

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**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 17 november 2015

#### **1. Inleiding**

Wij danken de leden van de fracties van **VVD, CDA, D66, PvdA, ChristenUnie** en **SGP** voor hun vragen, maar ook voor hun complimenten. Wij danken ook alle andere fractie voor het commentaar dat zij eerder hebben geleverd en de suggesties die zijn hebben gedaan. De discussie met de Eerste Kamer heeft geleid tot een beter wetsvoorstel. Aan de bezwaren die hier zijn opgeworpen is tegemoet gekomen, de voorstellen die zijn gedaan zijn overgenomen. Dat heeft ook geleid tot meer steun voor het Huis voor klokkenluiders in de Tweede Kamer, waar dit nieuwe voorstel met algemene stemmen is aangenomen.

#### **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). De leden vragen om een reactie.

Wij hebben in het wetsvoorstel een duidelijke scheiding aangebracht tussen de advies- en de onderzoeksfunctie van het Huis voor klokkenluiders. De VVD-fractie verwijst naar de brief van VNO-NCW en anderen waarin wordt gesteld dat het Huis een wettelijke inbedding van zijn rechtspositie en de samenwerkingsrelaties moet hebben ten opzichte van het Openbaar Ministerie, toezichthouders en overheden. Daarbij wordt in de noten verwezen naar eerdere brieven van het College van procureurs-generaal en het Markttoezichthoudersberaad.

Deze laatstgenoemde brieven zijn geschreven in reactie op het oorspronkelijke initiatiefvoorstel, zoals ingediend bij de Eerste Kamer (*Kamerstukken II 2013/2014, 33 258, nr. A*) en dat is aangehouden. In die versie van het initiatiefvoorstel kwam het Huis een ongeclausuleerde onderzoeksbevoegdheid toe. In het onderhavige wetsvoorstel is naar aanleiding

van de diverse adviezen, expliciet aandacht besteed aan de positie van Openbaar Ministerie, inspecties en toezichhouders. In artikel 3a, tweede lid onder b, is het verwijzen van de werknemer naar bestuursorganen of diensten die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten of met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift of een andere bevoegde instantie waar het vermoeden van een misstand kan worden gemeld, als taak van de afdeling advies van het Huis vastgelegd. Bovendien is in artikel 6, eerste lid, onder d, bepaald dat het Huis geen onderzoek instelt als er een bevoegde toezichthouder of inspectie is. Het Huis kan wel een onderzoek doen als blijkt dat deze wegen bewandeld zijn maar het bestuursorgaan, de dienst of de andere daartoe bevoegde instantie het vermoeden van een misstand niet naar behoren behandelt of heeft behandeld. In deze wettelijk vastgelegde relatie met inspecties en toezichhouders kan het Huis een positieve rol vervullen als «procesbegeleider». Het Huis zal er niet aan in de weg staan dat deze organisaties hun wettelijke taken kunnen uitvoeren.

Deze leden vragen waarom de initiatiefnemers kiezen voor het oprichten van een nieuwe afdeling onderzoek bij het Huis voor klokkenluiders, terwijl er reeds vele bestaande instanties, inspecties en toezichhouders zijn, die bovendien over krachtiger bevoegdheden beschikken om hun besluiten af te dwingen. Zij vragen ook waarom de initiatiefnemers in het geval dat deze inspecties, toezichhouders en instanties tekortschieten, ervoor kiezen 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.

Wij hechten grote waarde aan het veld van bestaande instanties, inspecties en toezichhouders en erkennen dat deze organisaties goede bevoegdheden hebben om hun besluiten af te dwingen. Het initiatiefvoorstel is niet tot stand gekomen vanuit de gedachte dat deze organisaties tekort zouden schieten in de uitoefening van hun taak. In het wetsvoorstel is een verwijfsplicht opgenomen voor het Huis, om in gevallen waarin sprake is van een bevoegde toezichthouder of inspectie, de melding door te geleiden naar deze organisaties. Het adviseren van potentiële klokkenluiders om van deze bestaande toezichtsarrangementen gebruik te maken, zal daarom een belangrijke taak van het Huis zijn, zowel in de adviesfase als in situaties waarin een melding direct bij de afdeling onderzoek wordt gedaan. Het Huis kan wel een onderzoek doen als blijkt dat deze wegen bewandeld zijn maar de misstand niet is weggenomen. Ook zijn er situaties denkbaar die niet onder de verantwoordelijkheid van een bestaande organisatie vallen, maar wel gerekend kunnen worden onder het begrip vermoeden van een misstand, zoals gedefinieerd in de wet. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan situaties in zowel de private als de publieke sector van ernstig mismanagement of structurele intimidatie van medewerkers.

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. Zij vragen wat dit in de praktijk betekent voor het functioneren van het Huis, welke rol en welke verantwoordelijkheid de leden van de ene afdeling hebben waar het om de andere afdeling gaat en wie bijvoorbeeld precies verantwoordelijk is 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. Ook vragen deze leden welke rol een lid-advies c.q. een lid-onderzoek precies heeft met betrekking tot een advies- of onderzoekstraject. Of zij alleen formeel verantwoordelijk of inhoudelijk zijn, of zij

advies- of onderzoeksleider zijn of dit op afstand volgen en of zij degenen zijn die het advies of onderzoek vaststellen.

Deze leden, en hieronder ook de leden van de fractie van de **PvdA**, stellen voorts vragen over de scheiding tussen advies en onderzoek en vooral over de doorwerking van deze scheiding in het bestuur. De indieners hechten eraan een duidelijk beeld te schetsen van het functioneren van het bestuur in het licht van deze noodzakelijk geachte scheiding en geven graag een systematische beschrijving van de taken, het functioneren en de verantwoordelijkheden van het bestuur en van de individuele bestuursleden en met name van de voorzitter.

De leden van de **D66**-fractie ontvangen graag een nadere uiteenzetting 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. Zij vragen of een nadere uiteenzetting van de taken en de verschillende rollen van de bestuursleden voor zich zien. Wij 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>1</sup> Deze leden vragen of hier de bestuursleden met uitzondering van de voorzitter worden bedoeld. De voorzitter heeft een eigen verantwoordelijkheid voor het functioneren van het Huis, maar maakt, zo begrijpen deze leden, geen deel uit van een van beide afdelingen. Zij vragen welke verantwoordelijkheid hij naar het oordeel van de initiatiefnemers kan dragen voor de adviezen respectievelijk de onderzoeken. Tevens vragen zij hoe de voorzitter namens het Huis een gezaghebbende rol naar de samenleving kan vervullen indien hij buiten de kernfuncties van het Huis blijft staan.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen nog in het bijzonder waarom niet is gekozen voor twee voorzitters. Kan de voorzitter van het Huis voor klokkenluiders wel functioneren als hij geen weet mag hebben van de inhoud van het werk van het Huis, zo vragen zij. Ook willen zij weten of één voorzitter een gekunstelde poging is om het Huis een gezicht te geven en hoe de voorzitter wordt geacht het Huis beheersmatig te kunnen leiden. En of de initiatiefnemers hebben overwogen om het Huis meer virtueel in plaats van fysiek in te richten, zodat de scheiding tussen advies en onderzoek nog beter gemarkeerd wordt.

#### Algemene taken en verantwoordelijkheden van het bestuur van het Huis voor klokkenluiders

Het Huis voor klokkenluiders is een zelfstandig bestuursorgaan. In verband met de benodigde onafhankelijke positie is een aantal bepalingen van de Kaderwet ZBO's niet of slechts gedeeltelijk van toepassing op het Huis (zie artikel 3, tweede lid).

