



PROVINCIAAL BLAD VAN LIMBURG 2009/91

Officiële naam regeling: regeling Procedure en bescherming bij melding van vermoedens van misstanden
Citeertitel: regeling Procedure en bescherming bij melding van vermoedens van misstanden
Naam ingetrokken regeling: de Procedureregeling melding misstand provincies
Besloten door: College van Gedeputeerde Staten
Onderwerp: Integriteit
Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd: Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies
Datum inwerkingtreding: met ingang van de dag na de datum van plaatsing in het Provinciaal Blad
Looptijd regeling: van tot
Verantwoordelijke afdeling: Bedrijfsvoering

Gedeputeerde Staten van Limburg,

maken ter voldoening aan het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht en het bepaalde in de Provinciewet, bekend dat, zij gelet op hetgeen door het IWV met de bonden in het SPA is besproken, in hun vergadering van 8 december 2009 hebben besloten

de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies te wijzigen en de regeling Procedure en bescherming bij melding van vermoedens van misstanden vast te stellen.

A. WIJZIGING COLLECTIEVE ARBEIDSVOORWAARDENREGELING PROVINCIES (CAP)

Tekstvoorstel wijziging artikel F.1, elfde lid

Artikel F.1, elfde lid, komt als volgt te luiden:

11. Gedeputeerde staten stellen, met inachtneming van de hierover in het SPA gemaakte afspraken, een procedure vast voor het omgaan met vermoedens van misstanden in de provinciale organisatie, die leven bij personen die bij de provincie werkzaam zijn of zijn geweest. Zij regelen de bescherming van de ambtenaar bij melding van vermoedens van misstanden.

Tekstvoorstel wijziging toelichting op artikel F.1, elfde lid

De laatste alinea van de toelichting op artikel F.1 komt als volgt te luiden:

De Ambtenarenwet verplicht tenslotte de provincies voorschriften vast te stellen betreffende een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de provinciale organisatie. Het elfde lid bepaalt dat gedeputeerde staten een procedure vaststellen voor het melden van dergelijke vermoedens door personen die bij de provincie werken of gewerkt hebben en dat zij regels stellen voor de bescherming van de ambtenaar die vermoedens van misstanden meldt. Met de bonden in het SPA is een Regeling procedure en bescherming bij melding van vermoedens van een misstand afgesproken.

Tekstvoorstel nieuwe regeling met toelichting

Artikel 1 Definities

1. In deze regeling wordt verstaan onder:
 - a. vermoeden van een misstand: een vermoeden van
 - schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels;
 - een gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu;
 - een onbehoorlijke wijze van functioneren die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst;
 - b. vertrouwenspersoon: de persoon die als zodanig door de provincie is aangewezen;
 - c. de commissie: de commissie integriteit provincies, bedoeld in artikel 6;
 - d. CAP: Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies.
2. Tot een misstand wordt niet gerekend een handeling of besluit inzake de rechtspositie van degene die een vermoeden van een misstand meldt.
3. Voor de toepassing van de artikelen 2 tot en met 12 wordt degene die anders dan op basis van een ambtelijke aanstelling of een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht bij de provincie werkzaam is, gelijkgesteld met een ambtenaar in dienst van de provincie.

Artikel 2 Interne melding

1. De ambtenaar die een vermoeden van een misstand in de provinciale organisatie wil melden doet dat bij zijn direct leidinggevende of, als het vermoeden van een misstand betrekking heeft op zijn direct leidinggevende, bij zijn naast hogere leidinggevende. Indien de ambtenaar melding aan een van zijn leidinggevendens niet wenselijk acht kan hij een vermoeden van een misstand in de provinciale organisatie melden bij een vertrouwenspersoon.
2. De gewezen ambtenaar die een vermoeden van een misstand in de provinciale organisatie wil melden doet dit bij een vertrouwenspersoon. Hij doet dit uiterlijk binnen twaalf maanden na zijn ontslag bij de provincie. Melding kan alleen worden gedaan indien hij als ambtenaar bij de provincie kennis heeft gekregen van een vermoeden van een misstand in de provinciale organisatie. Voor de toepassing van de artikelen 3 tot en met 12 wordt onder ambtenaar mede verstaan de gewezen ambtenaar die overeenkomstig deze regeling een vermoeden van een misstand in de provinciale organisatie meldt.
3. De vertrouwenspersoon bij wie overeenkomstig het eerste of tweede lid een melding is gedaan, maakt de identiteit van de ambtenaar of gewezen ambtenaar die de melding heeft gedaan, op diens verzoek niet bekend.

