STICHTING
VAN DE ARBEID

Stichting van de Arbeid
Bezuidenhoutseweg 60
2594 AW Den Haag
T 070 3499577
F 070 3499796
E info@stvda.nl

CAOP

Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
Lange Voorhout 9 - 13
2514 EA Den Haag
T 070 3765765
F 070 345528
E info@caop.nl

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ter attentie van de heer mr. J.P.H. Donner
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Den Haag : 21maart 2011
Ons kenmerk : StvdA-ROP/11.00018/ Z.1120.1
Uw kenmerk :
Betreft: : Advies Stichting van de Arbeid en Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) m.b.t. de AMvB Commissie klokkenluiden

Geachte heer Donner,

Graag willen de Stichting van de Arbeid (StvdA) en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) reageren op uw adviesaanvraag d.d. 2 maart 2011 met betrekking tot de voorgenomen Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) tot instelling van de Commissie klokkenluiden.

Algemeen commentaar

Deze reactie dient in lijn gezien te worden met hetgeen gedurende de afgelopen jaren door sociale partners met betrekking tot de mogelijke oprichting en inrichting van een advies- en verwijspunt voor klokkenluiders voor zowel de markt- als de publieke sector naar voren is gebracht. Speciaal verwijzen beide organisaties naar hun gezamenlijk opgestelde advies dat de ROP op 2 april 2009 en de StvdA op 3 april 2009 aan uw ambtsvoorganger mevrouw Ter Horst hebben uitgebracht. In de gezamenlijke brief d.d. 12 maart 2010 zijn sociale partners nog nader ingegaan op de doelstelling, het takenpakket, de functionele uitgangspunten, de positionering, de klankbordgroep en de financiering van het beoogde advies- en verwijspunt klokkenluiden.

Met betrekking tot de taak van het advies- en verwijspunt wijzen sociale partners erop dat bescherming van klokkenluiders enerzijds en een integere overheid en integer ondernemer- en werkgeverschap anderzijds twee kanten betreffen van dezelfde medaille. Essentieel is voor sociale partners dat de regie te allen tijde bij de adviesvrager blijft en dat het advies- en verwijspunt geen onderzoek verricht. ROP en StvdA constateren dat in algemene zin - met name in de *Nota van toelichting (Nota)* - op onderdelen tegemoet wordt gekomen aan de wensen van sociale partners met betrekking tot de taakstelling en werkwijze van het advies- en verwijspunt.
Echter, zij missen in de concept-AMvB essentiële taken voor het goed kunnen functioneren van dit advies- en verwijspunt klokkenluiden. Dit betreft bijvoorbeeld het bieden van een luisterend oor, een taak die sociale partners bewust voorop hebben gezet in de brieven van 2 en 3 april 2009. Het takenpakket in artikel 3 van de concept-AMvB is te vaag

geformuleerd waardoor verschillende interpretaties ten aanzien van de taak van de Commissie kunnen ontstaan. Enerzijds kan de taak van de Commissie te ruim worden opgevat, anderzijds kan deze juist te beperkt worden geïnterpreteerd.
ROP en StvdA wijzen erop dat de opdracht aan de Commissie tweeledig is. De ene poot behelst de opdracht om de individuele klokkenluider bij te staan en te adviseren over mogelijke vervolgstappen bij vermoedens van een misstand, waarbij de regie te allen tijde bij de adviesvrager blijft. De andere poot betreft de opdracht om proactief te zijn door expertise op te bouwen en te bundelen en voorlichting te geven aan werkgevers en werknemers hoe, ook op langere termijn, maatregelen getroffen kunnen worden met betrekking tot het voorkomen van misstanden. Bijvoorbeeld via (verbetering van) de klokkenluidersregeling. Sociale partners bepleiten daarom om in de AMvB het takenpakket integraal over te nemen zoals verwoord in hun eerder verzonden brief [1].

Node wordt ook gemist dat de Commissie onafhankelijk, laagdrempelig en tegelijkertijd gezaghebbend zal zijn.