Buiten toepassing is verklaard artikel 21 (De Minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan) en tevens artikel 22 (Onze Minister kan een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan vernietigen). Tevens is afgeweken van de artikelen 20 en 23 van Kaderwet ZBO's, waardoor de bevoegdheden van de Minister zijn ingeperkt. Op grond van artikel 20 Kaderwet ZBO kan de Minister geen inlichtingen vragen aan het Huis met betrekking tot de inhoud en aanpak van concrete onderzoeken. De in artikel 23 Kaderwet ZBO's vastgelegde bevoegdheden van de Minister ten aanzien van taakverwaarlozing zijn op grond van artikel 3, vierde lid, van het initiatiefvoorstel beperkt tot door het Huis gevoerde financieel beheer en administratieve organisatie.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 9, p. 10–11.

Dit impliceert dat het bestuur van het Huis, onafhankelijk van de Minister, verantwoordelijk is voor de bij wet opgedragen taken, de ontwikkeling van beleid en strategie ten aanzien van zijn takenpakket, de eigen bedrijfsvoering met bijbehorende verantwoordingsrelatie naar de Minister en de jaarlijkse verslaglegging aan de Tweede Kamer over de taakuitoefening. Daarbij heeft het bestuur een belangrijke signaleringsfunctie ten aanzien van niet tot een persoon te herleiden ontwikkelingen op het gebied van klokkenluiden.

Op grond van artikel 19 van de Kaderwet ZBO's is het bestuur van het Huis verantwoordelijk voor een tijdige voorbereiding en uitvoering van de hem bij wet opgedragen taken, de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures, een zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met hem in aanraking komen en van bezwaarschriften en klachten die worden ontvangen. Al deze genoemde taken en verantwoordelijkheden berusten bij het voltallige bestuur van het Huis, dat zodoende een aantal algemene taken en verantwoordelijkheden heeft dat het niveau van de individuele casuïstiek overstijgt.

Het Huis heeft bovendien op grond van artikel 3a van het wetsvoorstel een aantal «algemene» taken, zoals het geven van algemene voorlichting en het formuleren van algemene aanbevelingen over het omgaan met een vermoeden van een misstand. Deze taken zijn in het wetsvoorstel opgedragen aan de afdeling advies c.q. de afdeling onderzoek, maar kunnen, los van individuele casuïstiek, aan de orde komen in het voltallige bestuur. De uitoefening van deze taken levert input op en maakt onderdeel uit van de signaleringsfunctie die het Huis behoort te hebben. In de brief van 24 juni 2015 (*Kamerstukken II 2014/2015, 34 105, nr. 10*) hebben wij aangegeven dat bij deze functionaliteit van het Huis informatie uit zowel de advies- als de onderzoeksafdeling een rol speelt, mits ontdaan van informatie over individuele casuïstiek. Juist omdat het hier gaat om niet tot personen herleidbare informatie, achten wij het wenselijk dat het voltallige bestuur deze taken op zich neemt.

#### Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor individuele casuïstiek

Gedurende het gehele parlementaire traject heeft het argument van de noodzakelijk geachte scheiding tussen advies en onderzoek een belangrijke rol gespeeld. Vanuit de optiek van de klokkenluider is deze scheiding belangrijk. Gezien de alom ervaren risico's van het doen van een melding van een vermoeden van een misstand, is het van essentieel belang dat de werknemer zeker kan zijn van een onafhankelijk advies over de aanpak van zijn vermoeden van een misstand. In de memorie van toelichting (*Kamerstukken II 2014/2015, 34 105, nr. 3, pag. 9*) wordt dat als belangrijkste reden aangegeven voor het aanbrengen van een scheiding tussen advies en onderzoek.

De werknemer blijft zelf de regie houden over zijn situatie. Na de oriënterende adviesfase, moet de klokkenluider een besluit nemen over het vervolgtraject. Is er voldoende basis voor een melding? Is er een mogelijkheid voor een interne melding bij de eigen organisatie? Schat hij het risico voor de eigen positie te hoog in en ziet hij af van een melding? Het besluit om over te stappen van de adviesfase naar de daadwerkelijke meldfase, komt uitsluitend toe aan de werknemer. De werknemer heeft in deze fase nadrukkelijk de mogelijkheid af te zien van een melding en het doen van een verzoek tot onderzoek.

Als de klokkenluider besluit om zijn vermoeden te melden zal in veel gevallen na de adviesfase een fase volgen van intern onderzoek bij de eigen organisatie. De ondersteunende en adviserende taken van de afdeling advies kunnen gedurende deze fase gecontinueerd worden. De afdeling onderzoek heeft in deze fase geen taken of verantwoordelijk-

heden. Ten aanzien van het bestuur betekent het dat in de fase van advisering en interne behandeling bij de eigen organisatie van het vermoeden van de misstand uitsluitend de bestuursleden van de afdeling advies, zo nodig aangevuld met de voorzitter, kunnen overleggen over deze individuele casus. Binnen het voltallig bestuur wordt in deze fase niet op casusniveau gesproken, zie de Nota naar aanleiding van het verslag, (*Kamerstukken II 2014/2015, 34 105, nr. 9, pag. 5 en pag. 11*). Er zijn op die manier voldoende veiligheidskleppen in de wet ingebouwd om de scheiding tussen advies en onderzoek te kunnen waarborgen.

Na de afwikkeling van de interne procedure bij de eigen werkgever dient zich voor de werknemer de vraag aan of er aanleiding is voor een melding buiten de eigen organisatie. In veel gevallen zal er sprake zijn van een bevoegde inspectie of toezichthouder. Deze afweging zal een belangrijke rol spelen in de advisering vanuit het Huis. Als de klokkenluider deze stap zet, is er nog steeds geen taak voor de afdeling onderzoek en blijft deze, zowel ambtelijk als bestuurlijk «buiten beeld».

Tenslotte, in het geval dat er geen bevoegde toezichthouder of inspectie is voor de betreffende misstand, of als blijkt dat deze wegen bewandeld zijn maar de misstand niet is weggenomen, komt de vraag aan de orde of sprake kan zijn van een onderzoek door het Huis. De werknemer die, al dan niet na raadpleging van de afdeling advies, het besluit neemt om zich te wenden tot de afdeling onderzoek, moet in dat geval een beslissing nemen over het al dan niet overdragen van de informatie over het vermoeden en het bekend laten worden van zijn identiteit (zie artikel 3j). Als de werknemer besluit om géén verzoek tot onderzoek te doen en expliciet aangeeft dat er geen informatie mag worden overgedragen aan de afdeling onderzoek, is er geen basis voor een gesprek binnen de onderzoekkolom van het Huis (zowel ambtelijk als bestuurlijk) over deze individuele casus.

Het uiteindelijke besluit van de klokkenluider om «over te stappen» naar de onderzoeksfase blijft te allen tijde aan de klokkenluider. In artikel 3k is daarom geregeld dat de bij een adviesaanvraag verstrekte informatie door de afdeling advies niet doorgegeven mag worden aan de afdeling onderzoek, tenzij de werknemer schriftelijk verklaard daar geen bezwaar tegen te hebben. Dit impliceert dat, zolang een dergelijke verklaring niet is afgegeven, zowel in de ambtelijke organisatie als in het bestuur van het Huis, recht gedaan moet worden aan de strikte scheiding tussen de adviesfase en de onderzoeksfase. De voorzitter, bestuursleden en medewerkers van de afdeling advies van het Huis hebben de plicht dit besluit van de werknemer te respecteren en hebben op grond van artikel 3i een geheimhoudingsplicht. Dit is de implicatie van de in het wetsvoorstel aangebrachte scheiding tussen advies en onderzoek.

