

Toelichting regeling klokkenluiders Gemeente Boxmeer 2004.

Totstandkoming klokkenluidersregeling gemeenten

De gewijzigde Ambtenarenwet (kamerstuk 27 602, Stb.2003, 60) verplicht de overheidswerkgevers om een procedure vast te stellen ten behoeve van een ambtenaar die een misstand binnen de organisatie vermoedt en daar melding van wil maken.

De verplichting is opgenomen in artikel 125 van de Ambtenarenwet en ziet op “een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is”.

De gewijzigde Ambtenarenwet vormt daarnaast de grondslag voor openbaarmaking van nevenwerkzaamheden en melding van financiële belangen en effectentransacties. Datum van inwerkingtreding is 1 mei 2003.

Vooruitlopend op de wettelijke regeling hebben de LOGA-partners in artikel 15:2 CAR de verplichting tot het vaststellen van een klokkenluidersregeling en een beschermingsbepaling ten behoeve van ambtenaren en vertrouwenspersonen opgenomen. Bij die gelegenheid is ook een voorbeeldregeling klokkenluiders ontworpen. Verwezen wordt naar de ledenbrief van 9 mei 2001, kenmerk MARZ/CvA/2001002195.

De voorbeeldregeling is gebaseerd op de klokkenluidersregeling van de rijksoverheid (Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand).

De voorbeeldregeling is bij ledenbrief van 7 december 2001, kenmerk CvA/2001005382 aangepast. Dit hield onder meer verband met de instelling van een landelijk meldpunt voor de gemeenten, de Commissie klokkenluiders gemeentelijke overheid.

De voorbeeldregeling klokkenluiders is in juli 2003 opnieuw aangepast. Achtergrond daarvan is de dualisering en de wens om, in navolging van het rijk, een voorziening te treffen die het de ambtenaar mogelijk maakt zich rechtstreeks tot het externe meldpunt te wenden.

Het begrip klokkenluiden

Klokkenluiden is het verschijnsel dat werknemers bepaalde informatie vanuit en over hun organisatie aan buitenstaanders (bijvoorbeeld de pers) verschaffen om een misstand binnen die organisatie aan de kaak te stellen. In het spraakgebruik wordt met de term klokkenluiden ook bedoeld op werknemers die een misstand binnen de organisatie aan de kaak stellen.

Doel van de regeling

Doel van de klokkenluidersregeling is dat vermoedelijke misstanden snel bij de verantwoordelijke aan de orde worden gesteld, zonder negatieve gevolgen voor de medewerker die daartoe het initiatief neemt.

Voor de integriteit van het overheidsapparaat is het belangrijk dat ambtenaren eventuele misstanden intern aan de orde stellen. Gestreefd wordt naar een organisatiecultuur waarin op open wijze over normen en waarden in de specifieke werksituatie wordt gesproken. Zo wordt een gemeente de mogelijkheid geboden een vermoeden serieus te onderzoeken en adequate maatregelen te treffen. Vanaf het moment dat de ambtenaar zijn vermoeden aan het management kenbaar heeft gemaakt, is de organisatie verantwoordelijk voor de gesignaleerde problematiek. Het signaal dat duidt op een misstand –ernstig of minder ernstig – dient opgepakt en onderzocht te worden.

Van een dergelijk open bedrijfsklimaat zal niet altijd sprake zijn. De ambtenaar zal dan des te meer behoefte hebben aan een formele procedure met bijbehorende bescherming. Ook het

bevoegd gezag zal juist bij gevoelige kwesties behoefte hebben aan een regeling die duidelijk maakt hoe gehandeld moet worden.

Korte inhoud van de regeling

Van de ambtenaar wordt gevergd dat hij een vermoeden van een misstand eerst intern aan de orde stelt. Hij kan dit eventueel door een vertrouwenspersoon laten doen als hij niet wil dat zijn identiteit bekend wordt. Het college is gehouden binnen een korte termijn een standpunt in te nemen naar aanleiding van de melding. Is de ambtenaar niet tevreden over de behandeling door het college, dan kan hij zich wenden tot een extern meldpunt. Dit onderzoekt de melding en adviseert hierover aan het college. In uitzonderlijke gevallen kan de ambtenaar zich rechtstreeks tot het externe meldpunt wenden.

