

# DE VERTROUWENS- PERSOON INTEGRITEIT IN SPAGAAT

## 1. INLEIDING

Veel overheidsorganisaties hebben op grond van hun klokkenluidersregeling een vertrouwenspersoon Integriteit (VPI) aangesteld. Deze klokkenluidersregelingen zijn bij de meeste overheidsorganisaties gebaseerd op de klokkenluidersregeling van het Rijk en de Politie. De VPI heeft volgens deze regeling een belangrijke, maar ook gecompliceerde rol. Waar de klokkenluidersregeling zich vooral richt op de (rechts)positie van de melder, bekijken wij in dit artikel de klokkenluidersregeling vanuit het gezichtspunt van de VPI. Wij zien dan drie problemen die de VPI mogelijk in een spagaat kunnen brengen.

### **De spagaat**

Een eerste probleem vormt de vertrouwelijkheid die de naam ‘vertrouwenspersoon’ impliceert, maar waaraan in het geval van de VPI grenzen zijn. De VPI is vaak geneigd in gesprekken absolute vertrouwelijkheid/geheimhouding te beloven, terwijl dit niet in alle gevallen mogelijk is. In dit artikel werken wij uit in welke gevallen deze vertrouwelijkheid onder druk komt te staan. Een tweede reden tot de spagaat zijn de zogenaamde ‘vertrouwelijke meldingen’, waarbij de VPI de identiteit van de melder beschermt. Hierdoor kan de VPI in een positie komen te staan tussen de melder en de onderzoekers van de melding. Ook dit kan de VPI voor dilemma’s plaatsen. Het laatste probleem dat we bespre-

ken, is echter het belangrijkste. Volgens de klokkenluidersregeling heeft de VPI twee belangrijke rollen. Hij is zowel adviseur en klankbord voor de melder als het meldpunt bij integriteitschendingen. De VPI ontvangt dan de meldingen en geleidt deze door naar het bevoegd gezag. Deze verschillende rollen kunnen een rollenconflict voor de VPI opleveren. Onder dit rollenconflict ligt ook een belangenconflict verscholen. Eigenlijk dient de VPI twee partijen; de melder en de organisatie. Hij is aangesteld om de melder te adviseren en bij te staan. Zo behartigt hij het belang van de melder, maar zorgt hij ook dat meldingen bij het bevoegd gezag komen voor onderzoek. Op deze wijze dient de VPI het organisatiebelang. De belangen van de melder kunnen echter soms tegenover die van de organisatie komen te staan, waardoor de VPI in een spagaat kan komen. Deze combinatie van de twee verschillende rollen – het adviseren van de ambtenaar én het in ontvangst nemen van meldingen – in één functie levert dilemma's op voor de VPI. Deze dubbelrol kan drempelverhogend werken en tijdens het gesprek een lastige situatie opleveren voor beide gesprekspartners.

De diverse aspecten van de problemen met de vertrouwelijkheid, meldingen en vertrouwelijke meldingen werken we hierna uit. Eerst beschrijven we echter ter introductie de herkomst en intrede van de VPI.

## 2. INTREDE VPI

De VPI deed zijn intrede in 2001 in de eerste klokkenluidersregeling die gold binnen de publieke sector, namelijk die voor rijksambtenaren.<sup>[1]</sup> Sinds 1 mei 2003 zijn de sectoren Rijk, Defensie, Politie, Provincies, Gemeenten en Waterschappen op grond van de Ambtenarenwet verplicht om een klokkenluidersregeling te hebben.<sup>[2]</sup> In maart 2006 is een in opzet eensluidende

[1] Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand (Staatscourant 2000, 243).

[2] Artikel 125 quinquies, eerste lid, onder f Ambtenarenwet.

regeling voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie opgenomen in de rechtspositieregelingen die op deze sectoren van toepassing zijn. De andere sectoren hebben klokkenluidersregelingen die grotendeels hetzelfde zijn. Hierin geldt ook de verplichting om een VPI aan te stellen.

De VPI is dus, hoewel zijn aanstelling niet wettelijk verplicht is, inmiddels een bekende figuur binnen de overheid. Eind 2009 is de klokkenluidersregeling voor de sectoren Rijk en Politie vervangen naar aanleiding van de evaluatie van de klokkenluidersregeling binnen de publieke sector.<sup>[3][4]</sup> De koepelorganisaties van de provincies, gemeenten en waterschappen brachten ook nu weer hun klokkenluidersregelingen hiermee in lijn (of hebben dit toegezegd). Daardoor blijven de klokkenluidersregelingen binnen de publieke sector grotendeels gelijk, net als de taken en verantwoordelijkheden van de VPI.