Artikel 3 Behandeling interne melding

1. De leidinggevende of de vertrouwenspersoon stelt de provinciesecretaris onverwijld op de hoogte van een bij hem gemeld vermoeden van een misstand in de provinciale organisatie en van de datum waarop de melding is ontvangen.
2. De provinciesecretaris
 - a. informeert gedeputeerde staten over de melding;
 - b. stuurt een schriftelijke bevestiging van de ontvangst van de melding aan de ambtenaar die de melding heeft gedaan of, in voorkomend geval, aan de vertrouwenspersoon die hem ingevolge het eerste lid van de melding op de hoogte heeft gesteld;
 - c. informeert de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft over de melding, tenzij daardoor het onderzoeksbelang kan worden geschaad;
 - d. zorgt ervoor dat onverwijld een onderzoek naar aanleiding van de melding van een vermoeden van een misstand wordt gestart en dat dit onderzoek niet wordt verricht door een persoon die betrokken is of is geweest bij de vermoede misstand waarop de melding betrekking heeft;
 - e. zorgt ervoor dat de identiteit van de ambtenaar die overeenkomstig het bepaalde in artikel 2 een melding heeft gedaan, niet verder bekend wordt dan noodzakelijk is voor de behandeling van de melding.
3. Als toepassing is gegeven aan artikel 2, derde lid, stuurt de vertrouwenspersoon de ontvangstbevestiging door aan de ambtenaar.

4. Indien de melding betrekking heeft op de provinciesecretaris wijzen gedeputeerde staten voor de uitvoering van diens taken op grond van dit artikel een vervanger aan.

Artikel 4 Oordeel naar aanleiding van de interne melding

1. Binnen acht weken na de melding van een vermoeden van een misstand in de provinciale organisatie stellen gedeputeerde staten de ambtenaar of, in voorkomend geval, de vertrouwenspersoon, alsmede de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft, schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek, van hun oordeel daarover en van de eventuele consequenties die zij daaraan verbinden.
2. De in het eerste lid genoemde termijn van acht weken kan met maximaal vier weken worden verlengd. De ambtenaar of, in voorkomend geval, de vertrouwenspersoon, alsmede de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft, worden daarvan schriftelijk in kennis gesteld.

Artikel 5 Externe melding

1. De ambtenaar kan het vermoeden van een misstand in de provinciale organisatie melden bij de commissie, indien:
 - a. hij het niet eens is met het oordeel, bedoeld in artikel 4;
 - b. hij geen oordeel heeft ontvangen binnen de termijnen, bedoeld in artikel 4.
2. De ambtenaar doet de melding schriftelijk binnen zes weken na ontvangst van het oordeel, bedoeld in artikel 4, dan wel binnen zes weken na afloop van de in artikel 4 bedoelde termijnen als hij binnen die termijnen het oordeel niet heeft ontvangen.
3. In afwijking van het bepaalde in artikel 2 kan de ambtenaar een vermoeden van een misstand in de provinciale organisatie rechtstreeks schriftelijk melden bij de commissie, indien zwaarwegende belangen toepassing van dat artikel in de weg staan. Het bepaalde in de tweede en derde volzin van artikel 2, tweede lid, is van toepassing.

Artikel 6 De commissie integriteit provincies

Er is een commissie integriteit provincies. Als zodanig treedt op de Commissie integriteit overheid die is ingesteld voor de sectoren rijk, politie en defensie.

Artikel 7 Taak en werkwijze van de commissie integriteit provincies

1. De commissie heeft tot taak een door een ambtenaar gemeld vermoeden van een misstand in de provinciale organisatie te onderzoeken en gedeputeerde staten daaromtrent te adviseren.
2. De commissie besluit bij meerderheid van stemmen.
3. De commissie
 - a. bevestigt schriftelijk de ontvangst van de melding aan de ambtenaar die de melding heeft gedaan;
 - b. informeert schriftelijk gedeputeerde staten over de melding;
 - c. informeert schriftelijk de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft over de melding, tenzij daardoor het onderzoeksbelang kan worden geschaad.
4. De commissie maakt de identiteit van de ambtenaar die overeenkomstig artikel 5 een melding heeft gedaan, op diens verzoek niet bekend.

Artikel 8 Onderzoek commissie integriteit provincies

1. Indien de commissie dit voor de uitoefening van haar taak noodzakelijk acht stelt zij een onderzoek in.
2. Gedeputeerde staten verstrekken de commissie alle inlichtingen die zij voor de vorming van haar oordeel en advies nodig acht. Wanneer de inhoud van bepaalde door gedeputeerde staten verstrekte informatie vanwege het vertrouwelijke karakter uitsluitend ter kennisneming van de commissie dient te blijven, wordt dit aan de commissie medegedeeld.

