

W04.11.0145/I

Besluit vantot instelling van de Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 april 2011 (nr. 2011-2000149103), gedaan mede namens Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

Gelet op artikel 89, eerste lid, van de Grondwet, artikel 125quinquies, eerste lid, onderdeel f van de Ambtenarenwet, artikel 50, eerste lid van de Politiewet 1993, artikel 12quater, eerste lid, onderdeel f van de Militaire ambtenarenwet 1931 en artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van (datum en nummer));

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van (datum en nummer), uitgebracht mede namens Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

Hebben goedgevonden en verstaan:

§1. Algemene bepalingen

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *Onze Minister*: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- b. *Commissie*: de Commissie advies en verwijspunt klokkenluiden bedoeld in artikel 2.
- c. *Persoonsgegevens, verwerking van persoonsgegevens onderscheidenlijk verantwoordelijke*: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1 van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Artikel 2

1. Er is een Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden.
2. De Commissie is gevestigd te 's-Gravenhage.

§2. Taak

Artikel 3

De taak van de Commissie is:

- a. op verzoek informatie en advies geven over mogelijke vervolgstappen aan degene die een vermoeden heeft van een mogelijke misstand die raakt aan het algemeen belang bij:
 - het bedrijf of de organisatie waar hij werkt of heeft gewerkt; of
 - een ander bedrijf of organisatie indien hij door zijn werkzaamheden kennis heeft gekregen van de mogelijke misstand.
- b. niet tot een persoon te herleiden ontwikkelingen en patronen, die zijn af te leiden uit de informatie die de Commissie heeft, op grond van haar taak, bedoeld in onderdeel a, mededelen aan organisaties voor wie deze informatie relevant is;
- c. algemene voorlichting geven over het omgaan met een vermoeden van een mogelijke misstand.

§3. Vertrouwelijkheid

Artikel 4

1. De Commissie maakt de identiteit van de persoon die een vermoeden van een misstand heeft niet bekend.
2. De Commissie maakt de naam van het bedrijf of de organisatie en de identiteit van de persoon tot wie het vermoeden van de misstand zich richt niet bekend.

Artikel 5

Voor zover strikt noodzakelijk ten behoeve van de taak, bedoeld in artikel 3, onderdeel a, worden persoonsgegevens verwerkt. De Commissie is verantwoordelijk voor deze verwerking.

§4. Samenstelling en rechtspositie

Artikel 6

1. De Commissie bestaat uit drie leden, onder wie een voorzitter. Voorts kunnen plaatsvervangende leden worden benoemd.
2. De leden en de plaatsvervangende leden van de Commissie worden door Onze Minister benoemd voor ten hoogste vier jaar. De Commissie wordt in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over de benoeming. Herbenoeming kan tweemaal en telkens voor ten hoogste vier jaar plaatsvinden.

Artikel 7

1. Een lid of plaatsvervangend lid van de Commissie verricht geen werkzaamheden die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.
2. Een lid of plaatsvervangend lid van de Commissie meldt het voornemen tot het verrichten van werkzaamheden anders dan uit hoofde van zijn functie aan Onze Minister.
3. De werkzaamheden van een lid of plaatsvervangend lid van de Commissie anders dan uit hoofde van zijn functie worden openbaar gemaakt. Openbaarmaking geschiedt door het ter inzage leggen van een opgave van deze werkzaamheden bij de Commissie en bij Onze Minister.
4. De voorzitter verdeelt de werkzaamheden onder de leden en de plaatsvervangende leden, rekening houdend dat het een lid geen werkzaamheden verricht die ongewenst zijn met het oog op de onafhankelijkheid of het vertrouwen daarin.

Artikel 8

De leden en de plaatsvervangende leden van de Commissie worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor een goede vervulling van de taken, bedoeld in artikel 3, alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring.

Artikel 9

1. De leden en plaatsvervangende leden van de Commissie worden op eigen verzoek door Onze Minister ontslagen.
2. Schorsing en ontslag vindt slechts plaats wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen.

Artikel 10

1. De Commissie beschikt over een secretariaat.
2. De voorzitter van de Commissie geeft leiding aan de werkzaamheden van de Commissie en van het secretariaat.
3. Het personeel dat werkzaam is bij het secretariaat staat onder het gezag van de Commissie en legt over zijn werkzaamheden uitsluitend aan de Commissie verantwoording af.

Artikel 11

1. De voorzitter van de Commissie ontvangt een vaste vergoeding per maand, afgeleid van het maximum van schaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren 1984, met een deeltijdfactor 0,4.
2. De leden van de Commissie, niet zijnde de voorzitter, ontvangen een vaste vergoeding per maand, afgeleid van het maximum van schaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren 1984, met een deeltijdfactor 0,2.
3. De plaatsvervangende leden ontvangen een vaste vergoeding per maand, afgeleid van het maximum van schaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren 1984, met een deeltijdfactor van maximaal 0,2.
4. Bij regeling van Onze Minister kan worden afgeweken van de deeltijdfactor, bedoeld in het eerste en tweede lid.

§ 5. Verantwoording

Artikel 12

De Commissie zendt jaarlijks voor 1 februari aan Onze Minister de ontwerp-begroting voor het daaropvolgende jaar.