Sociale partners constateren dat ervoor wordt gekozen om de Commissie een grote beleidsruimte te laten met betrekking tot de inhoud van het takenpakket en de werkwijze. (Zie onder andere paragraaf 4 van de *Nota*.) Dit betreft onder meer de wijze waarop de Commissie in de praktijk invulling geeft aan het begrip *misstand*. Zij bepleiten om in de AMvB te regelen dat bij de eerste evaluatie, twee jaar na de instelling van de Commissie (zie voorstel bij artikel 13 lid 3), de invulling door de Commissie van het begrip *misstand* wordt betrokken. Hoe de Commissie taxeert of sprake is van een vermoeden van een misstand (*Nota, paragraaf 5.1)* dient op dat moment ook in relatie bezien te worden met de onafhankelijkheid en de laagdrempeligheid van de Commissie.
De Commissie wordt bij instelling een bestuursorgaan waarop de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. In deze eerste evaluatie dient voorts uitdrukkelijk te worden nagegaan in hoeverre de hoedanigheid van bestuursorgaan het functioneren van de Commissie faciliteert dan wel belemmert en welke rol het zogeheten verschoningsrecht speelt.
Wat betreft het verschoningsrecht vragen ROP en StvdA zich af of de Commissie tot aangifte verplicht is indien zij wordt geïnformeerd over een misstand die als strafbaar feit valt aan te merken. (Zie ook commentaar bij artikel 3.)

---

[1] Uit de brief Stichting van de Arbeid d.d. 3 april 2009 aan minister Ter Horst:
De Stichting van de Arbeid denkt aan de volgende taken voor dit landelijk advies- en verwijspunt klokkenluiden:

- *het bieden van een luisterend oor;*
- *het aanbieden van informatie en/of advies aan potentiële klokkenluiders zodat zij de juiste procedure volgen voor het melden van misstanden; de Verklaring van de Stichting dient hierbij uitgangspunt te zijn. Belangrijk daarin is dat het vermoeden van een misstand in beginsel eerst in de eigen onderneming aan de orde wordt gesteld;*
- *het desgewenst verwijzen naar de juiste instantie. Welke instantie dat is, hangt af van de concrete situatie. Dit kan de direct leidinggevende zijn, een (vertrouwens)persoon in het betrokken bedrijf/bedrijfstak, klokkenluidersinstantie binnen de eigen onderneming, de politie, de Arbeidsinspectie, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de NMa, etcetera;*
- *het zicht houden op het proces. Bij het onderhouden van contact zal de potentiële klokkenluider uiteraard steeds degene zijn die het initiatief neemt voor voortzetting van het contact;*
- *het opbouwen en bundelen van expertise en het geven van algemene voorlichting op het gebied van klokkenluiden aan werkgevers en werknemers.*

Belangrijke randvoorwaarden waaraan het advies- en verwijspunt zal moeten voldoen, zijn:

1. *het garanderen van vertrouwelijkheid en geheimhouding, zowel ten aanzien van personen als de onderneming.*
2. *het initiatief voor het onderhouden van contacten bij de potentiële klokkenluider laten. Met andere woorden: de potentiële klokkenluider bepaalt na de informatie en/of het advies zelf of, en zo ja, welke actie hij onderneemt.*

De StvdA en de ROP missen in de concept-AMvB aandacht voor de communicatie van het advies- en verwijspunt klokkenluiden naar de potentiële doelgroep, waarmee zowel klokkenluiders bedoeld zijn als werkgevers en de werknemers die actief zijn in een medezeggenschapsorgaan. Zoals al eerder aangegeven is, dient de presentatie en uitstraling van het advies- en verwijspunt laagdrempelig en uitnodigend te zijn; de adviesvrager dient zich veilig te voelen. In de concept-AMvB wordt het advies- en verwijspunt klokkenluiden via de instelling van de Commissie echter vooral technisch gevestigd.