Echter, zodra de werknemer een verzoek indient bij het Huis en daarbij de schriftelijke verklaring afgeeft dat hij geen bezwaar heeft tegen het verstrekken van informatie van de afdeling advies aan de afdeling onderzoek (al dan niet inclusief zijn identiteit), kan er sprake zijn van (een zekere) openheid tussen de afdeling advies en onderzoek. De werknemer heeft hiermee immers schriftelijk ingestemd, althans aangegeven geen bezwaar te hebben en heft in feite zelf de scheiding tussen advies en onderzoek op. Vanaf dat moment zijn er mogelijkheden om in het voltallige bestuur over deze individuele casus te spreken. Elk bestuurslid dient daarbij echter wel de eigen rol te bewaken en de voorzitter heeft in deze fase een specifieke verantwoordelijkheid (zie hieronder over de rol van de voorzitter).

In de onderzoeksfase zal het accent liggen op het onderzoeken van het vermoeden van de misstand en niet direct op de persoonlijke begeleiding van de klokkenluider. Dit laat onverlet dat de afdeling advies de werknemer ook tijdens de onderzoeksfase zo nodig ondersteuning en advies kan bieden, bijvoorbeeld met betrekking tot het duiden van het onderzoeksproces.

#### De rol van de voorzitter

De rol van de voorzitter ten aanzien van de algemene taken van het Huis voor klokkenluiders is vooral die van eindverantwoordelijke voor de gehele organisatie: hij zal fungeren als boegbeeld van de organisatie en zorg dragen voor de bestuurlijke positionering in het maatschappelijk krachtenveld. De voorzitter staat als het ware «boven de partijen» binnen het Huis. Hij vervult binnen het Huis een onafhankelijke rol en is verantwoordelijk voor het goed functioneren van het Huis. Nu het Huis zowel taken voor de publieke als voor de private sector heeft, is dit een functie met maatschappelijke impact.

In de adviesfase zal de voorzitter vanuit zijn algemene verantwoordelijkheid voor het functioneren van het Huis, kunnen deelnemen aan de besprekingen binnen de afdeling advies en met name de zorgvuldigheid en kwaliteit van de dienstverlening bewaken.

In de onderzoeksfase kan, afhankelijk van de casus, sprake zijn van een zekere mate van openheid tussen advies en onderzoek. De rol van de voorzitter is in deze fase van groot belang. Hij zal aandacht moeten hebben voor een zorgvuldige afbakening van de advies- en de onderzoeksprocessen en toezien op efficiency en effectiviteit van beide afdelingen. Tegelijkertijd moet hij zorgen voor synergie waar dat wenselijk is. Hij kan daartoe zo nodig deelnemen aan besprekingen binnen de afdeling onderzoek.

De D66-fractie vraagt vrij specifiek naar de taak- en rolverdeling van de bestuursleden. Een verdere uitwerking van de werkwijze van het bestuur zal zeker plaatsvinden, maar dit is niet helemaal aan de wetgever. De wet schrijft in artikel 3h voor dat het Huis een bestuursreglement, een advies- en onderzoeksprotocol vaststelt en deze openbaar maakt. In deze documenten zal de werkwijze van het Huis nader en gedetailleerder worden uitgewerkt en zodoende kenbaar zijn voor een ieder die zich tot het Huis wendt en normerend zijn voor bestuursleden en medewerkers van het Huis. In deze documenten zullen de rollen van de verschillende bestuursleden nader worden gespecificeerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de rol van onderzoeksleider.

#### Effectiviteit van de scheiding advies en onderzoek

Wij realiseren ons dat deze vormgeving van de verschillende taken voor de bestuursleden en medewerkers van het Huis in sommige gevallen een niet-eenvoudige opgave zal zijn. Het is immers denkbaar dat tijdens de onderzoeksfase voor de klokkenluider problematiek ontstaat, juist als gevolg van het onderzoek. Er kan dan spanning ontstaan tussen de beide betrokken afdelingen. Met name de adviseur zal distantie moeten betrachten ten opzichte van de collega's die het onderzoek verrichten en helderheid moeten creëren naar de werknemer over zijn positie ten aanzien van het onderzoek. Hij kan nog steeds de werknemer ondersteunen (bijvoorbeeld door duiding van de processtappen), maar mag niet het onderzoek beïnvloeden en moet dit duidelijk maken aan de werknemer. Al in de adviesfase, en nog voor het indienen van het verzoek tot onderzoek, zal de adviseur dit moeten bespreken met de werknemer.



De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in het advies (*Kamerstukken II 2014/2015, 34 105, nr. 5*) nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de inhoud en reikwijdte van de adviestaak. Naar aanleiding daarvan hebben wij aangegeven dat de adviseur geen juridisch procesvertegenwoordiger is voor de werknemer, zoals een advocaat dat kan zijn. De adviseur kan niet in een actieve rol bij een hoorzitting van de afdeling onderzoek aanwezig zijn. Tevens wordt in artikel 3b geëxpliciteerd dat leden die betrokken zijn geweest bij de advisering in een individueel dossier, geen deel kunnen nemen aan de behandeling van een onderzoek naar dezelfde misstand. Door deze strikte scheiding is gewaarborgd dat een lid die bij het advies betrokken was, niet in een latere fase het onderzoek gaat doen.

#### Toereikendheid van de bestuurlijke structuur

Verschillende fracties hebben vragen gesteld of het Huis, gezien het zeer brede aandachtsterrein, voldoende kennis en expertise beschikbaar zal hebben om haar taken effectief uit te voeren. In de Nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken II 2014/2015, 34 105, nr. 9, p. 11*) is aangegeven dat vooralsnog niet is gekozen voor plaatsvervangende leden, omdat de vrij beperkte omvang van de organisatie een veel groter bestuur niet rechtvaardigt. Wij kunnen ons voorstellen dat het (wellicht op termijn) noodzakelijk is dat het Huis gaat werken met commissies of met plaatsvervangende leden, waardoor het mogelijk is om in bepaalde gevallen specialistische kennis in de bestuurlijke overwegingen te betrekken. Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid werkt op die manier. Op grond van artikel 21a van het wetsvoorstel kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over dit inrichtingsaspect van het Huis. Deze algemene maatregel van bestuur zal tot stand komen met behulp van een zogenaamde voorhangprocedure bij de Tweede Kamer, zodat de Tweede Kamer de gelegenheid heeft haar visie te geven op deze aspecten van de vormgeving van het Huis.

De leden van de **CDA**-fracties vragen ook of de sociale partners een rol spelen bij de voordracht voor benoemingen van het Huis voor klokkenluiders.

De Eerste Kamer heeft eerder aangegeven dat het Huis voor klokkenluiders haar werk alleen kan doen als het voldoende onafhankelijk is. In het initiatiefvoorstel is in artikel 3c, tweede lid, bepaald dat de benoeming van de leden op zodanige wijze dient te gebeuren dat alle relevante deskundigheid in het Huis aanwezig is ten behoeve van de uitvoering van de taken. Naast de expertise speelt ook de onafhankelijkheid een rol. In het vierde lid van artikel 3c wordt daarom expliciet bepaald dat de voorzitter en de leden geen betrekkingen vervullen die zouden kunnen leiden tot twijfel aan hun onpartijdigheid of onafhankelijkheid. Klokkenluiders doen een melding van een maatschappelijke misstand. Hier is sprake van een publiek belang. Het Huis is bedoeld om die misstand weg te nemen – en dient daarmee ook het publieke belang. In de voorbereiding van dit wetsvoorstel is dankbaar gebruik gemaakt van alle commentaren en suggesties die vanuit deze en andere organisaties tot ons zijn gekomen. Organisaties van werknemers en werkgevers worden niet formeel betrokken bij de benoeming van de leden van het Huis, omdat dit met bovengenoemde uitgangspunten op gespannen voet zou staan. Wel zal een betrokkenheid van werkgevers- en werknemersorganisaties bij de voordracht voor benoemingen worden bewerkstelligd door die organisaties te horen over de profielschetsen voor de voorzitter en de overige leden van het Huis (*Kamerstukken II 2014/2015, 34 105, nr. 9, p. 3*).

