

ARTIKEL

For Whom the Bell Tolls

Zorgen over en voor deugdelijk integriteitsonderzoek

*Bart Dekker**

Klokken luiden bij het College

Begin juli 2024 leverde de ‘commissie van onderzoek melding vermoeden van een misstand bij het College voor de Rechten van de Mens’, kortweg de commissie Sorgdrager, haar eindrapport in bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Deze commissie was op 13 april 2023 ingesteld nadat op 20 januari van dat jaar bij de Centrale Coördinator Integriteit (CCI) van het ministerie melding was gedaan van een vermoeden van een misstand bij het College.¹ Kortom: er was sprake van ‘klokkenluiden’.

De Wet bescherming klokkenluiders draagt geheimhouding op aan alle betrokkenen bij de melding, in ieder geval waar het gaat om de identiteit van melders of van degene aan wie de misstand wordt toegeschreven. Desondanks kwamen op 11 mei 2023 de melding, de melders en degene tegen wie de melding was gedaan in de openbaarheid toen *Nieuwsuur* onder de titel ‘Wanbestuur bij mensenrechteninstituut’ hieraan in haar uitzending een item wijdde. Vier bij naam genoemde collegeleden zouden de voorzitter van het College beschuldigd hebben van ‘intimidatie, discriminatie en vriendjespolitiek’. Als gevolg van hun melding zouden twee van hen niet zijn herbenoemd.

* Bart Dekker is redacteur bij Beleidsonderzoek Online. Hij heeft meer dan dertig jaar ervaring met beleidsonderzoek, onder andere in de functie van directeur van Research voor Beleid en van Panteia, waarin Research voor Beleid is opgegaan. Hij was van voorjaar 2015 tot eind 2021 directeur van het College voor de Rechten van de Mens. Op het moment van de melding maakte hij al geruime tijd geen deel meer uit van de organisatie. De commissie Sorgdrager heeft hem geïnterviewd over de voorgeschiedenis en de organisatie van het CRM.

1 De term het College (voor de Rechten van de Mens) heeft een dubbele betekenis: het kan betrekking hebben op het gehele instituut, maar ook op het bestuurlijk orgaan daarvan, bestaande uit de collegeleden. De commissie lost dit op door het eerste ‘CRM’ te noemen (soms met de toevoeging ‘het instituut’) en het tweede ‘het College’. In dit artikel sluiten we ons daarbij aan. De melders gebruiken in hun melding de term College en bedoelen daarmee waarschijnlijk het instituut als geheel (dus het CRM). We komen daar nog op terug.

Bart Dekker

Het College voor de Rechten van de Mens

Het College voor de Rechten van de Mens (CRM) is het nationale mensenrechteninstituut van Nederland. Doel van het CRM is het beschermen en bevorderen van de mensenrechten in Europees en Caribisch Nederland. Daartoe vervult het een groot aantal taken, waaronder onderzoek, rapportage in VN-verband, rapportage en advies aan de Nederlandse regering, voorlichting, stimuleren van mensenrechteneducatie en het oordelen over individuele klachten over discriminatie.

Het instituut CRM wordt collegiaal bestuurd door het orgaan College, bestaande uit negen tot maximaal twaalf collegeleden. De collegeleden worden voor een periode van zes jaar benoemd en kunnen eenmalig worden herbenoemd. Het College wordt ondersteund door een bureau onder leiding van een directeur. In de uitvoering van de taken van het CRM fungeren de collegeleden als bestuurlijke opdrachtgevers van het bureau. Bij het beoordelen van individuele klachten over discriminatie vervullen de collegeleden een soortgelijke rol als rechters. Een raadskamer bestaande uit een of drie collegeleden behandelt de klacht in een zitting en doet daarna uitspraak. Deze uitspraak van het College is in tegenstelling tot die van een rechtbank niet bindend. De rechtspositie van collegeleden is vergelijkbaar met die van rechters.

In VN-verband worden hoge eisen gesteld aan nationale mensenrechteninstituten, de zogenoemde Paris Principles. Een van die eisen is onafhankelijkheid van de overheid. Daarom is het CRM is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), worden de collegeleden niet direct door de minister voorgedragen voor benoeming door de kroon, maar op advies van een Raad van Advies in samenspraak met het College, en vallen de medewerkers van het bureau niet onder het ministeriële gezag.²

Waar de klokken eerder luidden

Nieuwsuur, klokkenluiders, ministerie van JenV en onderzoekscommissies: doet dat een belletje rinkelen? Eind 2017 berichtte *Nieuwsuur* dat een klokken luidende onderzoeker de directeur van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van (toen nog) Veiligheid en Justitie ervan betichtte de conclusies van een onderzoek naar de overlast van coffeeshops op verzoek van beleidsambtenaren in de politiek gewenste richting te hebben omgeboegen.

Het ministerie zette in dit geval maar liefst drie onderzoekscommissies aan het werk. In een artikel voor dit tijdschrift besprak Lennart de Ruig de rapportages van deze drie commissies en fileerde het rapport met de meest vergaande conclusies

2 Voor informatie over het CRM, zie de website www.mensenrechten.nl, de Wet College voor de rechten van de mens en het Besluit rechtspositie leden College voor de rechten van de mens.

(De Ruig, 2019). Hij stelde fundamentele tegenstrijdigheden tussen de rapporten vast, en in het nader geanalyseerde rapport constateerde hij een incompleet en eenzijdig beoordelingskader en zette hij vraagtekens bij de gehanteerde methodologie, de betrouwbaarheid en de representativiteit van het onderzoek.

Het deelonderzoek dat zich concreet richtte op de beschuldiging die aanleiding was voor al het commissiewerk, concludeerde dat er geen sturing op de inhoud van de uitkomsten van het onderzoek vanwege de belangen van de minister had plaatsgevonden. De klacht van de klokkenluider was dus ongegrond. Wel ontstond op basis van de drie rapporten het beeld van een gespannen organisatiecultuur en deels verstoorde arbeidsverhoudingen.

Kapot: ondeugdelijk integriteitsonderzoek

Het onderzoek naar de WODC-affaire is geen uitzondering. Onder de sprekende titel *Kapot* neemt hoogleraar Michiel de Vries 87 integriteitsonderzoeken en onderzoeken naar grensoverschrijdend gedrag³ in het openbaar bestuur (Rijk, lagere overheden en publieke organisaties) onder de loep en constateert dat het overgrote merendeel daarvan niet deugt (De Vries, 2023).

Zo is er onder meer sprake van ontbrekende of ondeugdelijke normenkaders, ongebalanceerde of ontbrekende redeneringen achter beoordelingen, drogredeneringen, het niet meewegen van de context bij het beoordelen van gedrag, het ontbreken van een feitenrelaas, analyse of conclusies, sturende opdrachtformuleringen of opdrachtformuleringen die niet overeenkomstig de aanleiding zijn, rammelende interviewtechniek of statistiek, het ontbreken van een analyse van de belangen van melders en beklaagden en geen of beperkte hoor en wederhoor of inzage in (delen van) de rapportage. Het leidt vaak ten onrechte tot de beoordeling dat beklaagden zich schuldig hebben gemaakt aan integriteitsschendingen of grensoverschrijdend gedrag, waar bij goede beschouwing veelal sprake is van organisatieproblemen en/of verstoorde arbeidsverhoudingen.

Als dergelijke beklaagden zich tot de rechter wenden, krijgen zij daar vaak gelijk. Alleen doen veel beklaagden dat niet, vanwege het geld, de tijd en de energie die gerechtelijke procedures kosten, met doorgaans de werkgever als tegenpartij, waarvoor dergelijke belemmeringen minder spelen. Bovendien kan juridisch eerherstel de inmiddels in media en in naaste omgeving opgelopen reputatieschade niet meer of niet meer volledig ongedaan maken. De beklaagden zijn door ondeugdelijk onderzoek kapot gemaakt, aldus De Vries.

Mogelijk zijn de door De Vries onderzochte onderzoeken niet representatief voor de hele populatie. Het gaat immers veelal om onderzoeken waarbij hij zelf in de rol

3 Vanaf nu worden beiden typen onderzoek korthedshalve aangeduid als integriteitsonderzoek. Integriteit is de meer omvattende term. 'Er is sprake van een integriteitsschending als een medewerker (incidenteel of structureel) niet handelt overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende regels' (BIPO, p. 6).

Bart Dekker

van contra-expert is betrokken of die door een gerechtelijke procedure openbaar zijn geworden.

Het zou echter te makkelijk zijn om daarmee zijn verhaal terzijde te schuiven. Buiten de genoemde juridische procedures zijn er namelijk nauwelijks of geen correctieve mechanismen die het ontsporen van integriteitsonderzoek kunnen voorkomen: het onderzoek is vaak niet openbaar en dus niet controleerbaar en er zijn geen eenduidige kwaliteitsstandaarden met afdoende toezicht of tuchtrechtspraak. Kortom, er is een grote kans dat nog veel meer onderzoeken de toets der kritiek niet kunnen doorstaan. Dat er al tientallen onderzoeken zijn die die toets niet hebben doorstaan, zoals De Vries laat zien, mag op zich al zorgwekkend heten.

Dit te meer omdat het aantal integriteitsonderzoeken in de afgelopen 25 jaar fors lijkt te zijn toegenomen,⁴ met vanaf 2017 een versnelling als gevolg van de MeToo-beweging. Die draagt eraan bij dat vaker en sneller, al dan niet terecht, melding wordt gemaakt van seksueel grensoverschrijdend gedrag, maar ook van ander ongewenst gedrag, zoals intimidatie, in het bijzonder binnen werkomgevingen. Aan de inmiddels overbekende rij namen (Rietbergen, Ali B, Overmars, Egbers, Van Nieuwkerk, Arib) is recent ook die van prinses Laurentien toegevoegd.

De toename van integriteitsmeldingen en -onderzoeken ligt mede ten grondslag aan de vanaf 2020 geldende Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek na een integriteits- of beveiligingsincident (BIPO), die voor de gehele rijksoverheid geldt. De BIPO stelt onder andere een aantal minimumeisen aan alle persoonsgerichte onderzoeken bij het Rijk. De BIPO bevat een tijdelijk addendum over de behandeling van een melding van een vermoeden van een misstand. Dit onder andere vanwege de wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders in de Wet bescherming klokkenluiders, die per 18 februari 2023 is gerealiseerd, dus precies in de periode tussen de melding over het College en de instelling van de commissie Sorgdrager. Behalve de Wet bescherming klokkenluiders en de BIPO is er nog de CAO Rijk 2022-2024, waarin afspraken zijn gemaakt over de behandeling van meldingen van een vermoeden van een misstand. Een integriteitsonderzoeker bij de rijksoverheid zal zich dus langs de Wet, de BIPO en de CAO Rijk een weg moeten zoeken.

Doel en opzet van dit artikel

Het behoeft geen betoog dat deugdelijk integriteitsonderzoek van groot belang is. De consequenties van het onderzoek voor betrokkenen,⁵ maar ook voor melders, zeker wanneer een zaak in de publiciteit komt, zijn immers groot en nauwelijks

4 Exacte cijfers ontbreken, maar in de media begint het aantal artikelen met daarin de term integriteitsonderzoek vanaf het jaar 2000 sterk te groeien (De Vries, 2023, p. 23).

5 Vanaf nu hanteren we de term betrokkene voor degene tegen wie melding is gedaan. Dit is conform het gebruik in de BIPO en in de samenvatting van de commissie. Vreemd genoeg wordt deze term als zodanig niet in de Wet bescherming klokkenluiders gebruikt, maar wel in de Europese Richtlijn die daaraan ten grondslag ligt (art. 5 lid 10). De term is wat verwarrend, want ook andere personen dan de melder(s) en de degene(n) tegen wie melding is gedaan, kunnen bij een mogelijke integriteitsschending betrokken zijn.

omkeerbaar. Dat alleen al vergt de hoogst mogelijke zorgvuldigheid. Ondeugdelijke uitvoering zet de geloofwaardigheid en het nut van het instrument integriteitsonderzoek op het spel en doet de zaak van bestrijding van ongewenst gedrag geen goed.

Dit artikel wil bijdragen aan het versterken van het integriteitsonderzoek in het openbaar bestuur, in het bijzonder bij de rijksoverheid. Waar De Vries aan de hand van een groot aantal cases illustreert wat er fout gaat in integriteitsonderzoek, gebruik ik het onderzoek van de commissie Sorgdrager als onderwerp van een diepgaandere en systematische gevalstudie. Daarbij maak ik gebruik van relevante criteria uit het boek van De Vries en uit de Wet bescherming klokkenluiders, de BIPO en de CAO Rijk. Op deze manier wil ik niet alleen inzicht bieden in de waarde van het onderzoek van de commissie Sorgdrager zelf, maar ook bijdragen aan de ontwikkeling van een beoordelingskader dat helpt de kwaliteit van het integriteitsonderzoek te beoordelen en te bevorderen.

