

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Stichting van de Arbeid
Postbus 90405
2509 LK DEN HAAG

Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
Postbus 556
2501 CN DEN HAAG

APS
AAR

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Kenmerk
2008-0000541998

Datum 13 november 2008

Betreft adviesaanvraag klokkenluiders in de publieke en private sector

Graag wil het kabinet uw advies over de mogelijke oprichting/inrichting van een centraal meldpunt klokkenluiders voor zowel de publieke als de private sector. De aanleiding tot deze adviesaanvraag is de volgende.

De Tweede Kamer heeft tijdens het Algemeen Overleg over de Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector op 28 mei 2008 de wens geuit om niet alleen de klokkenluidersregelingen in de publieke sector te verbeteren, maar ook die in de private sector.¹ Daartoe heeft de Kamer op 10 juni jl. naast de motie De Pater-van der Meer ook de motie Heijnen aangenomen.² De motie Heijnen verzoekt het kabinet *behalve* een concreet actieplan voor de publieke sector *ook* – in samenwerking met werkgevers en werknemers – een concreet actieplan voor de private sector op te stellen, beide zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen en de Kamer hierover voor het einde van dit jaar te informeren. Tevens bevat de motie de wens van de Kamer om te komen tot één herkenbaar onafhankelijk meldpunt klokkenluiders voor zowel de publieke als de private sector.

Paragraaf 1 van deze adviesaanvraag gaat nader in op de mogelijkheid van een onafhankelijk meldpunt. Paragraaf 2 en 3 bevatten een korte schets van de maatregelen die het kabinet voor ogen staan ter bevordering van de bescherming van klokkenluiders in de publieke sector en in de private sector. Wat laatstgenoemde maatregelen betreft verneemt het kabinet graag ook hierover het oordeel van de Stichting.

1. Onafhankelijk meldpunt klokkenluiders publieke - en private sector

Het uitgangspunt bij het melden van misstanden is dat ambtenaren en werknemers die een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een

¹ De minister van BZK heeft op 15 april 2008 het evaluatieonderzoek aan de Tweede Kamer aangeboden. TK 2007-2008, 28 844, nr. 13

Zie ook de brief van de minister van BZK van 22 mei 2008 met maatregelen ter bevordering van intern melden van misstanden en ter verbetering van de situatie van klokkenluiders, TK 28 844, nr. 14. Zie voorts de stukken van het AO: TK 2007-2008, 31 200 VII en 28 844, nr. 20

² TK 28 844, nrs. 17 en 19. De motie De Pater-van der Meer verzoekt de regering meer specifiek voorstellen te doen om de positie van klokkenluiders in het arbeidsrecht te versterken.

Datum

13 november 2008

Kenmerk

2008-0000541998

misstand hebben, dat eerst intern binnen de eigen organisatie melden. Hierdoor krijgt de werkgever de mogelijkheid om eerst zelf orde op zaken te stellen. Daarvoor moeten ambtenaren en werknemers in staat gesteld worden om in de eerste lijn (intern) vermoedens van misstanden te kunnen melden, eventueel bij een vertrouwenspersoon en desgewenst daadwerkelijk vertrouwelijk. Daarnaast is het van belang dat ambtenaren en werknemers zonedig ook extern, desgewenst vertrouwelijk, hun verhaal kunnen doen om vermoedens van misstanden te kunnen melden. Dit kan zich voordoen in uitzonderlijke situaties indien redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat eerst intern gemeld wordt, maar ook in situaties waarin een reactie op de interne melding uitblijft of de melder anderszins geen gehoor vindt na zijn interne melding.

Ons land beschikt over vele instanties en toezichthouders die zowel in de private als publieke sector misstanden kunnen onderzoeken. Naast de politie en het Openbaar Ministerie valt onder andere te denken aan de Inspecties, de OPTA, de AFM, de NMA en de Algemene Rekenkamer. Al deze instanties hebben vanuit verschillende disciplines een eigen invalshoek bij het onderzoeken van meldingen. Naast deze bestaande instanties en toezichthouders zou naar het oordeel van het kabinet een centraal meldpunt voor (potentiële) klokkenluiders in zowel de publieke als private sector goed denkbaar zijn vanuit de basisgedachte dat ambtenaren en werknemers hun vermoedens van misstanden veilig, vertrouwd en eenvoudig moeten kunnen melden.

