



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Koningin

**Directie Constitutionele  
Zaken en Wetgeving**  
Wetgeving Staatsinrichting en  
Grondrechten

Herengracht 17  
2511 EG Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Datum 23 september 2011

Betreft Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van  
bestuur tot instelling van de Commissie advies- en verwijspunt  
klokkenluiden

**Kenmerk**  
2011-2000273024

**Uw Kenmerk**  
W04.11.0145/I

**Bijlagen**  
1

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 april 2011, nr. 11.001087, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde ontwerpbesluit rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juni 2011, nr. W04.11.0145/I bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies wordt het volgende opgemerkt.

*1. Zelfstandige algemene maatregel van bestuur*  
*a. Uitzonderlijke situatie?*

De Afdeling merkt op dat het gebruik van de figuur van de zelfstandige algemene maatregel van bestuur in principe niet wenselijk is en beperkt moet blijven tot uitzonderlijke gevallen en bij wijze van tijdelijke voorziening. Vooropgesteld zij dat artikel 89 Grondwet de bevoegdheid tot het stellen van algemene maatregelen van bestuur bij de Kroon legt. Artikel 89, tweede lid, Grondwet perkt deze bevoegdheid in ten aanzien van het stellen van voorschriften die door straffen worden gehandhaafd. Deze voorschriften worden uitsluitend krachtens wet gegeven. De aanwijzingen voor de regelgeving geven aan dat terughoudendheid moet worden betracht bij het vaststellen van voorschriften bij zelfstandige algemene maatregel van bestuur en beperkt zou moeten blijven tot – hetgeen de Afdeling ook noemt – uitzonderlijke situaties bij wijze van tijdelijke voorziening. Er is in dit geval er sprake is van een uitzonderlijke situatie. In de nota van toelichting is reeds de lange voorgeschiedenis van een regeling omtrent de problematiek rond de klokkenluiders beschreven. Een snelle totstandkoming van een onafhankelijke commissie is nu zeer gewenst, hierbij wordt gekozen voor de aanvaardbare weg van een overzichtelijke regeling bij algemene maatregel van bestuur, daar met wetgeving zeker nog enkele jaren gemoed zou zijn. Een zodanige vertraging acht het kabinet niet aanvaardbaar.

2309201100014

Het advies van de Afdeling is opgevolgd door van de algemene maatregel van bestuur een tijdelijke voorziening te maken. Het besluit vervalt met ingang van 1 juli 2015. Voor die datum is gekozen, zodat de Commissie advies- en verwijspunt na twee jaar (eind 2013) geëvalueerd kan worden en de uitkomsten daarvan mee kunnen worden genomen in een op te stellen instellingswet, die dan voor of per 1 juli 2015 in werking kan treden. De tijdelijkheid van de regeling is tevens tot uitdrukking gebracht in de citeertitel. Tevens is artikel 5, tweede lid (de benoeming) aangepast naar aanleiding van deze tijdelijkheid.

**Datum**  
23 september 2011

**Kenmerk**  
2011-2000273024

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling omtrent het geven van wettelijke voorschriften in relatie tot de grondslag van het besluit, merk ik op dat ~~het geven van voorschriften omtrent de Commissie niet afdoet aan de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen.~~ In onderhavig besluit kunnen betrokkenen zich vrijwillig en met de nodige waarborgen omgeven tot de Commissie wenden, en beschikt de Commissie niet over bevoegdheden die rechten van derden beperken dan wel voor derden verplichtingen in het leven roepen. Ik ben derhalve van mening dat de figuur van een zelfstandige algemene maatregel van bestuur voor onderhavige materie aanvaardbaar is. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de nota van toelichting de motivering voor de zelfstandige algemene maatregel van bestuur uitgebreid.

#### *b. Strafbaarstelling*

De Afdeling wijst erop dat indien beoogd wordt met artikel 4 de reikwijdte van de in artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen geheimhoudingsplicht uit te breiden, deze constructie, voor zover het de toepassing op de private sector betreft, in strijd is met artikel 89 van de Grondwet.

