

Vergaderjaar 2015–2016

**34 105**

## **Voorstel van wet van de leden Van Raak, Fokke, Schouw, Segers, Ouwehand, Klein en Voortman tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING<sup>1</sup>**

Vastgesteld 13 oktober 2015

#### **1. Inleiding**

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn de initiatiefnemers erkentelijk voor de tegemoetkoming aan bezwaren die eerder bij de behandeling van het initiatiefvoorstel Wet Huis voor klokkenluiders naar voren zijn gebracht in de Eerste Kamer. Wel hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij waarderen het zeer dat de initiatiefnemers dit wetsvoorstel hebben geïnitieerd en daarmee met een aantal substantiële en cruciale verbeteringen zijn gekomen voor het vormgeven van een Huis voor klokkenluiders. Zij waarderen het in dezelfde mate dat de initiatiefnemers zo zorgvuldig met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn omgegaan. De leden van de CDA-fractie hebben desalniettemin nog een aantal vragen. Zij beogen daarmee een constructieve bijdrage te leveren aan de oprichting van een Huis voor klokkenluiders. De vragen waar het om gaat, zijn deels geïnspireerd door de gedachtewisseling over het oorspronkelijke voorstel, alsmede door commentaren die zij uit kringen van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) en VNO-NCW hebben ontvangen. Zij stellen een zorgvuldige overdenking en beantwoording ervan door de initiatiefnemers zeer op prijs.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Engels (D66) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Ruers (SP) (*vice-voorzitter*), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Strik (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Flierman (CDA), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), De Graaf (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Bikker (CU), Van Hattem (PVV), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Verheijen (PvdA), Van Weerdenburg (PVV)

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van de door de initiatiefnemers aangebrachte wijzigingen ten aanzien van het oorspronkelijke initiatiefvoorstel naar aanleiding van zorgen en bezwaren uitgesproken tijdens de behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer. Zo zijn deze leden bijvoorbeeld verheugd over het aangebrachte wettelijk onderscheid tussen advies en onderzoek. Het voorgestelde stelsel bevat door de toegepaste wijzigingen meer onafhankelijkheidswaarborgen dan het oorspronkelijke initiatiefvoorstel. De initiatiefnemers zijn daarmee tegemoetgekomen aan de door deze leden geuite bezwaren tijdens de schriftelijke en mondeling behandeling van het initiële voorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen betreffende de voorliggende novelle.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Huis voor klokkenluiders. Deze leden hebben er waardering voor dat de initiatiefnemers goed geluisterd hebben naar de bezwaren die leefden in de Eerste Kamer tegen de eerdere versie van dit wetsvoorstel en veel van die bezwaren met nieuwe voorstellen hebben weggenomen. Zo zijn deze leden verheugd dat het Huis een ZBO wordt met een bij koninklijk besluit benoemd bestuur, om de onafhankelijkheid van het Huis te borgen. Ook zien deze leden met tevredenheid de serieuze poging die door de initiatiefnemers wordt gedaan om een scheiding aan te brengen tussen advies en onderzoek; de verduidelijking van de positie van het Huis, de samenwerking tussen Huis en Inspecties, toezichhouders en het Openbaar Ministerie en van de onderzoeksbevoegdheden voor de private en publieke sector; en de vertrouwelijkheid van informatie waar het Huis beschikking over krijgt via een melding of een onderzoek. Wel hebben de leden van de PvdA-fractie nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de novelle inzake het initiatiefvoorstel-Van Raak c.s. met betrekking tot de Wet Huis voor klokkenluiders. Zij waarderen de aanpassingen die de initiatiefnemers ten opzichte van het eerdere wetsvoorstel hebben gemaakt. Deze leden delen de overtuiging van de initiatiefnemers dat klokkenluiders betere bescherming verdienen bij melding van een misstand. Een goede bescherming van klokkenluiders is principieel nodig om de vrijheid van geweten en de vrijheid van meningsuiting te garanderen. Anderzijds is het van groot belang dat maatschappelijke misstanden zo vroeg mogelijk bekend worden, zodat deze ten spoedigste kunnen worden tegengegaan.

De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de novelle op het initiatiefvoorstel Wet Huis voor klokkenluiders. Zij hebben waardering voor de verbeteringen die aangebracht zijn, mede naar aanleiding van eerdere behandeling in de Eerste Kamer. Deze leden stellen enkele vragen ter verduidelijking.

