

DE ONDERNEMINGSRAAD EN INTEGRITEIT

1. INLEIDING

Welke positie kan de ondernemingsraad bij integriteitsvraagstukken innemen? Daarbij ligt de nadruk op het begrip 'kan'. Er bestaat geen vast recept hoe de ondernemingsraad met integriteitsvraagstukken en integriteitsbeleid zou moeten omgaan. Iedere situatie vraagt om maatwerk.

In deze bijdrage geef ik allereerst een korte inleiding op de rol van de ondernemingsraad in algemene zin. Daarna laat ik zien op welke manier de ondernemingsraad bij integriteitsvraagstukken en het integriteitsbeleid van de organisatie kan worden betrokken.

Meer specifiek ga ik vervolgens in op:

- de ondernemingsraad als klokkenluider c.q. doorgeefluik;
- De ondernemingsraad en zijn voorbeeldfunctie.

2. DE ONDERNEMINGSRAAD. HOE ZIT HET OOK ALWEER?

Iedere organisatie die in de regel vijftig of meer werknemers in dienst heeft, is in principe gehouden om een zogenoemde 'ondernemingsraad' in te stellen. Dit is geregeld in de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Deze ondernemingsraad bestaat uit door en uit het

personeel gekozen leden. De wet kent aan deze ondernemingsraad vervolgens een aantal rechten toe. De belangrijkste zijn:

- het recht om overleg te voeren;
- het recht om informatie op te vragen;
- het recht om initiatieven te suggereren;
- het recht om advies uit te brengen ter zake belangrijke organisatorische aangelegenheden, zoals reorganisaties en fusies;
- de verplichting voor de werkgever om aan de ondernemingsraad over bepaalde arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheden instemming te vragen alvorens het besluit wordt genomen.

Wanneer de ondernemingsraad van mening is dat zijn rechten worden geschaad, kan hij dit voorleggen aan de rechter. Het betreft dan ook een belangrijke stakeholder binnen een organisatie.

3. DE ONDERNEMINGSRAAD EN HET INTEGRITEITSBELEID

In het bedrijfsleven is integriteit niet specifiek wettelijk geregeld. Dit wordt aan de 'markt' overgelaten. Dit los natuurlijk van het verbod op omkoping et cetera. Hoe het bedrijf omgaat met integriteit moet hij zelf bepalen. Onder maatschappelijke druk, waaronder de opmars van het maatschap-

pelijk verantwoord ondernemen, gaan steeds meer bedrijven over tot het opstellen van een zogenoemde *code of conduct*. Hierin geeft een bedrijf aan hoe hij integer op de markt opereert. Daarbij valt te denken aan een verbod op het betalen van steekpenningen of het niet verkopen van producten die door kinderarbeid zijn vervaardigd. De sanctie op overtreding zal dan arbeidsrechtelijk in het ergste geval ontslag op staande voet zijn.

Binnen de overheid is dit anders. De Ambtenarenrechtwet heeft dit ook wettelijk in artikel 125quater vastgelegd. Daarbij wordt aan de overheidsorganen de wettelijke opdracht verstrekt om een integriteitsbeleid te voeren. Met het oog daarop moet ondermeer een gedragscode voor goed ambtelijk handelen worden opgesteld. In het op te stellen integriteitsbeleid moet aandacht worden besteed aan 'het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstremming en discriminatie'. Tevens is het de bedoeling dat het integriteitsbeleid onderdeel uitmaakt van functioneringsgesprekken en het te voeren werkoverleg. Ook moet door middel van scholing aandacht worden besteed aan het integriteitsbeleid. Tevens moet het overheidsorgaan jaarlijks rapporteren omtrent het gevoerde integriteitsbeleid. Bij het bevoegde gezag bestaat een bepaalde mate van vrijheid om hieraan zelf invulling te geven.

De wetgever heeft het integriteitsbeleid niet expliciet als taak bij de ondernemingsraad neergelegd. Zo bestaat hieromtrent geen expliciet advies- of instemmingsrecht. Wel kan het aan de overlegtafel aan de orde komen. De specifieke overlegverplichting van de WOR richt zich op het naleven van arbeidsvoorwaarden, de arbeidsomstandigheden, de arbeids- en rusttijden, het waken tegen discriminatie en milieuaangelegenheden (vgl. artikel 28 WOR).