Voor het vervolg van dit artikel gaan we uit van de nieuwe klokkenluidersregeling, die geldt voor de sectoren Rijk en Politie. Daarbij gebruiken wij niet meer de benaming 'klokkenluidersregeling', maar de veel betere wettelijke term 'meldprocedure'. Een medewerker van een organisatie wordt immers pas klokkenluider als hij extern (vaak bij de pers) de klok luidt over de interne misstanden. Een meldprocedure probeert echter juist meldingen intern (bij de eigen organisatie) te stimuleren, door de ambtenaar de interne weg te wijzen om zijn melding te doen.

## 3. ROLLEN VAN DE VPI EN DE VPO

Vaak krijgen wij de vraag wat nou precies de taken en rollen van een VPI zijn. Wat doet een VPI wel en wat niet? Waar liggen de grenzen van zijn functie? Een

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

[4] Eindrapport evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector, april 2008.

andere belangrijke vraag is wat het verschil is met de vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen (VPO), die aangesteld is voor klachten over pesten, intimidatie, discriminatie en (seksuele) intimidatie. Zijn er verschillen tussen beide vertrouwenspersonen en zijn de functies te combineren door hiervoor één vertrouwenspersoon aan te stellen?

De VPI wordt vaak gezien als het ‘halfbroertje’ van de VPO, waardoor veel organisaties de integriteitstaak onderbrengen bij de al aanwezige VPO. De vertrouwenspersoon krijgt dan een dubbel werkgebied, namelijk voor ongewenste omgangsvormen en voor integriteitszaken. In de praktijk komen we geregeld tegen dat de VPO's zonder omhaal te horen krijgen dat ze voortaan tevens VPI zijn. Dit lijkt een logische en voor de hand liggende stap; door de terminologie en globale taakbeschrijving lijkt het alsof de werkzaamheden ‘meer van hetzelfde zijn’. Bovendien is een (kleinere) organisatie soms al blij dat ze überhaupt een vertrouwenspersoon hebben. De vraag is echter of deze functies wel zo gelijksoortig zijn als kennelijk vaak wordt aangenomen. Hiervoor bekijken we de achtergrond en taken van beide vertrouwenspersonen.

### De VPO

De VPO bestaat al sinds de jaren tachtig en kwam voort uit de vrouwenbeweging. Het consulteren van deze vertrouwenspersoon was oorspronkelijk bedoeld voor vrouwen die te maken hadden met seksuele intimidatie op de werkvloer. Tegenwoordig is de VPO er voor klachten over vormen van psychosociale arbeidsbelasting, zoals deze in de Arboret zijn opgesomd. Te weten: pesten, discriminatie, (seksuele) intimidatie of agressie. De VPO is vaak het eerste aanspreekpunt voor de medewerker. Hij luistert, geeft advies, verwijst zo nodig door en begeleidt de medewerker in het uiterste geval bij het indienen van een formele klacht. Bij sommige organisaties heeft de VPO ook een bemiddelende rol. De medewerkers die zich tot een VPO wenden, zijn nagenoeg altijd zelf het slachtoffer van een of meer ongewenste omgangsvormen. Het is voor de VPO dan

ook belangrijk over een groot empathisch vermogen te beschikken. Uit onderzoek bleek dat de meeste gesprekken bij een VPO niet leiden tot het indienen van een formele klacht. In veel gevallen biedt een formele klacht ook niet de grootste kans tot oplossing van het probleem voor de klager. De rol van steun en toeverlaat en bemiddelaar is voor de VPO in dit proces de meest voorkomende. Daarbij is het de medewerker die de regie in handen heeft en het proces bepaalt. Als de medewerker alleen zijn verhaal kwijt wil en verder niets wil doen, dan heeft de VPO dit te respecteren. Alles wat de VPO ter ore is gekomen, kan – behoudens zeer uitzonderlijke en ernstige gevallen zoals moord, doodslag of verkrachting – vertrouwelijk blijven. <sup>[5]</sup>

### De VPI

De VPI is ingesteld om de ambtenaar een laagdrempelige mogelijkheid te bieden om zijn vermoeden van een misstand te bespreken en/of te melden. Volgens de (nieuwe) meldprocedure<sup>[6]</sup> heeft de VPI de volgende (hoofd)taken.<sup>[7]</sup>

- Een ambtenaar op diens verzoek adviseren over een melding.
- De hoogste ambtelijke leidinggevende (onverwijld) informeren over een melding.