## **2. Scheiding advies en onderzoek**

Het wetsvoorstel brengt een duidelijke scheiding aan tussen advies en onderzoek, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie. Niettemin waarschuwt VNO-NCW samen met een vijftal andere organisaties dat de gekozen constructie niet voldoende betrouwbaar zou zijn (brief van 22 mei 2015 aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer). Wat is hierop de reactie van de initiatiefnemers?

Waarom kiezen de initiatiefnemers voor het oprichten van een nieuwe afdeling onderzoek bij het Huis, terwijl er reeds vele bestaande instanties, inspecties en toezichhouders zijn, die bovendien over krachtiger bevoegdheden beschikken om hun besluiten af te dwingen? In het geval

dat deze inspecties, toezichhouders en instanties tekortschieten, waarom kiezen de initiatiefnemers ervoor om een – nieuwe – afdeling onderzoek bij het Huis in het leven te roepen in plaats van de tekortschietende – bestaande – instanties tot de orde te roepen?

Het Huis voor klokkenluiders zal bestaan uit een onafhankelijk voorzitter en maximaal vier leden, zo lezen de leden van de **CDA**-fractie. Volgens artikel 3b worden leden uitsluitend benoemd in ofwel de afdeling advies ofwel de afdeling onderzoek. Wat betekent dit in de praktijk voor het functioneren van het Huis? Welke rol en welke verantwoordelijkheid hebben de leden van de ene afdeling waar het om de andere afdeling gaat? Wie is bijvoorbeeld precies verantwoordelijk voor de uitvoering van een bepaald onderzoek: alleen het lid-onderzoek dat het onderzoek heeft geleid of het hele Huis, of het Huis met uitzondering van de leden-advies? Welke rol heeft een lid-advies, c.q. een lid-onderzoek precies met betrekking tot een advies- of onderzoekstraject? Zijn zij alleen formeel verantwoordelijk of inhoudelijk? Zijn zij advies- of onderzoeksleider of volgen zij dit op afstand of zijn zij degenen die het advies of onderzoek vaststellen? De leden van de **CDA**-fractie hebben behoefte aan een precisering op deze punten. Spelen sociale partners een rol bij de voordracht voor benoemingen van het Huis of kan hierin voorzien worden?

In het verlengde hiervan doet de vraag zich voor hoe de gewenste scheiding die het voorstel aanbrengt tussen advies en onderzoek doorwerkt in het Huis (de voorzitter en de leden). Welke rol heeft de voorzitter hier? Waarom denken de initiatiefnemers dat de scheiding tussen advies en onderzoek voldoende is gewaarborgd bij huisvesting van beide taken in één gebouw?

De leden van de **D66**-fractie zien graag een nadere uiteenzetting tegemoet over de verantwoordelijkheden van bestuursleden en de voorzitter van het Huis. Artikel 3 van het wetsvoorstel bepaalt dat het bestuur van het Huis uit een voorzitter en vier leden bestaat. Kunnen de initiatiefnemers nader uiteenzetten hoe zij de taken en de verschillende rollen van de bestuursleden voor zich zien? De initiatiefnemers schreven eerder in de nota naar aanleiding van het verslag dat de strikte scheiding in twee afdelingen doorwerkt in het bestuur en dat de leden van het bestuur in één afdeling worden benoemd.<sup>2</sup> Worden hier de bestuursleden met uitzondering van de voorzitter bedoeld? De voorzitter heeft een eigen verantwoordelijkheid voor het functioneren van het Huis, maar maakt, als deze leden het goed begrijpen, geen deel uit van een van beide afdelingen. Welke verantwoordelijkheid kan hij naar het oordeel van de initiatiefnemers dan dragen voor de adviezen respectievelijk de onderzoeken? Hoe kan de voorzitter namens het Huis een gezaghebbende rol naar de samenleving toe vervullen indien hij buiten de kernfuncties van het Huis blijft staan?