Dat brengt met zich mee dat de ondernemingsraad slechts op een aantal onderdelen een specifieke opdracht krijgt vanuit de wet. Daarnaast valt het

natuurlijk onder het algemene overleg-, informatie en initiatiefrecht wat aan de ondernemingsraad toekomt.

Voor wat betreft het instemmingsrecht wordt het vaststellen van integriteitsbeleid niet expliciet genoemd als aandachtspunt van de ondernemingsraad. Echter, per onderwerp moet worden gekeken of het vaststellen van integriteitsbeleid niet valt onder de instemmingsplichtige onderwerpen die (limitatief) staan vermeld onder artikel 27 lid 1 WOR. In de praktijk komt het regelmatig voor dat het vaststellen van integriteitsbeleid op onderdelen instemmingsplichtig is. Daarbij valt te denken aan een situatie waarbij de invoering van het integriteitsbeleid leidt tot de invoering, wijziging of intrekking van:

- een regeling op het gebied van de arbeidsomstandigheden, het ziekteverzuim of het re-integratiebeleid;
- een regeling op het gebied van het aanstellings-, ontslag- of bevorderingsbeleid;
- een regeling op het gebied van de personeelsopleiding;
- een regeling op het gebied van de personeelsbeoordeling;
- een regeling op het gebied van het werkoverleg;
- een regeling op het gebied van de behandeling van klachten;
- een regeling omtrent het verwerken van alsmede de bescherming van de persoonsgegevens van de in de onderneming werkzame personen;
- een regeling inzake voorzieningen die gericht zijn op of geschikt zijn voor waarneming van of controle op aanwezigheid, gedrag of prestaties van de in de onderneming werkzame personen.

Om enkele voorbeelden te noemen:

- Een werknemer die zich niet houdt aan het integriteitsbeleid zal veelal ontslag krijgen. Dit betreft dan een ontslagregeling. Het aanpassen van een ontslagregeling is instemmingsplichtig.
- Een werkgever besluit om in het vervolg bij werknemers een antecedentenonderzoek te doen. Dit

- betreft het vaststellen c.q. aanpassen van een aanstellingsbeleid en is derhalve instemmingsplichtig.
- Het omgaan met integriteitskwesaties wordt onderdeel van de beoordelingscyclus. De wijzigingen van een beoordelingsregeling behoeft de instemming van de ondernemingsraad.
 - Computergebruik wordt door de werkgever gemonitord. Dit betreft een voorziening die geschikt is om als personeelsvolgsysteem te fungeren. Als gevolg hiervan is ook dit instemmingsplichtig bij de ondernemingsraad.

Als gevolg hiervan zijn met name implementatiekwesaties vaak (via een omweg) instemmingsplichtig.

Alhoewel integriteit dus niet expliciet als taak van de ondernemingsraad wordt genoemd, kan hij dit wel naar zich toe trekken. Immers, de ondernemingsraad is ingesteld 'in het belang van het goed functioneren van die onderneming in al haar doelstellingen verplicht om ten behoeve van het overleg met en de vertegenwoordiging van de in de onderneming werkzame personen'. Vide artikel 2 WOR. Een integere organisatie kan hieronder worden geschaard. Dit brengt met zich mee dat een ondernemingsraad initiatieven kan ontwikkelen ter zake het te ontwikkelen c.q. toe te passen integriteitsbeleid. Daarbij zal de ondernemingsraad telkens een goede afweging moeten maken tussen het belang van de medewerkers en de organisatie. Het bekende dilemma daarbij wordt verwoord in het adagium 'een beetje integer bestaat niet'. In het bijzonder gaat het dan om de positie van de medewerkers in privé-tijd. Bekende voorbeelden hiervan zijn de twitterende ambtenaar, de ambtenaar die lid is van een motorclub et cetera. De ondernemingsraad kan dit onderwerp naar zich toe trekken en voorstellen hieromtrent doen.

