelijk*):
 1. corruptie/omkoping
 2. fraude, diefstal of verduistering
 3. dubieuze beloften of giften
 4. onverenigbare functies en bindingen
 5. misbruik van (toegang tot) informatie
 6. misbruik van bevoegdheden
 7. ongewenste omgangsvormen, discriminatie en/of intimidatie
 8. verspilling of wanprestatie
 9. misdragingen in eigen tijd
 10. anders, namelijk

[Indien VPI8a antwoord 2 'ja']

VPI9a Kan er bij u als VPI vertrouwelijk worden gemeld?

1. nee, er kan bij mij niet vertrouwelijk worden gemeld
2. ja, er kan bij mij wel vertrouwelijk worden gemeld

[Indien VPI9a antwoord 2 'ja']

VPI9b Wat houdt deze variant van vertrouwelijk melden precies in?

VPI10 Hoe vaak bent u in de afgelopen twee jaar benaderd voor een gesprek of advies?

1. 0
2.(aantal)

VPI11 In welke mate kunt u vertrouwelijkheid garanderen over hetgeen met u besproken wordt in uw rol als vertrouwenspersoon en welke ervaringen heeft u daarmee in de praktijk?

De volgende stellingen hebben betrekking op uw rol en functioneren als VPI binnen de organisatie. In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?

	Kolomnaam	Mee eens (5)	Tamelijk mee eens (4)	Niet mee eens, niet mee oneens (3)	Tamelijk mee oneens (2)	Mee oneens (1)
Ik ben voldoende toegerust om (potentiële) melders de juiste informatie te geven over hoe te handelen in hun specifieke situatie	VPI'S1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik ben voldoende toegerust om (potentiële) melders adequate ondersteuning te bieden in hun specifieke situatie	VPI'S2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik ben voldoende toegerust om (potentiële) melders de juiste informatie te geven over hun meldproces en de voortgang daarvan	VPI'S3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik ben voldoende toegerust om (potentiële) melders de juiste nazorg te geven	VPI'S4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik bevind mij regelmatig in een spagaat tussen het organisatiebelang en het belang van de (potentiële) melder	VPI'S5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

De volgende stellingen hebben betrekking op de inbedding, taken en reputatie van de Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI) binnen uw organisatie. In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?

	Kolom-naam	Mee eens (5)	Tamelijk mee eens (4)	Niet mee eens, niet mee oneens (3)	Tamelijk mee oneens (2)	Mee oneens (1)
In de organisatie wordt de VPI gezien als een meldpunt voor (vermoede) misstanden	VPI'S6	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In de organisatie wordt de VPI gezien als een klankbord voor advies ten aanzien van (vermoede) misstanden	VPI'S7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De VPI is voldoende zichtbaar en bekend onder de medewerkers binnen de organisatie	VPI'S8	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De VPI geniet vertrouwen en heeft een goede reputatie onder de medewerkers binnen de organisatie	VPI'S9	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De VPI is laagdrempelig genoeg voor medewerkers in de organisatie	VPI'S10	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De VPI heeft voldoende gezag en is op hiërarchisch niveau goed ingebed in de organisatie	VPI'S11	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

De VPI kan voldoende onafhankelijk opereren van de ambtelijke en politieke top van de organisatie	VPI'S12	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De VPI is een geïntegreerd onderdeel van het bredere integriteitsbeleid	VPI'S13	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De rol van vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen (VPOO) en vertrouwenspersoon integriteit (VPI) zouden verenigd moeten zijn in 1 functie	VPI'S14	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het is duidelijk wat het verschil is tussen de VPI en andere meldpunten, wanneer een medewerker een (vermoede) misstand wil melden	VPI'S15	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hoe verloopt uw samenwerking met (andere) meldpunten in uw organisatie?