Een belangrijke beperking voor deze casestudy is dat het onderzoek van de commissie Sorgdrager, zoals zoveel integriteitsonderzoek, niet openbaar is. Daar staat tegenover dat de commissie een samenvatting heeft gemaakt, die via de staatssecretaris Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer is aangeboden. Dit document biedt voldoende aanknopingspunten voor een nadere beschouwing, maar met de belangrijke kanttekening dat we geen kennis van het achterliggende rapport hebben kunnen nemen. We komen daar in de conclusies op terug.

In elk van de volgende paragrafen, met uitzondering van de eerste en de laatste twee, beoordelen we het onderzoek van de commissie Sorgdrager steeds op een van de gehanteerde criteria. Soms worden per paragraaf gemakshalve meerdere criteria besproken, of wordt een samengesteld criterium in meerdere paragrafen behandeld. In de laatste paragraaf wordt de beoordeling per onderdeel schematisch samengevat. In de eerste paragraaf wordt het beoordelingskader gepresenteerd en wordt toegelicht hoe het tot stand is gekomen.

Beoordelingskader integriteitsonderzoek

Het beoordelingskader voor integriteitsonderzoek is als volgt ontwikkeld. De relevante wetgeving, regels en richtlijnen, te weten de Wet bescherming klokkenluiders, de CAO en de BIPO, zijn gescreend op voor onderzoek relevante criteria. Procedurele eisen rond melding, eventuele strafvervolgning, communicatie en dergelijke zijn buiten beschouwing gelaten, evenals randvoorwaardelijke juridische eisen, zoals voldoen aan de AVG, proportionaliteit en subsidiariteit, zorgvuldig informeren van melders en betrokkene, et cetera.

De Vries behandelt in een aantal blokken fouten in integriteitsonderzoek en geeft aan in hoeveel van de door hem bekeken onderzoeken zich dat voordoet. Bijvoorbeeld in 28% (2012-2016) respectievelijk 23% (2017-2023) van de onderzoeken ontbreekt een normenkader. Elders heeft hij het ook over het gebruik van verkeer-

Bart Dekker

de normenkaders (De Vries, 2023, p. 83 resp. 5). In het hier ontwikkelde beoordelingskader voor integriteitsonderzoek zijn deze fouten omgezet tot eisen in het criterium ‘normenkader en bevindingen’. Op deze manier is het boek van De Vries doorgerwerkt.

In een aantal gevallen zijn mogelijke overlap-kwesties opgelost. De Vries noemt bijvoorbeeld ‘betrouwbaarheid’ een standaardcriterium. Hij onderscheidt daarin dan drie elementen, kortweg: onafhankelijkheid, navolgbaarheid en reproduceerbaarheid. In dit geval zijn de laatste twee elementen vanwege hun verwantschap samengevoegd en samen met de eerste opgenomen in het kader, en betrouwbaarheid als zodanig niet.

Overigens blijkt uit het voorgaande al dat De Vries zijn maatstaven vooral heeft ontleend aan de eisen die in het algemeen aan (wetenschappelijk) onderzoek zijn te stellen. Waar nodig spitst hij die toe op het integriteitsonderzoek, zoals bij de specifieke eisen die aan de deskundigheid van de onderzoekers worden gesteld. Het is ook vanuit dat perspectief, maar dan meer op basis van de ervaring met beleidsonderzoek, dat ik de selectie heb gedaan en het beoordelingskader heb vormgegeven.

Het resultaat van het voorgaande is te vinden in tabel 1, waarin naast het criterium de bron is weergegeven, met waar mogelijk een paginanummer. Om te veel uitweiding en herhaling te voorkomen is de inhoudelijke toelichting op de criteria steeds gegeven in de paragraaf waar ze worden toegepast op het onderzoek van de commissie.

Tabel 1 *Beoordelingskader integriteitsonderzoek*

Criterium	Bron(nen)
Vooronderzoek	– BIPO 3
Onafhankelijkheid opdrachtgever en opdrachtnemer	– CAO Rijk 219 – BIPO 16, 18 – De Vries 61-62, 177
Deskundigheid opdrachtnemer	– BIPO 16 – De Vries 173
Oprachtverstrekking	– De Vries 103 – BIPO 18 – Wet klokkenluiders (art. 2, lid 2, i) – CAO Rijk 219
Interpretatie en uitwerking opdracht	– Analoog aan opdrachtverstrekking
Onderzoeksopzet	– BIPO 15, 21 – De Vries 108 e.v.
Normenkader en bevindingen	– De Vries 38 e.v., 66 e.v., 83, 131, 133 – BIPO 15, 25
Context	– BIPO 25 – De Vries 54, 56, 73, 104, 109, 135 e.v., 172

Tabel 1 (Vervolg)

Criterium	Bron(nen)
Conclusies en aanbevelingen	– De Vries 62, 156 – BIPO 24, 25
Transparantie en navolgbaarheid	– De Vries 61, 156 – BIPO 24, 25

Ik wil niet pretenderen dat dit nu het ultieme beoordelingskader is. Wel is er, denk ik, een goede basis gelegd voor het bij elkaar brengen en verder systematiseren van voor integriteitsonderzoek relevante criteria. Dit kader is voldoende robuust om in een casestudy op het onderzoek van de commissie Sorgdrager toe te passen.

Vooronderzoek

De BIPO onderscheidt in integriteitsonderzoek twee fasen. Allereerst een vooronderzoek waarin op grond van een aantal criteria (aard, ernst, geloofwaardigheid e.d.) wordt beoordeeld of de melding een redelijk vermoeden van een integriteitschending oplevert. Het besluit tot het daadwerkelijke feitenonderzoek wordt genomen door het bevoegd gezag, na daarover ‘vanuit verschillende invalshoeken’ te zijn geadviseerd door ‘alle relevante functionarissen’, zoals bijvoorbeeld de integriteitscoördinator, HRM-adviseur, arbeidsjurist en ook de (potentiële) onderzoeker. Welke functionaris die laatste is, wordt niet goed duidelijk gemaakt.

De richtlijn voor de duur van een vooronderzoek is vier weken en de uitkomsten ervan moeten altijd worden vastgelegd. In het addendum voor de behandeling van een melding van een mogelijke misstand duidt de BIPO het vooronderzoek aan als ‘de eerste analyse van de melding’ en het feitenonderzoek als ‘het onderzoek’. In de CAO Rijk wordt dat onderscheid niet gemaakt. Daar staat dat een onderzoek wordt ingesteld, tenzij de melding duidelijk ongegrond of duidelijk veel te laat is gemaakt.

Dit kon in het geval van de melding over het College niet worden vastgesteld, aldus het besluit waarmee de commissie Sorgdrager is ingesteld. Desalniettemin wordt in de daaropvolgende opdrachtformulering alsnog een oriënterende fase in het onderzoek ingebouwd. Dit om vast te stellen of een volledig feitenonderzoek nodig is of dat ‘specifieke interventies en randvoorwaarden mogelijk zijn om tot herstel van verhoudingen en een goed functioneren van het College te komen’. Een opmerkelijke formulering. In de eerste plaats omdat er al van wordt uitgegaan dat het College niet goed functioneert, hetgeen de melders in hun vermoeden van een misstand stellen, en dat daarom dus nog onderwerp van het onderzoek door de commissie is.⁶ In de tweede plaats omdat er blijkbaar een vermoeden is van een conflict in de persoonlijke verhoudingen, dat wellicht te herstellen is.

6 Het is niet helemaal duidelijk of melders met het College het instituut of het orgaan bedoelen. Omdat de definitie van misstand in de Wet bescherming klokkenluiders spreekt over een gevaar voor het functioneren van de openbare dienst, ligt het voor de hand dat zij het instituut als geheel bedoelen, dus het CRM. Op de definitie komen we later uitgebreider terug.

Bart Dekker

Opmerkelijk is vervolgens ook dat de commissie in de samenvatting van haar onderzoek concludeert 'dat de route en het proces van de melding een complicerende uitwerking gehad hebben op de bestaande situatie. Met het kwalificeren van de melding als een vermoeden van een misstand, kwam er een dynamiek op gang die niet meer te keren was, waardoor de commissie constateert dat interventies om verhoudingen⁷ te verbeteren niet meer mogelijk bleken.' De commissie concludeert na haar onderzoek dat er geen sprake is van een misstand. Dat roept de vraag op of de melding wellicht iets te lichtvaardig als misstand is getypeerd.

De commissie heeft ook kritiek op hoe de melding is geconstrueerd. Het is een weergave van het gesprek tussen de melders en de CCI van het ministerie, waarin de vier individuele verhalen en ervaringen zijn gerubriceerd en waarin ook de conclusies van de CCI zijn opgenomen. In plaats van een gemeenschappelijke melding had de commissie liever vier losse meldingen gezien. Volgens de commissie heeft dit geleid tot een tijdsintensief onderzoek. Waarom is niet helemaal duidelijk. Blijkbaar vanwege het uiteenrafelen van de vier individuele klachten, maar verwacht mag toch worden dat de commissie sowieso zelf met elk van de melders afzonderlijk in gesprek zou gaan. Overigens komen de individuele klachten en hun verschillen nergens in de samenvatting aan de orde.

De conclusies van de commissie over 'route en proces melding' lijken mij voldoende aanleiding om de procedure van intake en eerste analyse van een melding bij de CCI van het ministerie onder de loep en waarschijnlijk ook op de schop te nemen. Een betere toetsing van de 'gegrondheid' van een melding, bijvoorbeeld aan de hand van de criteria die de BIPO in het geval van een vooronderzoek noemt, lijkt wenselijk, evenals een goede verkenning van de mogelijkheden om de achter de melding gelegen problematiek op een andere manier tot een bevredigende oplossing te brengen. Op die manier kunnen onnodige escalatie en langdurige onderzoekstrajecten, met voor de melders mogelijk teleurstellende uitkomsten, worden voorkomen. Ik realiseer me dat de formulering in de CAO Rijk – onderzoek de melding, tenzij deze duidelijk ongegrond is – weinig ruimte voor een goede toetsing lijkt te bieden. Maar er is ook een niet te miskennen gerechtvaardigd belang bij het voorkomen van escalatie en slepende trajecten. Bovendien staat voor melders altijd nog de weg van melding bij het Huis voor Klokkeluiders open.

Omdat het hier gaat om de fase van eerste analyse van de melding die voorafgaat aan het eigenlijke onderzoek, is dit allemaal voor de beoordeling van het werk van de commissie minder relevant. Wel relevant is dat de commissie in de samenvatting niets zegt over het in de opdracht vermelde oriënterend onderzoek, afgezien van het bovenstaande citaat over de niet meer te keren dynamiek. Heeft het oriënterend onderzoek plaatsgevonden? Op welke wijze en met welke uitkomsten? Is opnieuw getoetst of er sprake is van een redelijk vermoeden van een misstand? Op grond van welke criteria of overwegingen heeft de commissie besloten dat er toch een volledig feitenonderzoek moet plaatsvinden?

7 Merk op dat de commissie hier het functioneren van het College niet meer noemt.

Onafhankelijkheid: opdrachtgever en opdrachtnemer

Het ligt voor de hand dat de onafhankelijkheid van het onderzoek moet worden geborgd. Daarom mag volgens de BIPO het onderzoek in geen geval worden uitgevoerd door de leidinggevende van de betrokkene en is het ongewenst dat de leidinggevende optreedt als opdrachtgever. De CAO Rijk formuleert het eerste punt wat algemener. Het onderzoek mag niet worden verricht door een persoon die mogelijk betrokken is (geweest) bij de te onderzoeken kwestie, of door iemand die op onvoldoende afstand staat van de te onderzoeken kwestie of van degene(n) op wie de melding betrekking heeft.⁸

De opdrachtgever van het onderzoek naar een mogelijke misstand is niet het College, waarvan betrokkene en melders deel uitmaken, maar de plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van JenV, het beheerdepartement van het CRM. Het ministerie heeft geen directe invloed op het beleid en het dagelijkse reilen en zeilen van het onafhankelijke CRM, en heeft daarom niet soortgelijke belangen bij de uitkomsten van het onderzoek als veel van de organisaties die optreden als opdrachtgever van de door De Vries tegen het licht gehouden onderzoeken. De opdrachtnemer is niet een van de vele door De Vries gehekeldde bureaus op het gebied van integriteitsonderzoek, maar een commissie van achtenswaardige prominenten, die niet in een directe relatie staan tot het CRM. Al met al lijkt met deze constructie de onafhankelijkheid van het onderzoek randvoorwaardelijk voldoende geborgd.