[5] Artikel 160 Wetboek van Strafvordering: Ieder die kennis draagt van een der misdrijven omschreven in de artikelen 92–110 van het Wetboek van Strafrecht, in Titel VII van het Tweede Boek van dat Wetboek, voor zoover daardoor levensgevaar is veroorzaakt, of in de artikelen 287 tot en met 294 en 296 van dat wetboek, van menschenroof of van verkrachting, is verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar.

[6] Artikel 8 van het Besluit melden vermoeden van misstanden bij Rijk en Politie (Stb. 2009, 572).

[7] De genoemde taken van de VPI in de toelichting van de meldprocedure kunnen overigens (veel) verder gaan dan het alleen het adviseren van de melder en het doorgeven van de melding. Volgens de toelichting kan de VPI een belangrijke rol vervullen in het proces van integriteitsbewustwording, advisering en het voorkomen en bestrijden van integriteitsinbreuken. In dit artikel laten we deze brede taakopvatting buiten beschouwing.

- Het bevoegd gezag en de hoogste ambtelijke leidinggevende adviseren over vermoedens van misstanden. In de praktijk zal de VPI vooral gesprekken hebben met ambtenaren, die zich tot hem wenden als zij een vermoeden hebben van een misstand of integriteitschending. In dit soort gesprekken heeft de VPI een duidelijk andere rol dan de VPO. Ten eerste omdat de ambtenaar – anders dan de geïntimideerde – niet het slachtoffer is, maar vaak (slechts) een getuige van een integriteitschending. De ambtenaar zelf is in dat geval niet direct onrecht aangedaan, maar de organisatie is het slachtoffer. De ambtenaar was er bijvoorbeeld getuige van dat een collega-ambtenaar heeft gestolen, zijn macht heeft misbruikt ten opzichte van een burger of steekpenningen heeft aangenomen. De organisatie heeft er alle belang bij dat dit soort misstanden worden gemeld en aangepakt. Dat brengt met zich mee dat de ambtenaar de regie al snel kwijt is. Later in dit artikel werken we nader uit, dat de ambtenaar in bepaalde gevallen verplicht is om te melden. Als eenmaal melding is gedaan, dan is het verder aan de organisatie om stappen te ondernemen. Wordt er al dan niet een onderzoek ingesteld? Wordt aangifte gedaan bij politie/justitie? Bij deze beslissingen wordt de mening van de melder niet gevraagd. De VPI moet de ambtenaar, gelet op het voorgaande, voornamelijk inhoudelijk goed voorlichten en adviseren. Om dit te kunnen, moet de VPI gedegen kennis hebben van de meldprocedure op grond waarvan misstanden kunnen of moeten worden gemeld. Een melder zal ook willen weten wat voor (strafrechtelijke) consequenties een melding heeft voor hem en/of degene over wie hij meldt. Ook zal hij willen weten hoe een onderzoek verloopt. Daarnaast moet de VPI aanverwante regelingen kennen, die binnen de organisatie gelden op het gebied van integriteit. Bijvoorbeeld een eventuele gedragscode. De VPI moet weten wanneer en naar wie hij moet doorverwijzen. Ook moet hij weten wanneer er moet worden opgeschaald naar het bevoegd gezag en/of politie/justitie.

#### **VPI versus VPO**

De VPO dient voornamelijk over empathische vaardigheden en een luisterend oor te beschikken. Hij kan naast de ambtenaar gaan staan om hem te steunen. Van de VPI wordt echter voornamelijk goede inhoudelijke kennis en advisering verwacht. Hij zal in bepaalde gevallen zelfs tegen de wil van de ambtenaar moeten handelen c.q. melden. Vanzelfsprekend dient ook de VPO op de hoogte te zijn van alle relevante regelingen voor een goed advies en dient ook de VPI te beschikken over empathische kwaliteiten. Maar, de rol van de VPI is duidelijk anders dan die van de VPO.