Artikel 9 Niet ontvankelijkheid

1. De commissie adviseert gedeputeerde staten binnen acht weken schriftelijk en gemotiveerd de melding van een vermoeden van een misstand in de provinciale organisatie niet ontvankelijk te verklaren, indien:
 - a. er naar het oordeel van de commissie geen sprake is van een misstand of van een misstand van voldoende gewicht;
 - b. de ambtenaar de procedure, bedoeld in artikel 2 niet heeft gevolgd, tenzij hij de melding naar het oordeel van de commissie op goede gronden rechtstreeks schriftelijk aan de commissie heeft gedaan als bedoeld in artikel 5, derde lid;
 - c. de ambtenaar de procedure, bedoeld in artikel 2 wel heeft gevolgd, maar de termijnen als bedoeld in artikel 4 nog niet zijn verstreken en er nog geen oordeel van gedeputeerde staten is ontvangen als bedoeld in artikel 4.
2. De commissie zendt de ambtenaar een afschrift van het advies.

Artikel 10 Inhoudelijk advies commissie integriteit provincies

1. Indien de commissie het gemeld vermoeden van een misstand ontvankelijk acht legt zij binnen acht weken haar bevindingen schriftelijk en gemotiveerd neer in een advies aan gedeputeerde staten.
2. De commissie kan de in het eerste lid genoemde termijn van acht weken met maximaal vier weken verlengen. De commissie stelt gedeputeerde staten en de ambtenaar van deze verlenging in kennis.
3. De commissie zendt de ambtenaar een afschrift van het advies met inachtneming van het mogelijk vertrouwelijke karakter van aan de commissie verstrekte inlichtingen.
4. Het advies wordt in geanonimiseerde vorm en met inachtneming van het eventueel vertrouwelijk karakter van aan de commissie verstrekte informatie en van de ter zake geldende wettelijke bepalingen openbaar gemaakt op een wijze die de commissie geëigend acht, tenzij naar het oordeel van de commissie zwaarwegende belangen zich daartegen verzetten. Kosten van de openbaar- making komen ten laste van de provincie.
5. Het advies van de commissie wordt niet eerder openbaar gemaakt dan nadat gedeputeerde staten hun standpunt over het gemelde vermoeden van een misstand en over het daarop betrekking hebbende advies van de commissie aan de ambtenaar hebben medegedeeld.
6. Indien de commissie van oordeel is dat er sprake is van een situatie die onmiddellijk optreden noodzakelijk maakt, adviseert zij gedeputeerde staten om, lopende het onderzoek, passende voorlopige maatregelen te treffen.

Artikel 11 Standpunt naar aanleiding van het advies van de commissie

1. Gedeputeerde staten bepalen op basis van het advies van de commissie, bedoeld in de artikelen 9 en 10, hun standpunt omtrent het gemeld vermoeden van een misstand en stellen de ambtenaar, de commissie en de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft, binnen vier weken na ontvangst van dit advies, schriftelijk op de hoogte van hun standpunt.
2. Als toepassing is gegeven aan artikel 7, vierde lid, stuurt de commissie het standpunt van gedeputeerde staten door aan de ambtenaar.

Artikel 12 Jaarverslag

1. De commissie stelt jaarlijks een verslag op en biedt dit aan gedeputeerde staten aan.
2. In dat verslag worden in geanonimiseerde vorm vermeld:
 - a. het aantal en de aard van de meldingen van een vermoeden van een misstand;
 - b. het aantal meldingen dat niet tot een onderzoek heeft geleid;
 - c. het aantal ondernomen onderzoeken dat de commissie heeft verricht, en
 - d. het aantal adviezen en de aard van de adviezen die de commissie heeft uitgebracht.