Rechtspositionele bescherming

Een ambtenaar die bij het melden van een misstand de klokkenluidersregeling volgt, handelt “zoals een goed ambtenaar betaamt” en geniet rechtspositionele bescherming op grond van artikel 15:2, tweede lid van de CAR en op grond van artikel 125a lid 4 van de Ambtenarenwet. Dit geldt evenzeer als het vermoeden achteraf onjuist blijkt te zijn. Op grond van de CAR geldt dezelfde bescherming voor de vertrouwenspersoon. De Ambtenarenwet stelt als vereiste voor bescherming dat de ambtenaar te goeder trouw is. Bescherming is alleen bedoeld voor ambtenaren die naar eer en geweten daadwerkelijk vermoeden dat er iets mis is binnen de organisatie. Voor situaties waarin bijvoorbeeld gefingeerde vermoedens worden gemeld met als doel een andere functionaris in een slecht daglicht te plaatsen of te beschadigen geldt de bescherming uiteraard niet. Een dergelijk misbruik van de procedure kan bestraft worden.

Een ambtenaar die zelf betrokkene is (geweest) bij een misstand en deze vervolgens meldt, kan vanwege zijn betrokkenheid (en niet vanwege het melden) met negatieve rechtspositionele gevolgen worden geconfronteerd.

Het naar buiten brengen van informatie

Een ambtenaar die tijdens, na of in plaats van het volgen van de procedure informatie aan buitenstaanders bekend maakt, bijvoorbeeld naar de pers “lekt”, loopt het risico op rechtspositionele maatregelen achteraf. Enerzijds heeft de ambtenaar, zoals iedere burger, vrijheid van meningsuiting. Anderzijds kan op grond van de Ambtenarenwet de vrijheid van meningsuiting van een ambtenaar beperkt worden indien “de goede vervulling van zijn functie of de goede vervulling van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid is verzekerd”.

Voorts geldt op grond van artikel 125a Ambtenarenwet een geheimhoudingsplicht ten aanzien van “hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard van de zaak volgt”.

Deze wettelijke normen vormen het kader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van het door de ambtenaar naar buiten brengen van informatie. Een ambtenaar die in het openbaar uitlatingen doet over een misstand kan niet per definitie plichtsverzuim worden verweten. Wat wel en niet gezegd mag worden is afhankelijk van de concrete situatie: de ernst van de zaak, de aard van de uiting, de betrachte zorgvuldigheid, de positie van de ambtenaar en dergelijke. De ambtenaar die geen gebruik maakt van een interne meldingprocedure zal daarvoor een dringende reden moeten kunnen aanvoeren.

Rol van de raad

Binnen een gemeente is goed voorstelbaar dat een ambtenaar, voorafgaand aan of in plaats van een melding bij zijn leidinggevende, een raadslid in vertrouwen neemt over zijn

vermoeden. Daarbij dient de ambtenaar te beseffen dat die vertrouwelijkheid op gespannen voet kan staan met de taak van de raad om het college te controleren. Het risico bestaat dat het raadslid zich geroepen voelt de kwestie in de raad aan de orde te stellen en daarmee openbaar te maken.

Artikelsgewijze toelichting

Aanhef

Ten gevolge van de dualisering is het college bevoegd tot het stellen van regels omtrent de rechtspositie en de ambtelijke organisatie. Daaronder vallen ook maatregelen in het kader van integriteitsbevordering. In overweging wordt gegeven om de raad vooraf te informeren over voorgenomen besluiten zoals het vaststellen van een regeling en het kiezen van een extern meldpunt. Het onderwerp integriteit heeft een brede betekenis en kan politiek zwaar wegen.