## **4. DE VPI EN MELDINGEN**

De VPI krijgt volgens de meldprocedure twee belangrijke rollen toebedeeld. De eerste is de vertrouwensrol van adviseur en sparringpartner; de tweede is die van vertrouwelijk meldpunt. Als ambtenaren een mogelijke misstand vermoeden, moeten zij dit intern kunnen melden zodat dit opgepakt kan worden. Daarnaast is het van belang dat ambtenaren een adviseur/sparringpartner hebben waar zij terecht kunnen met vragen over de integriteit van zichzelf, collega's of de organisatie. Op het eerste gezicht lijkt het praktisch deze rollen in één functie te combineren. Dit zijn echter twee geheel verschillende rollen, die soms lastig te combineren zijn.

#### **Vragen van ambtenaren**

De ervaring leert dat niet alle gesprekken van een vertrouwenspersoon met een 'ambtenaar' een potentiële melding betreffen. Dit geldt voor zowel de VPO als de VPI. Waar het gaat over integriteit, komen ambtenaren ook met andersoortige vragen en dilemma's bij de vertrouwenspersoon. Zaken die niet (direct) leiden tot een melding of daarvoor niet in aanmerking komen. Er komen bijvoorbeeld vragen over de regels. 'Ik heb een geschenk/uitnodiging gekregen, mag ik deze aannemen?' Ambtenaren benaderen vertrouwenspersonen

ook met problemen die wel de integriteit in ruime zin betreffen, maar geen misstand zijn. 'Is de manier waarop mijn collega me benadert wel integer?' Een ander veelvoorkomend bespreekpunt is omgangsproblemen met de leidinggevende. Medewerkers hebben dan zelf vaak het idee dat er een integriteitsprobleem is, maar geregeld betreft het (ook) een arbeidsconflict.

Dan zijn er ook nog de gesprekken die een vermoeden van een integriteitschending betreffen waarover de ambtenaar een vertrouwelijk gesprek wil voeren met de VPI, voordat hij besluit om een formele melding te doen. Hierbij komen vragen aan de orde als 'Is dit eigenlijk wel een integriteitschending of misstand?', 'Moet ik het melden?', 'Heb ik wel voldoende bewijsmateriaal?', 'Hoe gaat dan het verdere proces?', 'Wat is mijn rol bij het onderzoek?', 'Bestaat de mogelijkheid tot represailles van de 'verdachte' of organisatie?' en 'Wat gebeurt er met de verdachte?'. Voordat een ambtenaar overgaat tot het doen van een melding, gaat hier vaak een heel proces aan vooraf. Een proces van twifelen, informeren, sparren, wikken en wegen, overleggen, etc. Uit onderzoek van de Vrije Universiteit blijkt dat melders vaak zeer grote twijfels hebben voordat zij een melding doen. Ook blijkt dat er tijdens het meldproces veel behoefte is aan ondersteuning.<sup>[8]</sup> Een melding heeft grote gevolgen, ook voor de melder. De VPI is de meest aangewezen persoon om hierbij ondersteuning te leveren.

### Onderzoeksfase

Op het moment echter dat de ambtenaar besluit daadwerkelijk melding te doen van zijn vermoeden, dan vangt in feite de onderzoeksfase aan. Wanneer een ambtenaar een melding doet, is bijvoorbeeld van belang of de melding wel betrouwbaar is. Dit vergt een kritische houding van degene die de

melding inneemt. Dit strookt echter niet met de adviseursrol, die de VPI ten opzichte van de ambtenaar heeft ingenomen. Het is ook een vak om een melding te concretiseren en subjectieve elementen eruit te filteren. Kortom, een professionele intake van de melding vergt een andere insteek. Hiervoor is ook andere expertise vereist. Hier valt tegen in te brengen, dat de VPI de melding alleen hoeft door te geven. Maar zeker wanneer de VPI de enige is die de identiteit kent van de melder, dan rust op de schouders van de VPI een belangrijke taak met betrekking tot de kwaliteit van de melding. Is de melding namelijk van 'slechte kwaliteit' voor de onderzoekers, dan kan dit betekenen dat onderzoek daardoor niet mogelijk is (zie verder onder paragraaf 6). Het is erg verwarrend voor zowel de VPI als de melder wanneer de VPI beide rollen moet vervullen. Tijdens een gesprek kunnen plots de rollen verwisselen. De VPI moet dan zijn 'adviespet' afzetten en zijn 'meldpet' opzetten. Ook voor het vervolgtraject is deze vermenging van rollen niet alleen onzuiver, maar ook onwenselijk.