Met artikel 4 wordt niet beoogd de reikwijdte van de in artikel 2:5 Awb opgenomen geheimhoudingsplicht uit te breiden, maar deze te verduidelijken ten behoeve van (potentiële) klokkenluiders en bedrijven of organisaties. De Commissie is een bestuursorgaan in de zin van de Awb, hetgeen betekent dat de wettelijke norm van geheimhouding ex artikel 2:5 Awb van toepassing is op alle leden van de Commissie en haar medewerkers. Nu de beoogde verduidelijking blijkens het advies van de Afdeling tot misverstanden aanleiding blijkt te kunnen geven, kan artikel 4 vervallen, omdat reeds met artikel 2:5 Awb kan worden volstaan. De nota van toelichting is hierop aangepast. Ik stel overigens vast dat voor zover de kritiek van de Afdeling op de aard van de wettelijke voorschriften in dit besluit (zie punt 1) zich in het bijzonder richtte op deze strafbaarstelling en de daar door de Afdeling ten onrechte toegekende reikwijdte, deze kritiek daaraan thans is komen te vervallen.

#### *2. De keuze voor een amvb*

Op grond van artikel 162, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering kan het Openbaar Ministerie inlichtingen omtrent strafbare feiten opvragen bij de Commissie. Het College van procureurs-generaal heeft echter aangegeven geen informatie te zullen opvragen bij de Commissie. De door het College van procureurs-generaal vastgestelde gedragscode biedt voldoende zekerheid voor de klokkenluider. Het College is van oordeel dat de leden van de Commissie hun werk in vertrouwelijkheid en onder geheimhouding behoren te kunnen doen. De werking van deze gedragscode zal onderdeel uitmaken van de evaluatie naar de werking van de Commissie die na twee jaar zal plaatsvinden.

2309201100015

### *3. De taken van de Commissie*

**Datum**  
23 september 2011

**Kenmerk**  
2011-2000273024

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om ondersteuning van de klokkenluider als taak van de Commissie aan te merken zijn artikel 3 van het ontwerpbesluit en de nota van toelichting aangepast. De Commissie zal op verzoek informatie en advies geven over en ondersteuning bieden bij mogelijke vervolgstappen. Deze taak ligt in het verlengde van de adviestaak van de Commissie en kleurt die taak verder in. De klokkenluider houdt hierbij te allen tijde de regie in zijn eigen zaak. De Commissie treedt niet op als juridisch procesvertegenwoordiger van de klokkenluider.

### *4. Overige opmerkingen*

#### *a. Vertrouwelijkheid*

Het advies van de Afdeling wordt opgevolgd om de Commissie uit te zonderen van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Het ontwerpbesluit voorziet thans in een wijziging van het Besluit bestuursorganen WNo en Wob en de nota van toelichting is hierop aangevuld.

#### *b. Bescherming persoonsgegevens*

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de eerste volzin van artikel 5 geschrapt.

#### *c. Samenstelling Commissie*

De Afdeling stelt voor om organisaties van sociale partners in de gelegenheid te stellen voorstellen te doen voor benoeming, zoals bij de Commissie integriteit overheid waar de centrales van verenigingen van ambtenaren in de gelegenheid worden gesteld voorstellen voor benoeming te doen aan de Minister. Naast onafhankelijkheid, zijn gezag en draagvlak voor deze Commissie heel belangrijk. Voor het verkrijgen van gezag en draagvlak is een formele betrokkenheid van sociale partners in de benoemingsprocedure niet noodzakelijk maar wordt vooral bepaald door de kwalitatieve bezetting van de leden van de Commissie. Het gezag van de Commissie - en het vertrouwen dat daarmee gepaard gaat - is echter niet alleen het belang voor sociale partners maar ook voor hen die zich tot de Commissie willen wenden (de potentiële klokkenluiders) en niet in de laatste plaats juist voor het functioneren van de Commissie zelf. Naar aanleiding van het voorstel van de Afdeling in artikel 5, derde lid, is de betrokkenheid van de Commissie verduidelijkt. Het spreekt voor zich dat indien er tot 1 juli 2015 nieuwe benoemingen aan de orde zijn, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alvorens hij tot benoeming over gaat, de zittende leden van de Commissie raadpleegt over het profiel van de functie en over eventuele kandidaten voor het (plaatsvervangend) lidmaatschap. Daarenboven zal hij zich er rekenschap van moeten geven dat geborgd is dat ook specifieke kundigheden, waaronder juridisch, met de personele samenstelling in de Commissie aanwezig zijn. Voor de eerste benoeming van de leden van de Commissie kan deze procedure niet worden gevolgd en zullen sociale partners uit de private en publieke sector worden gesondeerd.