Artikel 13

1. De Commissie brengt jaarlijks voor 1 april verslag uit van zijn werkzaamheden in het voorafgaande kalenderjaar.
2. Op verzoek van Onze Minister stelt de Commissie een evaluatieverslag op waarin zij aandacht besteedt aan haar taakvervulling.
3. Het jaarverslag en het evaluatieverslag worden gezonden aan Onze Minister, aan de beide kamers der Staten-Generaal, aan de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid.
4. Onze Minister stelt de beide kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden in kennis van zijn standpunt over het evaluatieverslag. Indien de vaststelling van het standpunt niet

binnen de termijn, bedoeld in de eerste volzin, plaatsvindt, stelt Onze Minister de beide kamers der Staten-Generaal hiervan gemotiveerd in kennis.

Artikel 14

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 augustus 2011.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

Nota van toelichting

1. Inleiding

Dit besluit strekt ertoe het klokkenluidersbeleid, zoals dat is vormgegeven in de publieke en de private sector aan te vullen met een onafhankelijk advies- en verwijspunt klokkenluiden: de Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden. Deze Commissie zal fungeren als 'steunpunt' voor (potentiële) klokkenluiders door ze te voorzien van informatie en advies over mogelijke vervolgstappen. Daarnaast zal de Commissie op basis van ervaringen die ze opdoet signalen afgeven over ontwikkelingen en patronen aan organisaties voor wie dat relevant is ten behoeve van hun klokkenluidersbeleid, zoals de overheid (inclusief de toezichthouders) en sociale partners. Ten slotte zal de Commissie ook in algemene zin voorlichting geven op het gebied van klokkenluiden, met name aan werkgevers en werknemers in de publieke en private sector.

Deze aanvulling loopt vooruit op besluitvorming met betrekking tot het onderzoekspunt integriteitsschendingen overheid. De vraag hoe de onderzoekstaak die nu bij de Commissie integriteit overheid is ondergebracht zal worden vormgegeven in een onderzoekspunt integriteitsschendingen overheid komt in een apart traject aan de orde.¹ Deze toelichting is mede namens mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gegeven.

2. Huidig klokkenluidersbeleid

Als er misstanden zijn binnen organisaties die raken aan het algemeen belang, dan is het belangrijk dat die tijdig worden gesignaleerd en aangepakt. Daarbij is van belang dat zodanige condities gelden dat eventuele misstanden veilig door ambtenaren en werknemers binnen hun organisaties aan de orde kunnen worden gesteld en dat misstanden door die organisaties worden aangepakt en opgelost.

In de publieke sector gelden regelingen met betrekking tot het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is, zoals het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie.² In aanvulling op artikel 125quinquies, derde lid van de Ambtenarenwet bevatten deze regelingen ook bepalingen met betrekking tot de rechtsbescherming van de melder van een vermoeden van een misstand. Deze regelingen staan inmiddels bekend als 'klokkenluidersregelingen'.

De Stichting van de Arbeid heeft voor de private sector een 'Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen' opgesteld voorzien van de aanbeveling aan ondernemingen en bedrijfstakingen om erin te voorzien dat werknemers op adequate en veilige wijze melding kunnen doen van eventuele vermoedens van misstanden in de onderneming waarin zij werkzaam zijn. De verklaring heeft als bijlage een voorbeeld van een

¹ Voor ruim 300 gemeenten is de onderzoekstaak nu ondergebracht bij de Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid.

² Stb 2009, 572. Zie voorts het Besluit van 30 augustus 2010, houdende wijziging van het Algemeen militair ambtenarenreglement en het Burgerlijk ambtenarenreglement Defensie in verband met een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand (Stb 2010, 706) en de Gewijzigde voorbeeldregeling Melding Vermoeden Misstand van de VNG.

'regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand'.³ Het kabinet hecht aan een volledige implementatie van de verklaring door middel van zelfregulering en heeft de Stichting van de Arbeid opgeroepen de implementatie te bevorderen.⁴ Het beginsel van goed werkgeverschap dat is opgenomen in artikel 7: 611 van het Burgerlijk Wetboek brengt mee dat de te goeder trouw en zorgvuldig handelende werknemer die een melding doet, niet vanwege zijn melding mag worden benadeeld in zijn rechtspositie. In de voorbeeldprocedure van de Stichting van de Arbeid is opgenomen dat een betrokkene die een vermoeden van een misstand meldt met inachtneming van de bepalingen uit deze voorbeeldregeling, op geen enkele wijze in zijn positie wordt benadeeld als gevolg van het melden.

3. Voorgeschiedenis

Op 4 december 2007 nam de Tweede Kamer de motie-Van Raak aan (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 29). Deze motie verzoekt de regering een fonds voor klokkenluiders in het leven te roepen. Bij brief van 18 december 2007 heeft het toenmalige kabinet aan de Tweede Kamer bericht dat de instelling van een klokkenluidersfonds van overheidswege weinig zal toevoegen aan de bescherming die reeds geboden wordt en die als adequaat wordt gezien. Het antwoord op de door de indiener van de motie gestelde vraag hoe de overheid ervoor kan zorgen dat meer mensen weer zoveel vertrouwen krijgen dat ze bereid zijn om misstanden te melden schuilt volgens het toenmalige kabinet niet in de instelling van een klokkenluidersfonds. Veeleer moet worden gedacht aan goede maatregelen aan de 'voorkant', zoals de instelling van vertrouwenspersonen ook in de marktsector. In het kader van maatregelen aan de voorkant kondigt het toenmalige kabinet aan te zullen bezien of het instellen van een advies- en verwijspunt klokkenluiden, naar het voorbeeld van de Britse non-gouvernementele organisatie 'Public Concern at Work' een belangrijk hulpmiddel voor (potentiële) klokkenluiders in Nederland zou kunnen zijn.⁵