Artikel 13 Bescherming ambtenaar tegen benadeling

1. Onder nadelige gevolgen als bedoeld in artikel 125 quinquies, derde lid, van de Ambtenarenwet worden in ieder geval verstaan besluiten ten aanzien van de ambtenaar die strekken tot:
 - a. het verlenen van ongevraagd ontslag;

- b. het niet verlengen van een aanstelling voor bepaalde tijd;
 - c. het niet omzetten van een aanstelling voor bepaalde tijd in een aanstelling voor onbepaalde tijd;
 - d. de opgelegde benoeming in een andere functie;
 - e. het treffen van ordemaatregelen, schorsing en disciplinaire straffen als bedoeld in hoofdstuk G van de CAP;
 - f. het onthouden van een salarisverhoging, van een incidentele beloning voor prestaties of extra inzet en van toelagen, uitkeringen of vergoedingen als bedoeld in hoofdstuk C van de CAP;
 - g. het onthouden van promotiekansen en
 - h. het afwijzen van een verlofaanvraag,
- voor zover dit besluit wordt genomen vanwege een door de ambtenaar gedane melding overeenkomstig deze regeling.
2. Gedeputeerde staten dragen ervoor zorg dat de ambtenaar ook anderszins bij de uitoefening van zijn functie geen nadelige gevolgen ondervindt van de door hem gedane melding overeenkomstig deze regeling.
 3. Het bepaalde in het eerste en tweede lid is van overeenkomstige toepassing op de ambtenaar die te goeder trouw een vermoeden van een misstand in een andere dan de provinciale organisatie volgens de in die organisatie geldende regels bij die organisatie heeft gemeld. De bescherming geldt slechts als de ambtenaar
 - a. uit hoofde van zijn functie met die organisatie samenwerkt of heeft samengewerkt;
 - b. uit hoofde van zijn functie kennis heeft gekregen van de misstand die wordt vermoed;
 - c. het vermoeden van de misstand in die andere organisatie tijdig vooraf bij zijn leidinggevende heeft gemeld, en
 - d. zich heeft gehouden aan de afspraken die de provincie met hem heeft gemaakt en de aanwijzingen die de provincie hem heeft gegeven ter zake van eventuele melding van de vermoede misstand.

Artikel 14 Bescherming vertrouwenspersoon tegen benadeling

De vertrouwenspersoon geniet bescherming overeenkomstig het bepaalde in artikel 13, eerste en tweede lid, tegen benadeling als gevolg van het uitoefenen van zijn in deze regeling vastgelegde taken.

Artikel 15 Inwerkingtreding

1. de Procedureregeling melding misstand provincies wordt ingetrokken met ingang van de dag waarop de Regeling procedure en bescherming bij melding van vermoedens van een misstand in werking treedt.
2. de Regeling procedure en bescherming bij melding van vermoedens van een misstand treedt in werking met ingang van de dag na de datum van plaatsing in het Provinciaal Blad.

Artikel 16 Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als Regeling procedure en bescherming bij melding van vermoedens van een misstand.

TOELICHTING

Algemeen

Sinds een groot aantal jaren kent de samenleving het fenomeen 'klokkenluiden'. Werknemers verschaffen aan buitenstaanders informatie over feiten en omstandigheden waarvan zij uit hoofde van hun dienstverband kennis dragen, met als doel om disfunctioneren of misstanden aan de kaak te stellen. Klokkenluiden komt ook bij de overheid voor.

Het naar buiten brengen van negatieve signalen over het functioneren van de overheid door overheidspersoneel leidt over het algemeen tot ongewenste situaties. Het vertrouwen in de overheid kan worden ondermijnd en de interne verhoudingen komen veelal onder spanning te staan, met alle gevolgen van dien, ook voor de klokkenluider zelf. Tegelijkertijd is het een groot goed als ambtenaren naar eer en geweten de verantwoordelijkheid nemen om misstanden aan de orde te stellen. Dit kan bijdragen aan het waarborgen van de integriteit van het openbaar bestuur. Het moet dan wel om serieuze aanwijzingen voor misstanden gaan.

Klokkenluiden kan ontstaan als niet op passende wijze met signalen over mogelijke misstanden wordt omgegaan. Doel is hier in de kern het voorkomen en beëindigen van misstanden die afbreuk doen aan het goede functioneren van de openbare dienst. Om dit doel te bereiken is nodig dat vermoedens kenbaar kunnen worden gemaakt, serieus worden genomen, onderzocht worden en, indien ze juist zijn, in een oplossing wordt voorzien. Willen misstanden adequaat worden opgelost dan moet helder zijn hoe met vermoedens van misstanden wordt omgegaan. De Ambtenarenwet bevat een verplichting voor alle overheden om daarvoor een procedure vast te stellen. Daarnaast regelt de Ambtenarenwet de bescherming van de ambtenaar die vermoedens van een misstand meldt.

Doelstellingen van de regeling

Met de vakorganisaties in het SPA is hiervoor een regeling overeengekomen. De regeling heeft een dubbele doelstelling:
het bevorderen van het intern melden en opsporen van misstanden;
het bieden van bescherming aan provincieambtenaren die volgens de geldende regels en procedures vermoedens van een misstand melden.