2309201100016

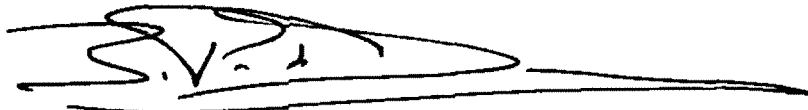
5. De door de Afdeling gemaakte redactionele kanttekeningen zijn in het ontwerpbesluit verwerkt. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt de inwerkingtredingsbepaling van het besluit aan te passen. Het besluit zal op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden. Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt artikel 10 aan te passen, zodat er ook voor plaatsvervangende leden bij ministeriële regeling kan worden afgeweken van de deeltijdfactor. Bovendien zijn de artikelen 6 en 7 omgedraaid en is de nota van toelichting op enkele ondergeschikte redactionele punten aangepast.

**Datum**  
23 september 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000273024

---

Ik moge U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



J.P.H. Donner

2309201100017

WIJ **B**EATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,  
KONINGIN DER NEDERLANDEN,  
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,  
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van  
tot instelling van de Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden (Tijdelijk besluit Commissie  
advies- en verwijspunt klokkenluiden)

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 april  
2011 (nr. 2001-2000149103, DCB/CZWWBI), 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, artikel 2 van de Wet vergoedingen  
adviescolleges en commissies en artikel 1a, eerste lid, onderdeel d, van de Wet openbaarheid van  
bestuur;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 9 juni 2011, nr.  
W04.11.0145/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
van 23 september 2011, nr. 2011-2000273024, 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 en ondersteuning bieden bij 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 een andere 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**

~~De Commissie is verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens.~~

### **§4. Samenstelling en rechtspositie**

#### **Artikel 5**

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 tot uiterlijk 1 juli 2015.
3. Voor de benoeming van leden en plaatsvervangende leden wordt de Commissie gehoord onder opgave van het profiel van de gezochte kandidaat of kandidaten.

#### **Artikel 6**

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 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, ermee rekening houdend dat een lid geen werkzaamheden verricht die ongewenst zijn met het oog op de onafhankelijkheid of het vertrouwen in de onafhankelijkheid.

### **Artikel 8**

1. Onze Minister schorst en ontslaat de leden en de plaatsvervangende leden van de Commissie.
2. Schorsing en ontslag vinden slechts plaats wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Ontslag vindt voorts plaats op eigen verzoek.

### **Artikel 9**

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 10**

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 en de plaatsvervangende 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. Bij regeling van Onze Minister kan worden afgeweken van de deeltijdfactor, waarbij voor de plaatsvervangende leden een van de leden afwijkende deeltijdfactor kan worden vastgesteld.

## **§ 5. Verantwoording**

### **Artikel 11**

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

### **Artikel 12**

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 13**

Het Besluit bestuursorganen WNo en Wob wordt als volgt gewijzigd:

Er wordt na artikel 1 een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 1a**

Als bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1a, eerste lid, onderdeel d, van de Wet openbaarheid van bestuur is uitgezonderd: de Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden.

#### **Artikel 14**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en vervalt met ingang van 1 juli 2015.

#### **Artikel 15**

Dit besluit wordt aangehaald als: Tijdelijk besluit Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden.

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 en ondersteuning bij 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.<sup>1</sup> 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 werknemers en ambtenaren 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.<sup>2</sup> 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 bedrijfstakken 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 'regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand'.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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

<sup>2</sup> 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.

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

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

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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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).

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 et cetera. 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

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

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

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

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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> Deze lijn werd niet gesteund door de Stichting van de Arbeid en de ROP.<sup>11</sup> 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 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 meldt 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

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

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

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2009/ 10, 28 844, nr. 39.

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

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 over en ondersteuning bieden bij mogelijke vervolgstappen**

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. Indien aan de orde kan de Commissie de (potentiële) klokkenluider helpen de zaak zo op een rij te zetten dat de onderzoeksinstantie ermee uit de voeten kan. De (potentiële) klokkenluider houdt te allen tijde de regie in zijn eigen zaak. De Commissie treedt niet op als juridisch procesvertegenwoordiger.

Deze adviserende – en ondersteunende taak kan de volgende activiteiten betreffen:

- het adviseren over en ondersteunen van de klokkenluider bij de 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 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 4).

De Commissie is een bestuursorgaan op grond van artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht. Derhalve geldt artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht voor alle leden van de Commissie. Dit artikel 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 vermoeden.<sup>12</sup> Dit schept een 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. Meer concreet betekent dit dat de Commissie 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 mag maken.