	Kolomnaam	Erg goed (5)	Goed (4)	Neutraal (3)	Slecht (2)	Erg Slecht (1)	Weet niet/niet van toepassing (99)
Leidinggevend	VPI'SW1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen (VPOO)	VPI'SW2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personeelszaken/afdeling HRM	VPI'SW3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bureau Integriteit of aangewezen integriteitsfunctionaris	VPI'SW4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het formele meldpunt	VPI'SW5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ondernemingsraad (OR)	VPI'SW5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ambtelijke top	VPI'SW6	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politieke top	VPI'SW7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

VPI'SW8 Kunt u de samenwerking met deze meldpunten kort toelichten? Het gaat ons bijvoorbeeld om de mate en kwaliteit van de samenwerking en eventuele problemen in de samenwerking.

VPI12 Wat is uw rol binnen het bredere integriteitsbeleid en –systeem binnen uw organisatie? Bent u bijvoorbeeld betrokken bij de ontwikkeling, bijstelling of implementatie van integriteitsbeleid? En hoe verloopt daarbij uw samenwerking met het Bureau Integriteit of de aangewezen integriteitsfunctionaris(sen)?

VPI13 Welke dilemma's, knelpunten en/of problemen ervaart u in uw rol en functioneren als VPI? En, wat kan of zou er volgens u verbeterd (moeten) worden in de organisatie om uw functioneren als VPI te optimaliseren?

OPMVPI Wilt u nog andere opmerkingen of aanvullingen kwijt ten aanzien van uw rol en functie als VPI?

EINDE SELECTIE(S)

IMP1 Hoe beoordeelt u de huidige situatie van de interne meldprocedures in uw organisatie?

1. Erg goed
2. Goed
3. Neutraal
4. Slecht
5. Erg slecht
6. Weet ik niet, geen mening

IMP2 Ervaart u knelpunten of problemen in de interne meldprocedures van uw organisatie?

1. Nee
2. Ja

IMP3 Wat kan of zou er volgens u verbeterd (moeten) worden aan de interne meldprocedures in uw organisatie?

Achtergrondvragen

Ten slotte nog enkele achtergrondvragen. Deze achtergrondvragen worden niet in combinatie met uw resultaten gerapporteerd zodat we uw anonimiteit kunnen garanderen.

Bent u?	Kolomnaam M2AK1	<input type="checkbox"/> Man (1) <input type="checkbox"/> Vrouw (2)
Tot welke leeftijdsgroep behoort u?	M2AK2	<input type="checkbox"/> 15-19 jaar (1) <input type="checkbox"/> 20-24 jaar (2) <input type="checkbox"/> 25-29 jaar (3) <input type="checkbox"/> 30-34 jaar (4) <input type="checkbox"/> 35-39 jaar (5) <input type="checkbox"/> 40-44 jaar (6) <input type="checkbox"/> 45-49 jaar (7) <input type="checkbox"/> 50-54 jaar (8) <input type="checkbox"/> 55-59 jaar (9) <input type="checkbox"/> 60 jaar en ouder (10)
Wat is uw hoogst voltooide opleiding?	M2AK3	<input type="checkbox"/> basisonderwijs (1) <input type="checkbox"/> VMBO (LBO, VBO, LTS, MAVO, IVO, (MULO e.d.) (2) <input type="checkbox"/> HAVO, VWO (MMS, HBS e.d.) (3) <input type="checkbox"/> MBO (MTS, MEAO, SPD1 e.d.) (4) <input type="checkbox"/> HBO (Bachelor, HTS., HEAO e.d.) (5) <input type="checkbox"/> WO (Bachelor, Kandidaats, Master, Doctoraal e.d.) (6)
In welke sector bent u werkzaam?	IMAK1	<input type="checkbox"/> Rijk (1) <input type="checkbox"/> Gemeenten (2) <input type="checkbox"/> Provincies (3) <input type="checkbox"/> Waterschappen (4) <input type="checkbox"/> Politie (5) <input type="checkbox"/> Defensie (burger) (6) <input type="checkbox"/> Defensie (BBT) (7) <input type="checkbox"/> Defensie (BOT) (8) <input type="checkbox"/> Anders (9)
Hoeveel inwoners heeft uw gemeente? <Als vraag IMAK1 antwoord = gemeenten>	IMAK2	<input type="checkbox"/> Minder dan 20.000 (1) <input type="checkbox"/> 20.000-50.000 (2) <input type="checkbox"/> 51.000-100.000 (3) <input type="checkbox"/> 101.000-250.000 (4) <input type="checkbox"/> Meer dan 250.000 (5)
In welke provincie bent u werkzaam?	PROV	<input type="checkbox"/> Friesland (1) <input type="checkbox"/> Groningen (2) <input type="checkbox"/> Drenthe (3)