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of het amendement Bisschop-Veldman<sup>3</sup> op artikel I, onderdeel D regelt dat de afdeling onderzoek van het Huis niet langer op grond van patronen van meldingen die zijn doorgegeven door de afdeling advies een onderzoek kan beginnen. Deze leden hebben uit de brief van de initiatiefnemers van 24 juni jl.<sup>4</sup> begrepen dat het de intentie van de initiatiefnemers was om deze zogenaamde signaleringsfunctie bij het Huis overeind te houden, om patronen van misstanden vast te leggen. Hoewel deze leden begrijpen dat de initiatief-

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 9, p. 10–11.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 17.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 10.

nemers deze signaleringsfunctie aantrekkelijk vinden, achten zij deze in deze vorm in strijd met de scheiding van advies en onderzoek. Biedt het genoemde amendement Bisschop-Veldman hier soelaas? Of is de signaleringsfunctie ook na de aanname van dit amendement nog intact?

Ook vragen deze leden naar de positie van het bestuur van het Huis, en in het bijzonder die van de voorzitter. Waarom is gekozen voor slechts twee bestuursleden per afdeling? Zijn de initiatiefnemers ervan overtuigd dat op bestuurlijk niveau daarmee alle gewenste expertise voldoende aanwezig is? Zo niet, is het mogelijk dat het bestuur dan gaat werken met tijdelijke bestuursleden? De leden van de PvdA-fractie hebben begrepen dat deze constructie tot grote tevredenheid benut wordt bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Wat heeft de initiatiefnemers ervan weerhouden deze aan de praktijk getoetste werkwijze over te nemen? Wat zullen de onderwerpen van de bestuursvergadering van het Huis zijn, als bestuursleden met elkaar niet over casussen mogen spreken?

Ook vragen deze leden waarom niet is gekozen voor twee voorzitters. Kan de voorzitter van het Huis wel functioneren als hij geen weet mag hebben van de inhoud van het werk van het Huis? Is één voorzitter dan niet een wat gekunstelde poging om het Huis een gezicht te geven? Hoe wordt de voorzitter geacht het Huis beheersmatig te kunnen leiden, als hij niet mag weten wat er daadwerkelijk in het Huis wordt gedaan? Hebben de initiatiefnemers overwogen om het Huis meer virtueel in plaats van fysiek in te richten, zodat de scheiding tussen advies en onderzoek nog beter gemarkeerd wordt?

In Artikel 3a, derde lid, onder c wordt als taak omschreven «het instellen van een onderzoek naar het vermoeden van een misstand naar aanleiding van een of meerdere adviesaanvragen, met inachtneming van artikel 3k, derde lid, en artikel 6, eerste lid», zo lezen de leden van de **SGP**-fractie. Hoe verhoudt zich dit met de strikte scheiding tussen de afdelingen advies en onderzoek? Bij een strikte scheiding tussen beide afdelingen kan het vermoeden redelijkerwijs toch niet ontstaan bij de afdeling onderzoek op basis van adviesaanvragen? En als dat vermoeden is ontstaan op basis van andere signalen, dan kan en mag toch niet gevraagd worden bij de afdeling advies of en door wie er over het betreffende vermoeden van een misstand advies is ingewonnen? Op welke wijze kunnen in dat geval de adviesaanvragers benaderd worden?

### **3. Onderzoeksbevoegdheden**

De leden van de **VVD**-fractie stellen de volgende vragen. De initiatiefnemers verwachten (memorie van toelichting, p. 9) dat het Huis zo'n 40 onderzoeken per jaar zal verrichten, te weten 10% van circa 400 adviesaanvragen, plus nog een verwachte stijging. Kunnen de initiatiefnemers deze verwachte 40 onderzoeken specificeren naar onderzoeken:

- verricht door de afdeling onderzoek naar een misstand (artikel 4, eerste lid, onder a);
- verricht door de afdeling onderzoek naar een bejegening naar aanleiding van een melding (artikel 4, eerste lid, onder b);
- verricht door een bestaande inspectie, toezichthouder of instantie naar aanleiding van een verwijzing door de afdeling advisering?

Kunnen de aanbevelingen van de afdeling onderzoek van het Huis worden afgedwongen (artikel 17, zesde lid)? Heeft de afdeling onderzoek de vereiste kennis van zaken om alle mogelijke misstanden te onderzoeken, zowel in de publieke als in de private sector?