In de regeling is rekening gehouden met de uitkomsten van het evaluatieonderzoek dat de Universiteit van Utrecht in 2008 in opdracht van de minister van BZK heeft verricht naar het functioneren van de klokkenluiderregelingen in de publieke sector. ¹ In lijn met de aanbevelingen in het evaluatierapport bevat de regeling een lage toegangsdrempel om misstanden te melden en een stevige rechtsbescherming van de klokkenluider.

De interne meldingsprocedure

De regeling komt in de kern op het volgende neer. Een ieder die bij de provincie werkzaam is kan een vermoeden van een misstand in de provinciale organisatie melden. Dat zijn dus niet alleen de mensen met een ambtelijke aanstelling of een arbeidsovereenkomst, maar ook degenen die via detachering of als uitzendkracht of stagiair e.d. bij de provincie werken. Melding geschiedt steeds eerst intern via de hiërarchische lijn.

Om te voorkomen dat in de hiërarchische lijn stagnatie optreedt voorziet de procedure erin dat gemelde vermoedens van misstanden terstond en te allen tijde worden doorgeleid naar het hoogste ambtelijk niveau (de provinciesecretaris) en dat gedeputeerde staten daarover door hem/haar worden geïnformeerd. De melding geschiedt bij de direct leidinggevende of – als het vermoeden van een misstand de direct leidinggevende betreft – de naast hogere leidinggevende. Betrokkene kan er ook voor kiezen te rade te gaan bij een vertrouwenspersoon en de misstand officieel aan deze vertrouwenspersoon te melden. Hij/zij kan de melding ook vertrouwelijk doen bij de vertrouwenspersoon. In dat geval zorgt de vertrouwenspersoon ervoor dat de identiteit van de melder niet bekend wordt. Melding (al dan niet vertrouwelijk) is ook mogelijk na afloop van het provinciaal dienstverband.

¹ Eindrapport 'Evaluatie klokkenluiderregelingen publieke sector' van de Universiteit van Utrecht, departement bestuurs- en organisatiwetenschap, dat op 15 april 2008 is aangeboden aan de Tweede Kamer.

Voorwaarde is in dat geval dat de melding plaatsvindt binnen een jaar na ontslag en het een vermoeden van een misstand betreft waarvan hij vóór zijn ontslag uit hoofde van zijn functie kennis heeft genomen.

De melding van een misstand wordt onverwijld onderzocht en afgerond met een standpunt van gedeputeerde staten. Zij geven aan of er sprake is van een misstand en of het gaat om een misstand van voldoende gewicht. Zij beslissen welke maatregelen er ingeval van geconstateerde misstanden moeten worden getroffen.

Het begrip misstand

De meldingsprocedure is bedoeld voor vermoedens van serieuze misstanden. In de regeling wordt onder misstand het volgende verstaan:

een schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels;

een gevaar voor de gezondheid, veiligheid of het milieu;

een onbehoorlijke wijze van functioneren die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst.

Daarmee is een zelfde (ruime) invulling aan het begrip misstand gegeven als bij Rijk, Defensie en Politie. Dat maakt de cijfers over aard en omvang van meldingen goed vergelijkbaar. Arbeidsconflicten zijn geen misstanden in de zin van de regeling. Voor de oplossing van rechtspositionele conflicten voorziet de Algemene wet bestuursrecht in het recht van bezwaar en beroep.

De externe meldingsprocedure

De procedure voorziet als sluitstuk in de mogelijkheid voor de melder zich te richten tot een onafhankelijke commissie integriteit als hij/zij niets meer zou vernemen naar aanleiding van de melding of als hij/zij niet tevreden is over de uiteindelijke conclusie van gedeputeerde staten. Vertrouwelijke melding bij de commissie is mogelijk. In dat geval zorgt de commissie ervoor dat de identiteit van de melder niet bekend wordt.

De gang naar de commissie moet worden gezien als een uitzondering. Misstanden moeten immers eerst intern in de organisatie worden onderzocht en opgelost. Door het zelfreinigende vermogen van de provinciale organisatie moeten misstanden die het goede functioneren bedreigen allereerst worden voorkomen en – als zij zich voordoen – worden beëindigd. In zeer bijzondere gevallen kan de klokkenluider zich overigens rechtstreeks bij de commissie melden. Gedacht kan worden aan bijv. een melding van een vermoeden van een misstand van de ambtelijke top zelf die verantwoordelijk is voor de afhandeling van de melding, of van een lid van gedeputeerde staten. De commissie zal dan beoordelen of rechtstreekse melding bij de commissie terecht is of dat toch eerst de interne procedure moet worden gevolgd.