Deskundigheid opdrachtnemer

De BIPO geeft de benodigde en aanwezige kennis en expertise als een van de vijf overwegingen die in acht moeten worden genomen bij de keuze van de onderzoekers. De Vries heeft een lijst met dertien eisen waaraan een integriteitsonderzoeker moet voldoen. Het gaat enerzijds om inhoudelijke kennis van zaken als wetenschapsfilosofie, arbeidsrecht en organisatieleer, en anderzijds om kennis van methoden en technieken van onderzoek, waarbij onder meer interviewtechniek, casestudy-onderzoek, kwalitatieve analyse, statistiek en forensisch onderzoek worden genoemd.

De lijst oogt wat zwaar. Welke competenties vereist zijn, zal mede afhangen van het specifieke geval dat wordt onderzocht. Maar duidelijk is dat een onderzoeksteam over een breed spectrum van competenties moet beschikken.

De commissie Sorgdrager lijkt een redelijk deel van dat spectrum af te dekken, voor zover dat is af te leiden uit de openbare profielen van de vier commissieleden: het gaat om twee juristen en twee sociale wetenschappers, met onder andere kennis van straf- en strafprocesrecht, bestuurskunde, organisatiepsychologie en conflictantering aan boord. Het is niet heel duidelijk hoe hard de methoden-en-technieken-kant van het spectrum is vertegenwoordigd. De commissie werd onder-

8 De melder wordt hierbij niet genoemd, hoewel dat wel voor de hand ligt.

Bart Dekker

steund door een secretariaat, en heeft ook experts ingeschakeld (waarover later meer). Op die manier kan ook in lacunes zijn voorzien, maar de commissie geeft daarover in de samenvatting geen nadere informatie.

Opdrachtverstrekking

De Vries hekelt de sturende, eenzijdige en/of belemmerende opdrachtformuleringen in veel integriteitsonderzoek, en is dus vooral in die zin gefocust op de inhoud van de opdrachtverstrekking.

De opdracht aan de commissie is in het instellingsbesluit open geformuleerd: na het oriënterend onderzoek een volledig feitenonderzoek verrichten of al dan niet sprake is van een misstand, zoals bedoeld in de Wet bescherming klokkenluiders. Deze formulering geeft richting aan het onderzoek, maar stuurt niet aan op een wenselijke conclusie. Een kanttekening is wel, zoals hierboven al werd gesignaleerd, dat in de beschrijving van de oriënterende fase door de opdrachtgever de veronderstelling van een niet goed functionerend College is gesloten.

De commissie heeft de vrijheid om aanvullende vragen te formuleren en te beantwoorden, voor zover dat nodig is voor het vervullen van haar opdracht. De kritiek die De Vries op veel ander integriteitsonderzoek heeft, namelijk dat de opdrachtnemer in het onderzoek bij voorbaat al vergaand is beperkt, gaat hier dus niet op.

Het is zelfs de vraag of er niet te veel ruimte wordt geboden. De BIPO vereist dat de onderzoeksopdracht ten minste zes onderdelen bevat. Het gaat om inhoudelijke en praktische kaders die in opdrachtonderzoek standaard zijn. Ze staan in tabel 2, met daarachter of ze in het instellingsbesluit te vinden zijn.

Tabel 2 Door BIPO vereiste onderdelen in instellingsbesluit

Door BIPO vereist onderdeel in onderzoeksopdracht	In instellingsbesluit
De aanleiding en doel van het onderzoek	Ja
Een duidelijk omschreven opdracht, met een heldere afbakening	Deels
De onderzoeksvragen	Nee
De onderzoeksmethode(n)	Nee
De ter beschikking gestelde onderzoekscapaciteit	Deels
De ingeschatte duur van het onderzoek	Nee

Veel van wat de BIPO vereist, is niet te vinden in het instellingsbesluit. Een verklaring daarvoor kan zijn dat in het besluit wel wordt verwezen naar de Wet bescherming klokkenluiders en de CAO Rijk, maar niet naar de BIPO. Mogelijk omdat die niet van toepassing wordt geacht.

Hoe het ook zij, een duidelijke afbakening van het onderzoek en een uitwerking van de opdracht in onderzoeksvragen ontbreken. Dat scheidt ruimte, zoals we zullen zien, voor een breed uitwaaiend onderzoek. Dat risico wordt vergroot doordat ook de laatste twee door de BIPO vereiste onderdelen grotendeels ontbreken.

Er wordt in het instellingsbesluit namelijk geen budget toegewezen. Wel moet de commissie zo spoedig mogelijk na haar instelling een kostenraming aan de opdrachtgever aanbieden. Dit doet erg denken aan een open begroting, een constructie waarvan weinig prikkel uitgaat om het onderzoek tijdig af te ronden.

Evenmin wordt in het instellingsbesluit een tijdsplanning of deadline genoemd. Dat is opmerkelijk, want de Wet bescherming klokkenluiders en de CAO Rijk stellen een norm aan de termijn van afdoening. Volgens de CAO moet een melder binnen twaalf weken na melding op de hoogte worden gesteld niet alleen van de onderzoeksbevindingen, maar ook van het oordeel daarover en de consequenties die daaraan worden verbonden. Dit wijkt iets af van de Wet bescherming klokkenluiders. Die vereist een redelijke termijn van ten hoogste drie maanden na verzending van de ontvangstbevestiging van de melding.

Als van de termijn wordt afgeweken, moet de melder daarvan schriftelijk en gemotiveerd op de hoogte worden gesteld. We kunnen hieruit opmaken dat normaal wordt verwacht dat een onderzoek niet veel langer dan zo'n acht weken zal duren. Dat lijkt ook wenselijk, vanwege het grote belang dat melders, maar ook betrokkene hebben bij het snel verkrijgen van duidelijkheid.

De genoemde termijnen worden bij lange na niet gehaald. De melding is in januari 2023 gedaan, de commissie is in april 2023 ingesteld en heeft haar onderzoek begin juli 2024 aangeboden, waarna nog oordeel en consequenties moeten volgen. Tot nog toe overschrijdt de totale procedure de initiële CAO-norm dus met een factor 6. In het onderzoek gaat het om een factor 8.

De enige verklaring die de commissie voor de forse uitloop geeft, is, zoals we hierboven zagen, de wijze van intake van de melding door de CCI. Daar zijn al vraagtekens bij gezet.

Het is aannemelijk dat het ontbreken van een heldere afbakening in de opdrachtformulering, van een uitgewerkte vraagstelling, en van een duidelijke tijdsplanning en begroting aanzienlijk meer aan de overschrijding heeft bijgedragen. Een inhoudelijk en praktische inkadering helpt namelijk om de focus op de kern van het onderzoek te houden. Het voorkomt dat het onderzoek te veel gaat uitwaaieren en dat er zowel gaande de rit als na afloop onduidelijkheid ontstaat over waar het nu eigenlijk over gaat.⁹

Interpretatie en uitwerking van de opdracht

Als een goede afbakening van het onderzoek en een uitgewerkte vraagstelling in de opdracht ontbreken, kan van de opdrachtnemende onderzoeker worden verwacht dat die deze lacunes invult.

9 Omgekeerd kan het natuurlijk ook niet zo zijn dat een onderzoek wordt beknelde door krappe deadlines of middelen. Een aan integriteitsonderzoek te stellen eis is dus dat er een duidelijke begroting en deadline zijn, die niet te krap maar ook niet te ruim zijn, maar passen bij de aard van de opdracht.

Bart Dekker

Dat gebeurt in de samenvatting in ieder geval niet. Daar wordt de opdrachtformulering uit het instellingsbesluit niet genoemd, niet afgebakend en evenmin uitgewerkt in een nadere vraagstelling. Dat is opmerkelijk omdat de commissie tot de conclusie komt dat er geen sprake is van een misstand zoals bedoeld in de Wet bescherming klokkenluiders. Uitgaande van de opdrachtformulering in het instellingsbesluit zou daarmee de kous af kunnen zijn, maar dat is niet het geval. De commissie heeft de oorspronkelijke opdracht verbreed, maar geeft daarvoor geen duidelijke verklaring, aangepaste formulering of onderbouwing.

In plaats daarvan onderscheidt de commissie twee onderdelen in het onderzoek. Kort samengevat: het in kaart brengen van het juridisch kader en vervolgens het onderzoek naar de feiten en omstandigheden van de melding zelf, waarbij per onderdeel steeds drie onderwerpen worden onderscheiden. Ook hier geeft de commissie geen onderbouwing van deze indeling. Deels zijn de gekozen onderwerpen vanzelfsprekend, zoals het juridisch kader waarbinnen het gebeuren zich afspeelt en de inhoud van de melding, omdat moet worden vastgesteld in hoeverre die klopt en eventueel leidt tot een misstand.

In de uiteindelijke conclusies van de commissie komen die onderwerpen grotendeels, maar niet volledig terug, en komen weer andere aspecten naar voren, zoals bestuurlijk handelen, organisatiecultuur en inclusief leiderschap in een diverse organisatie. De aanbevelingen beperken zich vervolgens tot twee aspecten: governance en wat dan alleen nog leiderschap in een diverse organisatie heet.

Het is allemaal qua opbouw en begripsmatig op zijn minst rommelig en een goede verantwoording ontbreekt. Illustratief is wat de commissie schrijft na een opmerking dat alle geïnterviewden reflecties hebben gegeven op de structuur en cultuur van het College: 'De commissie heeft geen organisatieanalyse of evaluatie van de governance uitgevoerd, maar vat deze reflecties onder de reikwijdte van haar opdracht, omdat dit naar het oordeel van de commissie relevant is voor het uitvoeren van de haar opgedragen taak.' Deze verantwoording heeft het karakter van een cirkelredenering: de commissie rekent dit tot haar opdracht omdat ze het voor haar opdracht relevant vindt. Bovendien introduceert de commissie hier naast het onderwerp governance de begrippen structuur en cultuur,¹⁰ terwijl ze het in de eerdere indeling van haar onderzoek uitsluitend over governance heeft.

Onderzoekopzet

De BIPO blijft vrij algemeen over de onderzoekopzet. Onderzoek moet op een professionele manier worden uitgevoerd, hetgeen in de eerste plaats betekent 'dat de onderzoeker in kwestie deskundig is: hij moet weten hoe hij een onderzoek uitvoert en welke methoden hij hiervoor (mag) inzet(ten)'. De belangrijkste onderzoeksmethoden worden genoemd en kort beschreven. Daarbij komen vooral juri-

10 Bij de beschrijving van de rapportagefase heet het dan weer samenwerking en cultuur. En in de conclusies organisatie en cultuur.

disch relevante aspecten aan de orde. De meest concrete eis die de BIPO stelt, is het hanteren van het vier-ogen-principe.

De Vries is bezorgd over de methodische deskundigheid van onderzoekers en de methodologische kwaliteit van onderzoek. Hij is vooral kritisch over hoe er met interviews wordt omgegaan en over de wijze waarop statistiek wordt toegepast, in de zeldzame gevallen dat daarvan gebruik wordt gemaakt. Algemeen is de eis te stellen die aan elk onderzoek gesteld wordt, namelijk dat de gekozen opzet en methoden worden gemotiveerd en de uitvoering goed wordt verantwoord.