Artikel 6, eerste lid, sub d bepaalt dat het Huis besluit om een onderzoek in te stellen wanneer het vermoeden van een misstand niet «naar behoren» wordt behandeld door een ter zake bevoegd bestuursorgaan, dienst of instantie. Wie beoordeelt wat «naar behoren» is? Indien deze beoordeling aan het Huis toekomt, wordt hiermee dan een hiërarchie geschapen tussen de ene ZBO en de andere ZBO? Waarop zou een dergelijke hiërarchie berusten? Zal zo'n hiërarchie worden nageleefd?

Kunnen de initiatiefnemers voorbeelden geven van misstanden die na melding niet naar behoren door een bevoegde instantie zijn behandeld (artikel 6, eerste lid, sub d) in het verleden? Kunnen zij tevens voorbeelden geven van toekomstige situaties waarin de afdeling onderzoek zelf een onderzoek naar een misstand zal verrichten? Zijn er in het totaal van Openbaar Ministerie, inspecties, toezichthouders en andere bevoegde instanties lacunes? Zijn er terreinen waarop misstanden denkbaar zijn, zonder dat een instantie bevoegd is onderzoek te doen of maatregelen te nemen? (zie ook de tweede nota van wijziging bij wetsvoorstel 33 258, nr. 15, p. 5).

Hoe verhoudt een onderzoek van het Huis zich tot artikel 12 Wetboek van Strafvordering? Het Hof kan beslissen dat het Openbaar Ministerie niet hoeft te vervolgen. Kan een dergelijk afwijzend besluit van het Hof worden «overruled» doordat het Huis wél een onderzoek instelt? Kan een afwijzend besluit van het Hof worden opgevat als het niet «naar behoren» behandelen van een vermoedelijke misstand? Is capaciteitsgebrek bij een inspectie, toezichthouder of andere bevoegde instantie te beschouwen als niet «naar behoren» behandelen van een vermoeden van een misstand?

De leden van de **CDA**-fractie kunnen zich voorstellen dat voor het uitvoeren van onderzoek in bepaalde sectoren een specifieke expertise vereist is. Als zij het goed zien, kan aanvullende expertise niet «flexibel» geborgd worden op het niveau van het Huis zelf (de voorzitter en maximaal vier leden). Bestaat de mogelijkheid om ten behoeve van onderzoek dat een specifieke deskundigheid vereist die ook aan te trekken? Dat zou ook de autoriteit van het eindresultaat en het draagvlak ervoor vergroten. Hoe is dit geregeld bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid? Kunnen de initiatiefnemers ingaan op de eventuele verschillen?

Is de opsomming van uitzonderingen in artikel 6 limitatief? Komt het voor dat brancheverenigingen onderzoeken uitvoeren? Zo ja, zou dan het Huis in een dergelijk geval ook niet een afwachtende rol moeten innemen?

Tijdens de behandeling van het oorspronkelijke voorstel is mede door de CDA-fractie bepleit om de private en publieke sector, gelet op de grote onderlinge verschillen tussen de sectoren, afzonderlijk te behandelen en waar nodig verschillen tussen de onderzoeksregimes in beide sectoren aan te brengen. Het verheugt de leden van de CDA-fractie dat de initiatiefnemers hierop in zijn gegaan. Kunnen de initiatiefnemers een nadere toelichting geven op de aangebrachte verschillen? Wie beëdigd een getuige of deskundige in de publieke sector?

Een volgende vraag van de leden van de **D66**-fractie betreft de onderzoeksbevoegdheid in artikel 3a, derde lid, onder c van het voorstel, te weten de bevoegdheid tot het instellen van een algemeen onderzoek naar het vermoeden van een misstand naar aanleiding van één of meerdere adviesaanvragen. Deze leden begrijpen uit onder andere de nota naar aanleiding van het verslag dat de initiatiefnemers hiermee tegemoet willen komen aan het feit dat sommige klokkenluiders het verzoek tot

onderzoek niet zelf willen doen uit vrees voor hun persoonlijke situatie.<sup>5</sup> Begrijpen deze leden het goed dat dit in zodanig geval betekent dat de afdeling onderzoek een onderzoek instelt naar het vermoeden van een misstand ondanks dat de betrokken werknemer daartoe niet zelf verzoekt, maar wel instemt met het instellen van het onderzoek?

