



HANDREIKING

Goed meldbeleid: hoe om te gaan met vermoedens van misstanden



Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
Unie van Waterschappen (UvW)
Adviespunt Klokkenluiders

Chris Koning (VNG) - Ontwerp

november 2015





I Inleiding

Misstanden kunnen in alle organisaties voorkomen en hebben een negatieve invloed op zowel de organisatie als het werkklimaat. Het hebben van goed beleid voor het omgaan met vermoedens van misstanden (meldbeleid) is dan ook in het belang van zowel de organisaties als haar medewerkers.

Organisaties hebben er belang bij dat vermoedens van misstanden in een zo vroeg mogelijk stadium worden gesignaleerd en serieus worden onderzocht, én dat geconstateerde misstanden adequaat worden aangepakt.

Daarbij moeten medewerkers erop kunnen vertrouwen dat, als zij met een vermoeden van een misstand te maken krijgen en daarvan melding doen, de organisatie hen als melder beschermt tegen benadeling als gevolg van het feit dat zij een melding hebben gedaan.

In deze handreiking beschrijven wij de belangrijkste aandachtspunten voor goed meldbeleid. Dat begint allereerst met de vaststelling van een gedegen regeling voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand (meldregeling). Maar ook de implementatie en communicatie zijn belangrijk voor een veilig meldklimaat.



II Vaststellen meldregeling

Het vaststellen van een gedegen meldregeling is een basisvereiste voor het voeren van een goed meldbeleid. Een regeling voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand werkt als een soort gedragscode voor zowel de organisatie als de melder.

Het ontbreken van een meldregeling heeft tot gevolg dat medewerkers niet weten hoe en bij wie ze een vermoeden van een misstand intern kunnen melden. Daarnaast zal dit ertoe leiden dat binnen de organisatie niet bekend is hoe met dergelijke meldingen moet worden omgegaan. Dat kan ertoe bijdragen dat misstanden onnodig lang blijven voortbestaan en dat medewerkers die een melding doen niet de bescherming krijgen waar zij recht op hebben.

Mede om deze reden is in de Ambtenarenwet al in 2003 de verplichting voor lokale overheden opgenomen om een meldregeling vast te stellen. Deze verplichting is op dit moment neergelegd in artikel 125quinquies, lid 2 in samenhang met lid 1 onder f van de Ambtenarenwet.

Wij raden u daarom aan om na te gaan of uw organisatie een meldregeling heeft.



III Betrek ondernemingsraad bij meldregeling

Een meldregeling is een regeling op het gebied van de behandeling van klachten in de zin van artikel 27, lid 1, onderdeel j van de WOR. De ondernemingsraad heeft dan ook instemmingsrecht met betrekking tot besluiten tot vaststelling, wijziging of intrekking van een meldregeling.

Wij raden u daarom aan de ondernemingsraad hier in een vroeg stadium bij te betrekken, en om deze brief en bijlage met de ondernemingsraad te delen.



IV Wettelijke vereisten voor inhoud meldregeling

Een meldregeling moet tenminste voldoen aan de wettelijke vereisten van de Ambtenarenwet.

De voorbeeldregelingen van de VNG en de UvW (zie A&O fonds waterschappen) voldoen aan de geldende wettelijke vereisten.

De overgrote meerderheid van de lokale overheden gemeenten en waterschappen (ca. 80%) maakt gebruik van de voorbeeldregelingen zoals die beschikbaar zijn gesteld door de VNG respectievelijk UvW. De overige lokale overheden hebben een eigen meldregeling opgesteld.

Het opstellen van een eigen meldregeling kan uiteraard een goede manier zijn om de meldregeling zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de lokale situatie. Wel raden wij u in dat geval aan na te gaan of de eigen meldregeling in overeenstemming is met de huidige en toekomstige wettelijke vereisten.



V Plaatsing op internet

Een meldregeling is een besluit van het college of dagelijks bestuur dat algemeen verbindende voorschriften inhoudt. Sinds 1 januari 2011 zijn lokale overheden verplicht de teksten van dergelijke besluiten in geconsolideerde vorm voor een ieder beschikbaar te maken door plaatsing op internet. Deze verplichting is neergelegd in artikel 6, lid 1 van het Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden en heeft ook betrekking op meldregelingen.