Uit een oogpunt van efficiency en kwaliteit is gekozen voor één centrale commissie voor alle provincies waarin onafhankelijke personen met een grote mate van deskundigheid zitting hebben. Gekozen is voor aansluiting bij de Commissie Integriteit Overheid die meldingen van vermoedens van misstanden bij Rijk, Politie en Defensie onderzoekt en daarover adviseert.

De positie van personen op wie de melding betrekking heeft

Bij een melding van een vermoeden van een misstand kan de integriteit van individuele werknemers in de provinciale organisatie in het geding zijn en onderwerp van onderzoek. In de regeling is vastgelegd dat de werknemer over de melding wordt geïnformeerd als die (mede) op hem/haar betrekking heeft. Daarbij geldt wel als restrictie dat dit gebeurt wanneer er geen risico bestaat dat het onderzoeksbelang daarmee wordt geschaad. De uitkomst van het onderzoek naar de misstand kan aanleiding zijn voor nader rechtspositioneel onderzoek naar plichtsverzuim. De provinciale rechtspositieregelingen bieden daarvoor de instrumenten en de waarborgen dat steeds zorgvuldig wordt omgegaan met de belangen van de betrokken werknemer. Daartoe hoort ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Naast rechtspositioneel onderzoek kan er aanleiding zijn voor (nader) strafrechtelijk onderzoek. Het onderzoek naar de gemelde misstand kan ook opleveren dat de werknemer geen blaam treft. In dat geval ligt het in de rede dat zijn/haar naam, waar nodig, publiekelijk wordt gezuiverd.

Anonieme melding bij Meld Misdad Anoniem (M)

De regeling voorziet in de mogelijkheid van vertrouwelijke melding. Dat loopt steeds via de vertrouwenspersoon. Vertrouwelijk melden is iets anders dan anoniem melden. Sinds enige tijd bestaat er de mogelijkheid (voor iedere burger) om (vermoedens van) integriteitschendingen anoniem te melden bij

het landelijke meldpunt van de Stichting Meld Misdaad Anoniem (M). Die mogelijkheid betreft dus ook de melding van (vermeende) integriteitschendingen bij de provincie. De provincies hebben afgesproken om gezamenlijk gebruik te maken van deze aanvullende voorziening als ultimum remedium, omdat daarmee een eenduidige, zorgvuldige en transparante procedure van anonieme melding van integriteitschendingen is gewaarborgd. Dergelijke meldingen vallen niet onder de regeling. Dat neemt niet weg dat desgewenst de in de regeling vastgelegde procedure van (interne) behandeling van de melding zoveel mogelijk naar analogie kan worden gevolgd.

De rechtsbescherming van de klokkenluider en de vertrouwenspersoon

Een belangrijke conclusie in het hierboven genoemde Evaluatierapport klokkenluider- regelingen publieke sector is dat veel werknemers vermoedens van een misstand niet melden uit angst voor (vermeende) negatieve gevolgen voor zichzelf. Er bestaat derhalve (te) weinig vertrouwen in een afdoende rechtsbescherming voor degene die te goeder trouw en volgens de daarvoor vastgestelde regels een vermoeden van een misstand meldt. De Ambtenarenwet biedt hier in hun ogen onvoldoende waarborgen. Die bevat in algemene termen een verbod tot benadeling in de rechtspositie als gevolg van het melden van een misstand. In de regeling is het wettelijk benadelingverbod nader uitgewerkt en meer body gegeven. De rechtsbescherming geldt in de eerste plaats bij melding van vermoedens van een misstand in de eigen provinciale organisatie.

Onder voorwaarden geldt het benadelingverbod ook bij melding van een misstand in een andere organisatie waarmee de klokkenluider uit hoofde van zijn functie heeft samengewerkt. Voorwaarden zijn onder meer dat hij/zij het vermoeden van de misstand tijdig vooraf bij zijn (provinciaal) leidinggevende heeft gemeld en zich houdt aan de afspraken met c.q. de aanwijzingen van de provincie. Die voorwaarden zijn uiteraard van belang om te voorkomen dat onzorgvuldig en/of onjuist klokkenluiden over een misstand bij bijvoorbeeld een ministerie of gemeente waarmee de provincie samenwerkt, leidt tot verstoorde bestuurlijke en/of ambtelijke verhoudingen.

Dezelfde rechtsbescherming is geregeld voor de vertrouwenspersoon bij de uitvoering van zijn taken op grond van deze regeling.