In het verlengde hiervan vragen deze leden hoe de gewenste scheiding die het voorstel aanbrengt tussen advies en onderzoek doorwerkt in het Huis (de voorzitter en de leden) en welke rol de voorzitter hier heeft.

Het initiatiefvoorstel brengt ook op bestuurlijk niveau een scheiding aan tussen advies en onderzoek. De voorzitter heeft, op grond van artikel 3b, vierde lid, een expliciete verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het Huis. In de memorie van toelichting (*Kamerstukken II 2014/2015, 34 105, nr. 3, p. 10*) is aangegeven dat het Huis bestaat uit een onafhankelijk voorzitter, die naar buiten toe het gezicht van het Huis is. De voorzitter is verantwoordelijk voor een goed verloop van de processen binnen het Huis, maar heeft geen verantwoordelijkheden op het niveau van een individuele casus. De voorzitter heeft wel een rol ten aanzien van de hierboven genoemde algemene taken van het bestuur. Deze leden vragen ook waarom de initiatiefnemers denken dat de scheiding tussen advies en onderzoek voldoende is gewaarborgd bij huisvesting van beide taken in één gebouw.

Advies en onderzoek zijn twee duidelijk te onderscheiden werkprocessen. Technologie kan een belangrijke rol spelen bij het organiseren en handhaven van dit onderscheid, alsmede de bedrijfscultuur van de organisatie en de attitude van de medewerkers. Huisvesting in één gebouw hoeft niet risicovol te zijn voor de handhaving van de scheiding van deze werkprocessen. Er zal bij de totstandkoming van de organisatie ruime aandacht zijn voor deze aspecten. Wij hechten aan de vindbaarheid en herkenbaarheid van het Huis voor de klokkenluiders als één organisatie.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of het amendement Bisschop-Veldman<sup>2</sup> op artikel I, onderdeel D regelt dat de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders 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>3</sup> begrepen dat het hun intentie was om deze zogenaamde signaleringsfunctie bij het Huis overeind te houden, om patronen van misstanden vast te leggen. Hoewel deze leden begrijpen dat de initiatiefnemers deze signaleringsfunctie aantrekkelijk vinden, achten zij deze in deze vorm in strijd met de scheiding van advies en onderzoek. Zij vragen of het genoemde amendement Bisschop-Veldman hier soelaas biedt en of de signaleringsfunctie ook na de aanneming van dit amendement nog intact is.

De (algemene)signaleringsfunctie is niet in strijd met de scheiding van advies en onderzoek. In het wetsvoorstel wordt deze functie niet expliciet benoemd, maar wordt zij begrepen onder de taak van de afdeling advies om algemene voorlichting te geven en van de afdeling onderzoek om algemene aanbevelingen te formuleren. Bij het opstellen van het jaarverslag heeft het Huis de mogelijkheid om de signaleringsfunctie verder in te vullen.

Daarnaast heeft het Huis de bevoegdheid om onderzoek in te stellen naar het vermoeden van een misstand naar aanleiding van een of meerdere adviesaanvragen. Het gaat hier niet om de signaleringsfunctie. In de nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken II 2014/2015, 34 105, nr. 9, pag. 4*) is toegelicht dat met deze bevoegdheid tegemoet wordt gekomen aan de wens van sommige klokkenluiders die het weliswaar noodzakelijk achten dat onderzoek wordt gedaan, maar uit vrees voor hun persoonlijke situatie niet zelf het verzoek tot onderzoek willen doen. Deze bevoegdheid

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 17.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 10.



kan dan ook niet gekwalificeerd worden als een volledig zelfstandige onderzoeksbevoegdheid. Er moet in alle gevallen een signaal van een of meerdere werknemers bij het Huis zijn binnengekomen. Het Huis heeft geen onderzoekstaak als het uitsluitend berichten in de media of feiten van algemene bekendheid betreft. Bovendien moet ook bij een onderzoek gebaseerd op artikel 3a, derde lid, onder c, getoetst worden aan de ontvankelijkheidsvereisten van artikel 6, eerste lid: is er sprake van een misstand in de zin van de wet, is er voldoende maatschappelijk belang, staat de misstand ter beoordeling van een toezichthouder of inspectie of is er bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak reeds over de misstand geoordeeld.

Door middel van het amendement Bisschop-Veldman (*Kamerstukken II 2014/2015, 34 105, nr. 17*) wordt een extra waarborg voor de handhaving van de scheiding tussen advies en onderzoek aangebracht in die zin dat uitsluitend tot onderzoek kan worden overgegaan indien de werknemer schriftelijk verklaart geen bezwaar te hebben dat de door hem verstrekte informatie over een vermoeden van een misstand doorgegeven wordt aan de afdeling onderzoek.

Deze leden vragen ook 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?

In het initiatiefvoorstel is niet expliciet gekozen voor twee bestuursleden per afdeling. De werkwijze en uiteindelijke vormgeving van de bestuurlijke structuur zal nader uitgewerkt worden in het bestuursreglement en zo nodig in een op te stellen algemene maatregel van bestuur. Een bestuur bestaande uit meer dan 5 bestuurders achten wij in deze fase niet opportuun. Het is wel mogelijk om te kiezen voor een bestuur bestaande uit minder dan 5 personen. Ook de verdeling van de leden over de afdelingen is niet in het wetsvoorstel vastgelegd; zo is een bestuur bestaande uit drie personen denkbaar en een situatie dat er meer bestuursleden in de ene afdeling zijn, dan in de andere.

Deze leden vragen over de initiatiefnemers ervan overtuigd zijn dat op bestuurlijk niveau daarmee alle gewenste expertise voldoende aanwezig is en, zo niet, of het mogelijk is dat het bestuur dan gaat werken met tijdelijke bestuursleden. Deze leden hebben begrepen dat deze constructie tot grote tevredenheid benut wordt bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Zij vragen wat de initiatiefnemers ervan weerhouden deze aan de praktijk getoetste werkwijze over te nemen.

Wij kunnen ons voorstellen dat de ervaring zal leren, gezien het brede terrein waarop het Huis voor klokkenluiders om een onderzoek kan worden gevraagd, dat niet in alle gevallen alle expertise in het Huis aanwezig is. Bij de vormgeving van het bureau zal daar expliciet rekening mee worden gehouden, zodat er een mogelijkheid is om specifieke deskundigheid in te huren of specifieke deskundigheid in te schakelen. Als de ontwikkeling van de organisatie daar aanleiding toe geeft, denken wij aan een constructie met plaatsvervangende of tijdelijke bestuursleden.

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. Zij vragen hoe zich dit verhoudt 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, zo vragen zij. 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? Zij vragen op welke wijze in dat geval de adviesaanvragers benaderd kunnen worden.

Met artikel 3a, derde lid, onder c, wordt tegemoet gekomen aan twee situaties. In de eerste plaats de situatie dat een klokkenluider het weliswaar noodzakelijk acht dat onderzoek wordt gedaan, maar uit vrees voor zijn persoonlijke situatie niet zelf het verzoek tot onderzoek wil doen. Door de identiteit van de werknemer niet bekend te maken, maar achtergronden en feiten wel, wordt dan toch een onderzoek mogelijk (mits voldaan is aan de ontvankelijkheidsvereisten van artikel 6). In de tweede plaats is het denkbaar dat bij het Huis een groot aantal verzoeken om advies binnenkomt over steeds dezelfde situatie of organisatie (die niet leiden tot onderzoek). De afdeling onderzoek heeft de mogelijkheid om onderzoek in te stellen naar een vermoeden van een misstand naar aanleiding van een of meerdere adviesaanvragen. De afdeling onderzoek kan dus niet op grond van artikel 3a, derde lid, onder c, uit eigener beweging een onderzoek starten. In de nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken II 2014/2015, 34 105, nr. 9, p. 4*) is aangegeven dat een onderzoek uitsluitend op grond van berichten in de media of feiten van algemene bekendheid, niet tot de bevoegdheid van het Huis behoort.