Bij overtreding van de geheimhoudingsplicht kan, op grond van artikel 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 (Wbp). Bij de verwerking van de persoonsgegevens is de Commissie gehouden aan de Wet bescherming persoonsgegevens. Dit betekent onder andere dat de Commissie gegevens niet langer bewaart in

<sup>12</sup> 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 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.

een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, en dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld (artikel 10, eerste lid van de Wbp). De Commissie kan 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, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering geldt voor ambtenaren een aangifteplicht met betrekking (voor zover hier van belang) als ambtsmisdriven gekwalificeerde misdrijven en misdrijven waarbij ambtenaren misbruik maken van hun positie. Op grond van artikel 162, tweede lid, 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 ambtsmisdriven 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 5, eerste lid, en artikel 6). Daarnaast kunnen plaatsvervangende leden worden benoemd, bijvoorbeeld bij langdurige afwezigheid van een van de leden of als speciale expertise gewenst is (artikel 5, eerste lid). De (plaatsvervangende) leden worden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benoemd tot uiterlijk 1 juli 2015 (artikel 5, tweede lid). Op die datum vervalt het tijdelijk besluit. Indien er tot 1 juli 2015 nieuwe leden of plaatsvervangende leden benoemd moeten worden, hoort de minister voordat hij tot benoeming overgaat de Commissie over de profielschets en de kandidaat of kandidaten. 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, derde lid).

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 secretariaat waar de Commissie zelf verantwoordelijk voor is (artikel 9). Dit artikel komt overeen met artikel 16 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, dat niet rechtstreeks van toepassing is omdat de Commissie geen openbaar gezag uitoefent. 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 12, 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 12, 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 11).

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. Er is kans dat bij de inwerkingtreding van het besluit wordt afgeweken van het systeem van Vaste VeranderMomenten<sup>13</sup>, 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 (het 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 het frontoffice. Daar wordt met instructies van de Commissie de eerste inschatting gemaakt. Daarna komt de secretariaatsmedewerker (adviseur) in beeld. Hij zal bij de advisering, ondersteuning 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.

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



De commissie draagt er zorg voor dat het integriteitsveld en 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 zijn daarmee van toepassing op de Commissie.

Omdat de Commissie een bestuursorgaan is, is in beginsel de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) op de Commissie van toepassing. Het is van groot belang dat (potentiële) klokkenluiders er absoluut verzekerd van kunnen zijn dat gegevens die zij aan de Commissie verstrekken volstrekt vertrouwelijk blijven. Zonder absolute geheimhouding en vertrouwelijkheid is het voor de Commissie onmogelijk te functioneren en haar taken uit te voeren. Een uitzondering op de Wob is daarmee noodzakelijk en proportioneel. Daartoe is aan het Besluit bestuursorganen WNo en Wob een bepaling toegevoegd op grond waarvan de Wob niet van toepassing is op de Commissie. In afwijking van de overige uitzonderingen in dat Besluit is de Wet Nationale ombudsman wel op de Commissie van toepassing.

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. In artikel 89, eerste lid, van de Grondwet is de regering bevoegd zelfstandige algemene maatregelen van bestuur vast te stellen. Artikel 89, tweede lid, Grondwet perkt deze bevoegdheid in ten aanzien van het stellen van voorschriften die door straffen worden gehandhaafd. Deze voorschriften worden uitsluitend krachtens wet gegeven. De regering betracht de nodige terughoudendheid met het vaststellen van een – zogenaamde – zelfstandige maatregel van bestuur door deze te gebruiken in uitzonderlijke situaties en bij wijze van een tijdelijke voorziening. In onderhavige situatie gaat het om het creëren van een zeer gewenste en met waarborgen omgeven onafhankelijke voorziening ter advisering en ondersteuning van personen die een mogelijke misstand die raakt aan het algemeen belang. De regering is van mening dat een snelle totstandkoming van een onafhankelijke commissie nu zeer gewenst is, en kiest daarbij voor de aanvaardbare weg van een overzichtelijke regeling bij algemene maatregel van bestuur, daar met wetgeving zeker nog enkele jaren gemoeid zou zijn. Een zodanige vertraging acht de regering



niet aanvaardbaar. Het besluit is een tijdelijke voorziening en vervalt met ingang van 1 juli 2015. Voor die datum is gekozen, zodat de Commissie advies- en verwijspunt na twee jaar geëvalueerd kan worden en de uitkomsten daarvan mee kunnen worden genomen in een op te stellen instellingswet, die dan voor of per 1 juli 2015 in werking kan treden.