Bij brief van 15 april 2008 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer de Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector (openbaar bestuur, politie en defensie) aangeboden. In de evaluatie zijn de sectoraal opgestelde klokkenluidersregelingen tegen het licht gehouden. In het evaluatierapport wordt o.a. ook aanbevolen een 'steunpunt klokkenluiden' in te stellen. Een dergelijk steunpunt heeft geen meldfunctie; het gaat hier uitsluitend om de advies- en verwijfsfunctie.⁶

Naar aanleiding van het evaluatierapport en daarover geschreven brieven van 15 april en 22 mei 2008 heeft een algemeen overleg plaatsgevonden waarbij de motie Heijnen is aangenomen.⁷ 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. 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. Over een onafhankelijk meldpunt voor zowel de publieke als de private sector, met daarnaast een advies- en verwijfsfunctie heeft het toenmalige kabinet advies ingewonnen van de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP).

³ Stichting van de Arbeid 24 juni 2003, Publicatienr. 6/03, geactualiseerde versie 3 maart 2010, publicatienr. 1/10

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 28 844 nr. 32, p. 5

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 28 244 en 31 200 VI, nr. 116

⁶ Kamerstukken II 2007/08, 28 844, nr. 13 en 14

⁷ Kamerstukken II 2007/2008, 28 844, nr. 17

De Stichting van de Arbeid is geen voorstander van een centraal meldpunt in de zin van onderzoeksinstantie. Zij heeft geen behoefte aan een instantie die zelfstandig vermoedens van misstanden kan onderzoeken naast of in plaats van de politie, de Arbeidsinspectie, de rechterlijke macht, de SIOD, de FIOD, de Nederlandse Mededingingsautoriteit etcetera. Een dergelijk meldpunt dat zelfstandig vermeende misstanden onderzoekt en in dat kader de bevoegdheid krijgt om informatie bij bedrijven op te vragen kan volgens de Stichting al snel leiden tot onduidelijkheid met betrekking tot de bevoegdheden ervan. Ook kan het meldpunt volgens de Stichting gaan functioneren als een obstakel tussen de werknemer en de reguliere onderzoeksinstanties. Verder wijst de Stichting erop dat een dergelijk meldpunt niet past bij het karakter van de private sector die bestaat uit een pluriformiteit van zelfstandige private ondernemingen. Gewezen wordt op het bezwaar dat bij het toekennen van verregaande onderzoeksbevoegdheden - zoals het kunnen opvragen van alle informatie die nodig is en het horen van getuigen - deze diep kunnen ingrijpen in het (bestuurlijk) functioneren van de ondernemingen en daarmee ook de beleidsvrijheid van de ondernemer in het gedrang brengen.

De ROP adviseert ten behoeve van de overheidssectoren wel een centraal meldpunt integriteitsschendingen overheid in te stellen met onderzoeksbevoegdheden, zoals ook bij de huidige Commissie integriteit overheid en de Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid (CKGO) is geregeld.

De Stichting en de ROP hebben elkaar wel kunnen vinden op een landelijk advies- en verwijspunt klokkenluiden voor zowel de publieke als de private sector, waarbij de Britse charity "Public Concern at Work" ter inspiratie heeft gediend.

Het toenmalige kabinet heeft dat als winst en als een belangrijke stap voorwaarts beschouwd in het gezamenlijk optrekken op het klokkenluidersdossier, zoals ook in de motie Heijnen is gevraagd.

Het toenmalige kabinet heeft daarom bij brief van 10 juli 2009 de oprichting van een advies- en verwijspunt klokkenluiden aangekondigd. Het voornemen was om daartoe een stichting op te richten.⁸

Over de positionering van het advies- en verwijspunt is, naar aanleiding van een onder verantwoordelijkheid van de toenmalige minister van BZK uitgevoerde verkenning, een discussie ontstaan.⁹ Dit resulteerde in een (tweede) motie Heijnen, waarin de Kamer de regering verzoekt het advies- en verwijspunt klokkenluiden (alsmede het onderzoekspunt integriteitsschendingen overheid) onder te brengen bij de Nationale ombudsman.¹⁰ Deze lijn werd niet gesteund door de Stichting van de Arbeid en de ROP.¹¹ Ten slotte heeft het kabinet, dat voor het welslagen van het advies- en verwijspunt hecht aan voldoende draagvlak bij sociale partners, gekozen voor een eigenstandige positionering door met dit besluit een Commissie in te stellen waaraan de advies- en verwijstaak wordt opgedragen. .