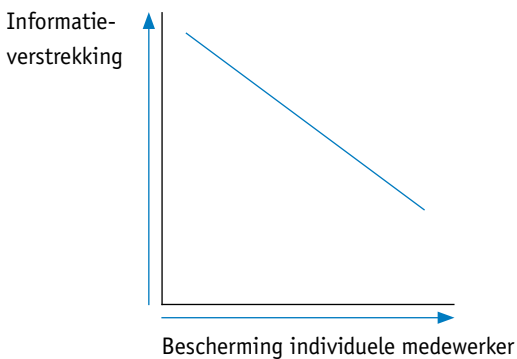
4. DE ONDERNEMINGSRAAD ALS KLOKKENLUIDER C.Q. DOORGEEFLUIK

Op welke manier kan een ondernemingsraad omgaan met vermoedens van integriteitsschendingen die hem ter ore komen? Veel organisaties, en zeker overheidsorganisaties, hebben een klokkenluidersregeling. Alsdan kan worden aangesloten bij deze regeling. Een ondernemingsraad kan dan volstaan met een verwijzing naar deze procedure. Vervolgens kan de ondernemingsraad dit ook monitoren.

Een andere vraag is of naast de klokkenluidersregeling de ondernemingsraad ook zelf iets moet ondernemen. Dit vormt doorgaans een dilemma. Immers, bij een signaal uit de organisatie moet je ook afvragen of dit signaal wel juist is. Kiest de ondernemingsraad al dan niet op voorhand partij? En welke positie neemt de ondernemingsraad in gedurende een integriteitsonderzoek? Een ondernemingsraad kan besluiten om gedurende het onderzoek alle onderzoeks- en gespreksverslagen te lezen. Maar moet je dit ook wel willen als ondernemingsraad? Er zit een privacyaspect aan, waarbij mensen juist vrijuit moeten kunnen praten. En worden mensen niet op voorhand beschadigd? Een geheimhoudingsclausule lijkt op papier uitkomst te kunnen bieden, maar is dat ook in de praktijk zo bij een ondernemingsraad van vijftien personen, waarbij nota bene enkele leden wellicht, al dan niet indirect, als medewerker bij de desbetreffende afdeling worden getroffen? Om deze redenen kiezen ondernemingsraden er dan ook vaak voor om enkel als aanjager voor een onderzoek te fungeren, en dan te wachten op de eindrapportage. Deze laatste moet dan vaak ook met de belangen van alle betrokkenen rekening houden. Daarbij komt dat transparantie naar buiten niet altijd goed werkt. Los van het beschadigen van medewerkers, zie je dat naar aanleiding van een rapportage wellicht rechtspositionele maatregelen moeten worden getroffen. Ergo, de rapportage is het

begin voor bijvoorbeeld overplaatsingen, disciplinaire sancties (waaronder strafontslag) en wellicht ook nog strafrechtelijk onderzoek en daarop volgend vervolging. Volledige transparantie kan dit vervolgtraject frustreren. Dit terwijl vanuit de organisatie eveneens een roep om het verschaffen van duidelijkheid komt. Een ondernemingsraad die hiermee wordt geconfronteerd zal binnen dit gebied moeten laveren.

Dit kan schematisch als volgt worden weergegeven:



Er bestaat dan ook geen vast recept voor een ondernemingsraad om hierbinnen te handelen bij integriteitsteksties. Soms is het beter om aan de zijlijn toe te kijken. Maar probeer dat als ondernemingsraad maar uit te leggen aan de achterban.