Een centraal meldpunt, duidelijk herkenbaar en onafhankelijk, biedt bovendien het voordeel dat de expertise op dit terrein gebundeld kan worden. Naar het oordeel van het kabinet is tevens denkbaar dat het landelijk meldpunt naast de functie van meldpunt, ook advies- en verwijstaken op zich neemt naar het voorbeeld van het Britse 'Public Concern at Work'.³ Dat betekent dat potentiële melders zo nodig met hun vragen bij het meldpunt terecht kunnen. Ze kunnen er hun verhaal doen en vervolgens onafhankelijk advies inwinnen. Dat advies kan tevens een verwijzing inhouden, bijvoorbeeld naar de vertrouwenspersoon in het betrokken bedrijf of de betrokken bedrijfstak, als mocht blijken dat niet intern is gemeld. Resultaat daarvan zal waarschijnlijk dikwijls zijn dat potentiële melders besluiten alsnog het vermoeden intern aan de orde te stellen. Een verhaal van een potentiële melder – met voldoende zwaarwegende argumenten - zou er ook toe kunnen leiden dat het tot een officiële melding bij het meldpunt komt, die vervolgens moet worden onderzocht. Wanneer het landelijk meldpunt behalve meldpunt ook advies- en verwijspunt zal kunnen zijn, vindt bundeling van taken plaats en wordt onnodige versnippering voorkomen. Datzelfde voordeel vloeit vanzelfsprekend ook voort uit het gezamenlijk optrekken van de publieke en de private sector. Met een centraal meld-, advies en verwijspunt voor de publieke en private sector kan tevens de (verdere) ontwikkeling van het normatieve kader voor beide sectoren beter op elkaar worden afgestemd en zal ook de kenbaarheid van de normen zijn gediend.

³ In de brief aan de Tweede Kamer van 18 december 2007 is een onderzoek aangekondigd naar de mogelijke instelling van een advies- en verwijspunt naar het voorbeeld van het Britse 'Public Concern at Work'. Dat onderzoek is inmiddels afgerond. De conclusie is dat het instellen van een advies- en verwijspunt in Nederland inderdaad een nuttige functie kan vervullen.

Graag verneemt het kabinet uw advies over de mogelijke oprichting van een onafhankelijk meldpunt. Daarbij is ook van belang de vraag hoe de structuur en de bevoegdheden van een eventueel op te richten meldpunt eruit zouden kunnen zien.

Datum
13 november 2008
Kenmerk
2008-0000541998

2. Overige maatregelen voor de publieke sector

In de publieke sector beogen regelingen voor het melden van vermoedens van misstanden bij te dragen aan de integriteit en het goed functioneren van overheidsorganisaties. Het faciliteren en ondersteunen van het melden van vermoedens van misstanden moet bijdragen aan het vertrouwen van de burger in de overheid. De burger moet er immers op kunnen vertrouwen dat de overheid te allen tijde open en eerlijk is. De klokkenluidersregelingen in de publieke sector die mede steunen op beginselen als transparantie en openbaarheid, spelen dan ook een sleutelrol binnen het integriteitsbeleid.

Naast de plannen met betrekking tot het meldpunt 'publiek en privaat' ziet de minister van BZK mogelijkheden om al in 2009 maatregelen te nemen met betrekking tot de onder haar gezagsbereik vallende sectoren Rijk en Politie, waardoor drempels worden weggenomen voor het intern melden en de bescherming van ambtelijke klokkenluiders wordt verbeterd. De Tweede Kamer heeft hierop ook expliciet aangedrongen in de motie Heijnen. Aan de uitwerking is afgelopen maanden gewerkt. Defensie is aangehaakt bij dit proces. Dit zal resulteren in een nieuwe regeling voor Rijk, Politie en Defensie.

Nieuwe regeling voor Rijk, Politie en Defensie

In de conceptregeling wordt o.a. de kring van meldingsgerechtigden uitgebreid, waardoor behalve ambtenaren (in actieve dienst) ook gewezen ambtenaren en personen die anders dan op basis van een aanstelling binnen de organisatie werkzaam zijn (zoals uitzendkrachten) een melding kunnen doen. Voorts wordt de definitie van het begrip misstand verruimd, waardoor de toegankelijkheid en werkingssfeer van de regeling worden vergroot. Daarnaast wordt het daadwerkelijk *vertrouwelijk* kunnen melden bij de vertrouwenspersonen ingevoerd. In dat geval wordt de identiteit van de melder afgeschermd.⁴ Op het vlak van rechtsbescherming wordt een nieuwe voorziening opgenomen die samenhangt met het gedeeltelijk of in bepaalde gevallen geheel vergoeden van daadwerkelijke proceskosten/kosten voor rechtsbijstand voor de melder. De regeling is in concept gereed en zal naar verwachting – na overleg met de vakorganisaties en advisering door de Raad van State – medio 2009 in werking kunnen treden.