### **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. Zij vragen een nadere specificering van onderzoek:

- 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.

Bij het maken van de schatting van 40 onderzoeken per jaar door het Huis hebben de initiatiefnemers gebruik gemaakt van gegevens van het Adviespunt klokkenluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Om het aantal te verwachten onderzoeken nader te kunnen specificeren in de genoemde categorieën, is cijfermateriaal van deze instanties van de afgelopen drie jaar bestudeerd. Ten aanzien van te verwachten onderzoeken in de private sector zijn niet of nauwelijks gegevens voorhanden. Een uitsplitsing van het aantal te verwachten onderzoeken in de drie genoemde categorieën is niet zonder meer te maken. Een melding van een vermoeden van een misstand kan aanleiding zijn om een onderzoek naar de vermoede misstand te starten, maar kan ook de aanleiding zijn om een onderzoek naar de bejegening van de klokkenluider te starten. Bij het Adviespunt klokkenluiders zijn in 2013 47 klokkenluiderzaken binnengekomen, waarvan in 13 gevallen melding is gedaan, hetgeen tot 8 onderzoeken door een bestaande inspectie, toezichthouder of andere bevoegde instantie heeft geleid. In 2014 zijn 57 klokkenluiderzaken binnengekomen, waarvan in 17 zaken externe melding is gedaan, hetgeen tot 12 onderzoeken door een bestaande inspectie, toezichthouder of andere bevoegde instantie heeft geleid. Voorzichtige inschatting is dat in 20 procent van de door het Adviespunt behandelde klokkenluiderzaken onderzoek door een bestaande inspectie, toezichthouder of andere bevoegde instantie heeft plaatsgevonden.

Voor een inschatting van het aantal toekomstige bejegeningonderzoeken is gekeken naar de klokkenluiders die zich tot het Adviespunt hebben gewend, een (interne of externe) melding hebben gedaan en daarvan negatieve gevolgen hebben ondervonden. Op basis van het cijfermateriaal concludeert het Adviespunt dat *in potentie* zo'n 75–90 procent van de klokkenluiders die een interne of externe melding doen, behoefte zouden kunnen hebben aan een onderzoek naar de wijze waarop de werkgever zich jegens hem heeft gedragen naar aanleiding van de melding van een vermoeden van een misstand. Dit betreft, gezien het werkgebied van het Adviespunt klokkenluiders, zowel werknemers uit de publieke als uit de private sector.

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid, die nu uitsluitend bevoegdheden heeft in de publieke sector, verricht momenteel op jaarbasis maximaal 5 onderzoeken. Het Huis, waar de Onderzoeksraad deels in zal opgaan, zal ook bevoegdheden krijgen voor de private sector. Het aantal onderzoeken naar vermoedens van misstanden dat de afdeling onderzoek van het Huis voor de private sector gaat verrichten is moeilijk in te schatten. Dit zou naar verwachting tot enkele onderzoeken per jaar kunnen leiden. Het aantal onderzoeken in de private sector zal naar verwachting niet lager zijn dan in de publieke sector. Het is ook mogelijk, gezien de omvang van de private sector in vergelijking met de publieke sector, dat het aantal zelfs hoger zal zijn. Voorzichtig inschattend, betekent dit dat naar verwachting het Huis jaarlijks circa 10 onderzoeken naar een vermoeden van een misstand zal doen.

Ten aanzien van bejegeningonderzoeken geeft de Onderzoeksraad aan dat niet alleen een interne melding bij de werkgever, maar ook een externe melding bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid aanzienlijke neveneffecten kan hebben, onafhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek naar de vermoede misstand. De Onderzoeksraad Integriteit Overheid neemt om die reden de «bejegening van melders naar aanleiding van een (interne) melding» als een op zichzelf staand onderdeel van de melding mee bij het vaststellen van de vraag of er sprake is van ontvankelijkheid en/of van een vermoeden van een misstand. De Onderzoeksraad concludeert dat in circa 30 procent van de door haar verrichte onderzoeken de «bejegening van de melder» een significante rol heeft gespeeld.

Op grond van de aangeleverde gegevens kan de voorzichtige conclusie zijn dat de geraamde 40 onderzoeken door het Huis als volgt kunnen worden onderverdeeld:

- Circa 10 onderzoeken naar een vermoeden van een misstand (artikel 4, eerste lid onder a);
- Tot circa 30 onderzoeken naar bejegening naar aanleiding van een melding (artikel 4, eerste lid onder b).
- In veel gevallen zal sprake zijn van zowel een onderzoek naar het vermoeden van een misstand als van een bejegeningonderzoek met betrekking tot hetzelfde feitencomplex.
- Door inspecties, toezichthouders en andere instanties, zullen naar verwachting jaarlijks 8 tot 10 onderzoeken worden verricht naar een vermoeden van een misstand na verwijzing door de afdeling advies. Deze onderzoeken zijn niet meegeteld in de geraamde 40 onderzoeken die het Huis zelf verricht. Wel kan in de adviesfase het Huis betrokken zijn geweest, hetgeen geleid heeft tot verwijzing naar de toezichthouder of inspectie.

Deze leden vragen tevens of de aanbevelingen van de afdeling onderzoek van het Huis kunnen worden afgedwongen (artikel 17, zesde lid).

Het door de afdeling onderzoek uit te brengen rapport kan een of meer aanbevelingen aan de betreffende werkgever bevatten, indien daartoe

aanleiding bestaat. Deze aanbevelingen zijn niet bindend en kunnen dus ook niet juridisch worden afgedwongen. De afdeling onderzoek is wel bevoegd om de situatie «actief te volgen» door een onderzoek in te stellen naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de aanbevelingen die in eerder onderzoek zijn gedaan (artikel 17d). Daarnaast zendt het Huis jaarlijks aan beide kamers der Staten-Generaal een overzicht van de aanbevelingen van het Huis en van de wijze waarop aan de aanbevelingen vervolg is gegeven (artikel 17c). De kracht van de aanbevelingen moet voortvloeien uit de gezaghebbendheid van het onderliggende rapport. Daarvoor is zorgvuldig onderzoek naar de feiten cruciaal. De gekozen juridische vorm van aanbevelingen in een rapport vertoont grote verwantschap met de wijze waarop de Nationale ombudsman, de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het College voor de rechten van de Mens werken.

Deze leden vragen of de afdeling onderzoek de vereiste kennis van zaken heeft om alle mogelijke misstanden te onderzoeken, zowel in de publieke als in de private sector.

Het wetsvoorstel bepaalt dat de benoeming van de leden, alsook de keuze van de medewerkers, op zodanige wijze gebeurt dat alle relevante deskundigheid in het Huis aanwezig is ten behoeve van de uitvoering van de taken, waaronder de onderzoekstaak in zowel de publieke als de private sector. Zeer waarschijnlijk zal de afdeling onderzoek ook gaan werken met een zogenaamde flexibele schil van medewerkers die zo nodig kunnen worden ingehuurd om alle relevante deskundigheid in specifieke gevallen aan boord te hebben. Zo werkt ook de – veel grotere – Onderzoeksraad voor Veiligheid (70 fte) bijvoorbeeld met externe inhuur, om flexibel te kunnen reageren op specifieke onderzoeksvragen. Ook de (nu nog bestaande) Onderzoeksraad Integriteit Overheid werkt zo nodig met de inhuur van externe expertise. Bij voorkeur werkt de Onderzoeksraad Integriteit Overheid samen met andere overheidsorganisaties/onderzoeksinstanties. De afdeling onderzoek van het Huis zal naar verwachting met behulp van een flexibele schil en door middel van goede samenwerkingsrelaties met andere onderzoeksinstanties zorg dragen voor de vereiste kennis van zaken.