4. Klokkenluiden

Het besluit bevat geen definitie van het begrip misstand. Wel moet het gaan om een misstand die raakt aan het algemeen belang (artikel 3, onderdeel a). De Commissie kan de gangbare definities van een vermoeden van een misstand als kader gebruiken. In de voorbeeldprocedure van de Stichting van de Arbeid wordt een vermoeden van een misstand

⁸ Kamerstukken II 2008/09, 28 844, nr. 37

⁹ Kamerstukken II 2009/ 10, 28 844, nr. 40

¹⁰ Kamerstukken II 2009/ 10, 28 844, nr. 39

¹¹ Brief van 12 maart 2010 aan de Ministers van BZK en SZW; zie voorts Kamerstukken II 2010/11 28 844, nr. 45

als volgt gedefinieerd: 'een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden met betrekking tot de organisatie waar betrokkene werkzaam is en waarbij een maatschappelijk belang in het geding is, in verband met: a. een (dreigend) strafbaar feit; b. een (dreigende) schending van regels; c. een gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu; d. een (dreiging van) bewust onjuist informeren van publieke organen; e. een (dreigende) verspilling van overheidsgeld; of f. (een dreiging van) het bewust achterhouden, vernietigen of manipuleren van informatie over deze feiten'

Het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie kent de volgende definitie: 'een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van: 1. een schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels; 2. een gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu; 3. een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst; bij de organisatie waarin de melder werkt of heeft gewerkt of bij een andere organisatie indien hij uit hoofde van zijn ambtenaarschap met die organisatie in aanraking is gekomen en kennis heeft gekregen van de misstand'. In het Algemeen militair ambtenarenreglement en het Burgerlijk ambtenarenreglement Defensie is een identieke definitie van een vermoeden van een misstand opgenomen. De voorbeeldregeling voor de sectoren Gemeenten en Waterschappen kent een eigen definitie van een vermoeden van een misstand, te weten: 'een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden met betrekking tot de gemeentelijke organisatie 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 of het bewust achterhouden van informatie over deze feiten'. . Mede omdat er verschillende definities bestaan is er van afgezien een definitie van het begrip misstand in dit besluit op te nemen. Het opnemen van een definitie zou kunnen leiden tot een onnodige beperking van de taak van de Commissie. Aangezien de Commissie alleen adviesmogelijkheden heeft en geen onderzoeksbevoegdheden krijgt, is een definitie hier -anders dan in bijvoorbeeld het Besluit melden vermoeden van een misstand bij Rijk en Politie- ook niet noodzakelijk.

De voornaamste taak van de Commissie is personen (met name werknemers, ambtenaren, uitzendkrachten en zzp-ers) die (vermoedens van) misstanden aan de orde (willen) stellen waarvan zij kennis hebben vanuit hun werkzaamheden, te adviseren. Daarnaast krijgt de Commissie nog enkele andere taken, die zijn beschreven in paragraaf 5.

5. Doel en taak Commissie

Het doel van de Commissie is bij te dragen aan het voorkomen van misstanden door het adviseren en informatie geven aan (potentiële) klokkenluiders ten aanzien van de door hen te bewandelen weg en het signaleren van trends en patronen op basis van opgedane ervaringen naar overheid en sociale partners. De Commissie gaat onterechte schade van klokkenluider en werkgever tegen door waar mogelijk preventief te werken.

De Commissie krijgt daartoe de volgende drie taken (zie artikel 3 van het besluit)

1) *de (potentiële) klokkenluiders adviseren en informatie geven ten aanzien van de door hen te bewandelen weg*

Het gaat om te beginnen om een taxatie of er sprake is van een vermoeden van een misstand. In dat geval zal de Commissie samen met de (potentiële) klokkenluider bezien of alle mogelijkheden om de zaak intern, met de werkgever, te bespreken, zijn uitgeput. Als dat het geval is kan de commissie de (potentiële) klokkenluider adviseren hoe de kwestie aan te melden bij de bevoegde instantie(s) zoals de commissie integriteit overheid, het OM, de toezichthouders en de inspectiediensten. De regie blijft te allen tijde bij de (potentiële) klokkenluider.

Deze taak kan de volgende activiteiten betreffen:

- het adviseren over te bewandelen weg;
- het bieden van een luisterend oor en op verzoek zicht houden op het proces;
- het adviseren op het gebied van mediation;
- het adviseren over hoe de kwestie aan te melden bij bevoegde instantie;
- het adviseren over nazorg.

Niet bij iedere (potentiële) klokkenluider zullen alle activiteiten van toepassing zijn. Steeds moet in overleg met de (potentiële) klokkenluider worden bekeken welke activiteit nuttig en gewenst is.

2) het signaleren van ontwikkelingen en patronen op basis van opgedane ervaringen naar organisaties voor wie dat relevant is (bijvoorbeeld de overheid (inclusief toezichthouders) en sociale partners) ten behoeve van hun klokkenluidersbeleid

3) algemene voorlichting geven over het omgaan met een vermoeden van een mogelijke misstand.

Het is van belang dat de commissie bekend, goed vindbaar en laagdrempelig is voor (potentiële) klokkenluiders, werknemers en werkgevers en hen informeert over relevante regelingen, instanties, publicaties en good practices. Daartoe verricht de commissie de volgende activiteiten:

- het geven van bekendheid aan (het werk van) de Commissie en het goed maatschappelijk verankeren van de Commissie;
- het onderhouden van een informatieve website met relevante regelingen, instanties, cases, good practices, instrumenten en publicaties .

De commissie krijgt geen publiekrechtelijke bevoegdheden, aangezien deze niet nodig zijn om de advies- en verwijfsfunctie op deze wijze te vervullen.

6. Vertrouwelijkheid en geheimhouding

De Commissie vraagt geen gegevens op bij de (potentiële) klokkenluiders en geeft geen gegevens door aan andere instanties. Met gegevens wordt niet alleen bedoeld de naam, het adres e.d. van de potentiële klokkenluider, maar ook gegevens die betrekking hebben op de casus, zoals eventueel bewijsmateriaal.