Ook hebben deze leden een vraag over de ontvankelijkheidstoets van een melding van een vermoeden van een misstand. In het voorliggend voorstel is de beslissing over ontvankelijkheid van de melding door een werknemer belegd bij de afdeling onderzoek. In de memorie van toelichting schrijven de initiatiefnemers echter het volgende:

«De afdeling advies zal werknemers adviseren om misstanden eerst intern te melden en krijgt hiertoe een wettelijke taak. Pas nadat het vermoeden niet naar behoren is behandeld (bijvoorbeeld niet binnen een redelijke termijn) kan een werknemer bij de afdeling onderzoek terecht. *Als naar het oordeel van de afdeling advies van een werknemer in redelijkheid niet kan worden gevraagd dat hij het vermoeden van een misstand meldt bij de betrokken organisatie kan hij wel direct bij de afdeling onderzoek terecht.*»<sup>6</sup>

Ligt hier naar oordeel van de initiatiefnemers niet een vorm van een ontvankelijkheidstoets door de afdeling advies besloten, zo vragen de leden van de D66-fractie. Is het de bedoeling dat alle meldingen eerst binnenkomen bij de afdeling advies, die ze – na eerste beoordeling – doorzendt naar de afdeling onderzoek of is het tevens denkbaar dat meldingen direct bij de afdeling onderzoek terechtkomen?

Een volgende vraag van de leden van de D66-fractie betreft artikel 7 van het gewijzigde voorstel van wet. De afdeling onderzoek dient op grond van die bepaling een mededeling te doen aan de verzoeker én werkgever indien de afdeling geen onderzoek instelt. Graag vragen deze leden de initiatiefnemers naar de ratio achter de verplichting om een melding te maken bij de werkgever. Vrezen de initiatiefnemers niet dat deze verplichting drempelverhogend zal werken voor werknemers om überhaupt zich tot het Huis te wenden? Is er ook een verplichting om aan de werkgever mee te delen dat een onderzoek is gevraagd door een werknemer? Deze leden vragen zich af of het niet beter ware dat de meldingsverplichting vervalt. Zij zien op dit punt ook met belangstelling uit naar de zienswijze van de regering.

Vervolgens ontvangen de leden van de fractie van D66 graag een nadere toelichting van de initiatiefnemers op het onderzoekregime voor de private sector. Het voorstel richt zich immers ook op misstanden bij private ondernemingen. In artikel 6 van het voorstel staat dat er voldoende maatschappelijk belang moet zijn bij instellen van een onderzoek. Is dit criterium – met het oog op deze onderzoeksbevoegdheid voor het bedrijfsleven- niet te breed geformuleerd? In dit verband vragen deze leden ook naar de verwevenheid van het publieke en private normenstelsel. In de behandeling van het oorspronkelijke initiatiefvoorstel spraken deze leden hun zorgen uit over het zonder meer van toepassing verklaren van het publiekrechtelijk normenstelsel van de Algemene wet bestuursrecht op de private sector. Op welke gronden denken de initiatiefnemers dat het voorstel in de huidige vorm voldoende waarborgen voor de grondrechten van burgers en bedrijven bevat met het oog op de inzet van publiekrechtelijke onderzoeksbevoegdheden in de private sector en dat het voorgestelde stelsel past in ons stelsel van

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 9, p. 4.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 7, p. 1.

rechtswaARBorgen en rechtsbescherming? Gelet op de bijzondere verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de borging van constitutionele rechten, vernemen zij ook graag het onderbouwde oordeel van de regering terzake.

De leden van de **PvdA**-fractie stellen met tevredenheid vast dat klokkenluiders gehouden zullen zijn om eerst intern melding te maken van een misstand, dan de daartoe geëigende kanalen te doorlopen en pas bij het Huis aan te kloppen als al het andere niet (ge)werkt (heeft). Wel roept dat de vraag op welke meerwaarde het Huis dan nog heeft ten opzichte van de huidige situatie, waarbij Nederland een Adviespunt klokkenluiders kent, de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en een Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)? Deze vraag prangt des te meer, nu de komst van een Huis voor klokkenluiders volgens de initiatiefnemers bijna een verdubbeling van de kosten met zich mee zal brengen. Waar baseren de initiatiefnemers op dat onderzoeken van het Huis complexer en langduriger zullen zijn dan bijvoorbeeld die van de Nationale ombudsman? Of verwachten de initiatiefnemers veel meer onderzoeken in de private sector? Zo ja, waar baseren zij dat op? Waarom verwachten de initiatiefnemers direct tussen 40 en 60 onderzoeken per jaar?