## 5. DE VPI EN DE VERTROUWELIJKHEID

Vertrouwenspersonen Integriteit zijn vooral aangesteld voor gesprekken met ambtenaren, die een vermoeden van misstand willen bespreken of melden. De term 'vertrouwenspersoon' zet echter zowel de eventuele ambtenaar als de VPI zelf op het verkeerde been, omdat de grenzen van de vertrouwelijkheid die de VPI kan bieden soms al snel zijn bereikt. De VPI loopt het risico in een spagaat te komen. Enerzijds tussen zijn wens om vertrouwelijkheid te bieden aan de ambtenaar en anderzijds tussen (wettelijke) verplichtingen die op gespannen voet staan met vertrouwelijkheid.

De praktijk leert dat de ambtenaar die zich tot de VPI wendt van het volgende uitgaat: wat hij met deze

[8] De Graaf, G. 2008, 'Wat valt er over melden te melden', in *Bestuurswetenschappen* nr. 2.

vertrouwenspersoon bespreekt, is vertrouwelijk. De informatie gaat alleen naar anderen als de ambtenaar hiertegen geen bezwaar heeft. Deze verwachting geldt zowel voor de VPI als de VPO. Dit is gerechtvaardigd, gelet op de term vertrouwenspersoon. De praktijk leert ook dat de VPI's zelf menen, dat zij vertrouwelijkheid kunnen en moeten bieden. In onze trainingssessies met VPI's belooft menig VPI (vooraf) vertrouwelijkheid over alles wat besproken gaat worden. De overweging hiervoor is vaak om de ambtenaar op zijn gemak te stellen, aangezien de meeste ambtenaren een hoge drempel ervaren om mogelijke misstanden bespreekbaar te maken. De VPI kan deze absolute vertrouwelijkheid echter niet bieden. Ons advies is dan ook om deze absolute vertrouwelijkheid niet te beloven in een gesprek. In twee gevallen komt de vertrouwelijkheid van het gesprek namelijk onder druk te staan. Bij ernstige misstanden en bij misdrijven zoals bedoeld in artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering (verder korthedshalve: ambtsmisdrijven).

### Meldprocedure

De meldprocedure gaat in beginsel uit van de mogelijkheid voor een ambtenaar om een (vermoeden van) misstand te melden. Er geldt geen meldplicht; melden is een vrijwillige aangelegenheid. De ambtenaar kan zijn vermoeden bespreken met de VPI en hem advies vragen. Het is uiteindelijk de ambtenaar die de keus maakt of hij een formele melding wil doen van zijn vermoeden of niet. Zoals ook bij klachten over ongewenst gedrag, kan de VPI de ambtenaar stimuleren te melden. Als die er echter uiteindelijk voor kiest niet te melden, dan houdt het in principe daarmee op. In de toelichting van de meldprocedure is echter bepaald, dat op de ambtenaar die het vermoeden heeft van een ernstige misstand wel de verplichting rust om deze te melden. Er is dus een gradatie aangebracht in de soorten van misstanden. Een deel *kan* gemeld worden en een deel *moet* gemeld worden. Wanneer een misstand ernstig genoeg is om te moeten melden, wordt in de toelichting verder niet uitgewerkt. Dit

maakt het erg lastig voor zowel de ambtenaar als de VPI.

Sommige misdrijven gepleegd door ambtenaren worden zo ernstig gevonden, dat de wetgever heeft bepaald dat van een ambtenaar verwacht mag worden dat hij dit niet voor zich houdt als hij weet heeft van een dergelijk ernstig feit. Het gaat dan bijvoorbeeld om een ambtenaar die geld verduistert of steekpenningen vraagt en/of aanneemt, een zedenrechercheur die zich bezighoudt met kinderporno of een politieagent die zich tijdens een huiszoeking schuldig maakt aan diefstal.<sup>[9]</sup> Als de ambtenaar en VPI een vermoeden van een misstand bespreken die op grond van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering een (ambts) misdrijf betreft, dan is er in ieder geval sprake van een meldplicht. Op grond van dit wetsartikel zijn ambtenaren verplicht om van een dergelijk misdrijf aangifte te doen bij politie/justitie. De koninklijke weg is dat de ambtenaar een vermoeden van een ambtsmisdrijf intern meldt op grond van de meldprocedure. Het is niet wenselijk dat de melder meteen zelf aangifte gaat doen bij politie of justitie. Het bevoegd gezag kan zo eerst de melding beoordelen, eventueel nader onderzoek verrichten en dan eventueel zelf de aangifte verzorgen.