#### **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-, informatie- en ondersteuningstaak, 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, de in artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen bepaling omtrent geheimhouding en de uitzondering op de Wet openbaarheid van bestuur. Op verzoek van de Stichting en de ROP wordt artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht volledig geciteerd.

Het initiatief blijft te allen tijde bij de klokkenluider: de Commissie krijgt immers slechts de taak te adviseren, informatie te geven en zo nodig te ondersteunen: 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. Tevens kan in de evaluatiebepaling de betrokkenheid van sociale partners via ROP en Stichting worden geregeld.

In artikel 12, tweede lid, is geregeld dat de Commissie op verzoek van Onze Minister een evaluatieverslag opstelt waarin zij aandacht besteedt aan haar taakvervulling. Artikel 12, 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, de (wijze van) financiering en ook de door het College van procureurs-generaal vastgestelde gedragscode met betrekking tot het verschoningsrecht 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.

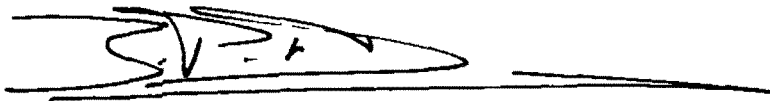
Zoals in de inleiding van deze toelichting is vermeld, loopt de oprichting van de Commissie vooruit op besluitvorming met betrekking tot het onderzoekspunt integriteitsschendingen overheid. De vraag hoe de onderzoekstaak die nu bij de Commissie integriteit overheid is ondergebracht zal worden vormgegeven 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 en ondersteunen 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 minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



J.P.H. Donner

Bij Kabinetsmissive van 29 april 2011, no.11.001087, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot instelling van de Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe het klokkenluidersbeleid voor de publieke en private sector aan te vullen met een onafhankelijk advies- en verwijspunt klokkenluiden: de Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden (hierna: de Commissie). De Commissie moet gaan fungeren als een steunpunt voor (potentiële) klokkenluiders. Op basis van de ervaring die de Commissie hierbij opdoet, gaat zij signalen afgeven over ontwikkelingen en patronen aan organisaties voor wie dat relevant is ten behoeve van hun klokkenluidersbeleid. Ten slotte zal de Commissie in algemene zin voorlichting geven op het gebied van klokkenluiden. Het ontwerpbesluit berust voor de private sector niet op een wettelijke grondslag en is in zoverre een zelfstandige algemene maatregel van bestuur (amvb).

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit opmerkingen over het zelfstandige karakter van de amvb en de keuze voor de figuur van de amvb, alsmede over de vormgeving van het meldpunt. Zij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het ontwerpbesluit in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

1. Zelfstandige algemene maatregel van bestuur

a. *Uitzonderlijke situatie?*

Het ontwerpbesluit heeft voor de publieke sector een grondslag in de Ambtenarenwet, de Politiewet en de Militaire ambtenarenwet. Voor de private sector berust het op artikel 89, eerste lid, van de Grondwet. Het is in zoverre een zelfstandige amvb. De enige motivering die in de toelichting gegeven wordt voor de keuze van deze figuur is dat de rechten en vrijheden van betrokkenen met dit ontwerpbesluit niet worden ingeperkt, aangezien de Commissie geen bevoegdheden krijgt.<sup>1</sup>

Zoals de Raad al eerder heeft opgemerkt, staat het zonder medewerking van de Staten-Generaal zelfstandig tot stand brengen van wettelijke voorschriften door de regering op gespannen voet met het uitgangspunt van het primaat van de formele wetgever. Derhalve is gebruik van de figuur van de zelfstandige algemene maatregel van bestuur in principe niet wenselijk en dient dit slechts in

<sup>1</sup> Toelichting, paragraaf 10, Grondslag en verhouding tot andere wetgeving.

uitzonderlijke situaties plaats te hebben, en dan alleen bij wijze van tijdelijke voorziening.<sup>2</sup> Noch uit het ontwerpbesluit, noch uit de toelichting blijkt waarom hier sprake zou zijn van een uitzonderlijke situatie. Bovendien is er geen sprake van een tijdelijke regeling. Weliswaar stelt de toelichting dat het ontwerpbesluit vooruitloopt op besluitvorming met betrekking tot het onderzoekspunt integriteitschendingen overheid.<sup>3</sup> Voor de realisatie van dat voornemen wordt echter geen enkele tijdindicatie gegeven.