<p>Hoeveel werknemers zijn er in uw organisatie werkzaam? Het gaat hierbij niet om onderdelen of afdelingen, maar om de organisatie als geheel. Heeft u in uw dagelijks werk mondeling of schriftelijk contact met klanten/burgers?</p>	<p>AMWO</p> <p>IKAMK5</p>	<p><input type="checkbox"/> Overijssel (4) <input type="checkbox"/> Gelderland (5) <input type="checkbox"/> Utrecht (6) <input type="checkbox"/> Noord-Holland (7) <input type="checkbox"/> Zuid-Holland (8) <input type="checkbox"/> Flevoland (9) <input type="checkbox"/> Zeeland (10) <input type="checkbox"/> Noord-Brabant (11) <input type="checkbox"/> Limburg (12) <input type="checkbox"/> Minder dan 100 (1) <input type="checkbox"/> 100-500 (2) <input type="checkbox"/> 501-1000 (3) <input type="checkbox"/> 1001-2000 (4) <input type="checkbox"/> Meer dan 2000 (5) <input type="checkbox"/> Ja (1) <input type="checkbox"/> Nee (2)</p>
<p>Draagt u tijdens uw werk een uniform of bedrijfskleding?</p>	<p>IKAMK8</p>	<p><input type="checkbox"/> Ja (1) <input type="checkbox"/> Nee (2)</p>
<p>Hiernaast is een lijst met een aantal taken weergegeven die bij functies horen. Kunt u aangeven wat de belangrijkste taak binnen uw functie is?</p> <p>Hoe lang bent u al bij uw huidige werkgever in dienst (uitgedrukt in jaren)? Hoeveel uur per week werkt u volgens uw contract of aanstelling? Wat voor soort contract heeft u bij uw organisatie?</p> <p>Hoeveel bedraagt feitelijk uw brutoloon per maand? Het gaat hier om het niet-naar-volgtijd-omgerekende loon, <u>exclusief</u> overwerk, vakantiegeld, onkostenvergoeding, tegemoetkoming ziektekosten, maar <u>inclusief</u> vaste maandelijksse toeslagen.</p>	<p>IKAMK9</p> <p>M2AK4</p> <p>M2AK5</p> <p>M2AK6</p> <p>M2AK8</p>	<p><input type="checkbox"/> Inspectie (1) <input type="checkbox"/> Toezicht houden/handhaving/controle (2) <input type="checkbox"/> Maatschappelijke/therapeutische hulpverlening (3) <input type="checkbox"/> Dienstverlening aan (publieks)balie/receptiewerkzaamheden (4) <input type="checkbox"/> Beleid/advies/onderzoek (5) <input type="checkbox"/> Ondersteuning/personele taken/facilitair/secretarieel (6) <input type="checkbox"/> Bestuurlijke taken (7) <input type="checkbox"/> Management/ leidinggevend/coördinerende werkzaamheden (8) <input type="checkbox"/> Anders (9) _____jaar</p> <p>_____uur</p> <p><input type="checkbox"/> Een vast contract (1) <input type="checkbox"/> Een tijdelijk contract (2) <input type="checkbox"/> Een tijdelijk contract via een uitzendbureau of detacheringbureau (3) <input type="checkbox"/> Anders (9)</p> <p><input type="checkbox"/> Minder dan € 1500,- (1) <input type="checkbox"/> € 1501,- tot € 2500,- (2) <input type="checkbox"/> € 2501,- tot € 3500,- (3) <input type="checkbox"/> € 3501,- tot € 4500,- (4) <input type="checkbox"/> € 4501,- tot € 5500,- (5) <input type="checkbox"/> € 5501,- tot € 6500,- (6) <input type="checkbox"/> Meer dan € 6500,- (7) <input type="checkbox"/> Geen antwoord (9)</p>