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. Deze leden vragen wie beoordeelt wat «naar behoren» is. Indien deze beoordeling aan het Huis toekomt, vragen deze leden of hiermee een hiërarchie geschapen wordt tussen de ene ZBO en de andere ZBO. Ook vragen zij of de initiatiefnemers voorbeelden kunnen geven van misstanden die na melding niet naar behoren door een bevoegde instantie zijn behandeld (artikel 6, eerste lid, sub d) in het verleden en of zij voorbeelden kunnen geven van toekomstige situaties waarin de afdeling onderzoek zelf een onderzoek naar een misstand zal verrichten. Ten slotte vragen zij of er lacunes zitten in het totaal van Openbaar Ministerie, inspecties, toezichthouders en andere bevoegde instanties.

Aan de oorspronkelijke tekst van artikel 6, eerste lid, onder d, zijn als gevolg van het aangenomen gewijzigd amendement van de leden Bisschop en Veldman (*Kamerstukken II 2014/2015, 34 105, nr. 16*) de woorden «naar behoren behandelt of heeft behandeld» toegevoegd. De indieners van dit amendement vonden dat onvoldoende uit de tekst van het wetsvoorstel bleek dat het niet de bedoeling is dat onderzoek van de bevoegde instanties over wordt gedaan. Met de toevoeging van de woorden «naar behoren» hebben de indieners van het amendement niet

bedoeld een hiërarchie te scheppen tussen de ene en de andere ZBO. Ook de initiatiefnemers hebben geen hiërarchie willen aanbrengen.

De verwijfsfunctie is in het wetsvoorstel verankerd om onderzoek eerst door de daartoe bevoegde en geëquipeerde instanties te laten plaatsvinden. Als er een (markt)toezichthouder of inspectie is met wettelijke bevoegdheden ten aanzien van de betreffende misstand of een andere bevoegde instantie, dient de werknemer in eerste instantie daarnaar te worden verwezen. De afdeling onderzoek beoordeelt of de daartoe bevoegde instantie het vermoeden van een misstand naar behoren behandelt of heeft behandeld. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat onderzoek van de bevoegde instanties over wordt gedaan. Indien een onderzoek door een inspectie of toezichthouder naar behoren is uitgevoerd, stelt het Huis geen onderzoek in.

Essentieel is dat een toezichthouder de gelegenheid moet hebben gekregen om een onderzoek te verrichten. Als blijkt dat een bepaald vermoeden van een misstand niet of niet voldoende onderzocht zal worden, heeft het Huis de mogelijkheid om alsnog onderzoek te verrichten. Er zijn echter ook situaties mogelijk waarin een bepaalde constellatie van feiten aanleiding geeft tot een onderzoek zowel door een inspectie of toezichthouder als door het Huis voor klokkenluiders. Een toezichthouder richt zich immers op specifieke feiten. Hierbij kan vooral gedacht worden aan de situatie waarbij het gaat om de bejegeningsspecten ten aanzien van de melder of aan de situatie waarbij het optreden van een inspectie mogelijk een rol speelt bij het vermoeden van de misstand.

In het wetsvoorstel is in artikel 17b de mogelijkheid opgenomen voor het Huis om met inspecties en toezichthouders een samenwerkingsprotocol af te sluiten. In een dergelijk protocol kan uitwerking worden gegeven aan situaties van samenloop.

Het behoort tot de taken van de afdeling advies om door te verwijzen naar andere bevoegde instanties (zoals toezichthouders). Daarnaast zal de afdeling onderzoek in het kader van de ontvankelijkheid van het verzoek tot onderzoek, beoordelen of er voor de betreffende problematiek een organisatie is waar de betreffende misstand kan worden gemeld.

Graag wijzen de initiatiefnemers in dit verband nog naar het advies van de Afdeling advisering Raad van State bij het oorspronkelijke initiatiefvoorstel, waarbij de Afdeling een onderzoeksfunctie voor het Huis voorzag als «ultimum remedium», nadat alle andere stappen niet adequaat zijn gebleken. Mocht het zo zijn dat een misstand, ondanks eerdere interventie door een bevoegde instantie voortduurt doordat de bevoegde instantie de misstand niet naar behoren behandelt of heeft behandeld, dan kan de afdeling onderzoek van het Huis alsnog besluiten tot een onderzoek.

Deze leden vragen of er terreinen zijn 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).

Er is een groot aantal organisaties dat zich bezighoudt met onderzoek naar vermoedens van misstanden. De lijst van instanties die de indieners in de tweede nota van wijziging (*Kamerstukken II 2012–2013, 33 258, nr. 15*) hebben opgenomen, geeft daarvan een goed overzicht. Gesteld kan worden dat er in beginsel goede mogelijkheden zijn om misstanden te onderzoeken. Toch is er behoefte aan een instantie die niet alleen werknemers binnen de publieke sector, maar ook de werknemers binnen de marktsector de mogelijkheid geeft om op beschermde wijze melding te doen van misstanden indien zij daar binnen de onderneming geen of onvoldoende kans toe hebben, vergelijkbaar met de functie die de Onderzoeksraad Integriteit Overheid heeft voor ambtenaren. Op het moment dat dit wetsvoorstel kracht van wet zal krijgen, zullen de

werkzaamheden van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid t.z.t. worden overgenomen door het Huis. (De onderzoeksraad zal dan worden opgeheven om doublures te voorkomen.) Daarmee is het onderzoek naar vermoedens van misstanden in de publieke sector afgedekt. Omdat een overkoepelende oplossing voor klokkenluiders binnen de marktsector tot dusverre ontbrak, zal het Huis voor klokkenluiders in die lacune gaan voorzien. In geval van een onderzoek door opsporingsinstanties of toezichthouders dienen de bevoegde instanties eerst het onderzoek uit te voeren. De afdeling onderzoek van het Huis kan echter wel tot onderzoek besluiten als blijkt dat deze wegen bewandeld zijn maar de daartoe bevoegde instantie het vermoeden van een misstand niet naar behoren behandelt of heeft behandeld, of als het vermoeden van misstanden/schending van integriteitsregels betreft welke niet binnen het bereik vallen van de opsporingsinstantie, inspecties of toezichthouders. Evenzeer in situaties die de bescherming van de positie van de melder betreffen zal de afdeling onderzoek in actie komen. Het betreft hier de taak van de afdeling onderzoek om op basis van een verzoekschrift een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de werkgever zich jegens de werknemer heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand. Zeker op het specifieke punt van de bescherming van de melder is er een lacune in het «aanbod» aan bevoegde onderzoeksinstanties. Ten slotte is voorstelbaar dat de afdeling onderzoek besluit een onderzoek te doen naar de dieperliggende, structurele (governance) oorzaak van de misstand die door de opsporingsinstantie, inspectie of toezichthouder wordt of is onderzocht. Met de komst van het Huis zullen alle (eventuele) blinde vlekken met betrekking tot onderzoek naar vermoedens van misstanden zijn afgedekt.

Deze leden vragen hoe een onderzoek van het Huis zich verhoudt tot artikel 12 Wetboek van Strafvordering. Zij vragen of het kan beslissen dat het Openbaar Ministerie niet hoeft te vervolgen, of dat een afwijzend besluit van het Hof worden «overruled» doordat het Huis wél een onderzoek instelt.

Het is voorstelbaar dat de afdeling onderzoek van het Huis een onderzoek instelt naar een vermoeden van een misstand dat niet door het Openbaar Ministerie wordt opgepakt of hoeft te worden opgepakt. Er is in die situatie in elk geval geen sprake van samenloop. Ook wordt het Hof niet «overruled» indien de afdeling onderzoek van het Huis zou besluiten om een onderzoek in te stellen. De invalshoek die het Huis heeft is een totaal andere dan de invalshoek van het strafrechtelijk onderzoek. Als het Openbaar Ministerie besluit niet te vervolgen of het Hof beslist dat het Openbaar Ministerie niet hoeft te vervolgen, laat dat aan het Huis alle ruimte om, mits daartoe aanleiding bestaat, een eigen onderzoek in te stellen. Maar ook als het OM wel strafrechtelijk onderzoek zou doen, blijft het mogelijk om aanvullend aan het strafrechtelijk onderzoek, onderzoek te doen naar het vermoeden van de misstand dat uitsluitend is gericht op het vaststellen van de feiten/waarheidsvinding.