Een bijzondere situatie komt vervolgens in het geval dat een klokkenluidersregeling niet kan functioneren. Een situatie die gelukkig niet vaak voorkomt, maar desalniettemin toch moet worden genoemd. De zwakheid van klokkenluidersregelingen is dat deze zich (nagenoeg) volledig richten op de ambtelijke organisatie. Maar wat nu als integriteitsschendingen plaatsvinden buiten de ambtelijke organisatie. Met andere woorden: binnen het politieke apparaat. Daarbij valt te denken aan misbruik van positie door gemeenteraadsleden of een lid van het college van burgemeester en wethouders. Gelukkig komt dit in Nederland niet al te vaak voor. Probleem is dat de klok-

kenluidersregelingen geen machtsmiddelen kennen om hiertegen op te treden. De macht van bijvoorbeeld de gemeentesecretaris is in een dergelijke situatie beperkt. Een ondernemingsraad kan dan een belangrijke rol spelen. Van belang is dat alvorens een ondernemingsraad iets kan betekenen, hij wel over een goed dossier moet beschikken. Harde feiten, al dan niet vastgelegd in een zogenoemd zwartboek. Vervolgens zal de ondernemingsraad met dit in de hand een strategie moeten innemen. Daarbij valt te denken aan dit te bespreken binnen het ambtelijk apparaat of een persoon met gezag binnen de (politieke) organisatie. Binnen een gemeente kan de burgemeester vaak een dergelijke positie innemen. Wanneer dit interne traject niet werkt, kan naar buiten worden gegaan. Het benaderen van pers en politiek moet doorgaans voorzichtig worden gedaan. Dit teneinde beschadiging van onschuldigen te voorkomen.

5. DE ONDERNEMINGSRAAD EN ZIJN VOORBEELDFUNCTIE

De ondernemingsraad heeft als belangrijke stakeholder een voorbeeldfunctie richting de organisatie. Werkt de ondernemingsraad zelf wel integer? Daarbij valt te denken aan:

- Wordt integer gekozen voor een trainer en/of adviseur die de ondernemingsraad begeleidt?
- Gaat de ondernemingsraad integer om bij het verkrijgen en verspreiden van informatie?
- Vinden verkiezingen en besluitvorming eerlijk en transparant plaats?
- Hoe wordt omgegaan met faciliteiten zoals vrijstellingen?

Een ondernemingsraad zal dan ook vaak naar zichzelf moeten kijken. Enerzijds om te voorkomen dat er sprake is van 'de pot verwijt de ketel'. Anderzijds omdat het functioneren van de ondernemingsraad en

zijn leden steeds vaker onder een vergrootglas wordt gelegd. Dit brengt met zich mee dat een ondernemingsraad ook voortdurend kritisch naar zijn eigen functioneren moet kijken.

6. DE SAMENWERKING MET DE ONDERNEMINGSRAAD

Duidelijk is dat de ondernemingsraad bij de samenwerking met andere stakeholders binnen de overheidsorganisatie een rol kan claimen. Daarbij valt te denken aan politiek, vertrouwenspersoon, managers en de integriteitsfunctionaris. Doorgaans zal een ondernemingsraad ook iets wensen te doen bij mogelijke integriteitsschendingen. Er treedt bij concrete integriteitsteksties (en vermoedens hiervan) echter wel vaak het dilemma op dat een ondernemingsraad is ingesteld voor de gehele onderneming. In dat kader houdt hij zich niet bezig met aangelegenheden van individuele ambtenaren. De ondernemingsraad is immers ingesteld voor de gehele onderneming. Integriteitsteksties bevinden zich precies op het snijvlak van dit geheel.

De integriteitsfunctionaris en/of de vertrouwenspersoon kent deze beperking niet. Daarbij mag echter niet worden vergeten dat ook voor de vertrouwenspersoon c.q. de integriteitsfunctionaris geldt dat deze zich niet mag laten leiden door een arbeidsconflict. Integriteitsvraagstukken raken direct de organisatie in haar geheel.

En daar komt ook meteen de samenwerking tussen hen en de ondernemingsraad aan de orde. Ze kunnen informatie uitwisselen en de temperatuur binnen de organisatie meten. Dit vanzelfsprekend met inachtneming van ieders eigen verantwoordelijkheid. Immers, de integriteits- en de vertrouwenspersoon zijn doorgaans ook gebonden aan hun vertrouwelijkheidspositie. Niet alles kan en mag worden gecommuniceerd. Daar staat tegenover dat de ondernemingsraad,

zoals eerder ook al aangegeven, vaak in een spagaat terecht komt.