De Afdeling merkt nog op dat het geven van wettelijke voorschriften meer omvat dan het toekennen van bevoegdheden die rechten en vrijheden inperken. Zij wijst er op dat het ontwerpbesluit de nodige regels stelt die kunnen worden aangemerkt als wettelijk voorschrift. Zo bevat artikel 3 niet alleen regels over de taken van de Commissie, maar vestigt dit artikel, aanhef en onder a, ook een aanspraak van betrokkenen die de Commissie benaderen op informatie en advies. Verder bevatten de artikelen 4 en 5 voorschriften die de Commissie in acht heeft te nemen bij de vervulling van haar taak in relatie tot hen die zich tot haar wenden, met dienovereenkomstige aanspraken van betrokkenen. Voor zover de regering met de motivering voor de aanvaardbaarheid van de figuur van de zelfstandige ambv zou hebben beoogd te stellen dat het ontwerpbesluit niet kan worden aangemerkt als het geven van wettelijke voorschriften, zodat bijgevolg het primaat van de formele wetgever hier niet zou gelden, kan de Afdeling dit standpunt dan ook niet delen.

#### b. *Strafbaarstelling*

Artikel 4 van het ontwerpbesluit regelt de geheimhoudingsplicht van de Commissie: zij mag de identiteit van de persoon die een vermoeden van een misstand heeft niet bekend maken. Daarnaast moeten ook de naam van het bedrijf of de organisatie en de identiteit van de persoon tot wie het vermoeden van de misstand zich richt geheim worden gehouden.<sup>4</sup> Bij overtreding van de geheimhoudingsplicht kan op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht een gevangenisstraf of een geldboete worden opgelegd.

De Afdeling merkt op dat, zoals ook in de toelichting wordt vermeld, artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) regelt dat een ieder die betrokken is bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan verplicht is tot geheimhouding van gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden.<sup>5</sup> Indien beoogd wordt de reikwijdte van deze geheimhoudingsplicht uit te breiden,<sup>6</sup> is deze constructie daarmee, voor zover het de toepassing op de private sector betreft, in strijd met artikel 89 van de Grondwet. Artikel 89, tweede

<sup>2</sup> Zie onder meer de adviezen van de Raad van State van 5 september 2002, met betrekking tot het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken, het besluit van 4 december 1925 tot uitvoering van de artikelen 62 en 76 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Stb. 1925, 460) en het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek, Stcr. 14 januari 2003, nr. 9 en 17 december 2007 met betrekking tot het ontwerp-Tijdelijk besluit brugbanen herbeoordeelden, Stcr. 11 maart 2008, nr. 50. Zie voorts aanwijzingen 21 en 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>3</sup> Toelichting, paragraaf 1. Inleiding.

<sup>4</sup> Toelichting, paragraaf 6, Vertrouwelijkheid en geheimhouding, eerste alinea.

<sup>5</sup> Toelichting, paragraaf 6, Vertrouwelijkheid en geheimhouding, tweede alinea.

<sup>6</sup> Door middel van het voorgestelde artikel 4.

lid, van de Grondwet bepaalt immers dat voorschriften die door straffen worden gehandhaafd alleen in een amvb mogen worden opgenomen krachtens de wet. Indien beoogd wordt in artikel 4 een norm voor geheimhouding op te nemen waarvan schending op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar is gesteld, ontbeert het ontwerpbesluit op dit punt een wettelijke basis.

De Afdeling adviseert gelet op het bovenstaande het gebruik van een zelfstandige amvb als vorm voor de voorgenomen voorziening voor zover het gaat om de private sector te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling verder nog het volgende op.

## 2. De keuze voor een amvb

De keuze voor het gebruik van de figuur van de amvb leidt tot een probleem waar het betreft de aangifteplicht ambtsmisdrijven. Zoals de toelichting vermeldt, kan het Openbaar Ministerie (OM) op grond van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering inlichtingen omtrent strafbare feiten opvragen.<sup>7</sup> Dit betekent dat het OM de bevoegdheid heeft om bij de Commissie gegevens op te vragen indien deze betrekking hebben op ambtsmisdrijven. De toelichting vermeldt tevens dat het College van procureurs-generaal heeft aangegeven geen informatie te zullen opvragen bij de Commissie, zodat deze haar werk in vertrouwelijkheid en onder geheimhouding kan doen.<sup>8</sup>