Specifiek artikelsgewijs commentaar

Wat betreft de concept-AMvB merken ROP en StvdA het volgende op:

- *Artikel 1*
  Een punt van aandacht betreft de naamgeving. De Commissie wordt in dit artikel aangeduid als de *Commissie klokkenluiden*. StvdA en ROP stellen voor in de naamgeving zo duidelijk mogelijk te zijn over de opdracht van de Commissie om verwarring met reeds bestaande klokkenluidercommissies te voorkomen. Zij bepleiten daarom de beoogde Commissie in de AMvB de naam te geven *(Commissie) advies- en verwijspunt klokkenluiden.*
- *Artikel 3*
  Zoals gezegd bepleiten ROP en StvdA een andere formulering van het takenpakket. Zij prefereren de omschrijving *het opbouwen en bundelen van expertise* boven *het delen van ontwikkelingen en patronen* (artikel 3.b). Van die laatste formulering kan een te brede reikwijdte worden afgeleid in die zin dat het ook om tot een persoon en/of adviesverzoek te herleiden informatie zou kunnen gaan. In dat geval zou bovendien sprake zijn van strijdigheid met de notie zoals opgenomen in de *Nota* (paragraaf 5) "*De regie blijft te allen tijde bij de (potentiële) adviesvrager.*". Het verdient de voorkeur dat deze notie expliciet in de AMvB wordt opgenomen.
  Ook geeft de AMvB geen (procedureel) uitsluitsel ingeval de klokkenluider om hem moverende redenen afziet van vervolgstappen terwijl er mogelijk sprake is van een groot (maatschappelijk) probleem. Geadviseerd wordt om ook deze optie expliciet uit te werken en te vermelden zodat hierover geen misverstanden kunnen ontstaan.
  ROP en StvdA wijzen er in dit verband op dat het citaat zoals opgenomen in paragraaf 6 van de *Nota* van artikel 2.5 Awb onvolledig is. Zij stellen voor in de *Nota* dit wetsartikel volledig te citeren[2].
- *Artikel 4*
  Hier dient geregeld te worden dat ook de identiteit van het bedrijf/organisatie waar een vermoeden van een misstand zich op richt niet bekend wordt gemaakt. Een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) kan de vertrouwelijkheid nu doorbreken. StvdA en ROP wijzen erop dat een vermoeden niet betekent dat ook sprake is van een misstand. Dat de Wob de mogelijkheid biedt om opgevraagde (bedrijfs)gegevens te weigeren, is een onvoldoende argument om dit niet te rege-

---

[2] Gearceerde cursivering in de tekst is van ROP/StvdA: **Art. 2.5 Awb**

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 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.

len. Immers, voor de klokkenluider - die ook een beroep kan doen op deze weigeringsgrond - wordt wel (terecht) een expliciete uitzondering in de AMvB gemaakt.

- *Artikel 6*
  Omdat de Commissie zich dient te richten op zowel de markt- als de publieke sector, die ieder hun eigen specifieke aandachtspunten hebben, verdient het de voorkeur dat de samenstelling van de Commissie een afspiegeling is van beide sectoren.
- *Artikel 7*
  In dit artikel dient vastgelegd te worden dat een Commissielid zich niet met een klokkenluiderkwestie zal bemoeien als hij bemoeienis heeft (gehad) met het bedrijf of organisatie in het kader van zijn (vroegere) activiteiten.
- *Artikel 9*
  Aanbevolen wordt om in dit artikel de onafhankelijkheid van de leden van de Commissie ten opzichte van het kabinet te waarborgen. Dit vergt een nadere uitwerking.
- *Artikel 10*
  Bij de inrichting van het secretariaat dient de beoogde laagdrempeligheid van de Commissie gewaarborgd te worden. Dit belangrijke aspect ontbreekt ten onrechte in de AMvB. (Zie ook het commentaar bij paragraaf 9 van de *Nota*.)
- *Artikel 11*
  Via de bezoldiging wordt de tijdsbesteding van de leden van de Commissie geregeld. Geadviseerd wordt om in de tekst op te nemen dat bij de evaluatie wordt bezien of de tijdsbesteding adequaat is ingeschat.
- *Artikel 13 lid 3*
  Zoals opgemerkt in het algemeen commentaar stellen sociale partners voor om een aparte evaluatiebepaling op te nemen waarin wordt geregeld dat uiterlijk twee jaar na instelling van de Commissie een aantal thema's zoals in deze brief besproken, wordt geëvalueerd. Dat geldt, zoals al opgemerkt, onder meer - nu ervoor is gekozen dat de Commissie een bestuursorgaan in de zin van de Awb is - voor de vraag in hoeverre de vorm van bestuursorgaan de taken van het advies- en verwijspunt faciliteert dan wel belemmert.
  Het is raadzaam de evaluatie apart in de AMvB op te nemen aangezien sprake is van een nieuw initiatief dat zich in de praktijk gaat ontwikkelen. Sociale partners geven er bovendien de voorkeur aan om op te nemen dat na deze eerste evaluatie periodiek, bijvoorbeeld elke vier jaar, naast de reguliere evaluatiepunten ook bepaalde thema's worden geëvalueerd zoals de Wob of de reikwijdte van de Awb op het functioneren van het advies- en verwijspunt klokkenluiden[3]. Tevens kan in de evaluatiebepaling de betrokkenheid van sociale partners via ROP en StvdA worden geregeld.