Artikel 1 Begripsbepalingen

- ambtenaar

De regeling hanteert een ruim ambtenaarbegrip. Het omvat medewerkers die op grond van een aanstelling of arbeidsovereenkomst werkzaam zijn, en daarnaast onder meer vrijwilligers van de brandweer en de ambtenaar van de burgerlijke stand. De gedachte hierachter is dat de laatstgenoemde groepen bekend kunnen zijn met eventuele misstanden en voldoende binding met de organisatie hebben. Stagiairs en uitzendkrachten vallen niet onder het begrip ambtenaar.

- vertrouwenspersoon

Er zijn geen wettelijke regels met betrekking tot de functie vertrouwenspersoon. De gemeente dient deze functie naar eigen inzicht te laten vervullen. In het kader van de klokkenluidersregeling vervult de vertrouwenspersoon met name de functie van adviseur van de ambtenaar en van doorgeefluik tussen ambtenaar en college. Denkbaar is dat een ambtenaar te rade gaat bij een vertrouwenspersoon als hij overweegt om een vermoeden te melden bij zijn leidinggevende, of als hij in een later stadium overweegt om door te gaan naar het externe meldpunt. Van belang daarbij is dat de ambtenaar en niet de vertrouwenspersoon bepaalt of een vermoeden van een misstand wordt gemeld. Voorts kan de vertrouwenspersoon een rol spelen als adviseur van de ambtenaar bij andere vragen op het gebied van integriteit. Voor een goede vervulling van deze functie wordt in het algemeen het volgende van belang geacht: vertrouwelijkheid, laagdrempeligheid, feitelijke bereikbaarheid, vermogen de vertrouwensfunctie van de andere functies te scheiden, objectiviteit en onafhankelijkheid. Sommige functionarissen, zoals een bestaande vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen, liggen van daaruit bezien meer voor de hand dan andere, zoals een directeur of een lid van de ondernemingsraad.

Desgewenst kan een vertrouwenspersoon van buiten de organisatie worden aangetrokken, zoals een oud-medewerker of oud-bestuurder. Uiteraard kunnen ook meerdere vertrouwenspersonen worden aangewezen.

- meldpunt

De gemeente kan zelf een meldpunt instellen of zich aansluiten bij een bestaand meldpunt, zoals de (landelijke) Commissie klokkenluiders gemeentelijke overheid of een regionaal meldpunt. Het meldpunt dient onafhankelijk te zijn.

- vermoeden van een misstand

Het vermoeden van een misstand moet betrekking hebben op de gemeentelijke organisatie. Dat omvat niet alleen de ambtelijke organisatie van de gemeentelijke diensten en bedrijven maar ook bestuurders en raadsleden. Als voorbeeld kan genoemd worden diefstal, fraude of omkoping van functionarissen of bestuurders, veiligheidsgevaarlijke situaties, opzettelijk

verkeerd uitvoeren van regels of opzettelijke misleiding. Ook lichtere gevallen, zoals diefstal van kantoor materiaal, valt onder de regeling. Indien een ambtenaar een kleine misstand door middel van een melding aankaart kan dat er op wijzen dat de organisatiecultuur niet voldoende open is of de leiding niet adequaat reageert op verkeerd gedrag. Dat kan voor het college aanleiding zijn tot het treffen van maatregelen, juist om zwaardere misstanden te voorkomen.

Beleidskeuzes die door de ambtenaar onjuist worden geacht vallen in beginsel niet onder de definitie. In beginsel, omdat denkbaar is dat achter een beleidskeuze een misstand schuilgaat. Rechtspositionele conflicten vallen evenmin onder de definitie van misstand. Ook mag de ambtenaar geen persoonlijk gewin hebben bij het melden.

Voor misdrijven geldt in eerste instantie artikel 162 Wetboek van Strafvordering. Op grond hiervan dient een ambtenaar aangifte te doen van een misdrijf waarvan hij bij het uitoefenen van zijn functie weet heeft gekregen. Het is niet de bedoeling dat een ambtenaar zelfstandig beslist tot het doen van aangifte. Hij dient de ambtelijke leiding (of een vertrouwenspersoon) onmiddellijk te waarschuwen. Dat kan (maar hoeft niet) door middel van de klokkenluidersregeling. In beide gevallen zal de melding van een misdrijf voor de organisatie aanleiding zijn om zowel aangifte te doen als intern orde op zaken te stellen.