Het blijft de verantwoordelijkheid van de klokkenluider zelf om zijn dossier aan te leggen, te bewaren en eventueel gegevens hieruit aan derden te verstrekken. Indien een potentiële klokkenluider om advies vraagt, zal hij echter toch vaak zijn naam noemen en een beschrijving geven van de casus. Daarmee kan de Commissie bepaalde vertrouwelijke gegevens bezitten. De Commissie is verantwoordelijk voor de verwerking van die gegevens (artikel 5). De Commissie maakt de identiteit van de (potentiële) klokkenluider, de naam van het bedrijf of de organisatie en de identiteit van de persoon tot wie het vermoeden van de misstand zich richt niet bekend (artikel 4).

Artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een ieder die betrokken is bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan verplicht is tot geheimhouding van gegevens waarvan hij het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden¹². Dit schept een

¹² Artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht:

1. Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot

algemene verplichting voor een ieder die als (onderdeel van een) bestuursorgaan of als daarvoor werkzame persoon (in welke rechtsverhouding dan ook) in aanraking komt met vertrouwelijke gegevens tot geheimhouding daarvan. Bij overtreding van de geheimhoudingsplicht kan, volgens art. 272 van het Wetboek van Strafrecht, een gevangenisstraf of een geldboete worden opgelegd. De Commissie mag dus – behoudens zeer uitzonderlijke gevallen die bij wet zijn bepaald - geen vertrouwelijke gegevens (van klokkenluiders, bedrijven of organisaties) aan derden verstrekken: daarmee schendt de Commissie de geheimhoudingsplicht.

De informatie die aan de Commissie wordt gemeld zal bijna altijd een vertrouwelijk karakter hebben. De gegevens die de Commissie bezit zijn voor het grootste deel persoonsgegevens, als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Wet bescherming persoonsgegevens. Bij de verwerking van de persoonsgegevens is de Commissie gehouden aan de bepalingen opgenomen in de Wet bescherming persoonsgegevens. Dit betekent onder andere dat de Commissie gegevens niet langer bewaart in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld (artikel 10, eerste lid van de Wbp). De Commissie kan dus wel gegevens bewaren voor analysedoeleinden, maar deze gegevens moeten worden geanonimiseerd. Aangezien de Commissie op grond van artikel 2:5 Awb een geheimhoudingsplicht heeft, blijft op grond van artikel 9, vierde lid van de Wbp verdere verwerking van persoonsgegevens achterwege. De Commissie verstrekt dus geen vertrouwelijke gegevens (gegevens die herleidbaar zijn tot personen en organisaties) aan derden. Zo zullen de ontwikkelingen en de patronen die de Commissie mededeelt op grond van artikel 3, onderdeel b, niet tot individuele personen te herleiden mogen zijn.

Op grond van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering geldt voor ambtenaren een aangifteplicht met betrekking tot ambtsmisdrijven en kan het Openbaar Ministerie inlichtingen omtrent strafbare feiten opvragen bij de Commissie. Van de Commissieleden en medewerkers wordt niet verwacht dat zij aangifte doen van ambtsmisdrijven waarvan de Commissie uit hoofde van haar taak kennis heeft gekregen: de (potentiële) klokkenluider heeft deze plicht. Het Openbaar Ministerie (College van procureurs- generaal) heeft aangegeven geen informatie te zullen opvragen bij de Commissie, zodat de Commissie in vertrouwelijkheid en onder geheimhouding haar werk kan doen.

7. Inrichting en samenstelling

De Commissie bestaat uit drie personen, die onafhankelijk, vertrouwenwekkend en gezaghebbend zijn (artikel 6, eerste lid en 8). Daarnaast kunnen plaatsvervangende leden worden benoemd, bijvoorbeeld bij langdurige afwezigheid van een van de leden of als speciale expertise gewenst is (artikel 6, eerste lid). De (plaatsvervangende) leden worden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benoemd voor een periode van ten hoogste vier jaar, waarbij herbenoeming tweemaal voor telkens ten hoogste vier jaar kan plaatsvinden (artikel 6, tweede lid). De Commissie wordt in staat gesteld advies uit te brengen over de benoeming van nieuwe (plaatsvervangende) leden (artikel 6, tweede lid).

geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

2. Het is eerste lid is mede van toepassing op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die door een bestuursorgaan worden betrokken bij de uitvoering van zijn taak, en op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die een bij of krachtens de wet toegekende taak uitoefenen.

De (plaatsvervangende) leden verrichten geen werkzaamheden die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van hun functie of de handhaving van hun onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Voorts geldt voor de (plaatsvervangende) leden een meldplicht ten aanzien van het voornemen tot het verrichten van werkzaamheden anders dan uit hoofde van hun functie en een openbaarmakingsplicht ten aanzien van andere werkzaamheden door het ter inzage leggen van een opgave van deze werkzaamheden bij de Commissie en bij de minister (artikel 7).

De Commissie is geen adviescollege, zoals bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, omdat de Commissie geen advies geeft over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk. De Kaderwet adviescolleges is dan ook niet van toepassing, maar er is – wat betreft de samenstelling en inrichting- zo veel mogelijk aangesloten bij bepalingen uit de Kaderwet adviescolleges.