#### 4. Protocollen

De leden van de **VVD**-fractie menen uit de stukken te mogen opmaken dat – naar verwachting van de initiatiefnemers – protocollen zullen bijdragen tot goede samenwerking tussen het Huis en de bestaande diensten. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of protocollen een effectief middel zullen zijn. Protocollen zijn niet bindend en kunnen eenvoudig worden gewijzigd. Waarom zijn de verhoudingen tussen het Huis en de bestaande instellingen niet geregeld bij of krachtens de wet?

Bij brief van 13 november 2013<sup>7</sup> heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de adviezen van het College van Procureurs-Generaal, de markttoezichthouders en de Inspectieraad aangeboden. Deze adviezen met betrekking tot het werkdomein en protocol zijn niet bijzonder positief. Waarop baseren de initiatiefnemers hun optimisme met betrekking tot protocollen en samenwerking?

Artikel 17b wekt de indruk dat voor een protocol een wettelijke basis nodig is. Wat is de betekenis van dit artikel? Zijn de initiatiefnemers van mening dat de werking van artikel 162 Wetboek van Strafvordering bij protocol kan worden beperkt?

In artikel 17a van het voorstel komt de verhouding tot onderzoek door het Openbaar Ministerie aan de orde, zo stellen de leden van de **CDA**-fractie vast. Het voorstel bevat daartoe de verplichting te komen tot samenwerkings- en informatieprotocollen. Artikel 17b handelt over afstemming en overleg met andere instanties en voorziet in de mogelijkheid tot het komen tot samenwerkingsprotocollen. Het thema van «samenloop» is ook in de behandeling van het oorspronkelijke voorstel aan de orde gekomen. De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat een samenwerkingsprotocol niet wettelijke verplichtingen opzij kan zetten. Ook los daarvan gaat het in de afstemming met andere instanties al snel om fundamentele bevoegdheidsvragen. Van meerdere zijden is ook daarom bepleit dat een en ander wettelijke regeling behoeft. Kunnen de initiatiefnemers hierop ingaan? Zijn die samenwerkingsprotocollen niet uiterst kwetsbaar? Waarom is er niet voor gekozen om met een wettelijke regeling te komen? Kan bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie gebruik-

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 258, nr. 16.



maken van de resultaten (c.q. van alle gegevens) die beschikbaar zijn en in het kader van het onderzoek naar boven zijn gekomen? In samenhang hiermee: welke expliciete bevoegdheden heeft het Huis uiteindelijk om de onderzoekstaken werkelijk uit te voeren?

Waarom, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie, hebben de initiatiefnemers er niet voor gekozen de verhouding tussen het Huis en inspecties, externe toezichthouders en het Openbaar Ministerie vast te leggen in de tekst van de wet zelf, in plaats van deze te delegeren naar nog op te stellen protocollen? Hoe verhoudt zich dat tot de regie van het proces van klokkenluiden, die volgens de initiatiefnemers ten allen tijden bij de klokkenluider zelf moet blijven liggen?

## 5. Openbaarheid

Het wetsvoorstel voorziet in een beperkte openbaarheid van het onderzoeksrapport, zo stellen de leden van de **VVD**-fractie vast. Alle onderliggende gegevens die niet in het rapport zijn opgenomen, zijn niet openbaar. Betekent dit laatste een geheimhoudingsplicht? Geldt die ook voor de werkgever en de klokkenluider? Hoe wordt deze plicht gesanctioneerd?

Het onderzoeksrapport wijst geen schuldige aan, geen civiele aansprakelijkheid en betreedt niet het terrein van de strafrechter. De leden van de **VVD**-fractie menen dat er rekening mee moet worden gehouden dat dit anders ligt voor pers en publiek. Deze zullen ook de niet-openbare gegevens willen kennen en de schuldvraag opwerpen. In een dergelijke situatie zou het aanbeveling kunnen verdienen niet het halve maar het hele verhaal openbaar te maken opdat betrokkenen zich kunnen verweren. Voorts, het vooruitzicht van volledige openbaarheid bevordert het in eerste instantie intern oplossen van de misstand. Gaarne vernemen de leden van de **VVD**-fractie een reactie van de initiatiefnemers.