Ten aanzien van de concept-*Nota van toelichting* merken StvdA en ROP paragraafgewijs op:

- *Paragraaf 1. Inleiding*
  In deze paragraaf staat dat thans separaat en specifiek voor de publieke sector geldt dat de Commissie integriteit overheid (CIO) over de onderzoekstaak beschikt met betrekking tot integriteitsschendingen bij de overheid én dat in een afzonderlijk traject overleg wordt gevoerd over een toekomstig onderzoekspunt integriteitsschendingen overheid. ROP en StvdA stellen er prijs op dat bij de verwijzing naar het CIO volledigheidshalve ook de *Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid (CKGO)* wordt genoemd.

[3] Zie de werkwijze van de Commissie gelijke behandeling.

- *Paragraaf 3 Voorgeschiedenis*
  Wat betreft het derde tekstblok wijst de StvdA erop dan zij niet alleen tegen een onderzoeksfunctie voor het advies- en verwijspunt is vanwege de redenen die in de *Nota* staan. Zij mist de opmerking dat er volgens de StvdA voldoende instanties zijn die deze functie hebben zoals de Arbeidsinspectie, de rechterlijke macht, de SIOD, de FIOD, enzovoorts. Kortom, de noodzaak ontbreekt.
  Wat betreft het laatste zinsdeel op pagina 3, derde tekstblok wordt voorgesteld de tekst als volgt te wijzigen: "*zoals ook bij de huidige Commissie integriteit overheid* ***en de Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid (CKGO)*** *is geregeld.*"
- *Paragraaf 4 Klokkenluiden*
  Met betrekking tot het één na laatste tekstblok "*Aangezien....ook niet noodzakelijk.*" stellen ROP en StvdA er prijs op dat bij de verwijzing naar het *Besluit melden vermoeden van een misstand bij Rijk en Politie* volledigheidshalve in verband met een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand ook het *Algemeen militair ambtenarenreglement*, het *Burgerlijk ambtenarenreglement Defensie* en de *Regeling melding vermoeden misstand* van de CKGO worden genoemd.
  Dit is in die zin van belang omdat de voorbeeldregeling voor de sectoren Gemeenten en Waterschappen een eigen definitie kent met betrekking tot het 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.*
- *Paragraaf 5 Doel en taak Commissie*
  Voorgesteld wordt om in de eerste zin te spreken van "*...het voorkomen* ***en wegnemen*** *van misstanden..*".
  Onder 5.1 is een nadere uitwerking van de taak van de Commissie opgenomen. Deze uitwerking verbaast sociale partners echter, temeer daar hierover veelvuldig contact is geweest tussen ROP en StvdA enerzijds en de medewerkers van BZK en SZW anderzijds.
  Bij het tweede gedachtestreepje staat "*het op verzoek begeleiden*". Dit gaat in de ogen van sociale partners veel te ver. Hiermee begeeft de Commissie zich op glad ijs aangezien dit erop zou kunnen duiden dat al vast staat dat sprake is van een misstand. De ROP en de StvdA hebben niet voor niets steeds als taak opgenomen *adviseren* en *zicht houden op*. Zij hechten eraan dat deze termen in de tekst worden opgenomen. Zie hierover ook de door ROP en StvdA genoemde taken *het bieden van een luisterend oor* en *het zicht houden op het proces*. Bij het onderhouden van contact zal de potentiële klokkenluider uiteraard steeds degene zijn die het initiatief neemt voor voortzetting van het contact.
  Bij het derde gedachtestreepje wordt gesproken wordt over "*het regelen van mediation.*" Dit is geen taak voor de Commissie. Uiteraard kan wel de mogelijkheid van mediation worden geadviseerd maar daarmee houdt de taak van de Commissie op.
  Bovendien ontbreekt in de laatste zin onder 5.1 "*op initiatief van en*" in de zinsnede "*Steeds moet* ***op initiatief van en*** *in overleg met de klokkenluider..nuttig en gewenst is.*".
- *Paragraaf 6 Vertrouwelijkheid*
  De StvdA en ROP stellen het op prijs als in de toelichting het verschil wordt toegelicht tussen *geheimhouding* en *vertrouwelijkheid.* Dit zal de duidelijkheid van de tekst ten goede komen.
- *Paragraaf 8 Financiën, verantwoording en evaluatie*
  In deze paragraaf ontbreken tal van zaken waarover al eerder in deze brief is ge-