Artikel 2 Interne melding

Het uitgangspunt van de klokkenluidersregeling is dat het college in staat wordt gesteld zelf maatregelen te nemen naar aanleiding van een melding. De meest gebruikelijke weg is melding via een leidinggevende. In sommige situaties zal de ambtenaar de voorkeur geven aan melding via een vertrouwenspersoon. Te denken valt aan de situatie dat de leidinggevenden betrokken zijn bij de misstand, de ambtenaar zijn identiteit geheim wil houden of het college betrokken is bij de misstand. In het laatste geval zal de vertrouwenspersoon uit kunnen wijken naar een van de andere leden van het college, de burgemeester of eventueel een raadslid.

Indien het college een onderzoek instelt zal direct contact met de meldende ambtenaar soms wenselijk zijn. Wil de ambtenaar zijn identiteit echter geheim houden dan zal de vertrouwenspersoon namens hem inlichtingen kunnen verstrekken ten behoeve van het onderzoek.

Artikel 3 Standpunt

Het college zal binnen zes weken een standpunt ingenomen moeten hebben. Vastgesteld zal worden of de melding gefundeerd is en zo ja, welke maatregelen dienen te worden genomen om de misstand op te heffen of herhaling te voorkomen. Soms zal dit niet binnen zes weken niet mogelijk zijn omdat de zaak nader onderzoek vergt. Het is aan te bevelen om bij het bericht van verdaging een voorlopig standpunt uit te dragen en/of over tot het dusver gedane onderzoek te rapporteren. De ambtenaar dient te kunnen beoordelen of zijn melding serieus wordt onderzocht.

Het standpunt kan ook procedureel zijn, bijvoorbeeld de vaststelling dat het een klacht van een burger betreft en een doorverwijzing naar de juiste procedure.

Artikel 4 Het meldpunt

Uit het kopje 'Externe procedure' blijkt dat het meldpunt een externe instantie of persoon dient te zijn. Het meldpunt dient vrij te zijn in de oordeelsvorming. Gaat het om een commissie dan dienen de leden (in ieder geval de voorzitter) extern te zijn, dus niet onder verantwoordelijkheid van de gemeente te staan. Een raadslid komt dus niet in aanmerking. De werkwijze van het meldpunt en de gemeentelijke klokkenluidersregeling dienen op elkaar afgestemd te zijn. Het meldpunt zal secretariael ondersteund moeten worden. Indien men

overweegt een secretaris uit de gemeentelijke organisatie daarvoor aan te trekken dient men zich goed te realiseren welke consequenties deze nevenfunctie voor de ambtenaar kan hebben. De secretaris zal immers de beschikking krijgen over gevoelige informatie die uitsluitend ter kennisneming van het meldpunt dient te blijven.

Voor de gemeenten is door het LOGA een commissie van deskundigen ingesteld, de Commissie klokkenluiders gemeentelijke overheid, waarbij veel gemeenten zich hebben aangesloten. Deze commissie is samengesteld uit leden die het vertrouwen genieten van zowel werkgever als werknemersorganisaties, waarmee een zo evenwichtig mogelijke afweging van belangen wordt nagestreefd.

Artikel 5 Melding bij het meldpunt

Hoofregel is dat een ambtenaar zijn vermoeden van een misstand bij het externe meldpunt meldt als hij de interne procedure heeft doorlopen en deze niet tot een voor hem bevredigend resultaat heeft geleid. Dat zal het geval kunnen zijn als de ambtenaar binnen de termijn van zes weken geen enkel bericht van het college heeft ontvangen. De ambtenaar zal zich ook tot het meldpunt kunnen wenden als het college het bestaan van een misstand niet heeft erkend of als de door het college genomen maatregelen de misstand naar de mening van de ambtenaar niet (zullen) opheffen.