3. Overige maatregelen voor de private sector

Ook in de private sector zullen werknemers op adequate en veilige wijze melding moeten kunnen doen van eventuele vermoedens van misstanden in de onderneming waarin zij werkzaam zijn. Meer algemeen is de bescherming van de onderneming daarbij een belangrijk uitgangspunt. Vertrouwelijkheid van informatie en geheimhoudingsverplichtingen wegen zwaar binnen de private onderneming. Het richtsnoer voor het handelen van de werknemer wordt primair

⁴ Overigens is de vertrouwelijkheid niet absoluut. Wanneer sprake is van vermeende strafbare feiten en een strafrechtelijk onderzoek volgt, kan de melder worden aangemerkt als getuige.

Datum
13 november 2008
Kenmerk
2008-0000541998

gevormd door het ondernemingsbelang. Het doorbreken van de vertrouwelijkheid die er binnen de arbeidsverhouding bestaat, is alleen toegestaan als een zwaarwegend (maatschappelijk) belang in het geding is. Een zorgvuldige melding komt daarbij (ook) het ondernemingsbelang ten goede. Alleen indien de werknemer zorgvuldig en te goeder trouw handelt, is bescherming geboden conform het gestelde in de gedragscode 'Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen'.

Implementatie STAR-gedragscode/meer vertrouwenspersonen

De door de Stichting van de Arbeid in juni 2003 opgestelde gedragscode biedt zowel werkgevers als werknemers houvast bij de te volgen procedure voor het omgaan met vermoedens van misstanden. De gedragscode geeft voldoende aanknopingspunten voor invulling van beginselen van goed werkgever- en werknemerschap.

Het beginsel van goed werkgeverschap brengt met zich mee dat de te goeder trouw en zorgvuldig handelende klokkenluider/werknemer niet vanwege zijn melding mag worden benadeeld in zijn rechtspositie. Het zorgvuldig melden van een misstand kan evenmin reden zijn voor ontslag door CWI of rechter. Naar het oordeel van het kabinet is de bestaande arbeidsrechtelijke bescherming daarmee toereikend.

Door het volgen van de gedragscode kunnen organisaties een juiste invulling geven aan goed werkgeverschap en goed werknemerschap. Gebleken is echter dat de implementatie van de gedragscode nog te wensen overlaat (Evaluatie zelfregulering klokkenluidersprocedures, Ecorys, 2006). Slechts 10% van de Nederlandse ondernemingen blijkt een klokkenluidersprocedure te hebben en ook van de oorspronkelijke gedachte om de gedragsregels bij CAO te implementeren is weinig terecht gekomen. Van de 120 onderzochte CAO's bleken slechts 2 CAO's een klokkenluidersregeling te omvatten.

In de gedragscode van de STAR hebben vertrouwenspersonen een belangrijke rol bij het veilig en vertrouwelijk kunnen melden van een misstand. Zij kunnen er op toezien dat binnen de onderneming sprake is van een zorgvuldige behandeling van de melding (termijnen e.d.) en een zorgvuldige bejegening van de melder. Vertrouwenspersonen vervullen derhalve een belangrijke rol in het meekijken naar de wijze waarop de melding binnen de onderneming wordt afgehandeld. Hoewel het aantal vertrouwenspersonen in ondernemingen toeneemt, blijkt echter dat nog niet in alle ondernemingen een beroep gedaan kan worden op vertrouwenspersonen (volgens een meting in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet in ca. 53% van de ondernemingen).

Het kabinet acht het van belang voor de bescherming van werknemers dat in beginsel iedere werknemer zich zou moeten kunnen wenden tot een vertrouwenspersoon en ziet graag dat ondernemingen toegroeien naar een volledige dekkingsgraad door binnen het eigen bedrijf of op sectoraal niveau meer vertrouwenspersonen aan te stellen voor het melden van misstanden. In dat kader verneemt het kabinet graag op welke wijze de Stichting kan bijdragen om dat doel te bereiken.

Het kabinet hecht er aan dat gestreefd wordt naar een volledige implementatie van de gedragscode en roept de Stichting op om dat te bevorderen, ervan uitgaande dat ook de Stichting het principe van zelfregulering nog steeds onderschrijft.

Datum
13 november 2008

Kenmerk
2008-0000541998

4. Ten slotte

Graag ontvangen wij uw advies over een mogelijk op te richten onafhankelijk meldpunt en de reactie van de Stichting met betrekking tot de implementatie van de STAR-gedragcode uiterlijk op 15 februari 2009. Het kabinet geeft de Stichting en de ROP hierbij in overweging om de totstandkoming van het advies te coördineren.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

Mevrouw dr. G. ter Horst

DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID,

J.P.H. Donner