Dit is het einde van de vragenlijst.

OPM Heeft u zelf nog opmerkingen of aanvullingen?

Wij willen u hartelijk danken voor uw medewerking!

Drukt u nu op 'afsluiten' om de vragenlijst te versturen.

Bijlage 2: Achtergrondkenmerken survey respondenten

Kenmerk en N	Categorieën	Percentage
Geslacht N=7452	<input type="checkbox"/> Man (1) <input type="checkbox"/> Vrouw (2)	59,4% 40,6%
Leeftijdsgroep N=7451	<input type="checkbox"/> 15-19 jaar (1) <input type="checkbox"/> 20-24 jaar (2) <input type="checkbox"/> 25-29 jaar (3) <input type="checkbox"/> 30-34 jaar (4) <input type="checkbox"/> 35-39 jaar (5) <input type="checkbox"/> 40-44 jaar (6) <input type="checkbox"/> 45-49 jaar (7) <input type="checkbox"/> 50-54 jaar (8) <input type="checkbox"/> 55-59 jaar (9) <input type="checkbox"/> 60 jaar en ouder (10)	0% 0,1% 1,5% 4,5% 6,1% 10,2% 13,4% 20,6% 25,8% 17,8%
Opleidingsniveau N=7452	<input type="checkbox"/> Basisonderwijs (1) <input type="checkbox"/> VMBO (2) <input type="checkbox"/> HAVO, VWO (3) <input type="checkbox"/> MBO (4) <input type="checkbox"/> HBO (5) <input type="checkbox"/> WO (6)	0,2% 4,2% 5,2% 14,8% 43,9% 31,1%
Sector N=7452	<input type="checkbox"/> Rijk (1) <input type="checkbox"/> Gemeenten (2) <input type="checkbox"/> Provincies (3) <input type="checkbox"/> Rechtelijke Macht (4) <input type="checkbox"/> Waterschappen (5) <input type="checkbox"/> Primair Onderwijs (6) <input type="checkbox"/> Voortgezet Onderwijs (7) <input type="checkbox"/> Middelbaar Beroepsonderwijs (8) <input type="checkbox"/> Hoger Beroepsonderwijs (9) <input type="checkbox"/> Wetenschappelijk Onderwijs (10) <input type="checkbox"/> Onderzoeksinstituten (11) <input type="checkbox"/> Universitaire Medische Centra (12) <input type="checkbox"/> Politie (13) <input type="checkbox"/> Defensie (burger) (14) <input type="checkbox"/> Defensie (militair) (15) <input type="checkbox"/> Gemeenschappelijke regelingen (16)	14,5% 15,4% 4,3% 1,3% 2,8% 8,2% 10,3% 10,0% 7,8% 6,5% 1,5% 4,6% 8,0% 2,2% 1,5% 1,1%
Inwoneraantal gemeente N=1243	<input type="checkbox"/> Minder dan 20.000 (1) <input type="checkbox"/> 20.000-50.000 (2) <input type="checkbox"/> 51.000-100.000 (3) <input type="checkbox"/> 101.000-250.000 (4) <input type="checkbox"/> Meer dan 250.000 (5)	8,4% 25,5% 20,0% 30,5% 15,5%
Provincie N=7452	<input type="checkbox"/> Friesland (1) <input type="checkbox"/> Groningen (2) <input type="checkbox"/> Drenthe (3) <input type="checkbox"/> Overijssel (4) <input type="checkbox"/> Gelderland (5) <input type="checkbox"/> Utrecht (6) <input type="checkbox"/> Noord-Holland (7) <input type="checkbox"/> Zuid-Holland (8) <input type="checkbox"/> Flevoland (9) <input type="checkbox"/> Zeeland (10) <input type="checkbox"/> Noord-Brabant (11) <input type="checkbox"/> Limburg (12)	3,4% 4,9% 2,5% 6,7% 12,0% 7,9% 15,2% 24,0% 2,1% 1,9% 12,1% 7,5%