De ambtenaar dient binnen redelijke termijn te melden. Wat redelijk is, is ter beoordeling van het meldpunt en afhankelijk van de omstandigheden. Zo kan een half jaar nog een redelijke termijn zijn in bijvoorbeeld de situatie dat het college heeft toegezegd binnen die termijn maatregelen te nemen maar dat heeft nagelaten.

De ambtenaar kan het meldpunt verzoeken zijn identiteit niet bekend te maken. Aanmelding via de vertrouwenspersoon is bij de externe procedure niet mogelijk.

Artikel 5a Rechtstreekse melding bij het meldpunt

Dit artikel vormt een uitzondering op het principe dat eerst intern wordt gemeld. Het biedt de ambtenaar de mogelijkheid zich tot het externe meldpunt te wenden zonder de interne procedure gevolgd te hebben. Er dient dan sprake te zijn van zwaarwegende belangen die het volgen van de interne procedure onwenselijk maken. Het meldpunt oordeelt vervolgens of er inderdaad sprake is van dergelijke belangen. Zoniet dan kan de ambtenaar geadviseerd worden de zaak alsnog intern aanhangig te maken.

Bij de behandeling van de wijzigingen in de Ambtenarenwet is vanuit het parlement aangedrongen op deze rechtstreekse toegang. In navolging van de klokkenluidersregeling die het rijk hanteert voorziet de gemeentelijke voorbeeldregeling nu ook in de mogelijkheid van rechtstreekse toegang.

Er zal overigens niet snel sprake zijn van zwaarwegende belangen die er aan in de weg staan dat een ambtenaar zijn melding eerst bij het college aanbrengt. De inschatting van een ambtenaar dat een interne melding niet zinvol is, bijvoorbeeld omdat het college zelf betrokken zou zijn bij de misstand, is op zichzelf niet voldoende om rechtstreeks toegang tot het meldpunt te hebben. In beginsel moet het college immers de gelegenheid krijgen om zijn visie te formuleren ten aanzien van een vermoedelijke misstand en daarmee zijn verantwoordelijkheid te nemen. Indien er objectief gezien sprake is van een risico dat binnen de organisatie eventueel bewijsmateriaal zal worden vernietigd naar aanleiding van een interne melding, kan dat een reden zijn voor rechtstreekse melding bij het meldpunt.

Een zwaarwegend belang zal ook aanwezig kunnen zijn indien er bij de ambtenaar gegronde vrees bestaat dat hij in zijn positie wordt bedreigd indien hij de zaak intern aanhangig maakt. De spoedeisendheid van de zaak is geen argument voor rechtstreekse melding bij het meldpunt. Indien er met spoed dient te worden opgetreden ligt een interne melding meer voor de hand, omdat het college de bevoegdheid heeft maatregelen te nemen, terwijl een meldpunt

slechts adviseert.

De vertrouwenspersoon kan een adviserende rol spelen in het geval een ambtenaar overweegt rechtstreeks toegang te zoeken bij het meldpunt.

Artikel 6 Ontvangstbevestiging en onderzoek

Het meldpunt bevestigt de ontvangst van een melding aan de ambtenaar.

Behandeling van een melding zal vaak betekenen dat het meldpunt een onderzoek instelt.

Dit artikel regelt onder meer de informatievoorziening van het college naar het meldpunt. Het college kan daarbij aangeven welke informatie door het meldpunt vertrouwelijk behandeld moet worden. Het meldpunt dient zorg te dragen voor vertrouwelijkheid door onder meer een beveiligde opslag van gegevens. De ambtenaar van wie de melding afkomstig is heeft geen recht op inzage van de door het college verstrekte informatie.

Afhankelijk van de zaak kan een onderzoek door het meldpunt oriënterend of diepgaander zijn. Het meldpunt kan personen horen in het kader van het onderzoek. Het meldpunt kan ook onderzoek aan een deskundige (bijvoorbeeld een accountant) opdragen, of het college adviseren om een dergelijk onderzoek in (laten) te stellen.