De meldregeling staat ook open voor ex-medewerkers (zie onder het kopje: VIII. Wie kan een melding doen). Deze heeft vaak geen toegang (meer) tot het intranet van de organisatie of andere interne communicatiemiddelen. Om te zorgen dat zij toch kennis kunnen nemen van de meldregeling, is het van belang dat deze regeling niet alleen op het intranet van de organisatie staat, maar ook op internet is geplaatst.

Wij raden u daarom aan om na te gaan of de meldregeling van uw organisatie op internet is geplaatst.



VI Definitie van een vermoeden van een misstand

Het is voor medewerkers van groot belang om te weten in welke gevallen zij gebruik kunnen maken van de meldregeling. Een gedegen meldregeling bevat daarom in ieder geval een definitie van wat onder een vermoeden van een misstand wordt verstaan.

In de voorbeeldregeling van de VNG is een vermoeden van een misstand gedefinieerd als: 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.

De voorbeeldregeling van de UvW staat open voor het melden van een misstand en/of integriteitschending en definieert dit als: een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden met betrekking tot de waterschapsorganisatie waar de ambtenaar werkzaam is omtrent:

- » een strafbaar feit
- » een schending van regelgeving of beleidsregels
- » het misleiden van justitie
- » een gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu
- » het bewust achterhouden van informatie over deze feiten
- » misbruik van positie
- » misbruik van bevoegdheden
- » belangenverstremgeling
- » lekken van vertrouwelijke informatie
- » misbruik van informatie

Wij raden u aan om een van deze definities in de meldregeling op te nemen.



VII Mogelijkheid tot melden van een vermoeden van een onregelmatigheid

Er zijn ook organisaties die ervoor kiezen de meldregeling niet alleen open te stellen voor het melden van een vermoeden van een misstand, maar ook voor het melden van een onregelmatigheid. Dat is bijvoorbeeld gedaan in de Model Klokkenluidersregeling Brancheorganisaties Zorg.

In deze modelregeling is een vermoeden van een onregelmatigheid gedefinieerd als: *“een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een onvolkomenheid of ongerechtigheid van algemene, operationele en/of financiële aard die plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van de zorgorganisatie. Het betreft onregelmatigheden die zodanig ernstig zijn dat die vallen buiten de reguliere werkprocessen en de verantwoordelijkheid van de (direct) leidinggevende overstijgen.”*

Het op deze wijze ruimer openstellen van de meldregeling komt de laagdrempeligheid van de regeling ten goede. En kan er daarmee toe bijdragen dat ook onregelmatigheden, die niet het karakter hebben van een misstand met een maatschappelijk belang op een ordentelijke en voor de melder veilige wijze kunnen worden gemeld en opgepakt.

Wij raden u aan om in overweging te nemen de meldregeling ook open te stellen voor het melden van een vermoeden van een onregelmatigheid.



VIII Wie kan een melding doen?

Iedere medewerker kan via zijn werk te maken krijgen met een vermoeden van een misstand. Daarom is het van belang dat de meldregeling niet alleen openstaat voor ambtenaren, maar ook voor bijvoorbeeld uitzendkrachten, interim-medewerkers, stagiairs en vrijwilligers. Ook voor ex-medewerkers moet het mogelijk zijn om binnen een bepaalde periode na einde van het dienstverband een melding van een vermoeden van een misstand te doen. In de voorbeeldregelingen van de VNG en de UvW is hier aan voldaan.

Wij raden u aan om na te gaan of de meldregeling van uw organisatie voor alle hierboven genoemde groepen medewerkers openstaat.



IX Bij wie kan een melding worden gedaan?

Het is voor medewerkers van groot belang dat zij weten bij welke functionarissen binnen de organisatie zij melding kunnen doen van een vermoeden van een misstand.

Aangezien het om ernstige of omvangrijke misstanden kan gaan, maar ook om kleinere misstanden, verdient het de voorkeur de melder de keuze te laten bij welke functionaris hij de melding doet. Daarvoor komen in het algemeen zijn direct leidinggevende, hogere leidinggevende en/of de vertrouwenspersoon integriteit in aanmerking.

In de meeste meldregelingen wordt daar ook van uitgegaan. Het is dan echter wel van belang dat al deze functionarissen zich er bewust van zijn dat medewerkers bij hen een melding kunnen doen en dat zij goed weten hoe zij vervolgens moeten handelen.

Wij raden u aan om ervoor zorg te dragen dat de melder voldoende keuze heeft en hiervan op de hoogte is. Afhankelijk van de ernst en omvang van de vermoede misstand en de plek binnen de organisatie waar deze zich afspeelt kan de medewerker zelf kiezen of hij de melding bij zijn direct leidinggevende, bij een hogere leidinggevende of bij de vertrouwenspersoon integriteit wil doen.