Artikel 17, zevende lid, bevat een bepaling over de openbaarmaking van het onderzoeksrapport (eindrapport). Is het, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie, denkbaar dat de openbaarmaking geanonimiseerd is? Zo ja, in welke gevallen? Hoe is dat elders geregeld, bijvoorbeeld bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid?

De leden van de **D66**-fractie lezen in het voorgestelde artikel 17 dat het Huis voor klokkenluiders in het onderzoeksrapport geen informatie verstrekt in de gevallen die in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur worden genoemd. Artikel 10 Wob en paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens spreken vooral van persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, het lidmaatschap van een vakvereniging. Klopt het dat de naam van een verzoeker mogelijk niet onder de genoemde wettelijke bepalingen valt, maar dat artikel 17 van het voorstel impliceert dat het Huis de rapporten in geanonimiseerde vorm openbaar zal maken?

Hoe verhouden de in het wetsvoorstel opgelegde vertrouwelijkheid en geheimhouding zich tot de aangifteplicht van openbare colleges en ambtenaren zoals vastgelegd in artikel 162 Wetboek van Strafvordering? En wat is de meerwaarde van het Huis voor klokkenluiders ten opzichte van de initiatieven die er al bij instellingen of sectoren bestaan om klokkenluiders te faciliteren, zoals vertrouwenspersonen of speciale commissies? De leden van de **PvdA**-fractie krijgen graag een nadere toelichting.



## 6. Rechtsbescherming

De leden van de **VVD**-fractie zijn het eens met de rechtsbescherming van de melder, vanaf de melding zolang als het nodig is. Zij vragen de initiatiefnemers of een bejegeningsonderzoek als bedoeld in artikel 4, eerste lid, sub b per se thuishoort bij de afdeling onderzoek. Gaat het bij een bejegeningsonderzoek niet meer om de persoon van de werknemer dan om de misstand? Past dit onderzoek naar zijn aard niet beter bij de afdeling advies? Gaarne vernemen deze leden de overwegingen van de initiatiefnemers.

De leden van de **VVD**-fractie vragen de initiatiefnemers verder of het onderbrengen van het bejegeningsonderzoek bij de afdeling advies zou kunnen plaatsvinden in combinatie met het onbenut laten van de mogelijkheden tot onderzoek van de misstand (artikelen 4 en 6). Zodoende blijft de afdeling onderzoek leeg. Het onderzoek naar misstanden berust dan uitsluitend bij de bestaande instellingen. Achten de initiatiefnemers dit een reële en wenselijke situatie? Zou het een oplossing betekenen voor het probleem van de scheiding tussen advies en onderzoek? Zou het een betere benutting zijn van de bevoegdheden waarover de bestaande instanties nu reeds beschikken? En zou het competentiegeschillen tussen het Huis en de bestaande instanties kunnen voorkomen?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen de initiatiefnemers hoe het huidige wetsvoorstel zich nu verhoudt tot de Aanbeveling voor de bescherming van klokkenluiders van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (CM/Rec(2014)7, de dato 30 april 2014). Zij wijzen bijvoorbeeld op artikel 4 van deze Aanbeveling die ziet op werknemers, wier arbeidsverhouding reeds is beëindigd en op toekomstige werknemers die gedurende de procedure van werving vermoedens van een misstand krijgen.

In deze wet wordt de term «werknemers» in brede zin bedoeld, zo constateren de leden van de **SGP**-fractie. Blijkbaar worden daaronder begrepen zzp'ers, leveranciers, adviseurs enzovoort. Zij hebben vermoedelijk geen kennis van en toegang tot een door werkgevers opgestelde procedure omtrent melding van misstanden. Ook is hun positie vaak zodanig dat de route via interne melding tevens beëindiging van de relatie kan betekenen, met name als er geen juridische binding is, bijvoorbeeld via een arbeidsovereenkomst. Op welke wijze wordt beoordeeld of deze niet in dienst zijnde «werknemers» een zorgvuldige route hebben doorwandeld alvorens hun vermoeden van een misstand te melden bij de afdeling advies of de afdeling onderzoek? En hoe werkt het benadelingsverbod in gevallen van hen die geen rechtspositionele verhouding hebben tot de werkgever?