Het feitenonderzoek van de commissie bestond uit vier fasen: voorbereiding, interviews, analyse en rapportage. De gekozen opzet wordt niet gemotiveerd, maar is in dit soort onderzoek niet ongewoon. De verdere beschrijving en verantwoording van opzet en uitvoering is vrij algemeen. Een aantal dingen valt op:

- 1 In de voorbereidende fase zijn diverse protocollen¹¹ vastgesteld, maar een uitgewerkte vraagstelling, normenkader en analysekader worden niet genoemd.
 - 2 In de interviewfase is met ruim vijftig personen gesproken, een aantal dat volgens de commissie voortvloeit uit de reikwijdte van het onderzoek. Maar deze scope is nergens gedefinieerd. De commissie meldt niets over de mate en aard van (non-)respons. De commissie heeft personen geïnterviewd die zich op eigen initiatief hebben gemeld, een vorm van zelfselectie van respondenten. Waarom de commissie dat heeft toegelaten, wordt niet gemotiveerd. Dit wekt allemaal de indruk van een vrij ongerichte werkwijze.
 - 3 De commissie beschrijft niet hoe zij is omgegaan met een vrij cruciale foutenbron in dit type onderzoek, namelijk dat geïnterviewden bewust of onbewust onjuiste informatie verschaffen. Het vergt een gedegen en systematische interview- en onderzoekstechniek om deze foutenbron zoveel mogelijk te beperken. Het maakt bijvoorbeeld nogal uit of er gevraagd wordt of gedrag x is waargenomen op moment y, of dat er gevraagd wordt te beschrijven wat er op moment y gebeurde. Ook is van belang of consequent wordt doorgevraagd en op welke wijze verklaringen van geïnterviewden met elkaar en met andere informatiebronnen worden geconfronteerd.
 - 4 De commissie geeft een korte beschrijving van hoe zij in de analysefase te werk is gegaan: 'De beschikbare documenten en gespreksverslagen zijn vervolgens geanalyseerd op aspecten die relevant waren voor het feitelijk beeld. Dit heeft de commissie gedaan door de informatie uit de interviews en documenten te ordenen naar de verschillende onderdelen van de melding en aspecten die van belang waren voor de context waarin de veronderstelde gedragingen hebben plaatsgevonden.'
- 11 Waaronder een onderzoeksprotocol. De BIPO (13, 15) vereist dat de opdrachtgever een actueel en operationeel onderzoeksprotocol heeft dat in overeenstemming is met de BIPO en dat een externe onderzoeker de opdracht volgens dat protocol uitvoert. Dat lijkt hier niet het geval te zijn, omdat een dergelijk onderzoeksprotocol van het ministerie nergens expliciet wordt genoemd.

Bart Dekker

Dat is allemaal redelijk vaag. Verwacht mag worden dat de commissie vanuit de vraagstelling van de opdracht komt tot een selectie van wat relevante feiten zouden kunnen zijn. Om vervolgens op basis van triangulatie (confrontatie van verschillende informatiebronnen) te komen tot een beschrijving van wat als redelijk vaststaande feiten kunnen worden beschouwd. Met als volgende stap aan de hand van het normenkader te komen tot een oordeel over die feiten. We komen hier later op terug.

- 5 De commissie heeft in de analysefase gesproken met enkele experts, 'zoals op het gebied van discriminatie'. Niet wordt beschreven op welke andere gebieden nog meer, om welke experts het gaat en welke informatie en welke vragen aan de experts zijn voorgelegd. Dat zijn allemaal cruciale zaken die de kwaliteit van expert-informatie bepalen. Experts zijn het vaak niet met elkaar eens en zijn niet altijd onomstreden. Ook voor hen geldt dat de kwaliteit van hun output in hoge mate wordt bepaald door de aard van de input die zij krijgen.
- 6 De commissie heeft voldaan aan de eis van hoor en wederhoor van betrokkenen en melders. Maar in de rapportagefase heeft zij ook wederhoor laten plaatsvinden bij de Raad van Advies en het ministerie. Dat is zeker niet vanzelfsprekend. De commissie motiveert deze selectieve wederhoor niet. Waarom Raad van Advies en ministerie wel, en overige collegeleden, managers, personeelsvertegenwoordigers en relevante andere betrokkenen niet? Zonder goede uitleg kan zo licht de indruk ontstaan dat de commissie toch minder onafhankelijk opereert dan wat in de randvoorwaarden gegarandeerd leek.
- 7 In het gehele verloop van het onderzoek is sprake van een situatie van vier melders tegen een betrokkene. Vier stemmen tegen één in de interviewfase en in de wederhoorfase. Vier personen kunnen meer energie en denkkracht mobiliseren dan de ene tegenpartij en kunnen elkaars zwakten opvangen. Deze asymmetrie is nadelig voor betrokkene en kan zorgen voor een onbewuste beïnvloeding van de commissie en het onderzoek. De vraag is of de commissie zich van deze bias voldoende bewust is geweest en hoe zij getracht heeft deze te minimaliseren. Een graadmeter zou bijvoorbeeld kunnen zijn hoeveel revisieronden er tijdens de fase van wederhoor hebben plaatsgevonden, hoeveel revisievoorstellen betrokkene en hoeveel voorstellen de melders hebben ingediend, en hoeveel daarvan door de commissie zijn gehonoreerd.
- 8 De commissie beschrijft niet of zij in het gehele proces het vier-ogen-principe heeft toegepast.

We concluderen dat de commissie de onderzoeksopzet en de uitvoering daarvan onvoldoende verantwoordt, en dat waar zij dat wel doet, daarbij de nodige kanttekeningen zijn te plaatsen.

Normenkader en bevindingen

De Vries wijst op het essentiële belang van een normenkader in integriteitsonderzoek, waaraan bevindingen moeten worden gerelateerd. Hij constateert dat nor-

menkaders in zo'n kwart van de door hem onderzochte gevallen ontbreken en, als ze er wel zijn, vaak niet van toepassing zijn of verkeerd worden gehanteerd.

Volgens De Vries zijn er vier benaderingen bij het beoordelen van gedrag:

- 1 normatief (of moralistisch): uitgaan van absolute normen en waarden;
- 2 beschrijvend: uitgaan van wat doorgaans maatschappelijk (on)aanvaardbaar wordt gevonden;
- 3 deontologisch: uitgaan van wat in wet- en regelgeving of gedragscodes is toegestaan of niet;
- 4 consequentialistisch: uitgaan van de gevolgen van het gedrag.

De vier benaderingen leveren bij de beoordeling van concreet gedrag vaak dezelfde conclusies op, maar de gevolgtrekkingen kunnen soms ook strijdig zijn. Daarom bepleit De Vries een gebalanceerde benadering, waarbij zoveel mogelijk van de vier benaderingen worden toegepast. Hij constateert echter een forse toename van de uitsluitend moralistische benadering, waarbij 'onderzoekers zelf als moraalpolitie bepalen wat wel en wat niet ongepast gedrag is'.

De BIPO spreekt niet over een normenkader en zegt sowieso weinig over de in de onderzoeken zelf te hanteren normen. Dit heeft mogelijk te maken met de strikte scheiding die de BIPO aanbrengt tussen onderzoeken en oordelen: 'De onderzoekers leggen alle feiten objectief vast. Daarbij mogen ze geen persoonlijke mening of oordeel geven, zoals het trekken van eventuele consequenties naar aanleiding van de onderzochte feiten. Dat is de taak van het bevoegd gezag. Het objectief (descriptief) onderzoeken en het geven van een (normatief) oordeel moeten strikt gescheiden blijven.'

De Vries daarentegen vindt 'een conclusie met daarin het oordeel van de onderzoeker(s) over wat de opdracht benoemt' wel behoren tot wat hij de standaardstructuur van onderzoek noemt. Het ontbreken van conclusies in een onderzoek is wat hem betreft een essentieel gemis. En hij hekelt het wanneer conclusies niet uit bevindingen volgen. Maar hij waarschuwt wel voor de situatie waarin het uitsluitend de onderzoekers zijn die bepalen wat wel of niet deugt.

Voor zover hier daadwerkelijk sprake is van een tegenstelling tussen BIPO en De Vries, kiezen wij de zijde van De Vries. Volgens de BIPO luidt de kernvraag van een integriteitsonderzoek: is er sprake van een integriteitsschending?¹² De beantwoording van deze vraag bevat een oordelend, normatief element. Bij een goed, onafhankelijk en objectief onderzoek, met een duidelijk normenkader, is dat niet problematisch. Sterker: het uitsluitend aan de opdrachtgever overlaten van het trekken van een conclusie met een oordeel zou problematischer kunnen zijn. Waar

12 Een merkwaardige formulering in de BIPO (14, voetnoot 25) staat hiermee op gespannen voet: 'De onderzoeker adviseert niet na een feitenonderzoek of er sprake is van een integriteitsschending (...).' Deze voetnoot staat in een tekstdeel dat over het vooronderzoek en niet over het feitenonderzoek gaat. De tegenstrijdigheid vervalt wanneer in het citaat voor feitenonderzoek vooronderzoek zou moeten worden gelezen.

Bart Dekker

de onderzoeker vanuit participatie in het onderzoeksproces zelf op basis van bevindingen conclusies trekt, doet de opdrachtgever dat van buiten dat proces.

De opdrachtgever moet beoordelen of hij de gevolgtrekkingen van de onderzoeker accepteert. Zo niet, dan zal hij moeten verantwoorden waarom hij afwijkt van het oordeel van de onderzoeker. Daarmee is er een systeem van checks en balances, dat zorgt voor zorgvuldiger en beter afgewogen besluitvorming. Wat betreft het laatste is het uiteraard de opdrachtgever c.q. het bevoegd gezag, en niet de onderzoeker, die uiteindelijk besluit over het oordeel en de daaraan te verbinden consequenties.

Waar het gaat om de empirische basis voor de beoordeling, de bevindingen, zijn De Vries en de BIPO het met elkaar eens. Zij vereisen in ieder geval een weergave van alle voor de integriteitsschending relevante feiten. De Vries constateert dat in een vijfde van de door hem onderzochte gevallen het feitenrelaas ontbreekt.

Geen normenkader

Uit de samenvatting blijkt niet dat de commissie Sorgdrager vooraf een normenkader heeft opgesteld en toegepast. Uiteraard is duidelijk dat de definitie van misstand uit de Wet bescherming klokkenluiders bij de beoordeling van de melding van belang is. Maar de commissie past die definitie onvolledig en onjuist toe en geeft voor de beoordeling van het in de melding genoemde gedrag en voor het door haar later toegevoegde aspect van (inclusief) leiderschap geen normen.

Definitie misstand onzorgvuldig en onvolledig toegepast

Het voor de melding relevante deel van de definitie uit artikel 1 van de wet luidt als volgt. Een misstand is

‘een handeling of nalatigheid waarbij het maatschappelijk belang in het geding is bij:

(...)

2°. een gevaar (...) voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten. Het maatschappelijk belang is in ieder geval in het geding indien de handeling of nalatigheid niet enkel persoonlijke belangen raakt en er sprake is van oftewel een patroon of structureel karakter dan wel de handeling of nalatigheid ernstig of omvangrijk is.’

In de weergave door de commissie van deze definitie laat zij het onderdeel over het goed functioneren van de openbare dienst, genoemd in lid 2, weg. Dat is wel een cruciaal onderdeel van de onderbouwing van de misstand in de melding van de vier collegeleden: ‘dat er sprake is van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten dat een gevaar vormt voor het functioneren van het College en de uitvoering van [de] publieke taak van het College’.¹³

13 Zie ook noot 5.

Bij een zorgvuldige en volledige toepassing van de definitie zou de commissie de volgende elementen moeten beoordelen:

- 1 een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten,
- 2 die een gevaar vormt voor het goed functioneren van het CRM,
- 3 die niet enkel persoonlijke belangen raakt,
- 4 waarbij sprake is van een patroon of structureel karakter, dan wel
- 5 die ernstig of omvangrijk is.

De eerste en belangrijkste conclusie van de commissie over de vermoede misstand luidt dat: '[e]r geen sprake is van een misstand; er is geen patroon of een structureel karakter – zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders – van alle gedragingen zoals die in de melding naar voren worden gebracht en de commissie is van oordeel dat het algemeen belang niet wordt geraakt'.

Daarmee adresseert ze in feite alleen het vierde element van de definitie, want over het onbehoorlijke handelen, het functioneren van het CRM, de persoonlijke belangen en de ernst of omvang zegt ze niets. Misschien vat de commissie dit alles onder de noemer algemeen (maatschappelijk) belang, maar daar valt het patroon of structurele karakter ook onder. De commissie had dan net zo goed kunnen schrijven dat ze concludeert dat er geen sprake is van een misstand zoals bedoeld in de wet.

In de conclusie van de commissie valt overigens op dat ze blijkbaar als norm hanteert dat pas van een misstand sprake kan zijn als er een patroon of structureel karakter van *alle* gedragingen is. Waarom is dat? Als de melders in hun melding alleen 'een patroon van stelselmatig negeren en uitsluiten' hadden opgenomen, hetgeen de commissie gegrond acht (zie volgende paragraaf), was er dan wel sprake geweest van een misstand? Of zou een dergelijk gedragspatroon, dat toch vooral persoonlijke verhoudingen lijkt te betreffen, sowieso niet al voldoende zijn om het maatschappelijk belang (het goed functioneren van het CRM) in het geding te laten zijn?

Deze onbevredigende wijze van concluderen had de commissie kunnen voorkomen door de definitie uit de wet expliciet te ontleden en op te nemen in een normenkader.