[9] Artikel 162 Wetboek van Strafvordering: Openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, zijn verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen, met afgifte van de tot de zaak betrekkelijke stukken, aan de officier van justitie of aan een van zijn hulpofficieren,

- indien het misdrijf is een ambtsmisdrijf als bedoeld in titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, danwel
- indien het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, dan wel
- indien door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen.

## Dilemma

Voor de VPI ontstaat een dilemma wanneer de ambtenaar het met de VPI besproken vermoeden niet wil melden, terwijl dit volgens de regels wel moet. Het kan zijn dat de ambtenaar alleen met de VPI van gedachten wilde wisselen of stoom wilde afblazen en geen formele melding wil doen, omdat hij dit (bijvoorbeeld) niet aandurft. De VPI is nu door de ambtenaar al wel op de hoogte gesteld van het vermoeden van een misstand. Op de VPI, zelf ook ambtenaar in de meeste gevallen, rust dus óók de verplichting om (ambts)misdrijven te melden. Wat moet de VPI nu doen? Uiteraard zal de VPI de ernst van de misstand met de ambtenaar bespreken. Ook zal hij het belang van de organisatie om hier wat aan te kunnen doen benadrukken en zodoende de ambtenaar aansporen toch te melden. Maar wat als de ambtenaar blijft volharden in een weigering om dit te doen en hier wellicht ook goede redenen voor heeft? Zo kan de ambtenaar bijvoorbeeld (soms terecht) bang zijn voor represailles. Het spreekt voor zich dat het vertrouwen tussen de ambtenaar en de VPI ernstig wordt geschaad, wanneer de VPI besluit om de vernomen informatie tegen de wil van die ambtenaar toch door te melden. De VPI kan de melding overigens doen zonder de naam van de oorspronkelijke 'melder' te noemen, maar de vertrouwensbreuk is een feit. Het niet noemen van de identiteit van de ambtenaar in kwestie biedt overigens niet in alle gevallen soelaas, omdat soms direct al duidelijk is wie de melding moet hebben gedaan.

## 6. DE VPI EN VERTROUWELIJKE MELDINGEN

In de nieuwe meldprocedure is geregeld dat melden bij de VPI kan en dat dit in beginsel vertrouwelijk gebeurt. Volgens de meldprocedure is vertrouwelijk melden de regel. Alleen als de melder expliciet aangeeft dat hij openlijk wil melden – dus dat bekend mag zijn dat hij degene is die de melding heeft gedaan – mag

de VPI de identiteit van de melder bekendmaken. Vertrouwelijk melden bij de VPI houdt in dat de identiteit van de melder wel bekend is bij de VPI, maar verder in de organisatie onbekend blijft. De VPI informeert de hoogst ambtelijke leiding over de melding, maar geeft daarbij niet aan wie de melding deed. Achterliggende gedachte van de keuze om het vertrouwelijk melden bij de VPI mogelijk te maken, is dat de melder niet voor niets naar de VPI gaat. De melder kiest ervoor geen openlijke melding te doen bij zijn leidinggevende of diens naast hogere, omdat hij dit kennelijk onveilig vindt. De VPI kan de vertrouwelijkheid overigens niet garanderen, wanneer de misstand tevens een ambtsmisdrijf betreft. In dat geval geldt een aangifteplicht en zal de melder informatie moeten verschaffen in het kader van het strafrechtelijke onderzoek.<sup>[10]</sup> In het vervolg van dit artikel gaan we er vanuit dat het risico bestaat dat de ambtenaar ervoor kiest om maar niet te melden, wanneer de mogelijkheid van vertrouwelijk melden binnen een organisatie ontbreekt. En als de misstand niet wordt gemeld, dan wordt de organisatie de mogelijkheid onthouden om een einde te kunnen maken aan de vermoedelijke misstand.

### Vertrouwelijk versus anoniem

Een vertrouwelijke melding is geen anonieme melding. Bij een anonieme melding is de melder voor iedereen onbekend, ook voor de VPI (bijvoorbeeld door melding via een niet ondertekende brief). Aan anonieme meldingen kleven grote nadelen.<sup>[11]</sup> Het grootste nadeel is dat er geen contact mogelijk is tussen melder en onderzoekers. Dit heeft als gevolg dat

[10] Alex Belling, "Klokkenluidersregelingen: nuttig maar niet afdoende", Een reactie', in: Karssing en Zweegers (red.), 2009, *Jaarboek Integriteit 2010*, Den Haag: CAOP

[11] Kees Groot, 'Intern onderzoek naar integriteitschendingen', in: De Koningh en Van de Wouw (red.), 2006, *Handboek Integriteit, Ervaringen uit de praktijk en achtergronden*, Assen: Van Gorcum

de melding niet optimaal te toetsen is, wat uit het oogpunt van zorgvuldigheid is vereist. Vaak is immers aanvullende informatie nodig, waarover alleen de melder beschikt, om te beslissen of er wel een onderzoek gestart moet worden en/of de betrouwbaarheid van de melding/melder te achterhalen.