Recht op schade- c.q. onkostenvergoeding klokkenluider

Een van de aanbevelingen in het Evaluatierapport klokkenluiderregelingen publieke sector betreft een recht op schade- c.q. onkostenvergoeding. In de regeling is de nadruk gelegd op verbeteringen aan de voorkant. Die moeten voorkomen dat men aan de schadevergoedingsvraag toekomt. Voor zover er toch schade wordt geleden is het benadelingverbod van belang. De bestuursrechter zal er in een eventuele procedure op toezien dat eventuele benadeling wordt opgeheven of gecompenseerd. Hetzelfde geldt ten aanzien van de kosten van bezwaar- en beroepsprocedures die een rechtzoekende klokkenluider maakt. In de huidige systematiek is die compensatie achteraf. Dat kan voor de klokkenluider een (financiële) belemmering zijn. Vanuit het 'equality of arms- principe' is daarom buiten het kader van de regeling gekozen voor een rechtsbijstand- verzekering. Dat betreft een verzekering op naam van de provincie die de werknemer rechtsbijstand biedt ingeval van ingrijpende rechtspositionele maatregelen door de provincie als er concrete indicatie is dat deze verband houden met de melding van een vermoeden van een misstand. Het gaat dan om zaken als ontslag, disciplinaire maatregelen en (negatieve) beloningsbeslissingen.

Klokkenluiden en de vrijheid van meningsuiting

De rechtsbescherming geldt voor de provinciale werknemer die zich bij de melding van een vermoeden van een misstand heeft gehouden aan de voorschriften van deze regeling. Wie dat doet pleegt in ieder geval met de melding geen plichtsverzuim. Daarmee is niet gezegd dat degene die de procedure niet of niet volledig heeft gevolgd automatisch plichtsverzuim pleegt. Treedt een provinciale werknemer met informatie naar buiten zonder de beschreven procedure te hebben gevolgd dan geldt voor hem/ haar, zoals voor iedere burger, het grondrecht van vrijheid van meningsuiting. Wel moet betrokkene bij de uitoefening van zijn grondrechten bepaalde grenzen in acht nemen. Deze zijn neergelegd in artikel 125a van de Ambtenarenwet. Ingevolge die bepaling mag de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting er niet toe leiden dat '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 zou zijn verzekerd.' Bovendien geldt dat de ambtenaar verplicht is tot geheimhouding van 'hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard van de zaak volgt'(artikel 125a, derde lid, van de Ambtenarenwet).

Het klachtrecht in de Algemene wet bestuursrecht

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat de hier beschreven procedure onverlet laat het in de Algemene wet bestuursrecht neergelegde recht voor een ieder (en dus ook voor de provinciale werknemer) om een klacht bij het bestuursorgaan in te dienen over de wijze waarop het bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of haar heeft gedragen. Onder bepaalde omstandigheden zou een werknemer ervoor kunnen kiezen om die weg te bewandelen. Die weg is echter niet toegeschreven op de behandeling van vermoedens van misstanden.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1 Definities

De definitie van misstand vindt zijn oorsprong in het Verenigd Koninkrijk. De melding van een misstand kan provinciale werknemers betreffen, maar ook leden van het provincie- bestuur. Bij beleidsregels kan worden gedacht aan regels ter uitwerking c.q. invulling van de wettelijke voorschriften die de ambtenaar bij de uitoefening van zijn functie in acht zal moeten nemen en aan specifieke regels inzake integer handelen, zoals gedragcodes en aanbestedingsregels.

Het moet wel gaan om misstanden van voldoende gewicht. Is dat niet zo dan zullen gedeputeerde staten de melding niet ontvankelijk kunnen verklaren c.q. zal de commissie integriteit provincies gedeputeerde staten daartoe kunnen adviseren.

Artikelen 2 en 3 (Behandeling) interne melding

Hier is het beginsel vastgelegd dat misstanden eerst intern worden gemeld en onderzocht via de hiërarchische lijn. Een centrale rol vervult de provinciesecretaris. Alle meldingen worden terstond aan hem doorgegeven, ook als wordt gemeend dat er niets aan de hand is. De provinciesecretaris zal gedeputeerde staten hierover informeren waarmee wordt voorkomen dat meldingen van misstanden buiten het politiek bestuur worden gehouden. De provinciesecretaris is verantwoordelijke voor een tijdige en correcte afhandeling van de melding.