Concretisering (onbehoorlijke) gedragingen ontbreekt

Waar het in de definitie gaat om het (onbehoorlijk) handelen, relateert de commissie dat aan wat daarover in de melding staat. Een problematisch aspect daarvan is dat de melding blijkbaar, zoals we eerder zagen, in belangrijke mate is geconstrueerd door de CCI. Die heeft de vier individuele verhalen en ervaringen gekwalificeerd, gerubriceerd en van een conclusie voorzien. Onduidelijk is op welke gronden c.q. normen de kwalificatie, rubricering en conclusie van de CCI tot stand zijn gekomen, en of de commissie deze onverkort heeft overgenomen. Het heeft er alle schijn van, want de commissie zegt de 'gedragingen zoals genoemd in de melding' te beoordelen.

Bart Dekker

Het gaat in de melding om in totaal negen onderdelen. Zie tabel 3.

Tabel 3 *Onderdelen melding en oordeel commissie*

Melding over (ervaring van)	Oordeel commissie
uitoefenen van een tactiek van macht i.p.v. bevoegdheden	deels gegrond
afdwingen van loyaliteit	onvoldoende gegrond
creëren van afhankelijkheid	onvoldoende gegrond
(een patroon van) stelselmatig negeren en uitsluiten	gegrond
machtsbederf	onvoldoende gegrond
intimidatie	?
(een patroon van) discriminatie	ongegrond
buitensluiting	?
(een gevoel van) psychologische onveiligheid	deels gegrond

Het eerste dat opvalt, zijn enkele tekstuele verschillen (door mij tussen haakjes gezet) tussen de formulering in de door de commissie geciteerde melding en de formulering die de commissie in haar conclusies gebruikt.

In de conclusies is de subjectieve component van de ‘ervaring van’ vervallen, waarschijnlijk omdat de commissie meent te hebben vastgesteld dat er wel of niet daadwerkelijk sprake is geweest van de door de melders ervaren gedragingen.

Maar bij het laatste onderdeel is het subjectieve element veranderd van ‘ervaring’ in ‘een gevoel van’. Niet duidelijk is waarom. Psychologische veiligheid is van de negen onderdelen al het meest subjectieve, in de persoon van de melder gelegen element. Het is ook het enige onderdeel waarbij, door het ontbreken van een woord als ‘creëren’, het handelen van de betrokkene in de formulering mist.

Dan is bij twee onderdelen de formulering van ‘een patroon van’ toegevoegd. Een patroon betekent doorgaans dat iets, bijvoorbeeld discriminatie, niet per se altijd, maar wel regelmatig voorkomt. Dat sluit incidenten uit. Het is, mede vanwege de vereisten van de definitie van misstand, zinvol om de melding vanuit dat perspectief te onderzoeken en te beoordelen. De vraag is dan of dat ook bij de andere onderdelen is gebeurd, en waarom daar de formulering niet is aangepast. Met een uitzondering: ‘stelselmatig negeren en uitsluiten’ bevat die betekenis immers al. Maar hier voegt de commissie juist wel ‘het patroon van’ toe en lijkt de formulering een pleonasme.

Door het ontbreken van een toelichting roept een beperkt aantal aanpassingen in de formulering van de melding dus de nodige vragen op. Dat geldt nog sterker voor de betekenis van de verschillende onderdelen. De commissie schrijft niets over hoe ze de negen onderdelen van de melding heeft begrepen. Neem de melding van ‘uitoefenen van een tactiek van macht in plaats van bevoegdheden’. Wat wordt daarmee concreet bedoeld? Om welke gedragingen van betrokkene gaat het? We tasten in het duister, want definities ontbreken en er zijn ook geen bevindingen, zelfs niet

in de voorbeeldsfeer, beschreven, die duidelijk maken over welke gedragingen het concreet gaat.

Beoordeling onduidelijk en onvolledig

Ook is niet altijd duidelijk wat er onbehoorlijk is aan de verschillende onderdelen van de melding. Dat discriminatie ongewenst gedrag is, staat buiten kijf. Los van de vraag over welk gedrag het hierbij in de melding gaat, is aan de orde welke normen worden gehanteerd om dat gedrag wel of niet als discriminerend te beoordelen. Voor de hand ligt in ieder geval een 'deontologische' benadering waarbij de normen uit de gelijkebehandelingswetgeving worden gebruikt. Dat is natuurlijk pikant, omdat het CRM, en in het bijzonder het College, op dit gebied de autoriteit is. Mogelijk heeft de commissie daarom voor dit onderwerp experts ingeschakeld.¹⁴ De commissie verantwoordt echter niet welke normen en welke benaderingen zij heeft gehanteerd.

Dat wringt des te meer in de gevallen waarbij op voorhand minder of helemaal niet duidelijk is wat onbehoorlijk is en/of welke normen daarvoor kunnen worden gebruikt. Neem weer het onderdeel over het 'uitoefenen van een tactiek van macht in plaats van bevoegdheden'. Wat is daar 'onbehoorlijk' aan? Is er iets mis met het uitoefenen van macht? Het lijkt van niet, want een ander onderdeel van de melding is 'machtsbederf'. Bevoegdheden zijn vaak een bron van macht, dus er is geen klip-en-klare tegenstelling tussen macht en bevoegdheden. Wordt bedoeld dat in plaats van op bevoegdheden op grond van andere bronnen macht is uitgeoefend? Er zijn positief te waarderen bronnen van macht, zoals charisma en deskundigheid, maar ook negatief te waarderen bronnen, zoals geld (omkoping) of geweld (intimidatie, agressie). Welke is dan bedoeld? Over welke bevoegdheden gaat het trouwens? De commissie concludeert immers dat er onduidelijkheid bestaat over de bevoegdheden van de voorzitter in de positie van functionele autoriteit en dat collegeleden zich (ten onrechte) vergaand beroepen op hun onafhankelijkheid. In hoeverre is dit deel van de melding aan dit spanningsveld gerelateerd? Of zit het probleem in het woordje tactiek: mag je als bestuurder niet naar een doel toe werken en daarbij je acties aanpassen aan de omstandigheden? En op welke normen is dat dan allemaal gebaseerd? Welke benadering of benaderingen heeft de commissie hierbij gehanteerd?

Het uiteindelijke oordeel per onderdeel van de melding wordt ook niet uitgelegd. Wat is het verschil tussen de oordelen ongegrond, deels ongegrond, onvoldoende gegrond en gegrond? Welke weging heeft daarvoor plaatsgevonden? De commissie legt het niet uit.

Voor twee onderdelen van de melding, intimidatie en buitensluiting, geeft de commissie helemaal geen oordeel. Waarom niet? Is de commissie aspecten vergeten, konden de melders er bij voorbaat zelf onvoldoende bewijs voor aanvoeren, zijn onderdelen gecombineerd of vond de commissie ze niet relevant? We zoeken tevergeefs naar een uitleg.

14 Dat maakt openheid over de experts en de aan hen voorgelegde informatie en vragen des te relevanter. Zie ook de opmerkingen hierover in de paragraaf over de onderzoeksopzet.

Bart Dekker

Kortom, we weten dus niet op welk gedrag een onderdeel van de melding betrekking heeft, wat er onbehoorlijk aan zou kunnen zijn, op welke normen en benaderingen dat is gebaseerd, en hoe de commissie tot haar gekwalificeerde oordelen komt. Desalniettemin acht de commissie het blijkbaar verantwoord om op grond van de beoordeling van zeven elementen uit de melding de algemene conclusie te trekken dat betrokkene bestuurlijk niet voldoende competent heeft gehandeld. Op welke competentie maatstaven de commissie dit baseert, is gissen.

Verderop in de samenvatting concludeert de commissie nog apart 'dat betrokkene er niet in is geslaagd inclusief leiderschap te tonen, ter bevordering van een inclusief klimaat'. Dat zou 'bijvoorbeeld' blijken uit weinig sensitiviteit, empathie en begrip voor twee melders, het niet openlijk bespreekbaar maken van impliciete vooroordelen en het niet corrigeren van micro-agressief gedrag van collegeleden. Maar ook hier ontbreekt nadere concretisering. Over welk gedrag gaat het? Welke normen worden gehanteerd? En is het verantwoord om bij zo'n stevig oordeel in de voorbeeldsfeer te blijven, zo suggererend dat er meer is, zonder dat te benoemen?

Bias van overdiagnostiek

Last but not least bevat deze opzet van de beoordeling een sterke, impliciete bias. Dit zit hem erin dat naarmate meer aspecten worden onderzocht, de kans dat er iets wordt gevonden groter wordt; vergelijkbaar met overdiagnostiek in de gezondheidszorg. Als je iemand volledig doorlicht, vind je altijd wel wat. De betrokkene wordt dan feitelijk op de norm van een ideaalbeeld beoordeeld, en niet op een vergelijking met 'normale' mensen in vergelijkbare posities en situaties. Altijd netjes binnen de boekjes van ieders bevoegdheden opereren, altijd empathisch en begripvol zijn, iedereen overal bij betrekken, alles in dialoog en consensus afhandelen, nooit een wenkbrauw fronsen en nooit met de vuist op tafel slaan, maar wel altijd resultaten boeken. De wedstrijd tegen de maatstaf van de ideale leider verliest de bestuurder van vlees en bloed altijd.

Het gaat er niet om dat een bestuurder niet de maat mag worden genomen, maar dat de maatstaf realistisch, redelijk en billijk is. Of dat hier het geval is, kunnen we niet beoordelen, omdat de commissie in de samenvatting daarvoor niet de minimaal benodigde informatie verschaft: gehanteerde normen, definities en maatstaven zijn onduidelijk, en bevindingen, in de vorm van concrete beschrijvingen van gedrag en de frequentie en ernst daarvan, ontbreken. Bovendien weegt de commissie in haar beoordeling de context waarin de betrokkene als bestuurder moest opereren, niet of onvoldoende mee.

Context

De BIPO vereist in de onderzoeksrapportage 'een weergave van alle feiten en omstandigheden van de vermoedelijke integriteitsschending en van de context waarbinnen deze heeft kunnen plaatsvinden'. De Vries hamert erop dat de context zichtbaar moet worden meegewogen in de beoordeling van het gedrag en consta-

teert dat dat in het merendeel van de door hem beoordeelde onderzoeken niet gebeurt.

De commissie constateert dat er al voor de komst van de betrokkene sprake was van een 'hardnekkige jarenlange conflictueuze situatie binnen het College'. De nieuwe voorzitter is blijkbaar niet de oorzaak van deze situatie. Maar een heldere en samenhangende beschrijving en analyse van wat er nu precies wel aan de hand is, en welke plaats de melding daarin heeft, geeft ze niet.

Als we brokstukken informatie, die her en der in conclusies en aanbevelingen zijn verspreid, combineren, ontstaat het volgende beeld. Er zijn al langere tijd collegeleden die onwenselijk gedrag vertonen: ze werken niet goed samen en bureau-medewerkers ervaren een onveilige werksfeer in de contacten met hen. Ze zijn moeilijk op hun gedrag aan te spreken of te corrigeren. Daarvoor is een onderling samenhangende mix van oorzaken. Er worden geen functionerings- en beoordelingsgesprekken met (geaccordeerde) verslaglegging gehouden, de positie van de voorzitter als functionele autoriteit heeft in onduidelijke wetsformuleringen een wankel basis en collegeleden achten zich vanwege hun onafhankelijke positie onaanastbaar. Het College faalt als collectief om in deze cultuur verandering aan te brengen. Dat is ook lastig als er sprake is van collegiaal bestuur en de disfunctionele collegeleden daarvan deel uitmaken. De spanningen en conflicten die in deze situatie ontstaan, leiden tot groepsvorming, waarin niet met maar over elkaar wordt gesproken. Groepsvorming is een proces van inclusie (groepsleden zoeken elkaar op) en exclusie (leden van de verschillende groepen gaan elkaar mijden en mogelijk zelfs demoniseren en tegenwerken). In dat escalerende proces is er weinig empathie en begrip voor elkaar, ontstaan er over en weer niet bespreekbare vooroordelen en micro-agressief gedrag. De nieuw aangetreden voorzitter moet proberen die situatie te veranderen in een qua bevoegdheden onduidelijke of omstreden positie en beschikt wellicht niet over alle daarvoor benodigde (buitengewone) competenties. Zij wordt in het proces meegezogen en ontsnapt er op den duur niet aan partij te kiezen. In deze situatie komt het vraagstuk van de herbenoeming van drie collegeleden aan de orde. En in deze context spelen de gewraakte gedragingen van betrokkene en vindt de melding plaats door vier collegeleden, waaronder de drie waarvoor de kwestie van herbenoeming speelt.