In het geval van een vertrouwelijke melding kan het gemis aan de benodigde aanvullende informatie – anders dan bij anonieme meldingen – worden opgelost door de VPI in te schakelen als intermediair. De benodigde aanvullende informatie is immers via de VPI bij de melder op te vragen.

Aan het inschakelen van de VPI om de melding te verhelderen, kleven echter wel nadelen. Ten eerste bevindt de melding zich dan, zoals hiervoor aange-stipt, in de onderzoeksfase. Het is ongewenst dat de VPI in deze fase een rol heeft. Als we dit bezwaar even parkeren, dan is het mogelijk dat de VPI als intermediair eraan kan bijdragen dat een melding wordt verduidelijkt en zo een door de organisatie gewenst onderzoek kan plaatsvinden. Dat is dan mooi meegenomen. Alle partijen dienen zich te realiseren dat de VPI er bij een vertrouwelijke melding als vertrouwenspersoon in eerste instantie is voor het welbevinden en de bescherming van de melder. De VPI zal zich bij het vervullen van de rol als intermediair terughoudend moeten opstellen. Ook moet hij zowel richting organisatie als melder transparant zijn over zijn rol. Dit betekent dus soms, dat niet alle informatie doorgegeven kan of zal worden. Ten tweede zijn de onderzoekers gebaat bij gedetailleerde informatie over de melding en de melder. 'Wat heeft de melder precies gehoord of gezien?', 'Heeft de melder het zelf gezien/gehoord en waar bevond de melder zich dan?', 'Waren er nog andere getuigen en zo ja wie?' en 'Zijn de redenen om te melden wel integer?' Beantwoording van dit soort vragen van onderzoekers kan er mogelijk (onbedoeld) toe leiden, dat de melder toch te identificeren is. Het is de vraag of de VPI – als leek op het gebied van onderzoek –

hier scherp genoeg op let en kan letten. Als de VPI de rol van intermediair op zich neemt, heeft hij dan de verantwoordelijkheid ervoor zorg te dragen dat door de gevraagde aanvullende informatie niet alsnog de identiteit van de melder bekend wordt? De melder kan hier wel eens vanuit gaan. De vraag is of de VPI zich dit voldoende beseft.

De VPI moet als hij bij een melding wordt gevraagd een bemiddelende rol op zich te nemen, deze zeer zorgvuldig uitvoeren om de vertrouwelijkheid van de melder te bewaken. Vragen om informatie moeten goed worden gewogen. Ook moet worden beoordeeld of de identiteit van de melder beschermd blijft. Het is van belang dat zowel de organisatie (onderzoekers) als de VPI zich bewust is van hun verschillende belangen, rollen en verantwoordelijkheden waar het de melding aangaat en zij elkaars grenzen respecteren.

## 7. CONCLUSIE

Hiervoor stipten we een drietal problemen aan in de functievervulling van de VPI volgens de (nieuwe) meldprocedure. De combinatie van de rollen adviseur en meldpunt kan lastige dilemma's opleveren voor zowel de melder als de VPI. De VPI kan geen absolute vertrouwelijkheid beloven en moet soms zelfs verplicht tegen de wensen van de melder ingaan. Daarnaast kunnen ook de vertrouwelijke meldingen (waarbij de identiteit van de melder alleen bekend is bij de VPI, verder bij niemand) de VPI voor problemen stellen.

Belangrijkste oorzaak van deze spagaat voor de VPI is de combinatie van de adviesrol (voor de melder) en de meldrol (voor de organisatie). De verschillende rollen van de VPI komen tegenover elkaar te staan. Hierdoor komen ook de soms tegenstrijdige belangen van de melder en de organisatie tegenover elkaar te staan. Het gevolg is dat de VPI in een lastig parket wordt gebracht.