Bij de samenstelling van de Commissie zal erop gelet worden dat de Commissie als geheel beschikt over deskundigheid op het gebied van de private en de publieke sector, het openbaar bestuur, evenals over kennis op het gebied van integriteit en het integriteitsveld, brede juridische deskundigheid en kennis op het gebied van communicatie. De individuele leden beschikken verder over de benodigde competenties zoals visie, empathisch vermogen, omgevingsbewustzijn, netwerkvaardigheid en politiek-bestuurlijke sensitiviteit. De leden mogen geen functie vervullen die afbreuk kan doen aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de commissie. Van de Commissie wordt verwacht dat zij goed bekend is met de werkwijze van opsporingsdiensten en toezichthouders en zorgvuldig en deskundig zal opereren.

Er is een beperkt secretariaat waar de Commissie zelf verantwoordelijk voor is (artikel 10). Het secretariaat als geheel beschikt over brede juridische deskundigheid en kennis op het gebied van integriteit, het integriteitsveld en communicatie. De medewerkers beschikken daarnaast over empathisch vermogen, omgevingsbewustzijn en politiek-bestuurlijke sensitiviteit.

De medewerkers zijn ten aanzien van de werkzaamheden die ze voor de Commissie verrichten alleen aan de Commissie verantwoording schuldig. Niemand anders kan hen opdrachten of aanwijzingen geven ten aanzien van die werkzaamheden. Conform de Kiesraad en het College bescherming persoonsgegevens, zal in een mandaatregeling worden uitgewerkt dat aan de voorzitter van de Commissie ten aanzien van enkele beheersmatige aangelegenheden mandaat, volmacht en machtiging wordt verleend beslissingen te nemen. De Commissie krijgt geen rechtspersoonlijkheid, maar is onderdeel van de rechtspersoon Staat.

8. Financiën, verantwoording en evaluatie

De Commissie stelt jaarlijks een verslag op van haar werkzaamheden (artikel 13, eerste lid). De jaarlijkse rapportage van de Commissie zal aan de beide kamers der Staten-Generaal en aan de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het overheids personeelsbeleid worden gezonden.

De Commissie stelt op verzoek van de minister een evaluatieverslag op (artikel 13, tweede lid).

De Commissie behoort tot de Staat en is voor wat betreft de begroting niet anders dan elke andere willekeurige begrotingspost bij een ministerie. De begrote uitgaven worden

opgenomen in een of meer (sub)artikelen van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Sociale Zaken en Werkgelegenheid volgens de daarvoor geldende interne procedures. De Commissie moet jaarlijks voor 1 februari een ontwerpbegroting indienen, zodat de minister hier rekening mee kan houden (artikel 12).

De oprichting van de Commissie leidt niet tot een toename van de administratieve lasten. De Commissie vraagt niet actief gegevens op, maar geeft alleen op verzoek van de (potentiële) klokkenluider informatie en advies. Bij de inwerkingtreding van het besluit wordt afgeweken van het systeem van Vaste VeranderMomenten¹³, aangezien de doelgroep gebaat is bij een spoedige inwerkingtreding en er al geruime tijd overleg heeft plaatsgevonden over de oprichting van de Commissie (artikel 14).

9. Praktische werkwijze

De Commissie zal in 's-Gravenhage gevestigd zijn (artikel 2, tweede lid). De Commissie zal tijdens kantooruren altijd bereikbaar zijn voor (potentiële) klokkenluiders. Daarnaast kunnen zij de Commissie per email benaderen. De Commissie heeft een eigen telefoonnummer. De telefoon (de frontoffice) moet bemand zijn met medewerkers die voldoende juridische kennis hebben op het gebied van integriteit en het integriteitsveld, Zij moeten het vermogen hebben om zaken waarbij gelijk adequaat gehandeld moet worden, te onderscheiden en tevens moeten zij om kunnen gaan met mogelijke 'klagers'.

Concreet verloopt het eerste contact dus via de frontoffice. Daar wordt met instructies van de Commissie de eerste inschatting gemaakt. Daarna komt de secretariaatsmedewerker (adviseur) in beeld. Hij zal bij de advisering en verwijzing doorgaans een centrale rol vervullen en de contacten met de klokkenluider onderhouden. Vervolgens kan – afhankelijk van vraag en casus – ook een commissielid worden betrokken.

De commissie draagt er zorg voor dat het integriteitsveld en de regelingen en voorzieningen waarmee de klokkenluider te maken kan krijgen goed in kaart zijn gebracht ten behoeve van een goede taakuitoefening door het secretariaat.

De Commissie kan benodigde expertise betrekken van deskundige instanties op basis van inhuur.

De Commissie zal vertrouwelijkheid en geheimhouding waarborgen. Het is belangrijk dat de Commissie snel signaleert waar het om gaat en zorgvuldig omgaat met mogelijk bewijsmateriaal. Aan beveiliging en gegevensbescherming worden dan ook hoge eisen gesteld. Dit geldt voor wat betreft huisvesting, ICT, telefoon en post, maar ook voor de benodigde secretariële achtervang, gelet op de vereiste vertrouwelijkheid.

10. Grondslag en verhouding tot andere wetgeving

De Commissie is volgens artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht een bestuursorgaan: het is immers een orgaan van een rechtspersoon (de Staat) die krachtens publiekrecht is ingesteld. De Algemene wet bestuursrecht en de Wet Nationale ombudsman (en de Wet openbaarheid van bestuur) zijn van toepassing op de Commissie.