X Aanwijzen van een procesbewaker

In de praktijk komt het helaas regelmatig voor dat de melder lange tijd in het ongewis blijft over de be- en/of afhandeling van zijn melding. Of dat de onderzoekstermijnen die in de meldregeling zijn opgenomen worden overschreden.

Dergelijke problemen kunnen worden voorkomen als de organisatie een procesbewaker aanwijst die tot taak krijgt de termijnen te bewaken en de melder te informeren over het verloop van de procedure en het eventuele onderzoek.

Wij raden u aan om, in geval van een melding, een dergelijke procesbewaker aan te wijzen.



XI Advisering en ondersteuning van de melder

Voor medewerkers die via hun werk te maken krijgen met een vermoeden van een misstand en overwegen daar melding van te doen of daar al melding van hebben gedaan, is het van groot belang dat zij in de gelegenheid worden gesteld daarover advies en ondersteuning te vragen.

Een goede advisering en ondersteuning van de melder in een zo vroeg mogelijk stadium zorgt ervoor dat de melder er niet alleen voor staat. Maar kan ook helpen voorkomen dat de situatie escaleert en het verschil van inzicht over een vermoeden van een misstand tot een hoogoplopend persoonlijk conflict leidt. Dit is in het belang van de melder, maar zeker ook in het belang van de organisatie.

Binnen de organisatie kan de medewerker advies en ondersteuning krijgen van de vertrouwenspersoon integriteit. Het is dan uiteraard van belang dat de vertrouwenspersoon integriteit hierop toegerust is en ook voldoende tijd kan vrijmaken wanneer er op hem of haar een beroep wordt gedaan.

Buiten de organisatie kan de medewerker voor advies en ondersteuning terecht bij het Adviespunt Klokkenuiders. De dienstverlening van het adviespunt is kosteloos, vertrouwelijk en onafhankelijk.

Wij raden daarom aan om in de meldregeling op te nemen dat de medewerker een beroep kan doen op advisering en ondersteuning door de vertrouwenspersoon integriteit en het Adviespunt Klokkenuiders.

In de voorbeeldregelingen van de VNG en UvW is ook bepaald dat de melder recht heeft op juridische bijstand wanneer hij als gevolg van het te goede trouw melden van een vermoeden van een misstand nadelige gevolgen ondervindt in zijn rechtspositie, tijdens en/of na het volgen van de meldregeling.



XII Positionering van de vertrouwenspersoon integriteit

Voor het goed functioneren van de vertrouwenspersoon is het van groot belang dat medewerkers zich voldoende veilig voelen om de vertrouwenspersoon te benaderen. Daarvoor is het van belang dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de vertrouwenspersoon is gegarandeerd en dat de vertrouwenspersoon zodanig is gepositioneerd dat deze door de medewerkers ook als onafhankelijk en onpartijdig wordt ervaren.

Belangrijk is ook om naar de positionering van de vertrouwenspersoon te kijken. Uit de eerder uitgezette enquête bleek dat de vertrouwenspersoon ook wordt gepositioneerd bij HR of bij de directie. In geval van een conflict of verschil van inzicht in relatie tot het werk, behartigen de directie en functionarissen van HR vaak de belangen van de organisatie tegenover de betreffende medewerker. U moet zich afvragen hoe deze behartiging zich verhoudt met de functie van vertrouwenspersoon.

Wij raden u aan om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de vertrouwenspersoon, ook in de perceptie van de medewerkers, te garanderen en hiermee bij de positionering van de vertrouwenspersoon rekening te houden.



XIII Onafhankelijke en onpartijdige onderzoekers

In veel meldregelingen ontbreken bepalingen over de uitvoering van het onderzoek naar de vermoede misstand. In de praktijk kan het dan voorkomen dat het onderzoek naar de vermoede misstand wordt uitgevoerd door medewerkers die zelf bij deze kwestie betrokken zijn. Dit heeft tot gevolg dat het onderzoek niet onafhankelijk en onpartijdig wordt uitgevoerd en kan ertoe leiden dat een misstand die wel bestaat niet aan het licht komt.