De Afdeling merkt op dat de enkele, op dit moment afgegeven, verzekering van het College van procureurs-generaal dat van de bedoelde bevoegdheid geen gebruik zal worden gemaakt niet leidt tot zekerheid aan de kant van de (potentiële) klokkenluider dat de informatie die hij verschaft aan de Commissie vertrouwelijk blijft. Het gaat hier immers om een gedragscode, die in de toekomst eenzijdig door het OM kan worden aangepast. De Afdeling is, met de regering, van oordeel dat voor informatie die wordt verstrekt aan de Commissie een uitzondering past op artikel 162 Wetboek van Strafvordering. Nu het advies- en verwijspunt bij amvb wordt ingesteld is het maken van deze uitzondering echter niet mogelijk.

De Afdeling adviseert de keuze voor het instellen van het advies- en verwijspunt bij amvb te heroverwegen. De Afdeling adviseert tevens om in ieder geval de uitzondering op artikel 162 Wetboek van Strafvordering op het niveau van de formele wet te regelen.

## 3. De taken van de Commissie

Artikel 3 van het ontwerpbesluit regelt de taken van de Commissie. Met betrekking tot de taak van de Commissie ten opzichte van een (potentiële) klokkenluider stelt het ontwerpbesluit dat het de taak is van de Commissie om op verzoek informatie en advies te geven over mogelijke vervolgstappen.

<sup>7</sup> Toelichting, paragraaf 6, Vertrouwelijkheid en geheimhouding, laatste alinea.

<sup>8</sup> Idem.

De Afdeling wijst erop dat in eerdere stukken met betrekking tot de taak van het (toen beoogde) verwijspunt werd gesteld dat het verwijspunt de (potentiële) klokkenluider zou adviseren en ondersteunen ten aanzien van de door hem/haar te bewandelen weg.<sup>9</sup> De formulering van deze taak kwam voort uit een verkenning onder gesprekspartners uit bedrijfsleven, overheid, integriteitsveld en wetenschap. Deze functie van het verwijspunt werd als volgt nader uitgelegd:

*Het gaat in de eerste plaats om de ondersteuning van de (potentiële) klokkenluider. Met hem moet eerst worden gezien of er nog mogelijkheden zijn om de zaak intern, met de werkgever, te bespreken. Eventueel kan worden bemiddeld bij het inzetten van mediation. Het instituut kan de (potentiële) klokkenluider – vanzelfsprekend nadat intern alle mogelijkheden benut zijn – helpen de zaak "panklaar" aan te leveren bij de bevoegde instantie zoals OM, toezichthouder of inspectiedienst. Hiermee wordt bedoeld de zaak zo op een rij te helpen zetten dat de onderzoeksinstantie ermee uit de voeten kan.<sup>10</sup>*

De Afdeling merkt op dat in het ontwerpbesluit en de toelichting uitsluitend gesproken wordt van adviseren; de ondersteunende taak wordt hierin niet genoemd. In de toelichting staat weliswaar dat de Commissie adviseert hoe de kwestie gemeld moet worden, maar niet dat de klokkenluider ook ondersteuning kan krijgen bij het samenstellen van het dossier van de melding. Indien de taak van de Commissie jegens klokkenluiders alleen zou bestaan uit advisering, kan gerede twijfel bestaan over de effectiviteit - en daarmee de zinvolheid - van zo'n voorziening in het kader van het klokkenluiderbeleid. Voor dergelijke twijfel zou minder reden zijn indien de Commissie zich ook zou (mogen) richten op ondersteuning van (potentiële) klokkenluiders. Juist ook dergelijke ondersteuning kan in de ogen van de Afdeling bijdragen aan een effectieve verbetering van de positie van de klokkenluider. Dergelijke ondersteuning laat het uitgangspunt, genoemd in de toelichting, dat de Commissie geen onderzoeksinstituut moet worden onverlet: ook bij ondersteuning blijft de regie bij de klokkenluider.<sup>11</sup>

De Afdeling adviseert in de toelichting uitdrukkelijk in te gaan op de reikwijdte van de taak van de Commissie waar het gaat om de ondersteuning van de klokkenluider bij het doen van een melding, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

#### 4. Overige opmerkingen

##### a. *Vertrouwelijkheid*

In de toelichting wordt kort ingegaan op de verhouding van het voorstel tot de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).<sup>12</sup> Anders dan daar wordt gesteld, komt het de Afdeling voor dat de Commissie zeker ook de beschikking zal (kunnen) krijgen over gegevens (zoals bedrijfsgegevens of namen van personen die betrokken zijn

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

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2009/10, 28 844, nr. 40.