Aantal werknemers in organisatie N=7452	<input type="checkbox"/> Minder dan 100 (1) <input type="checkbox"/> 100-500 (2) <input type="checkbox"/> 501-1000 (3) <input type="checkbox"/> 1001-2000 (4) <input type="checkbox"/> Meer dan 2000 (5)	8,0% 26,4% 14,5% 20,4% 30,7%
In dagelijks werk mondeling of schriftelijk contact met klanten/burgers N=7452	<input type="checkbox"/> Ja (1) <input type="checkbox"/> Nee (2)	69,4% 30,6%
Werk in uniform of bedrijfskleding N=7451	<input type="checkbox"/> Ja (1) <input type="checkbox"/> Nee (2)	13,9% 86,1%
Belangrijkste taak binnen functie N=7451	<input type="checkbox"/> Inspectie (1) <input type="checkbox"/> Toezicht houden/ handhaving/controle (2) <input type="checkbox"/> Maatschappelijke/therapeutische hulpverlening (3) <input type="checkbox"/> Dienstverlening aan (publieks)balie/receptiewerkzaamheden (4) <input type="checkbox"/> Beleid/advies/onderzoek (5) <input type="checkbox"/> Ondersteuning/personele taken/facilitair/secretarieel (6) <input type="checkbox"/> Bestuurlijke taken (7) <input type="checkbox"/> Management/leidinggevend/ coördinerende werkzaamheden (8) <input type="checkbox"/> Anders (9)	1,1% 9,1% 2,9% 2,1% 18,6% 13,2% 0,8% 16,5% 35,7%
Lengte dienstverband N=7390	<input type="checkbox"/> Minder dan een jaar (1) <input type="checkbox"/> 1-5 jaar (2) <input type="checkbox"/> 6-10 jaar (3) <input type="checkbox"/> Meer dan 10 jaar (4)	0,2% 16,0% 18,7% 65,1%
Uren aanstelling N=7430	<input type="checkbox"/> Parttime (minder dan een 36 uur (1) <input type="checkbox"/> Fulltime (36 uur of meer) (2)	35,3% 64,7%
Soort contract N=7452	<input type="checkbox"/> Een vast contract (1) <input type="checkbox"/> Een tijdelijk contract (2) <input type="checkbox"/> Een tijdelijk contract via een uitzendbureau of detacheringbureau (3) <input type="checkbox"/> Anders (9)	95,5% 2,9% 0,5% 1,0%
Brutoloon per maand N=7452	<input type="checkbox"/> Minder dan € 1500,- (1) <input type="checkbox"/> € 1501,- tot € 2500,- (2) <input type="checkbox"/> € 2501,- tot € 3500,- (3) <input type="checkbox"/> € 3501,- tot € 4500,- (4) <input type="checkbox"/> € 4501,- tot € 5500,- (5) <input type="checkbox"/> € 5501,- tot € 6500,- (6) <input type="checkbox"/> Meer dan € 6500,- (7) <input type="checkbox"/> Geen antwoord (9)	4,3% 15,7% 25,1% 26,3% 14,6% 4,6% 2,1% 7,4%

Bijlage 3: Vragenlijst telefonische interviews VPI's

Inleidende vragen:

1. Wat is uw officiële functie naast vertrouwenspersoon? (deze vraag geldt niet voor externe vertrouwenspersonen)
2. Hoe lang heeft u deze functie?
3. Hoeveel mensen werken er binnen uw organisatie?
4. Bent u vertrouwenspersoon voor ongewenste omgangsvormen, voor integriteit, of allebei?
5. Hebt u een opleiding of training genoten m.b.t. het zijn van vertrouwenspersoon? Zo ja, was dat op het terrein van ongewenste omgangsvormen, integriteit of allebei; en wanneer en bij wie hebt u die opleiding/training gevolgd?