Deze leden vragen of een afwijzend besluit van het Hof kan worden opgevat als het niet «naar behoren» behandelen van een vermoedelijke misstand. Ook vragen zij of capaciteitsgebrek bij een inspectie, toezichthouder of andere bevoegde instantie te beschouwen is als niet «naar behoren» behandelen van een vermoeden van een misstand.

Het antwoord op beide vragen is «nee». Wel kan de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders in dat geval op basis van de eigen wettelijke verantwoordelijkheid besluiten tot een onderzoek naar het betreffende 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. Zij vragen of de mogelijkheid bestaat om ten behoeve van onderzoek dat een specifieke deskundigheid vereist die ook aan te trekken. Dat zou volgens deze leden ook de autoriteit van het eindresultaat en het draagvlak ervoor vergroten. Zij vragen ook hoe dit is geregeld bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

De mogelijkheid bestaat nadrukkelijk om ten behoeve van onderzoek specifieke deskundigheid aan te trekken. Zeer waarschijnlijk zal de afdeling onderzoek gaan werken met een zogenaamde flexibele schil van medewerkers die zo nodig kunnen worden ingehuurd of anderszins worden betrokken om alle relevante deskundigheid in specifieke gevallen in huis te halen. Zo werkt ook de – veel grotere – Onderzoeksraad voor Veiligheid (70 fte) met externe inhuur, om flexibel te kunnen reageren op specifieke onderzoeksvragen. Het verschil is dat het werk bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid «voorval-gestuurd» is, terwijl het werk van de afdeling onderzoek van het Huis zich toespitst op vermoedens van misstanden, gebaseerd op redelijke gronden.

Deze leden vragen of de opsomming van uitzonderingen in artikel 6 limitatief is. Tevens vragen zij of het voorkomt dat brancheverenigingen onderzoeken uitvoeren en, zo ja, of het Huis voor klokkenluiders in een dergelijk geval een afwachtende rol zou moeten innemen.

De opsomming van de vereisten voor ontvankelijkheid is limitatief. Op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn in artikel 6, eerste lid, onder d, naast opsporings- en toezichthoudende instanties, ook andere bevoegde instanties in het wetsvoorstel opgenomen. Daarbij wordt gedacht aan de Nationale ombudsman, de Onderzoeksraad voor veiligheid en het College voor de Rechten van de Mens. Het is ons niet bekend of brancheverenigingen onderzoeken naar vermoedens van misstanden uitvoeren. Wel is ons bekend dat in de branche van de woningcorporaties wordt gewerkt met een Meldpunt Integriteit Woningcorporaties, dat onderzoek doet naar signalen over mogelijke fraude en/of zelfverrijking door corporaties c.s. Dit onderzoek wordt echter niet door een branchevereniging zelf uitgevoerd, maar door de onafhankelijke Autoriteit Woningcorporaties, die is ondergebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Nederland beschikt over een uitgebreid netwerk aan toezichthouders en inspecties en andere bevoegde instanties, dat grotendeels «dekkend» is.

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 deze leden dat de initiatiefnemers hierop in zijn gegaan. Deze leden vragen om een nadere toelichting op de aangebrachte verschillen en aan te geven wie een getuige of deskundige in de publieke sector beëdigt.

Anders dan in de publieke sector, hebben onderzoekers binnen de private sector niet de bevoegdheid een onderzoek ter plaatse in te stellen, waarbij toegang is tot elke plaats. Ook ontbreekt de bevoegdheid om door de openbare macht voor de afdeling onderzoek van het Huis te worden gebracht om aan de verplichtingen te voldoen. Binnen de private sector beperken de onderzoeksbevoegdheden zich tot de verplichting tot het geven van inlichtingen of het overleggen van stukken. De afdeling onderzoek kan in het belang van het onderzoek deskundigen werkzaamheden opdragen en personen oproepen om als deskundige

gehoord te worden of als tolk op te treden. Getuigen zullen niet worden gehoord en tolken zullen niet tot de uitoefening van hun taak worden toegelaten dan na het afleggen van de eed of de belofte. Deze bevoegdheid zal naar de verwachting van de indieners worden uitgeoefend door degene die het onderzoek zal leiden.

De leden van de **D66**-fractie hebben vragen over 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>4</sup> Zij vragen of 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.

Ja, dit klopt inderdaad.

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

«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>5</sup>

Deze leden vragen of hierin niet een vorm van ontvankelijkheidstoets door de afdeling advies besloten ligt. Zij vragen ook of het de bedoeling is dat alle meldingen eerst binnenkomen bij de afdeling advies, die ze – na eerste beoordeling – doorzendt naar de afdeling onderzoek, of dat het tevens denkbaar is dat meldingen direct bij de afdeling onderzoek terechtkomen.

De leden wijzen terecht op de memorie van toelichting, (*Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 7, p. 1*), waar foutief is vermeld dat de afdeling advies dit oordeel toekomt. Wij begrijpen dat hierdoor verwarring is ontstaan. Het ontvankelijkheidsonderzoek is op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State belegd bij de afdeling onderzoek van het Huis. Indien van de werknemer in redelijkheid niet gevraagd kan worden de interne procedure te doorlopen, kan hij zich rechtstreeks tot de afdeling onderzoek wenden met het verzoek een vermoeden van een misstand te onderzoeken. De afdeling onderzoek zal een dergelijk verzoek slechts honoreren indien de afdeling onderzoek oordeelt dat het terecht is dat de interne procedure niet is gevolgd. De primaire taak van de afdeling advies is een werknemer te informeren en adviseren over de te ondernemen stappen inzake het vermoeden van een misstand. De afdeling advies zal de werknemer erop wijzen dat een

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

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 7, p. 1.

plicht bestaat eerst gebruik te maken van de interne procedure binnen de eigen organisatie. In de praktijk zal de afdeling advies van het Huis vaak al een eerste toets op de ontvankelijkheid verrichten als onderdeel van de advisering. Het formele oordeel over de ontvankelijkheid ligt echter bij de afdeling onderzoek van het Huis.

Een volgende vraag van de leden van deze 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 beter is dat de meldingsverplichting vervalt.

Artikel 7 verplicht de afdeling onderzoek tot een gemotiveerde schriftelijke mededeling aan de verzoeker en de werkgever als de afdeling geen onderzoek instelt (verzoekschrift is niet ontvankelijk) op grond van artikel 6, eerste lid, of als de afdeling het onderzoek niet voortzet op grond van artikel 6, derde lid. Uit de memorie van toelichting blijkt dat artikel 7 (oud artikel 11) is opgesteld met inachtneming van artikel 9:25 van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) (*Kamerstukken II, 2012–2013, 33 258, nr. 7, p. 12*). Artikel 9:25 van de Awb bepaalt dat indien geen onderzoek wordt ingesteld of niet wordt voortgezet, dit onder vermelding van de redenen zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de verzoeker wordt meegedeeld. In het tweede lid is geregeld dat hij de mededeling tevens aan het bestuursorgaan doet in het geval dat hij een onderzoek niet voortzet. In artikel 7 van het wetsvoorstel is echter geen onderscheid gemaakt tussen het niet instellen van een onderzoek en het niet voortzetten daarvan. Naar analogie van 9:25 Awb is hiermee bedoeld dat alleen indien het onderzoek niet wordt voortgezet, dit onder vermelding van de redenen zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de werkgever wordt medegedeeld. Een en ander kan worden geëxpliciteerd in het onderzoeksprotocol als bedoeld in artikel 3h. Dit betekent dat een werknemer de regie houdt totdat over de ontvankelijkheid is besloten.