Bij de VPO is dit anders. De VPO is er in beginsel al-



leen voor de melder of hier 'klager'. Hij heeft namelijk slechts één rol, adviseur en sparringpartner voor de klagende collega (in bijna alle gevallen geheel vertrouwelijk). De VPO ondersteunt de melder en heeft geen rol naar de organisatie. Als een klager besluit een officiële klacht in te dienen, dan neemt de klachtencommissie het over. Daar wordt de klacht ingediend en daar wordt deze onderzocht. Deze functiescheiding maakt dat de rol van de VPO helder en zuiver is en levert geen of amper rollen- of belangenconflicten op.

Een mogelijke oplossing voor dit rollenconflict van de VPI zou kunnen zijn om deze structuur ook voor de VPI te overwegen. Zeker in grotere organisaties is dit denkbaar. De vertrouwenspersoon adviseert en elders worden de meldingen ingediend en onderzocht. Een goede en vrij eenvoudige oplossing is een apart meldpunt binnen de organisatie in te stellen. Hiervoor hoeft niet een heel integriteitsbureau te worden opgetuigd. De meldfunctie is bijvoorbeeld onder te brengen bij een medewerker van Personeel & Organisatie, Control of Juridische Zaken. De VPI hoeft dan nog 'slechts' de adviesrol te vervullen en kan doorverwijzen als het tot een formele melding komt. Ook bij het indienen van de melding, kan hij dan de melder vanuit zijn rol als vertrouwenspersoon blijven ondersteunen. Beide rollen zijn belangrijk en dienen aanwezig te zijn in een organisatie, maar zijn zo niet gecombineerd in één functie, in één persoon. Dit voorkomt rollen- en belangenconflicten voor de VPI, waar de melder mogelijk ook gevolgen van ondervindt.

Voor de andere twee geschetste conflicten (beperkingen aan de vertrouwelijkheid van het gesprek en omgaan met vertrouwelijke meldingen/beschermen identiteit van de melder) zien wij twee mogelijke oplossingen. De eerste mogelijkheid is het streven naar verdere verbetering van de meldprocedure meldprocedure. De andere is binnen de huidige kaders het toepassen van het 'disclosure principe' (bieden van openheid). Hieronder werken we ze uit.

De meldprocedure kan niet analoog met de regelingen voor de VPO worden gemaakt. In het integriteitsdomein is veel eerder sprake van zaken, die ook tot het strafrechtelijke domein behoren en om die reden gemeld moeten worden. Belangrijke zaken waarvoor de vertrouwelijkheid soms opzij moet worden gezet. Bij de VPO is dit alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde, zoals in geval van verkrachting. Een oplossing voor mogelijke schendingen van de vertrouwelijkheid door de VPI vanwege de meldplicht zou zijn, dat de vertrouwenspersonen een wettelijk verschoningsrecht krijgen. Daardoor zijn ze niet meer verplicht om aangifte/melding te doen van misdrijven, waarvan zij op de hoogte zijn.

Een tweede oplossing biedt het 'disclosure principe'. Hierbij geeft de VPI openheid over zijn spagaat (als dat aan de orde is) aan de ambtenaar. Dit kan onder meer door goede voortlichting over de grenzen aan vertrouwelijkheid op te nemen in een brochure die de ambtenaar voor het gesprek krijgt. Door de VPI goed te informeren en te scholen over de mogelijke rollenconflicten en over de spagaat waarin hij terecht kan komen, is hij zich bewust van 'kantelmomenten' in het gesprek. Belangrijk hierbij is dat hij dan open en eerlijk aangeeft, dat in sommige gevallen de optimale belangenbehartiging van de melder onder druk komt te staan doordat de VPI hierin verplichtingen heeft. De ambtenaar kan dan zelf bepalen of dit vanuit zijn perspectief een probleem is en hoe hij hiermee wil omgaan. Het rollenconflict en de daaruit voortvloeiende belangentegenstelling blijven zo wel bestaan, maar de ambtenaar wordt hierdoor minder snel op het verkeerde been gezet. Hij kan vanuit deze geïnformeerde positie bewuste keuzes maken. Het vertrouwen blijft dan ongeschonden en dat is voor zowel de ambtenaar als de VPI van het grootste belang.

*Drs. Sacha Spoor is als senior adviseur en trainer verbonden aan het European Institute for Business Ethics (EIBE) van Nyenrode Business Universiteit.*

*Mr. Esther Sinnema is als senior Juridisch adviseur verbonden aan Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.*

*Sacha Spoor en Esther Sinnema ontwikkelden samen de 'Opleiding voor Vertrouwenspersonen Integriteit' en voeren deze geregeld uit als open opleiding en als incompany-training bij overheidsinstellingen.*