Vragen telefonisch interview (ongeveer 1 uur; de geïnterviewde veel aan het woord laten)

1. Hoe is het zover gekomen dat u bent aangesteld als vertrouwenspersoon (vragen naar proces en kwalificaties)?
2. Welke richtlijnen hebt u meegekregen wat betreft de taken en bevoegdheden als vertrouwenspersoon? Was duidelijk wat u moest doen?
2b: in geval VP voor zowel OO en I: wat ziet u als voor- en nadelen van deze combinatiefunctie?
3. Hoe vult u de rol van VP in? (Ofwel: waar besteedt u uw tijd aan? Bijvoorbeeld: gesprekken, sparren, klankorden, advies, voorlichting, registratie, jaarverslag.)
4. Hoeveel tijd hebt u gekregen voor de VP functie en hoeveel tijd kost het in de praktijk?
5. Hoe vaak wordt u als VP benaderd met vertrouwenskwesaties?
5b. Op welk gebied wordt u het vaakst benaderd? (Integriteit, Ongewenste Omgangsvormen, arbeidsgeschillen, anders...)
6. Bent u ook aangewezen als meldpunt voor integriteitschendingen? (Dit is anders dan alleen sparren, klankborden, adviseren en zelfs hulp bij doen van melding.)
6b). Zo ja, hoe ervaart u de rol van meldpunt? (Levert dit bijv. dilemma's, moeilijkheden, onduidelijkheid bij VP zelf of medewerker op?)
7. Is het u, en de medewerkers in uw organisatie, helder waar ze welke integriteitschendingen kunnen melden?
8. Kan er bij u vertrouwelijk worden gemeld? Zo ja, wat houdt deze variant van vertrouwelijk melden precies in?
9. In welke mate kunt u vertrouwelijkheid garanderen over hetgeen met u besproken wordt in uw rol als vertrouwenspersoon, en welke ervaringen hebt u daarmee in de praktijk?
10. Rijzen er bij u en de melders andere juridische vragen rondom het melden en uw functioneren als VP in het algemeen? Zo ja, welke?

11. Hoe functioneert het meldsysteem in uw organisatie na een melding en hoe ervaart u uw rol daarin?
12. Wordt er naar uw mening goed met melders/meldingen omgegaan in uw organisatie en wat kan er eventueel beter? Ook met betrekking tot uw rol.
13. Hoe verlopen uw contacten met andere betrokkenen (functionarissen en afdelingen) in het proces van melding tot afhandeling daarvan? (Wie zijn het, en ervaringen met omgang.)
14. Zou u meer scholing of training wenselijk achten om uw functie als VP uit te voeren? Waar ligt uw voornaamste behoefte?
15. Hebt u contact met andere VP's (in- of extern), bijvoorbeeld intervisie? Zo ja, ervaart u dat als prettig, zou u het willen intensiveren? Zo nee, hebt u daar behoefte aan?
16. Wat zijn de belangrijkste dilemma's die u ervaart als VP? Ervaart u loyaliteitsconflicten tussen medewerkers en uw organisatie en/of loyaliteitsconflicten tussen medewerkers en u als VP en/of loyaliteitsconflicten tussen u als VP en de organisatie?
17. Is er nog een belangrijk aspect aangaande het melden van integriteitschendingen of uw functioneren als VP dat we niet besproken hebben? Zo ja, wat?