sproken. Dit betreft onder meer de beoogde startdatum, de financiële ondersteuning van de Commissie, de aanloopkosten, de namen van de ministeries die jaarlijks zorg dragen voor de bekostiging, de omvang van het secretariaat, de communicatieplannen om de Commissie bekend te maken en dergelijke.

- *Paragraaf 9 Praktische werkwijze*
  Hier ontbreekt de aanduiding van de organisatie waar de Commissie wordt gepositioneerd. Omdat ernaar gestreefd wordt nog dit najaar te starten, verdient het de voorkeur hierover duidelijkheid te verschaffen.
  Overigens is deze paragraaf ten opzichte van de overige paragrafen opmerkelijk concreet. ROP en StvdA vragen zich af of het nodig en nuttig is te vermelden dat het secretariaat *tijdens kantooruren* bereikbaar moet zijn. Ervaring elders heeft laten zien dat er juist behoefte is aan de mogelijkheid van telefonisch contact buiten kantooruren. Het moet mogelijk blijven om op een eventuele behoefte daaraan in te spelen. ROP en StvdA gaan er daarnaast vanuit dat klokkenluiders de Commissie per email kunnen benaderen.
  Voorts achten sociale partners de opsomming in het één na laatste tekstblok van organisaties waarvan expertise kan worden betrokken te willekeurig en onvolledig. De opsomming zou indicatief moeten zijn.
- *Paragraaf 10 Verhouding tot andere wetgeving*
  Geadviseerd wordt om de derde zin: "*Dit betekent..of een ander heeft gedragen.*" te schrappen dan wel de paragraaf nader uit te werken. De zin voegt niets toe aan de tekst omdat het voortvloeit uit het voorgaande en kan tot verwarring leiden omdat dit gevolg er zo wordt uitgelicht.
  Tevens benadrukken StvdA en ROP dat "*kunnen*" in de vijfde volzin *worden* moet zijn. Bij handhaving van *kunnen* blijft immers de mogelijkheid van doorbreking van de geheimhouding bestaan. Over het waarborgen van die geheimhouding mag geen enkele twijfel bestaan.

De ROP en StvdA zijn altijd bereid om de voorgestelde wijzigingen voor de AMvB en *Nota* mondeling toe te lichten.

Tot slot stellen de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid vast dat er nog veel zaken nader ingevuld dienen te worden voordat de Commissie van start kan gaan. Zij onderschrijven de wens van de minister dat dit advies- en verwijspunt nog dit jaar kan starten. Echter, zij geven tegelijkertijd aan dat zorgvuldigheid voor snelheid gaat. Zeker ten aanzien van klokkenluiden en de posities van hen die het aangaat, is zorgvuldigheid geboden.

Hoogachtend,

STICHTING VAN DE ARBEID	RAAD VOOR HET OVERHEIDSPERSONEELSBELEID
drs. J.M.A. Mooren	H.L. Kokshoorn
secretaris	Ambt. secretaris