De concrete samenwerking komt eens te meer in problemen wanneer de vertrouwenspersoon niet goed functioneert. Ook dan zal de ondernemingsraad actie moeten ondernemen. Echter, een dergelijke actie zal wel goed gefundeerd moeten plaatsvinden, met andere woorden de ondernemingsraad zal voldoende feiten en omstandigheden moeten stellen waaruit daadwerkelijk blijkt dat van een disfunctioneren sprake is.

7. AFRONDING

Leden van een ondernemingsraad hoeven geen experts op het gebied van integer gedrag en integriteitsbeleid te zijn. De leden van de ondernemingsraad zullen, net als alle andere medewerkers binnen een arbeidsorganisatie, doordrongen moeten zijn dat integriteit een belangrijk onderwerp is en dat ondernemingen daar vaak ook interne regelingen voor hebben. Deze moet je kennen. Tevens moet een ondernemingsraad voortdurend begrijpen dat hij integer moet handelen.

Een ondernemingsraad zal zelf moeten bepalen hoe actief hij al dan niet op dit werkteerrein wenst te zijn. Zeker binnen grotere organisaties en overheden zijn er al integriteitsregelgevingen en kent een onderneming vaak al integriteitsofficers (of iets dergelijks). Klokkenluidersregelingen zijn ook reeds van kracht. Hoe actief wil een ondernemingsraad hierbij zijn? Een alternatief kan zijn dat de ondernemingsraad zich met name gaat richten op de borging van de procedures. Daarmee kan de ondernemingsraad bijvoorbeeld ook integriteit ter sprake brengen bij het aannemen van personeel en de bestuurder in het bijzonder.

Bij integriteitsschendingen zal een ondernemingsraad zich moeten afvragen of het wenselijk is dat hij actief hierop acteert of juist (in het belang van alle betrok-

kenen) om zich hier niet mee te bemoeien. Dit los van de natuurlijke neiging om te willen weten wat er aan de hand is. De honger naar informatie.

Aan de andere kant zal ook van degenen die betrokken zijn bij integriteit, zoals vertrouwensfunctionarissen, de vraag bestaan wat zij met een ondernemingsraad kunnen c.q. moeten. Hiervoor bestaat geen vast recept. Dit moet per organisatie worden vastgesteld.

VOOR VERDER LEZEN

Boeken

- Jellinghaus, S.F.H., Kranendonk, A., & Meij, R. (2011), *OR en integriteit*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Jellinghaus, S.F.H., Hoekstra, A., & Belling, A. (2010), *Overleg en medezeggenschap bij de overheid: Integriteit als goed werkgeverschap. Een nieuwe uitdaging voor de ondernemingsraad*. Alphen aan den Rijn: Kluwer serie (Overleg en medezeggenschap bij de overheid).
- Wilthagen, A.C.J.M., Jellinghaus, S.F.H., Rijs, A.D.M. van, Zondag, W.A., & Vesterling, P.G. (2008), *Integriteit*, Den Haag: Sdu Uitgevers. (Arbeid Integraal 2008, 2).
- J. van Drongelen en S.F.H. Jellinghaus, *Wet op de Ondernemingsraden*, Paris 2010.

Artikelen

- Jellinghaus, S.F.H. (2008). 'Integriteit, ook voor u!' *OR informatie*, 2008(7/8), 24-25.
- Jellinghaus, S.F.H., & Stüger, F. (2008). 'Werkomgeving als kweekvijver voor vormen van integer handelen: Integriteit op de werkvloer'. *OR informatie*, 2008(10), 16-17.
- Jellinghaus, S.F.H., & Stüger, F. (2008). 'Integriteit en de ondernemingsraad: De juridische context. Integriteit is goed, maar je moet het niet overdrijven'. *OR informatie*, 34(9), 20-22.
- Jellinghaus, S.F.H., & Stüger, F. (2008). 'Integriteit moet voorop staan bij trainers/adviseurs'. *OR informatie*, 34(11), 14-15.

Steven Jellinghaus is als advocaat verbonden aan De Voort advocaten mediators te Tilburg en als universitair docent Sociaal Recht en Sociale Politiek aan Tilburg University.

Contact: s.jellinghaus@devoort.nl