Artikel 7 Niet ontvankelijkheid

Bij de ontvangst van een melding beoordeelt het meldpunt of de klokkenluidersregeling van toepassing is aan de hand van de begripsbepalingen in artikel 1. Is degene die een melding doet geen ambtenaar in de zin van de regeling dan is de regeling niet van toepassing. In het geval de melding bij de Commissie klokkenluiders gemeentelijke overheid wordt gedaan zal worden nagegaan of de betreffende gemeente zich heeft aangesloten bij de commissie. Voor de toepasselijkheid van de regeling moet er sprake zijn van een vermoeden van een misstand zoals bedoeld in de regeling. Zo dient de vermoedelijke misstand op redelijke gronden gebaseerd te zijn en betrekking te hebben op de gemeentelijke organisatie.

Artikel 7 bepaalt dat een melding niet ontvankelijk is indien de misstand niet van voldoende gewicht is. Deze eis geldt alleen voor de procedure bij het externe meldpunt. Criteria voor 'gewichtigheid' van een misstand zijn niet eenvoudig te geven. Er zal zich in de toekomst op dat punt wellicht enige jurisprudentie ontwikkelen door adviezen van de Commissie klokkenluiders gemeentelijke overheid en de Commissie Integriteit Rijksoverheid.

Bij de ontvankelijkheidstoets beoordeelt het meldpunt voorts of de ambtenaar te werk is gegaan volgens de gemeentelijke klokkenluidersregeling. Is de interne procedure door de ambtenaar niet gevolgd, en zijn er geen zwaarwegende belangen om van de interne procedure af te zien, dan zal het meldpunt de melding niet ontvankelijk verklaren. De ambtenaar kan de melding dan desgewenst alsnog intern aanhangig maken.

Het is mogelijk dat het meldpunt pas na onderzoek naar de feiten een uitspraak kan doen over de ontvankelijkheid van een melding.

Het oordeel van het meldpunt dat een ambtenaar niet ontvankelijk is, is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Ook tegen een advies van het meldpunt aan het college staat geen bezwaar en beroep open.

Artikel 8 Inhoudelijk advies meldpunt

Het meldpunt is een adviserende instantie. De uiteindelijke beslissing omtrent het vermoeden van een misstand wordt genomen door het college.

Het advies van het meldpunt is zwaarwegend en wordt openbaar gemaakt. Daardoor kan er ook buiten de gemeentelijke organisatie kennis van worden genomen. Openbaarmaking

geschiedt met inachtneming van het eventueel vertrouwelijke karakter van bepaalde informatie. Een ‘ter zake geldende wettelijke bepaling’ is bijvoorbeeld artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht. Dit artikel schrijft voor dat een persoon of instelling die betrokken is bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan een geheimhoudingsplicht heeft ten aanzien van vertrouwelijke gegevens waarover hij beschikking krijgt.

De Commissie klokkenluiders gemeentelijke overheid kan adviezen bekend maken door middel van publicatie in VNG-magazine en op de websites van de VNG en de betrokkene vakcentrales.

Het meldpunt kan afzien van openbaarmaking indien zwaarwegende belangen zich daartegen verzetten. Te denken valt aan de situatie dat het meldpunt het college adviseert een strafrechtelijk onderzoek in te laten stellen. Openbaarmaking van dat advies zou er toe kunnen leiden dat bewijsmateriaal binnen de dienst wordt vernietigd.

Artikel 9 Nader standpunt

Het college dient binnen twee weken na advisering door het meldpunt een nader standpunt omtrent het vermoeden van een misstand in te nemen. Dat standpunt kan bijvoorbeeld inhouden dat het advies om een nader onderzoek in te stellen wordt opgevolgd, of dat bepaalde maatregelen zullen worden genomen.

Heeft de ambtenaar er voor gekozen om zijn identiteit niet bekend te maken dan geschiedt berichtgeving van het college aan de ambtenaar via het meldpunt. De vertrouwenspersoon speelt in de externe procedure formeel geen rol.