Belangenanalyse

Hier is een aspect relevant dat De Vries in veel integriteitsonderzoek mist: een belangenanalyse. Welke belangen spelen er rond het moment van melding voor betrokkene, melders en andere betrokkenen? In veel van de door hem onderzochte integriteitsonderzoeken blijken melders andere belangen bij de melding te hebben dan het wegnemen van integriteitsschendingen of misstanden, bijvoorbeeld het wegwerken van een kritische leidinggevende, het voorkomen van ontslag of het tegenwerken van organisatorische veranderingen. In zo'n geval komt een melding in een totaal ander licht te staan. De Vries (2023, p. 175) citeert een personeelshandboek van politievakbond ACP waarin zelfs gesteld wordt dat het valselijk

Bart Dekker

indienen van een aanklacht inzake ongewenst gedrag zelf ook tot ongewenst gedrag is te rekenen.

Hoe dan ook vormen de belangen van betrokken partijen een wezenlijk contextueel gegeven. Het is hier ontegenzeggelijk het geval dat voor drie van de vier melders het belang van al dan niet herbenoeming speelt. Voeg daarbij het gegeven dat de commissie de melding van een misstand evenals een substantieel deel van de andere meldingen, waaronder die van discriminatie, ongegrond verklaart. Dan lijkt een kritische analyse en bespreking van de rol van de vier melders zeker op zijn plaats.

Een voor de hand liggende vraag is wat hun aandeel is in de onaangename, gespannen en weinig constructieve sfeer en de door bureaumedewerkers in hun contacten met collegeleden ervaren onveilige werksfeer, waarvoor de commissie het College als collectief verantwoordelijk houdt. Zij zijn immers al veel langer dan de voorzitter collegelid en maken samen ongeveer de helft van het College uit. In hoeverre spelen hun gedrag en functioneren een rol en hoe verhoudt zich dat tot de kwestie van al dan niet herbenoemen?

Beantwoording van vragen als deze is van essentieel belang voor een goede duiding van de context van de melding, al was het maar om uit te sluiten dat, zoals in zoveel andere gevallen (zie het werk van De Vries en De Ruig), sprake is van een geschil in de sfeer van arbeidsverhoudingen, die nu via de band van de Wet bescherming klokkenluiders wordt uitgevochten.

De lezer zoekt tevergeefs naar een kritische analyse van de rol van de melders. Dat is opvallend omdat verder niemand van de bij de melding betrokkenen ontsnapt aan de kritische blik van de commissie: de voorzitter niet, de (qq-leden van de) Raad van Advies niet en het ministerie niet. Alleen over de melders geen woord. Dat is op zijn minst een onevenwichtigheid.

Conclusies en aanbevelingen

We bespraken hierboven al uitgebreid dat er een zeker spanning lijkt te bestaan tussen de BIPO en De Vries over de vraag of een onderzoeker oordelende conclusies moet trekken, en beargumenteerden daar ook waarom we het eens zijn met het daarop bevestigende antwoord van De Vries.

Over aanbevelingen zeggen zowel de BIPO als De Vries eigenlijk niets. In zijn algemeenheid zijn aan aanbevelingen op basis van onderzoek in ieder geval twee eisen te stellen. In de eerste plaats moeten de aanbevelingen voortvloeien uit of aansluiten op de bevindingen en conclusies van het onderzoek, en in de tweede plaats moeten ze in de gegeven context praktisch uitvoerbaar zijn.

De commissie geeft een groot aantal oordelende conclusies en aanbevelingen. De conclusies over de melding bespraken we al uitgebreid. Voordat we op de andere conclusies en aanbevelingen ingaan, constateren we eerst dat die ontbreken voor een belangrijk onderwerp, namelijk de posities van betrokkene en melders.

Consequenties voor betrokkene en melders

Zijn de conclusies over het bestuurlijk handelen en het inclusieve leiderschap van betrokkene, voor zover afdoende onderbouwd, zodanig ernstig dat zij niet meer als voorzitter kan terugkeren? In hoeverre kunnen collegeleden die, voor zover dat afdoende is gebleken, ten onrechte melding van een misstand hebben gedaan en hun collega-bestuurder valselijk hebben beschuldigd van discriminatie, nog onderdeel uitmaken van het College? Waar bij het laatste ook de vraag speelt wat een onterechte beschuldiging van discriminatie zegt over de oordelende competenties van de melders en hun gezag als beoordelaar van discriminatie, en daarmee over de (on)mogelijkheid dat zij nog deel uitmaken van de raadskamer in het oordelenproces van het CRM.

Wat de consequenties zijn van het onderzoek voor betrokkene en melders, is natuurlijk voor het CRM een van de eerste essentiële vragen die aan de orde is. Dat de commissie hierover, althans in de samenvatting, geen conclusies trekt of aanbevelingen doet, lijkt in lijn met de strikte interpretatie van de BIPO, die dat voorbehouden vindt aan het bevoegd gezag.

Daar zit echter een probleem. Wie is in deze situatie het bevoegd gezag? De functionele autoriteit over collegeleden berust bij de voorzitter. Hoewel er onduidelijkheid bestaat over de bevoegdheden van de voorzitter in de rol van functionele autoriteit, is wel volstrekt duidelijk dat de voorzitter niet over (her)benoemingen en ontslag van collegeleden beslist. Minister, College en Raad van Advies zijn in verschillende hoedanigheden gezamenlijk verantwoordelijk voor de (her)benoeming van collegeleden, en ontslag kan alleen, zoals bij rechters, via de Hoge Raad.

Voor zover minister, College en Raad van Advies een rol bij hebben bij het in eerste instantie beoordelen van de consequenties van het onderzoek, is er de complicatie dat de voorzitter en een van de melders als direct belanghebbenden onderdeel van het College uitmaken, met de kanttekening dat de voorzitter tijdelijk vervangen is door een interim-voorzitter. Een volgende complicatie is dat niet alle partijen over dezelfde informatie beschikken. Behalve voorzitter en de melder heeft alleen de minister kennis van het vertrouwelijke rapport. De anderen beschikken alleen over de samenvatting.

Aan de orde is dan een aantal ingewikkelde en delicate vraagstukken. Wie is nu verantwoordelijk voor wat en bij wie ligt het initiatief? Hoe om te gaan met de ongelijke informatiepositie van partijen en de vertrouwelijkheid van het rapport? Hoe zwaarwegend zijn de gedragingen van betrokkene en melders? Wat is het draagvlak voor hen in het CRM? In hoeverre is nog samenwerking mogelijk binnen het College? Tot hoever strekt de bescherming van de klokkenluiders, mede in het licht van de conclusie dat er geen sprake is van een misstand? Drie van de vier melders zijn niet herbenoemd, hetgeen volgens artikel 9 van het Besluit rechtspositie College voor de rechten van de mens betekent dat aan hen 'geacht wordt ontslag te zijn verleend'. Maar door (een deel van) hen is een beroep gedaan op de bescherming als klokkenluider. Wat is nu hun positie? Geniet het nog zittende lid de be-

Bart Dekker

scherming van klokkenluider? Moet voor een of meerdere collegeleden de gang naar de Hoge Raad worden gemaakt?

In deze bestuurlijk en inhoudelijk complexe situatie zou bij uitstek de visie van de commissie een belangrijke en zinvolle rol kunnen spelen. Niet alleen omdat zij zich daarvan in haar langdurige onderzoek, waarin met zoveel personen uit de organisatie en de omgeving daarvan is gesproken, als geen ander een goed beeld heeft moeten kunnen vormen. Maar ook omdat de commissie op alle drie de partijen kritiek heeft waar het gaat om hun aandeel in de bestuurscrisis in het algemeen en in het proces van benoeming en herbenoeming in het bijzonder. Alle drie partijen zijn dus in zekere mate 'besmet'.

In haar onafhankelijke rol, zonder zich in de positie van bevoegd gezag te begeven of voor te sorteren op een (eventueel) oordeel van de Hoge Raad, zou de commissie, bijvoorbeeld in een aantal aandachtspunten, richting hebben kunnen geven aan het proces dat moet leiden tot besluitvorming over de personele consequenties van haar onderzoek.

Inclusief leiderschap

Wie de conclusies en aanbevelingen doorneemt die de commissie wel trekt respectievelijk doet, moet constateren dat het ontbreken van een heldere, goed geordende vraagstelling met een duidelijke focus zich ook hier wreekt. Er is niet sprake van een systematische analyse, een logische opbouw en vaak ontbreekt een zorgvuldige en deugdelijke onderbouwing. We geven een aantal voorbeelden, te beginnen met de conclusies en aanbevelingen over inclusief leiderschap.

De commissie eindigt haar samenvatting met een paragraaf 'Aanbevelingen over leiderschap in een diverse organisatie'. Dat begint met een passage waarin de commissie schrijft wat zij belangrijke elementen vindt van inclusief leiderschap voor het CRM. Hier komen deels andere aspecten naar voren dan welke zij in haar eerdere conclusie over dit onderwerp heeft behandeld. Zij stelt dat die thema's 'belangrijke lessen in bredere zin' voor het CRM leveren en dat alle collegeleden en alle leidinggevendenden daarvoor een collectieve verantwoordelijkheid dragen, zeker omdat het CRM een mensenrechteninstituut is.

Vervolgens geeft ze een vijftal aandachtspunten mee. Het gaat om algemeenheden die uit een inleidend tekstboekje over inclusie en diversiteit lijken te komen, zoals meer bewustzijn en educatie realiseren, trainingen, teamcoaching en dialoogsessies, de bijzondere verantwoordelijkheid van leiders, waar nodig excuses aanbieden, bereidheid tot zelfreflectie, de vereiste actieve inzet en voortdurende inspanningen van iedereen binnen de organisatie en, als laatste, 'het creëren van structuren en praktijken die diversiteit en inclusie ondersteunen'.

Geen enkel aandachtspunt wordt concreet gerelateerd aan bevindingen uit het onderzoek of aan de praktijk van het CRM. Wat heeft het CRM tot nog toe op het gebied van inclusie en diversiteit gedaan, bijvoorbeeld aan bewustzijnsbevordering, educatie en trainingen? Wat zijn daarmee de ervaringen? Wat zijn belemme-

ringen? Welke 'structuren en praktijken die diversiteit en inclusie ondersteunen' mist de commissie bij het CRM?

Governance

De commissie concludeert onder de noemer 'gebrekkige kaders en governance' dat er een 'onduidelijke wettelijke basis voor de positie van de voorzitter als functionele autoriteit' is. Logischerwijze is dan later een aanbeveling te verwachten dat en hoe die onduidelijkheid in de wet moet worden weggenomen. Maar die volgt niet. Onder het kopje 'Ontwikkel en professionaliseer het HR-beleid ten aanzien van collegeleden' beveelt de commissie aan te onderzoeken vanuit welke rol de voorzitter (als functionele autoriteit) kan sturen op het functioneren van collegeleden. De follow-up op de conclusie van de onduidelijke wettelijke basis wordt nu in de vorm van een vaag geformuleerde onderzoekaanbeveling in de koker van het HR-beleid geschoven. Over een aanpassing van de wet wordt niet gesproken.

Dat de onduidelijkheid over de rol van de voorzitter als functionele autoriteit een rol speelt in de bestuurlijke crisis van het College, is nog wel te volgen. Maar wat er verderop in dezelfde passage over professionalisering van het HR-beleid ten aanzien van collegeleden gebeurt, is dat niet. Opeens komt daar de aanbeveling dat het Dagelijks Bestuur meer aandacht moet schenken aan de aansturing van de directeur van de organisatie en dat deze functie mogelijk geherwaardeerd kan worden tot 'secretaris-directeur'. De lezer zal tevergeefs zoeken naar een conclusie waarop deze aanbeveling is gebaseerd. Afgezien van een inleidende feitelijke beschrijving op de eerste pagina van de samenvatting is dit de eerste keer dat de functie van directeur aan de orde komt. Nergens eerder is een verband gelegd tussen de bestuurlijke crisis bij het College en de aansturing van c.q. de functie-inhoud van de directeur. Evenmin wordt duidelijk gemaakt wat het verschil is tussen de huidige functie van directeur en de eventueel geherwaardeerde functie van secretaris-directeur en op welke manier dat welke problemen gaat voorkomen.