## 7. Financiën

Met betrekking tot de kosten stellen de initiatiefnemers: het Huis heeft een publieke taak, dat vraagt ook een publieke financiering. Dit argument kan ook bij andere onderwerpen worden aangevoerd, zo menen de leden van de **VVD**-fractie. Toch wordt bij soortgelijke onderwerpen niet steeds gekozen voor volledige publieke financiering. Soms worden kosten doorberekend, bijvoorbeeld kosten van toezicht, kosten van strafproces, kosten van de AIVD. Op 2 juni 2015 heeft de Eerste Kamer bij motie van D66 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht om een beschouwing over het doorberekenen van kosten en een aanzet van een afwegingskader. Kan de regering aangeven hoe het staat

met de voorbereiding van deze notitie? En zijn de initiatiefnemers bereid het gevraagde afwegingskader af te wachten?

Kan de regering aangeven hoeveel onderzoeken naar misstanden jaarlijks verricht worden door bestaande inspecties, toezichthouders of bevoegde instanties naar aanleiding van een melding door een klokkenluider?

De initiatiefnemers achten het ongewenst dat de kosten voor een onderzoek worden doorberekend naar de organisatie waarnaar een onderzoek is ingesteld, zo is de leden van de **PvdA**-fractie gebleken. Zouden de initiatiefnemers dat nader willen toelichten? Het doorberekenen van de kosten kan toch ook het pedagogische effect van een onderzoek voor een organisatie versterken?

## 8. Overig

Bij de behandeling van wetsvoorstel 33 258 op 20 mei 2014 was sprake van een initiatief tot instelling van een Onderzoekraad Integriteit Marktsector op basis van samenwerking van FNV, VNO-NCW, MKB, het Adviespunt klokkenluiders en de Onderzoekraad Integriteit Overheid, zo brengen de leden van de **VVD**-fractie in herinnering. Is dit initiatief thans nog aan de orde?

De leden van de fractie van **D66** lezen dat bij de inrichting van het Huis gebruik zal worden gemaakt van de kennis en kunde die de afgelopen jaren is opgedaan bij het Adviespunt klokkenluiders, de Onderzoekraad Integriteit Overheid en de Expertgroep klokkenluiders. Deze leden hebben moeten begrijpen dat de initiatiefnemers gedurende het proces van aanpassing van hun voorstel geen contact hebben gehad met de genoemde Onderzoekraad, ondanks herhaalde uitnodigingen daartoe. Zij informeren naar de redenen daarvoor. Na de totstandkoming van het Huis voor klokkenluiders zullen de taken van onder meer de Onderzoekraad immers door het Huis worden overgenomen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen of het overleg met het Adviespunt klokkenluiders en de Onderzoekraad Integriteit Overheid, de Expertgroep klokkenluiders en het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) reeds heeft plaatsgevonden, en zo ja, wat de bevindingen zijn. Deze leden onderstrepen het belang van het delen van en het behoud van kennis, ervaring en kunde en vragen de initiatiefnemers om nader te schetsen hoe dit invulling krijgt.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen verder naar de bereidheid bij werkgevers om de procedure zoals voorgeschreven in artikel 2 daadwerkelijk uit te voeren. Zij vragen de initiatiefnemers welke naleving zij verwachten en welke mogelijkheden zij zien indien dit tegenvalt. Ook vragen deze leden hoe de initiatiefnemers dit inzichtelijk denken te maken.

Voor werkgevers bij wie minder dan vijftig personen werkzaam zijn is het uiteraard toegestaan om een procedure op te stellen, zo stellen de leden van de **SGP**-fractie vast. Als een dergelijke regeling niet is opgesteld, op welke wijze dienen werknemers dan te bewijzen dat een zorgvuldige route is bewandeld alvorens een melding van het vermoeden van een misstand bij de afdeling advies of de afdeling onderzoek te doen? Bestaat de kans dat de advies- of onderzoeksaanvraag daardoor niet ontvankelijk wordt verklaard, of wordt de bijzondere positie daarin meegewogen?

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning wacht de reactie van de initiatiefnemers en van de regering met belangstelling af.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Bergman