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is van toepassing op de Commissie. De Commissie zal –aangezien zij geen onderzoekstaak krijgt- zo min mogelijk informatie bezitten. De Commissie vraagt geen gegevens op bij de (potentiële) klokkenluiders. Hierbij wordt niet alleen bedoeld op de naam, het adres e.d. van de potentiële klokkenluider, maar ook op gegevens die betrekking hebben op de casus, zoals eventueel bewijsmateriaal (zie paragraaf

¹³ Kamerstukken II 2009/10,29 515, nr. 309

6). Een groot deel van de gegevens die de Commissie desondanks in bezit heeft, zal op grond van artikel 10 van de Wob niet openbaar hoeven worden gemaakt (uitzonderingsgrond voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer).

Aangezien de Commissie geen besluiten neemt in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht beperkt. Wel heeft de Commissie zich te houden aan algemene bepalingen over het verkeer met burgers (hoofdstuk 2 van de Algemene wet bestuursrecht). In paragraaf 6 is nader ingegaan op de toepasselijkheid van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht. Tevens is in die paragraaf ingegaan op de Wet bescherming persoonsgegevens in relatie tot de Commissie.

Zoals in paragraaf 7 is vermeld, is de Commissie geen adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges. De Commissie is eveneens geen zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, omdat zij geen openbaar gezag uitoefent.

Het onderhavige besluit heeft voor de publieke sector een grondslag in de Ambtenarenwet, de Politiewet en de Militaire ambtenarenwet. Voor de private sector is de grondslag artikel 89, eerste lid, van de Grondwet. Hiermee is dit besluit voor een deel een zogenaamde zelfstandige algemene maatregel van bestuur. Aangezien de Commissie geen bevoegdheden krijgt, worden de rechten en vrijheden van betrokkenen met dit besluit niet ingeperkt.

11. Consultatie en adviezen

In het op 21 maart 2011 uitgebrachte gezamenlijke advies van de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid bouwen de sociale partners voort op het ROP-advies van 2 april 2009 en het advies van de Stichting van de Arbeid van 3 april 2009 en op de gezamenlijke brief van 12 maart 2010 waarin zij nog nader zijn ingegaan op aspecten zoals doelstelling, takenpakket, functionele uitgangspunten en financiering van het op te richten advies- en verwijspunt.

Zowel de Stichting als de ROP onderschrijven de wenselijkheid van een onafhankelijk en laagdrempelig advies- en verwijspunt klokkenluiden ten behoeve van de publieke en private sector. De Stichting benadrukt dat bij het aanbieden van informatie en/of advies aan potentiële klokkenluiders de Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen van de Stichting het uitgangspunt dient te zien. Belangrijk daarin is dat het vermoeden van een misstand in beginsel eerst in de eigen onderneming aan de orde wordt gesteld. De ROP wijst op de in de overheidssectoren geldende sectorale regelgeving waarin is neergelegd welke procedure gevolgd moet worden om een misstand te melden. Ook hier geldt dat de interne weg voorop staat.

De Commissie krijgt een advies en informatietaak, waarbij zij als uitgangspunt zal hanteren dat de misstand in beginsel eerst in de eigen onderneming aan de orde wordt gesteld.

De Stichting en de ROP wijzen op twee belangrijke randvoorwaarden waaraan het advies- en verwijspunt zal moeten voldoen:

1. het garanderen van vertrouwelijkheid en geheimhouding, zowel ten aanzien van personen als de onderneming. Hierbij is van belang dat de Commissie verschoningsrecht krijgt.

2. het initiatief voor het onderhouden van contacten bij de potentiële klokkenluider laten, hetgeen betekent dat de potentiële klokkenluider zelf bepaalt na de informatie en/of het advies of, en zo ja, welke actie hij onderneemt.

De vertrouwelijkheid en geheimhouding is goed gewaarborgd door middel van de Wet bescherming persoonsgegevens en de in artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen bepaling omtrent geheimhouding. Op verzoek van de Stichting en de ROP wordt dit artikel volledig geciteerd.

Het initiatief blijft te allen tijde bij de klokkenluider: de Commissie krijgt immers slechts de taak te adviseren en informatie te geven: het blijft aan de klokkenluider wat hij met die informatie of het advies doet.

De Stichting en de ROP zijn van mening dat de financiering van het advies- en verwijspunt bij uitstek thuishoort bij de overheid als hoeder van het publieke belang.

De Commissie wordt vooralsnog uit 's Rijks kas gefinancierd.

De Stichting en de ROP vragen aandacht voor de naamgeving. Zij stellen voor in de naamgeving zo duidelijk mogelijk te zijn over de opdracht van de Commissie om verwarring met reeds bestaande klokkenluiderscommissies te voorkomen. Zij bepleiten daarom de beoogde Commissie in het onderhavige besluit de naam te geven: (Commissie) advies- en verwijspunt klokkenluiden.

De suggestie is overgenomen door de naam Commissie Klokkenluiden in artikel 2 te vervangen door Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden.

De Stichting en de ROP vinden dat de taak van de Commissie in artikel 3 te vaag is geformuleerd. Zij bepleiten daarom om in het besluit het takenpakket integraal over te nemen zoals verwoord in het advies van 3 april 2009. Ten aanzien van de geformuleerde signaleringstaak vrezen zij een te brede reikwijdte in die zin dat het ook om tot een persoon en/of adviesverzoek te herleiden informatie zou kunnen gaan. In dat geval zou sprake zijn van strijdigheid met de randvoorwaarde dat de regie te allen tijde bij de (potentiële) klokkenluider blijft. Voorts wijzen zij erop dat het regelen van mediation geen taak voor de Commissie is (paragraaf 5 Doel en taak Commissie). Wel kan de mogelijkheid van mediation worden geadviseerd, maar daarmee houdt de taak van de Commissie op.