Aanpassen aanstellingsomvang en functies

De commissie beveelt aan om de verschillen in aanstellingsomvang tussen de collegeleden – in beginsel – gelijk te trekken, omdat dit slecht past 'bij een systeem waar gezamenlijke eindverantwoordelijkheid wordt gedragen door alle collegeleden'. Dit onderwerp komt ook nu pas voor het eerst aan de orde. Bevindingen en conclusies waarop deze aanbeveling is gebaseerd, ontbreken. Hoe groot zijn die verschillen feitelijk? Wat is de reden voor die verschillen? Is er beleid op gevoerd? Met welke overwegingen? In hoeverre en hoe hebben deze verschillen een rol gespeeld in de bestuurlijke crisis van het College? Wat gaat het gelijk trekken van aanstellingsomvang oplossen en wat zijn mogelijke negatieve neveneffecten?

De commissie realiseert zich blijkbaar niet dat ze elders zelf eigenlijk voorstelt een einde te maken aan de achterliggende overweging bij deze aanbeveling: de gezamenlijke eindverantwoordelijkheid van collegeleden. Zij beveelt namelijk aan een Dagelijks Bestuur in te richten, waaraan het bestuur van het College wordt gemandateerd. Op zich overigens een zinnige aanbeveling, maar onzorgvuldig geformuleerd.

Bart Dekker

leerd, omdat het College altijd al een Dagelijks Bestuur heeft gehad, alleen zonder dat bestuurlijk mandaat.

Waar de commissie de verschillen in aanstellingsomvang wil opheffen, bepleit ze elders juist om verschil te gaan maken in de functie-inhoud van collegeleden, door de oordelende en de adviserende taken van elkaar af te splitsen. Zou dit dan wel passen bij een systeem van gezamenlijke eindverantwoordelijkheid? Ook deze aanbeveling komt uit het niets. Er kunnen soortgelijke vragen over worden gesteld. Waarom zijn deze taken nu niet gescheiden? In hoeverre heeft dit een rol gespeeld in de crisis? Welke problemen gaat dit oplossen, en welke nieuwe problemen kan dit opleveren? De commissie verwacht blijkbaar dat er door de afsplitsing van taken geschiktere collegeleden kunnen worden geworven, maar een onderbouwing van deze veronderstelling wordt niet gegeven.

Ingrijpen door ministerie

De commissie concludeert dat het ministerie van JenV eerder in de bestuurlijke crisis van het College had en moeten kunnen interveniëren. De Paris Principles, de eisen die in VN-verband aan nationale mensenrechteninstellingen worden gesteld, zouden daar niet aan in de weg staan. Waarop baseert de commissie dat? Directe politieke betrokkenheid, laat staan politieke interventie, in mensenrechteninstellingen is taboe. Dit is bijvoorbeeld de reden waarom op advies van de Office of the High Commissioner for Human Rights de Raad van Advies de taak heeft gekregen de minister in overeenstemming met het College te adviseren over de voordracht tot (her)benoeming van collegeleden. Op die manier zou de politieke invloed van ministers op benoemingen tot een minimum worden beperkt (Memorie van Toelichting Wet College voor de rechten van de mens, 2010, pp. 13-14; Donders & Olde Monnikhof, 2012, p. 697). Zonder deze constructie zou accreditatie van het College bij de VN mogelijk niet hebben plaatsgevonden.¹⁵

Los van de kwestie of de Paris Principles wel of niet in de weg staan van ingrijpen door het ministerie, is er de niet-onbelangrijke vraag wat de juridische grondslag zou kunnen zijn van dat ingrijpen in het CRM, als onafhankelijk instituut met zbo-status. Dat lijkt artikel 23 van de Zbo-kaderwet, die interventie mogelijk maakt als de organisatie 'zijn taak ernstig verwaarloost'. Met haar conclusie dat er geen sprake is van een misstand, dus dat het functioneren van het CRM niet in gevaar is geweest, bevestigt de commissie zelf dat het ministerie gelijk had om niet in te grijpen.

Onderbouwing en toepasbaarheid

Het lijkt er sterk op dat de commissie zich onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de juridische, organisatorische en beleidsmatige context, achtergronden en ge-

15 Overigens gaat de commissie met haar aanbevelingen voor heroverweging van rol, taakin-vulling en samenstelling van de Raad van Advies voorbij aan de overwegingen die daaraan bij de totstand-koming van de Wet College voor de rechten van de mens ten grondslag hebben gelegen. Misschien moet er op dit punt iets gebeuren, maar dat vergt een uitgebreidere, diepgaandere en zorgvuldige-analyse dan de commissie biedt.

schiedenis van het CRM. Daardoor missen veel conclusies de benodigde onderbouwing en zorgvuldigheid en zijn de meeste aanbevelingen onvoldoende relevant of toepasbaar. De commissie beargumenteert onvoldoende wat de aanbevelingen te maken hebben met de onderzochte problematiek. Dat is des te problematischer, omdat in de ambtelijke ten geleide bij de samenvatting wordt geschreven dat het ministerie en het CRM met deze aanbevelingen aan de slag gaan. Het is te vrezen dat die zo, zonder verdere onderbouwing, inhoudelijke verdieping en nadere duiding, het bos in worden gestuurd.

We concluderen dat het onderzoek van de commissie Sorgdrager slechts beperkt lijkt te voldoen aan de opdracht. De oorspronkelijke opdracht (is er sprake van een misstand?) wordt beantwoord, maar onvoldoende onderbouwd. Het verbrede onderzoek is onsamenhangend, ondeugdelijk en onnavolgbaar.

Het heeft er alle schijn van dat de commissie zich met de uitbreiding van de opdracht heeft vertild. Ze had zich beter kunnen houden bij het onderzoeken of er bij het CRM daadwerkelijk sprake was van een misstand en het op grond daarvan meegeven van aandachtspunten voor de consequenties van het onderzoek voor betrokkene en melders. Daarbij had ze de aanbeveling kunnen doen de governance, organisatie en cultuur van het CRM aan nader onderzoek te onderwerpen, en daarvoor een aantal aandachtspunten mee te geven. Die aandachtspunten zouden dan bijvoorbeeld input kunnen zijn voor de aankomende zbo-evaluatie van het CRM. Door zich zo te beperken had de commissie zorgvuldiger onderzoek kunnen doen, beter onderbouwde en relevantere conclusies en aanbevelingen kunnen trekken respectievelijk doen en sneller kunnen rapporteren, zodat betrokkene, melders, CRM en ministerie meer binnen de in de CAO Rijk genoemde termijn van drie maanden en niet meer dan anderhalf jaar op de uitkomsten zouden hebben moeten wachten.

We formuleren bovenstaande kwalificaties bewust met enig voorbehoud. De reden daarvoor is dat we niet weten wat er in het volledige rapport van de commissie staat: dat is immers vertrouwelijk, en dat is een belangrijke beperking voor de navolgbaarheid van het onderzoek.

Navolgbaarheid en vertrouwelijkheid

De Vries mist in de onderzoeksprotocollen van bureaus die integriteitsonderzoek doen transparantie, navolgbaarheid en controleerbaarheid, normen die in het algemeen aan onderzoek worden gesteld. De BIPO bevat geen begrippen als navolgbaarheid en controleerbaarheid, maar vereist wel dat de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd en de uiteindelijke bevindingen in het onderzoeksrapport 'inzichtelijk' zijn gemaakt. De BIPO stelt verder dat het onderzoeksrapport in een afzonderlijk vertrouwelijk dossier bewaard moet worden. Op basis van de uitzonderingsgronden in de Wet openbaar bestuur (Wob), inmiddels Wet open overheid (Woo), kan worden besloten dit dossier niet of gedeeltelijk openbaar te maken.

Bart Dekker

Navolgbaarheid, kwaliteit en preventie

De commissie schrijft in de samenvatting dat het onderzoek vanwege zijn aard vertrouwelijk is, zonder daarbij enige verdere toelichting te geven. De ambtelijk ten geleide aan de minister herhaalt dit en voegt daaraan toe dat dit ook is vanwege toezeggingen aan betrokkenen. We mogen aannemen dat de rapportage geen staatsgeheimen bevat, en dat de reden voor vertrouwelijkheid dus de bescherming van de privacy van betrokkenen zal zijn.

De vertrouwelijkheid van het rapport belemmert echter een adequate toetsing van de kwaliteit van het onderzoek van de commissie. Dat dit van belang is, blijkt uit de kritiek op veel andere integriteitsonderzoeken, en uit de vele vraagtekens die we in dit artikel bij de samenvatting hebben gezet. Indien meer openheid wordt vereist, zodat derden het onderzoek op zijn merites kunnen beoordelen, zorgt dat voor een grotere druk op onderzoekers om de kwaliteit van hun werk te verhogen. Er gaat een preventieve werking van uit, die bijdraagt aan zorgvuldiger, beter benutbaar en minder omstreden integriteitsonderzoek.

Tegenover het belang van de bescherming van de privacy staat dus het belang van transparantie, navolgbaarheid en preventie. Het is zeer de vraag of de afweging van beide belangen altijd naar het eerste moet doorslaan, en of de afweging en het besluit over openbaarheid niet genuanceerder moet zijn. Buiten het belang van de navolgbaarheid en kwaliteit zijn er in het geval van het onderzoek van de commissie drie andere redenen om de vertrouwelijkheid van het rapport in twijfel te trekken.

Vertrouwelijkheid al geschonden en reputatieschade een feit

De uitzending van de *Nieuwsuur*, de daaropvolgende uitgebreide media-aandacht en nu de partiële openbaarheid in de vorm van een samenvatting, waarin het concluderende oordeel van de commissie over haar functioneren publiekelijk is gemaakt, heeft voor de persoon van de voorzitter de vertrouwelijkheid al geschonden en haar reputatie fors geschaad. De namen van de melders waren na de uitzending van *Nieuwsuur* ook bekend. Hoewel wellicht wat minder direct dan bij de voorzitter heeft ook hun reputatie schade opgelopen. Als de conclusies van de commissie over de melding kloppen, hebben zij immers ten onrechte melding van een misstand gedaan en hun collega-bestuurder valselijk beschuldigd van discriminatie. Dat laatste is extra pijnlijk omdat het oordelen over discriminatie een van de kerntaken en kerncompetenties van de collegeleden is. Kortom, voor alle betrokkenen is het kwaad al geschied.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid en transparante overheid

De wet hecht veel waarde aan het beschermen van klokkenluiders, ook als hun melding niet of niet volledig wordt erkend. Op zich te begrijpen, als het gaat om gevallen waarin werknemers melding maken van een misstand in hun organisatie of wangedrag van hun leidinggevend. Maar dat ligt hier anders. De vier klagers en de betrokkene zijn allen collega-bestuurders van elkaar, waarbij de voorzitter zich als *primus inter pares* ten opzichte van de vier klagers in een andere positie

bevindt dan een werkgever ten opzichte van een werknemer. Hoge bomen vangen veel wind, zeker wanneer ze als bestuurders werkzaam zijn in de collectieve sector. Die kunnen verwachten dat zij publiekelijk verantwoording moeten afleggen over hun gedrag en functioneren. Van de overheid wordt steeds meer transparantie vereist. Daarbij past volledige openheid over wat er bij een belangrijke organisatie als het CRM misgaat.

Zonder volledige openheid geen zinvolle opvolging

Aan het onderzoek van de commissie kunnen belangrijke consequenties worden verbonden. Niet alleen voor de positie van betrokkene en melders, maar ook voor de inrichting, organisatie en cultuur van het CRM. Lering trekken uit de affaire en daaraan zinvolle opvolging geven kan alleen als daarvoor het hele rapport beschikbaar komt. De samenvatting volstaat niet vanwege de twijfels over de kwaliteit van het onderzoek en omdat de conclusies en aanbevelingen van de commissie te veel vragen oproepen.

In het algemeen zou een besluit over openbaarheid of vertrouwelijkheid meer context-afhankelijk moeten worden gemaakt, waarbij in ieder geval de aard van de melding en de functie of positie van betrokkenen en melders in ogenschouw zijn te nemen. Snijdt de melding niet diep in de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen en melders, en bekleden zij (hoge) bestuurlijke functies, dan ligt openbaarmaking in de rede.

Als de afweging toch leidt tot het besluit niet openbaar te maken, dan moet toch nog zoveel mogelijk niet-privacygevoelige informatie worden vrijgegeven. In het geval van het onderzoek van de commissie Sorgdrager zou een openbare versie van het rapport of een veel uitgebreidere samenvatting moeten worden gemaakt, die behalve een steviger verantwoording, normenkader en definities ook zoveel mogelijk van de aan conclusies en aanbevelingen ten grondslag liggende bevindingen bevat. Denk aan concrete voorbeelden van als onwenselijk getypeerd gedrag, tijdslijnen van het herbenoemingsproces en de melding, et cetera.