Artikel 4 Oordeel n.a.v. de interne melding

Op basis van het onderzoek nemen gedeputeerde staten een standpunt in omtrent de melding en treffen zij waar nodig maatregelen om de misstand te beëindigen. Ook moet worden gezien of er aanleiding is om aangifte te doen en/of disciplinaire maatregelen te treffen. Het kan soms nodig zijn om al lopende het onderzoek onmiddellijk op te treden en voorlopige maatregelen te treffen. Voor de afhandeling van de melding zijn duidelijke termijnen gesteld (acht weken, zo nodig eenmaal te verlengen met maximaal vier weken).

Artikel 5 Externe melding

De externe melding (bij de Commissie integriteit provincies) is pas mogelijk als de interne procedure is doorlopen of als de termijnen zijn verstreken waarbinnen gedeputeerde staten op de interne melding een standpunt moeten innemen. In uitzonderingsgevallen is echter een rechtstreekse melding bij de commissie mogelijk. Zie hiervoor ook de algemene toelichting.

Artikelen 6 t/m 10 Behandeling melding door Commissie integriteit provincies

De taak en werkwijze van de commissie zijn geregeld in artikel 7. De commissie kan zelfstandig onderzoek verrichten (zie artikel 8). Gedeputeerde staten verlenen daaraan hun medewerking door alle informatie (eventueel vertrouwelijk) te verstrekken die de commissie noodzakelijk acht. In artikel 9 is aangegeven in welke gevallen de commissie adviseert om de melding niet ontvankelijk te verklaren. Artikel 10 heeft betrekking op het inhoudelijk advies van de commissie. De commissie adviseert binnen acht weken. Voor het uitbrengen van een inhoudelijk advies kan die termijn met maximaal vier weken worden verlengd.

De commissie maakt het advies in geanonimiseerde zin openbaar. De wijze van openbaar maken is een zaak van de commissie. Zij moet daarbij het vertrouwelijk karakter van de verkregen informatie in acht nemen. Openbaarmaking vindt eerst plaats nadat gedeputeerde staten hun standpunt naar aanleiding van dit advies aan de melder hebben kenbaar gemaakt. De commissie kan van publicatie afzien indien

zwaarwegende belangen zich verzetten tegen openbaarmaking. Te denken valt in dit verband aan de situatie dat de commissie adviseert een strafrechtelijk onderzoek in te stellen. In zo'n geval kan het openbaar maken van het advies ertoe leiden dat belangrijk bewijsmateriaal wordt vernietigd.

Artikel 11 Standpunt naar aanleiding van het advies van de commissie

Gedeputeerde staten bepalen op welke wijze het advies van de commissie wordt geïmplementeerd. Er is geen verplichting om het advies over te nemen. Het advies van de commissie is immers niet bindend. Het advies van deze gezaghebbende commissie is uiteraard wel zwaarwegend. Bij eventuele afwijking van dit advies geldt een zware motiveringsplicht.

Artikel 12 Jaarverslag

De commissie maakt jaarlijks een geanonimiseerd verslag op van het aantal meldingen en de aard van die meldingen, van de onderzoeken die zij wel en niet heeft verricht en van het aantal adviezen en de aard van die adviezen. Gedeputeerde staten kunnen dit jaarverslag, aangevuld met een overzicht van de door hen daarop genomen beslissingen, toesturen aan bijvoorbeeld provinciale staten en de ondernemingsraad.

Artikelen 13 en 14 Bescherming ambtenaar en vertrouwenspersoon tegen benadeling

De rechtsbescherming van de klokkenluider is primair geregeld in de Ambtenarenwet (artikel 125 quinquies, derde lid). Die bepaling luidt als volgt: *'De ambtenaar die te goeder trouw de bij hem levende vermoedens van misstanden meldt volgens de procedure, bedoeld in het eerste lid onder f, zal als gevolg van het melden van die vermoedens geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na het volgen van die procedure.'* De rechtsbescherming is in artikel 13 nader uitgewerkt. In het eerste lid is onder a t/m h een concrete opsomming gegeven van de besluiten die onder het benadelingverbod vallen. Het betreft geen limitatieve opsomming. De rechts- bescherming geldt ingevolge het derde lid onder voorwaarden ook bij meldingen van een vermoeden van een misstand in een andere dan de provinciale organisatie waarmee wordt samengewerkt. Zie over de rechtsbescherming en schade- en onkostenvergoeding voor klokkenluiders ook de algemene toelichting.

De vertrouwenspersoon kent ingevolge artikel 14 dezelfde rechtsbescherming in de uitoefening van de taken op grond van de regeling.

Gedeputeerde Staten voornoemd,
dhr. L.J.P.M. Frissen, voorzitter

J.A.J. Smeelen, wnd. secretaris

Uitgegeven, 17 december 2009
de wnd. secretaris,

J.A.J. Smeelen