In de in artikel 3 beschreven signaleringstaak is nu opgenomen dat de af te leiden 'ontwikkelingen en patronen' niet tot personen herleidbaar mogen zijn.

In de nota van toelichting zijn kernelementen uit het takenpakket in het advies van 3 april 2009 letterlijk overgenomen zoals 'het bieden van een luisterend oor' en 'op verzoek zicht houden op het proces'. Ook is het regelen van mediation vervangen door 'het adviseren op het gebied van mediation'.

De Stichting en de ROP bepleiten een aparte evaluatiebepaling waarin wordt geregeld dat uiterlijk twee jaar na de instelling van de Commissie een aantal thema's wordt geëvalueerd, zoals het feit dat de Commissie een bestuursorgaan in de zin van de Awb is en in hoeverre die hoedanigheid het functioneren van de Commissie faciliteert dan wel belemmert en welke rol het zogeheten verschoningsrecht speelt. Na deze eerste evaluatie zouden bijvoorbeeld elke vier jaar, naast de reguliere evaluatiepunten ook bepaalde thema's kunnen worden

geëvalueerd zoals de Wob etc. Tevens kan in de evaluatiebepaling de betrokkenheid van sociale partners via ROP en Stichting worden geregeld.

In artikel 13, tweede lid is geregeld dat de Commissie op verzoek van Onze Minister een evaluatieverslag opstelt waarin zij aandacht besteedt aan haar taakvervulling. Artikel 13, derde lid bepaalt dat het evaluatieverslag ook wordt gezonden aan de Stichting en de ROP. Het advies en verwijspunt is een nieuw initiatief dat even de tijd moet krijgen om zich te ontwikkelen. De ministeries van BZK en SZW zullen het advies- en verwijspunt met belangstelling volgen en na twee jaar evalueren. Daarbij zal ook aandacht zijn voor betrokkenheid van sociale partners via de ROP en de Stichting. Zaken zoals de implicaties van de wijze waarop de Commissie is vormgegeven en ook de (wijze van) financiering zullen bij de evaluatie aan de orde komen.

De Stichting en de ROP hebben op een aantal punten in de Nota van toelichting aanvullingen in de tekst gevraagd.

Op vrijwel alle punten is hieraan in de Nota van toelichting gevolg gegeven.

De Expertgroep Klokkenluiders beklemtoont in zijn op 17 maart 2011 uitgebrachte advies de noodzaak van een professioneel meldpunt- en onderzoeksinstituut voor de melding van misstanden uit zowel de publieke als de private sector. Mede in dat licht gezien heeft de expertgroep er geen vertrouwen in dat de komst van een Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden toegevoegde waarde heeft en aan de slechte positie van de klokkenluider zelf iets zal veranderen. De expertgroep zet vraagtekens bij de doelstelling om bij te dragen aan het voorkomen van misstanden en bij de onafhankelijkheid van de op te richten Commissie.

Zoals in de inleiding van deze toelichting is vermeld, loopt de oprichting van de Commissie vooruit op besluitvorming met betrekking tot het onderzoekspunt integriteitsschendingen overheid. De vraag hoe de onderzoekstaak die nu bij de Commissie integriteit overheid is ondergebracht zal worden vormgegeven in een onderzoekspunt integriteitsschendingen overheid, komt in een apart traject aan de orde. Dit laat onverlet dat het advies en verwijspunt klokkenluiden goede diensten kan verrichten door als 'steunpunt' voor (potentiële) klokkenluiders te fungeren door ze te voorzien van informatie en advies over mogelijke vervolgstappen.

De doelstelling om bij te dragen aan het voorkomen van misstanden moet vooral worden gezien tegen het licht van de signaleringstaak van de Commissie. De Commissie krijgt nadrukkelijk als opdracht mee om (structurele) ontwikkelingen en patronen die zijn af te leiden uit de informatie die de Commissie heeft, mee te delen aan de organisaties voor wie deze informatie relevant is. Het gaat hierbij om de overheid, inclusief de toezichthouders en de sociale partners. Een signaleringsfunctie kan het klokkenluidersbeleid voeden en wel degelijk bijdragen aan het voorkomen van misstanden. Ook het adviseren van (potentiële) klokkenluiders en het bieden van voorlichting kan verdere escalatie en nieuwe misstanden voorkomen. Vanzelfsprekend kunnen reeds opgetreden misstanden niet worden teruggedraaid.

De onafhankelijkheid van de Commissie wordt geborgd in het besluit door de Commissie op te tuigen als een zelfstandige entiteit met een eigen secretariaat dat onder het gezag van de Commissie staat en over zijn werkzaamheden uitsluitend aan de Commissie verantwoording aflegt.

Het Openbaar Ministerie (College van procureurs- generaal) heeft op 31 maart 2011 advies uitgebracht. Het Openbaar Ministerie (College van procureurs- generaal) heeft aangegeven geen informatie te zullen opvragen bij de Commissie, zodat de Commissie in vertrouwelijkheid en onder geheimhouding haar werk kan doen. De toelichting is op dit punt aangevuld.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.P.H. Donner