Kortom, er is alle reden om het onderzoek van de commissie Sorgdrager zo niet volledig, dan toch in ieder geval grotendeels openbaar te maken.

Conclusie

In dit artikel hebben we het onderzoek van de commissie Sorgdrager over een mogelijke misstand bij het College voor de Rechten van de Mens kritisch geanalyseerd en beoordeeld aan de hand van een beoordelingskader dat voor een belangrijk deel is gebaseerd op het boek *Kapot* van De Vries en de Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek na een integriteits- of beveiligingsincident (BIPO). Tabel 4 bevat dat beoordelingskader en kort samengevat per onderdeel de beoordeling op basis van de analyse hierboven.

Bart Dekker

Tabel 4 *Beoordeling onderzoek commissie Sorgdrager*

Criterion	Oordeel	Toelichting
Vooronderzoek	Voldoet niet	<ul style="list-style-type: none"> – onduidelijk hoe en in hoeverre oriënterend onderzoek heeft plaatsgevonden – besluit tot volledig onderzoek niet verantwoord
Randvoorwaardelijke onafhankelijkheid	Voldoet	<ul style="list-style-type: none"> – opdrachtgever en commissie op afstand van te onderzoeken problematiek en van betrokkene en melders
Deskundigheid opdrachtnemer	Lijkt te voldoen	<ul style="list-style-type: none"> – diversiteit van relevante competenties – competenties inzake methoden en technieken niet duidelijk
Opdrachtverstrekking	Voldoet deels	<ul style="list-style-type: none"> – opdrachtformulering duidelijk, geeft richting aan onderzoek, zonder te veel op inhoud van beantwoording te sturen – opdrachtnemer niet belemmerd: eigen ruimte voor vragen, budget en tijd niet begrensd – scope opdracht en vraagstelling ontbreken – deadline en budget ontbreken – norm termijn wet/cao veelvoudig overschreden
Interpretatie en uitwerking opdracht	Voldoet niet	<ul style="list-style-type: none"> – oorspronkelijke opdrachtformulering ontbreekt – concrete vraagstelling ontbreekt – verbreding opdracht wordt niet verantwoord – begripsmatig onzorgvuldig
Onderzoeksopzet	Voldoet niet	<ul style="list-style-type: none"> – een goede verantwoording ontbreekt – geen verantwoording selectie, zelfselectie en non-respons geïnterviewden – geen verantwoording interviewtechniek en controle informatie – verantwoording analyse onduidelijk – geen verantwoording selectie en input experts hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden, maar wederhoor ook selectief met andere partijen – asymmetrie tussen betrokkene en melders niet geadresseerd – onduidelijk of vier-ogen-principe is toegepast
Normenkader en bevindingen	Voldoet niet	<ul style="list-style-type: none"> – expliciet normenkader ontbreekt – beoordelingsbenadering(en) onduidelijk – toepassing definitie misstand onzorgvuldig en onvolledig – verschuivingen in formulering onderdelen melding – kwalificaties en gehanteerde begrippen worden niet gedefinieerd, uitgelegd of toegelicht – bevindingen ontbreken: geen beschrijving of voorbeelden van concreet 'onbehoorlijk' gedrag – niet alle onderdelen van melding beoordeeld – risico van overdiagnose
Context	Voldoet niet	<ul style="list-style-type: none"> – geen heldere beschrijving en analyse van de context – onevenwichtigheid in behandeling van diverse betrokken partijen – geen belangenanalyse – context wordt onvoldoende meegewogen in beoordeling

Tabel 4 (Vervolg)

 criterium	 Oordeel	 Toelichting
Conclusies en aanbevelingen	Voldoet niet	<ul style="list-style-type: none"> – onduidelijk waarop conclusies zijn gebaseerd, want expliciet normenkader en bevindingen ontbreken – wel expliciet oordeel over betrokkene, RvA en ministerie, geen expliciet oordeel over melders – niet altijd duidelijke relatie tussen aanbevelingen en conclusies – argumentatie achter conclusies en aanbevelingen ontbreekt of is onder de maat – toepasbaarheid aanbevelingen twijfelachtig – oorspronkelijke vraagstelling wordt beantwoord, maar onvoldoende onderbouwd – het verbrede onderzoek is onsamenhangend, ondeugdelijk en onnavolgbaar
Transparantie en navolgbaarheid	Voldoet niet	<ul style="list-style-type: none"> – rapport is vertrouwelijk – in samenvatting ontbreekt essentiële informatie

We concluderen dat het onderzoek van de commissie op de meeste punten niet lijkt te voldoen aan de eisen die aan deugdelijk integriteitsonderzoek mogen worden gesteld. In de randvoorwaardelijke sfeer (onafhankelijkheid, deskundigheid, open opdrachtverstrekking) is dat waarschijnlijk wel redelijk het geval, maar in de verdere uitvoering nauwelijks.

Het gebruik van de termen ‘lijken’ en ‘waarschijnlijk’ geven uiting aan het voorbehoud dat de analyse en beoordeling in dit artikel noodzakelijkerwijs alleen gebaseerd zijn op de openbare samenvatting en niet op het volledige (vertrouwelijke) rapport.

Betekent dit dat het oordeel eigenlijk alleen van toepassing is op de samenvatting, en niet op het volledige onderzoek? Een samenvatting is een venster, in dit geval het enige venster, op het onderzoek. Via de samenvatting krijgen we een beeld van het onderzoek. We beoordelen dus niet zozeer de samenvatting, maar het beeld dat die samenvatting geeft van het onderzoek. Het is de verantwoordelijkheid van de onderzoeker die de samenvatting maakt, om ervoor te zorgen dat het beeld het onderzoek zo adequaat mogelijk representeert, en zo min mogelijk vertekening bevat.

De samenvatting is niet alleen een venster op het onderzoek, maar daar ook een spiegel van. De zorgvuldigheid waarmee de samenvatting is gemaakt, met de erin vervatte uitleg, feiten, argumentatie en oordelen, weerspiegelt, als het goed is, de zorgvuldigheid waarmee het onderzoeksrapport is gemaakt. Een rapport dat wel aan de eisen voldoet, maar een samenvatting als een misvormde spiegel niet, is een nauwelijks voorstelbare incongruentie.

Zeker niet in dit geval, omdat de samenvatting van het onderzoek van de commissie Sorgdrager een bijzondere status heeft. Normaal is de samenvatting onderdeel van of beschikbaar bij het rapport, zodat de lezer desgewenst zelf nadere informatie of onderbouwing in de hoofdttekst kan opzoeken of nagaan. Dat kan nu niet.

Bart Dekker

Bovendien is het uitsluitend de samenvatting, die de beeldvorming en de consequenties voor betrokkene, melders, College, Raad van Advies, minister en CRM zal bepalen. We mogen ervan uitgaan dat de commissie zich hiervan terdege bewust is geweest, en haar uiterste best heeft gedaan om het onderzoeksrapport adequaat samen te vatten.

In het nauwelijks denkbare geval dat dit allemaal niet zo is, dan onderstreept dat alleen maar te meer hoe noodzakelijk het is het rapport van de commissie Sorgdrager openbaar te maken. Daarmee kan antwoord worden verkregen op de hierboven bij het onderzoek gestelde vragen, is een finale toets op de kwaliteit van het onderzoek mogelijk en kan worden vastgesteld in hoeverre de samenvatting als venster en als spiegel misvormd is geweest.

Na de noodklok

Met zijn boek *Kapot* heeft De Vries de noodklok geluid over de staat van het integriteitsonderzoek in Nederland. Het is hoog tijd, zeker in een periode waarin meldingen over integriteitsschendingen en ongewenst gedrag aan de orde van de dag zijn, de discussie daarover verder op te voeren en ook beleidsmatig op te pakken.

We geven daarvoor bij wijze van afsluiting een aantal aanbevelingen mee:

- 1 Breng de BIPO en de relevante teksten in de CAO Rijk in overeenstemming met de Wet bescherming klokkenluiders, en met elkaar. Trek de eisen in BIPO en CAO Rijk gelijk: denk bijvoorbeeld aan de termijn tussen melding en kennisgeving, en eisen die aan een redelijk vermoeden van integriteitsschending worden gesteld, zodat niet te lichtvaardig tot een feitenonderzoek wordt overgegaan. Integreer het addendum over de melding misstand klokkenluiders in de hoofdttekst van de BIPO. Verduidelijk waar nodig de tekst: denk aan de strijdigheid over de vraag of de onderzoeker zich mag uitspreken over of er wel of niet sprake is van een integriteitsschending. Verwijs in de CAO Rijk naar de BIPO.
- 2 Bereik overeenstemming over een beoordelingskader zoals hierboven gepresenteerd, en maak die onderdeel van de BIPO en van andere richtlijnen voor integriteitsonderzoek. Gebruik de aldus aangepaste BIPO daadwerkelijk rijksbreed. Stel daarmee hogere eisen aan onderzoekers, ook aan onafhankelijke onderzoekscommissies, niet alleen op het gebied van kwaliteit, maar ook waar het gaat om termijnen en budget.
- 3 Kantel de stelregel die nu in de praktijk bij integriteitsonderzoek lijkt te gelden van ‘vertrouwelijkheid, tenzij’ meer naar ‘openbaar, tenzij’. Maak de overweging hierover afhankelijk van de context: de aard van de melding en de positie van de betrokkenen en melders. Optimaliseer, in het belang van navolgbaarheid, zinvolle opvolging en een transparante overheid, de informatie die openbaar wordt gemaakt.
- 4 Creëer een mogelijkheid om op goede gronden, bijvoorbeeld een redelijk vermoeden dat op belangrijke punten niet voldaan is aan de eisen van het beoordelingskader, een second opinion op integriteitsonderzoek te laten plaatsvin-

den. Dat geeft betrokkenen en melders een laagdrempeliger alternatief voor een gang naar de rechter en zet daarmee een extra prikkel op integriteitsonderzoekers om deugdelijk werk af te leveren.

Ondeugdelijk integriteitsonderzoek maakt, we herhalen De Vries nog maar eens, mensen kapot. Hun gedrag wordt op grond van rammelend onderzoek ten onrechte beoordeeld als niet integer, onbehoorlijk of ongewenst. Daar staat ook tegenover dat mensen die dat gedrag wel vertonen, daarmee door slecht integriteitsonderzoek kunnen weggelaten worden. Ondeugdelijk integriteitsonderzoek draagt zo ook niet bij aan het repareren en evenmin aan het voorkomen van de omstandigheden die ertoe de aanleiding vormen. Zorgen voor deugdelijk integriteitsonderzoek is helpen zorgen voor een deugdelijk werkklimaat.

Literatuur

- Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek na een integriteits- of beveiligingsincident (BIPO) met addendum 'Behandeling melding vermoeden misstand' vanwege EU Klokkenluidersrichtlijn 2019/1937, versie 1.1, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 17 juli 2023: <https://www.wetbeschermingklokkenluiders.nl/documenten/publicaties/2022/11/11/bipo>
- Besluit rechtspositie leden College voor de rechten van de mens: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031966/2020-01-01>
- Besluit van de plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid van 13 april 2023, houdende instelling van een commissie van onderzoek melding vermoeden van een misstand bij het College voor de Rechten van de Mens.
- CAO Rijk 2022-2024, 6 oktober 2022: <https://www.caorijk.nl/over-cao-rijk-en-acru/documenten/publicaties/2022/10/10/cao-rijk-2022-2024>
- De Ruig, L. (2019). De WODC-affaire: een kritische blik op het werk van de onderzoekscommissie-Hertogh. *Beleidsonderzoek Online*, juni, https://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2019/4/BO_2213-3550_2019_000_004_001
- De Vries, M. (2023). *Kapot: Hoe vilein is de deugindustrie?* Uitgeverij Blauwburgwal.
- Donders, Y., & Olde Monnikhof, M. (2012). Het College voor de Rechten van de Mens belicht, bewaakt, beschermt en bevordert mensenrechten in Nederland. *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, 37(6), 693-713.
- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2022-07-01>
- Oprichting van het College voor de rechten van de mens (Wet College voor de rechten van de mens), Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II* 2009/10, 32467, nr. 3.
- Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden.
- Samenvatting Rapport Commissie van onderzoek melding vermoeden van een misstand bij het College voor de Rechten van de Mens, juli 2024: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z11914&did=2024D28585
- Wet bescherming klokkenluiders, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2023-02-18>
- Wet College voor de rechten van de mens, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030733/2020-01-01>