In het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie en in de voorbeeldregeling van de VNG is bepaald: *“Het onderzoek wordt niet verricht door een persoon die mogelijk betrokken is of is geweest bij de vermoede misstand.”*

Wij raden u aan om in de meldregeling op te nemen dat het onderzoek niet wordt verricht door een persoon die mogelijk betrokken is of is geweest bij de vermoede misstand, en om er bij de concrete keuze van de onderzoekers te streven naar personen die ten aanzien van de betreffende kwestie daadwerkelijk onafhankelijk en onpartijdig zijn.



XIV Vertrouwelijke omgang met de identiteit van de melder

Helaas ondervinden nog steeds veel medewerkers nadelige gevolgen als zij melding doen van een vermoeden van een misstand.

Daarom is het voor de melder van groot belang dat vertrouwelijk wordt omgegaan met zijn identiteit. In de meeste meldregelingen is daarom opgenomen dat degene bij wie de melding wordt gedaan en degenen die bij de behandeling ervan betrokken zijn, de identiteit van de melder niet verder bekend mogen maken, tenzij de melder uitdrukkelijk toestemming geeft dat wel te doen.

Als de melding wordt gedaan bij de vertrouwenspersoon integriteit, dan geldt op grond van de meeste meldregelingen dat deze de identiteit van de melder niet verder bekend mag maken, tenzij de melder uitdrukkelijk toestemming geeft dat wel te doen.

Als de melder geen toestemming heeft gegeven zijn identiteit bekend te maken, is het van groot belang de kring van functionarissen die van zijn identiteit op de hoogte zijn, zo klein mogelijk te houden. Daarnaast is van belang dat alle betrokkenen zich goed realiseren waarom het zo belangrijk is dat dat er vertrouwelijk met de melding en identiteit van de melder wordt omgegaan.

Wij raden u daarom aan om na te gaan of de meldregeling van uw organisatie een bepaling kent die hierop ziet, en om ervoor zorg te dragen dat alle betrokken medewerkers doordrongen zijn van het belang van het zorgvuldig en vertrouwelijk omgaan met de identiteit van de melder.



XV Bepaling tot bescherming van de melder tegen benadeling

Artikel 125quinquies lid 3 van de Ambtenarenwet bevat een bepaling tot bescherming tegen benadeling, die luidt: *“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.”*


Bescherming tegen benadeling van de melder is essentieel voor een goed meldbeleid. Het is van groot belang dat alle medewerkers zich hier bewust van zijn.

De bescherming tegen benadeling is niet beperkt tot een bepaalde tijd. Waar het om gaat is dat de melder niet als gevolg van het doen van een melding wordt benadeeld.

In de modelregelingen van de VNG en de UvW is een niet-limitatieve opsomming opgenomen van welke besluiten benadeling opleveren als deze verband houden met het doen van een melding van een vermoeden van een misstand:

“Onder nadelige gevolgen worden in ieder geval verstaan besluiten 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 vaste aanstelling;*
- d. de toegekende benoeming in een andere functie;*
- e. het treffen van disciplinaire maatregelen;*
- f. het onthouden van salarisverhoging, incidentele beloning of toekenning van vergoedingen;*
- g. het onthouden van promotiekansen;*
- h. het afwijzen van een verlofaanvraag;”*



Indien een organisatie ervoor kiest om de meldregeling ook open te stellen voor het melden van een vermoeden van een onregelmatigheid (zie onder het kopje *VII. Mogelijkheid tot melden van een vermoeden van een onregelmatigheid*), zal de bepaling tot bescherming tegen benadeling ook op deze melders van toepassing moeten zijn.

Wij raden u aan om na te gaan of in de meldregeling van uw organisatie een bepaling tot bescherming tegen benadeling is opgenomen.



XVI Bescherming van de melder tegen benadeling in de praktijk

Als de melder wordt beschermd tegen nadelige gevolgen bij het doen van een melding zal dat de toekomstige meldingsbereidheid vergroten. Dit heeft weer een positief effect op uw werkklimaat, het vergroot de openheid en dit komt uiteindelijk de organisatieresultaten ten goede.

Als een medewerker melding doet van een vermoeden van een misstand, zullen er ook medewerkers zijn die bij de mogelijke misstand betrokken zijn of een belang kunnen hebben bij het voortbestaan of toedekken ervan. Deze en andere medewerkers zullen het de melder kwalijk kunnen nemen dat hij een melding heeft gedaan. Benadeling door leidinggevenden en directe collega's komt helaas veel voor. Voorbeelden daarvan zijn pestgedrag, negeren, uitsluiten of isoleren van de melder, en het overplaatsen of op non-actief zetten van de melder, vaak in combinatie met het opleggen van een verbod contact te hebben met collega's.