<sup>11</sup> Toelichting, paragraaf 5, Doel en taak van de Commissie.

<sup>12</sup> Toelichting, paragraaf 10.

bij de gesignaleerde misstand) bij de openbaarmaking waarvan derden – bestuursorganen of privaatrechtelijke personen – belang zouden kunnen hebben. De Afdeling acht het van groot belang dat (potentiële) klokkenluiders er absoluut van verzekerd kunnen zijn dat gegevens die zij aan de Commissie verstrekken volstrekt vertrouwelijk blijven. Om dat te waarborgen, zou, op voet van artikel 1a Wob, kunnen worden bepaald dat de Commissie wordt uitgezonderd van toepassing van de Wob. De in de toelichting genoemde geheimhoudingsverplichting ex artikel 2:5 Awb staat immers aan de toepassing van de Wob als zodanig niet in de weg.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en het ontwerpbesluit zo nodig aan te vullen.

**b. Bescherming persoonsgegevens**

De eerste volzin van het voorgestelde artikel 5 bevat een bepaling die gelijklopend is aan artikel 8 onder a van de Wet bescherming persoonsgegevens. Alleen al bij gebreke van een artikelsgewijze toelichting, is niet duidelijk waarom de bedoelde volzin in artikel 5 is opgenomen.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit aan te passen.

**c. Samenstelling Commissie**

De leden van de Commissie worden benoemd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>13</sup> In de toelichting wordt gesteld dat bij de samenstelling van de Commissie erop zal worden gelet dat de Commissie als geheel beschikt over deskundigheid op het gebied van de private en de publieke sector.<sup>14</sup> Daarnaast dient de Commissie onafhankelijk, vertrouwenwekkend en gezaghebbend te zijn.

De Afdeling wijst hier op het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie. In dit besluit wordt de Commissie Integriteit Overheid ingesteld en wordt geregeld dat de centrales van verenigingen van ambtenaren in de gelegenheid worden gesteld voorstellen voor benoeming te doen aan de Minister.<sup>15</sup> In de toelichting op dit artikel wordt als reden hiervoor gegeven dat de leden van de Commissie Integriteit Overheid het vertrouwen moeten hebben van zowel werkgevers als werknemers.<sup>16</sup>

De Afdeling meent dat deze redenering ook opgaat voor de thans voorgestelde Commissie. In de toelichting bij het ontwerpbesluit geeft de regering tevens aan dat voor het welslagen van het advies- en verwijspunt voldoende draagvlak aanwezig moet zijn bij de sociale partners.<sup>17</sup> De Afdeling adviseert daarom in het ontwerpbesluit er in te voorzien dat de benoemingsprocedure waarborgt dat de leden van de Commissie, en daarmee de Commissie als geheel, kunnen rekenen op voldoende gezag en draagvlak. Zij adviseert het ontwerpbesluit aan te vullen met een daarop gerichte bepaling.

<sup>13</sup> Artikel 6.

<sup>14</sup> Toelichting, paragraaf 7, Inrichting en samenstelling.

<sup>15</sup> Artikel 4, tweede lid, van bedoeld besluit.

<sup>16</sup> Toelichting bij artikel 3 van het Besluit van 3 februari 2006 tot instelling van de Commissie integriteit overheid.

<sup>17</sup> Toelichting, paragraaf 3, Voorgeschiedenis.



5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen de vorm van het ontwerpbesluit en geeft U in overweging niet aldus te besluiten.

De vice-president van de Raad van State,

---

*dr. Gerrit W. H. M. de Vries*

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.WO4.11.0145/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Artikel 3, aanhef en onder a. 'een ander bedrijf of organisatie' vervangen door: een ander bedrijf of een andere organisatie.
- Artikel 3, aanhef en onder b.: de bijzin na 'patronen' is niet een beperkende bijzin; daarom de komma's om deze bijzin weghalen.
- Artikel 9 als volgt formuleren:
  1. Onze Minister schorst en ontslaat de leden en plaatsvervangend leden van de Commissie.
  2. Schorsing en ontslag vinden slechts plaats wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Ontslag vindt voorts plaats op eigen verzoek.