Effectieve bescherming tegen benadeling vereist daarom een actieve opstelling van de organisatie en een sensitiviteit voor signalen van benadeling.

Wij raden u daarom aan om ervoor zorg te dragen dat alle medewerkers ervan doordrongen zijn dat benadeling van de melder vanwege het doen van een melding niet toelaatbaar is, en ervoor zorg te dragen dat de melder bij iemand terecht kan waarmee hij de signalen van benadeling kan bespreken en die kan optreden om benadeling te voorkomen.



XVII Onderzoek naar hoe met de melder is omgegaan

Vanwege het essentiële belang van bescherming tegen benadeling voor zowel de melder als de organisatie is het van groot belang dat de organisatie ook onderzoek kan doen naar de wijze waarop binnen de organisatie met de melder is omgegaan.

Wij raden u daarom aan om in de meldregeling op te nemen dat, als de melder daar om verzoekt, bij een onderzoek ook wordt gekeken naar de wijze waarop binnen de organisatie met de melder is omgegaan.



XVIII Bescherming tegen benadeling vertrouwenspersoon en adviseur

Ook de vertrouwenspersoon kan te maken krijgen met benadeling als gevolg van betrokkenheid bij een melding van een vermoeden van een misstand. Als een melder een adviseur in vertrouwen heeft geraadpleegd gaat hetzelfde voor die adviseur op.

Wij raden u aan om na te gaan of in de meldregeling van uw organisatie bepalingen tot bescherming tegen benadeling van de vertrouwenspersoon en de adviseur zijn opgenomen.



XIX Goed implementeren van de meldregeling

Een goed meldbeleid vereist niet alleen een gedegen meldregeling, maar ook een goede uitvoering daarvan.

Aangezien iedere medewerker via zijn werk te maken kan krijgen met een vermoeden van een misstand, is het van groot belang dat alle medewerkers periodiek hier goede voorlichting over krijgen. Daarbij kunnen de volgende vragen aan de orde komen:

- » In welke gevallen kun je gebruik maken van de meldregeling?
 - » Wanneer is sprake van een vermoeden van een misstand?
 - » Bij wie kun je een melding doen?
 - » Van wie kun je advies en ondersteuning krijgen?
 - » Hoe is het vertrouwelijk omgaan met je identiteit geregeld?
 - » Hoe is de bescherming van de melder geregeld?
- etc.

Daarnaast is het van groot belang dat leidinggevenden en vertrouwenspersonen, bij wie medewerkers een melding kunnen doen, en medewerkers die als procesbewaker of op andere wijze betrokken zijn een goede training krijgen over hoe zij in het geval van een melding behoren te handelen.

Onderdeel van een goede uitvoering is ook dat de organisatie zorgt voor vervanging van medewerkers die bij de uitvoering van de meldregeling een belangrijke rol vervullen, zoals de vertrouwenspersoon en de procesbewaker.

Wij raden u aan ervoor zorg te dragen dat de meldregeling goed geïmplementeerd wordt en periodieke voorlichting aan leidinggevenden, vertrouwenspersonen en potentiële procesbewakers en andere betrokken medewerkers daarin een plek krijgt.



XX Zorg dragen voor een veilig meldklimaat

Tot slot vereist een goed meldbeleid dat de organisatie actief zorg draagt voor een veilig meld- en organisatieklimaat.

In de eerder uitgezette enquête gaf bijna 85% van de organisaties aan dat binnen hun organisatie in de jaren 2012 t/m 2014 geen meldingen van een vermoeden van een misstand zijn gedaan, en gaf 10% aan dat er in de jaren 2012 t/m 2014 tezamen 1 of 2 meldingen zijn gedaan.

Omdat de ervaring leert dat zich bij elke grote organisatie met enige regelmaat onregelmatigheden of misstanden voordoen, werpt deze uitkomst de vraag op hoe het gesteld is met de werking van de meldregeling en het meldklimaat.

Wij raden u daarom aan om na te hoe het gesteld is met de bekendheid van de meldregeling. Daarnaast raden wij u aan om, zeker als bij uw organisatie niet of nauwelijks meldingen worden gedaan, onderzoek te doen naar de veiligheid van het meldklimaat binnen uw organisatie. Wij raden u aan dit met de ondernemingsraad te bespreken en deze bij deze evaluatie te betrekken.