Wij zijn het dus met de leden eens dat een aanpak waarbij tijdens het ontvankelijkheidsonderzoek de identiteit van de werknemer reeds aan de werkgever bekend zou kunnen worden, drempelverhogend kan werken en mogelijk tot onnodige onrust kan leiden. Overigens is in artikel 3j uitdrukkelijk bepaald dat het Huis de identiteit van de werknemer niet bekend maakt zonder instemming van de werknemer. De afdeling onderzoek van het Huis dient wel een mededelingsplicht richting werkgever te hebben als een reeds gestart onderzoek, waarmee een werkgever al is geconfronteerd, niet wordt voortgezet. Dat vloeit voort uit algemene beginselen van behoorlijke procesgang.

Het initiatiefvoorstel bevat geen verplichting om aan de werkgever mee te delen dat door een werknemer om een onderzoek is verzocht.

Deze leden ontvangen graag een nadere toelichting op het onderzoek-regime voor de private sector. In artikel 6 van het voorstel staat dat er voldoende maatschappelijk belang moet zijn bij het instellen van een onderzoek. Zij vragen of dit criterium – met het oog op deze onderzoeks-bevoegdheid voor het bedrijfsleven – niet te breed is geformuleerd.

Volgens artikel 1 van het initiatiefvoorstel moet bij een vermoeden van een misstand het maatschappelijk belang in het geding zijn bij de schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksge-

zondheid, een gevaar voor de veiligheid van personen, een gevaar voor de aantasting van het milieu, een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten. Ook in de voorbeeldprocedure van de Stichting van de Arbeid moet bij een vermoeden van een misstand een maatschappelijk belang in het geding zijn. Er is bij de totstandkoming van de definitie van een vermoeden van een misstand ook nadrukkelijk gekeken naar de voorbeeldprocedure van de Stichting van de Arbeid. Het criterium algemeen of maatschappelijk belang is in de praktijk van het Adviespunt klokkenluiders, die is gebaseerd op ruim drie jaar kennis en ervaring en die ook het bedrijfsleven beslaat, goed hanteerbaar gebleken. De misstand moet uitstijgen boven een individuele kwestie of een persoonlijk conflict. Vereist is dat sprake is van een patroon of structureel karakter, of van een zodanig ernstige of omvangrijke misstand dat daardoor het algemeen/maatschappelijk belang wordt geraakt. De afdeling onderzoek heeft op basis van artikel 6, eerste lid, onder c, in elk geval de mogelijkheid om te beslissen dat het maatschappelijk belang bij een onderzoek kennelijk onvoldoende is. Dat betekent dat de afdeling kleine zaken die als bagatel kunnen worden getypeerd, niet zal onderzoeken.

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 rechtswaarborgen en rechtsbescherming, vragen deze leden.

De initiatiefnemers geven aan dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen bevat voor de grondrechten van burgers en bedrijven, met het oog op de inzet van publiekrechtelijke onderzoeksbevoegdheden in de private sector en wel op grond van de volgende overwegingen. Een belangrijke zorg van de Eerste Kamer betrof het onderbrengen van het Huis voor klokkenluiders bij de Nationale ombudsman. Daarom wordt voorgesteld een ZBO in te richten, met voldoende waarborgen voor de onafhankelijkheid van het Huis. Het Huis kan opereren in zowel de publieke als de private sector. Het is in dit verband te rechtvaardigen dat aan het Huis onderzoeksbevoegdheden worden gegeven ten aanzien van de private sector.

In de wet zijn twee, op onderdelen verschillende, onderzoeksregimes vastgelegd: één voor de publieke sector en één voor de private sector, om zodoende voldoende rekening te kunnen houden met de specifieke kenmerken van de verschillende sectoren. Hiermee wordt gevolg gegeven aan de toezeggingen die zijn gedaan aan de Eerste Kamer. Anders dan in de publieke sector, hebben onderzoekers binnen de private sector niet de bevoegdheid een onderzoek ter plaatse in te stellen, waarbij toegang is tot elke plaats. Ook ontbreekt de bevoegdheid om door de openbare macht voor de afdeling onderzoek van het Huis te worden gebracht om aan de verplichtingen te voldoen.

Binnen de private sector is er de plicht om inlichtingen te verschaffen (en met het oog daarop voor de afdeling onderzoek te verschijnen) voor de werkgever, voor de werkgever werkzame personen, eventuele getuigen en de werknemer die heeft verzocht om een onderzoek. Het geven van inlichtingen en het overleggen van stukken kan worden geweigerd of de kennisneming ervan kan worden voorbehouden aan de afdeling onderzoek, mits de afdeling onderzoek dat gerechtvaardigd acht. De

meest vergaande mogelijkheid is het volledig weigeren van de gevraagde inlichtingen of stukken. Het is de taak van de afdeling onderzoek om te bepalen of met een beroep op het verschoningsrecht het geven van inlichtingen of het overleggen van stukken kan worden geweigerd, ofwel uitsluitend de afdeling onderzoek daarvan kennis mag nemen. De afdeling onderzoek zal er daarbij op toezien dat het evenwicht tussen de posities van partijen niet wordt verstoord. Dit zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

Als de afdeling onderzoek het toelaatbaar acht dat de inlichtingen of stukken volledig, dus ook jegens de afdeling onderzoek, geheim worden gehouden, vervalt de verplichting tot het verschaffen van inlichtingen of overleggen van stukken. Degenen die onder de inlichtingenplicht vallen, zijn verplicht te verschijnen. Zij die tot geheimhouding verplicht zijn uit hoofde van hun beroep, kunnen zich verschonen. Tevens geldt de inlichtingenplicht niet indien een persoon daardoor zichzelf of een van zijn bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn in de tweede of de derde graad of zijn echtgenoot of eerdere echtgenoot dan wel geregistreerde partner of eerdere geregistreerde partner aan het gevaar van een strafrechtelijke veroordeling ter zake van een misdrijf zou blootstellen. Aan hen komt een zogenoemd familiaal of relationeel verschoningsrecht toe. Wie zich kan beroepen op een verschoningsrecht, is ontheven van de inlichtingenplicht.

Het voorgestelde stelsel past binnen het bestaande stelsel van rechtswaarborgen en rechtsbescherming. Bij onderzoek in de private sector is de afdeling onderzoek bevoegd inlichtingen te vragen en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden te vorderen. De werkgever is verplicht de verlangde inlichtingen volledig en naar waarheid te verstrekken en te verschijnen. Wel kan de werkgever zich beroepen op enkele weigeringsgronden (onder meer nationale veiligheid, bescherming van het beroepsgeheim en risico van strafvervolging wegens een misdrijf). De afdeling onderzoek toetst of dat beroep gerechtvaardigd is. Tegen besluiten van de afdeling onderzoek met betrekking tot het uitoefenen van deze bevoegdheid kan bezwaar en beroep worden ingesteld. Wij wijzen hierbij op het recht van werkgevers bij de vaststelling van hun burgerlijke rechten en verplichtingen op een eerlijke en openbare behandeling door een onpartijdig en onafhankelijk gerecht op grond van artikel 6, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden. Op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is nadrukkelijk bepaald dat tegen besluiten van het Huis in de zin van de Algemene Wet bestuursrecht beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter.

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 bij deze leden de vraag op welke meerwaarde het Huis heeft ten opzichte van de huidige situatie, waarbij Nederland een Adviespunt klokkenluiders kent, de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en een Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).

Het Adviespunt klokkenluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid zullen opgaan in het Huis voor klokkenluiders, in de zin dat dankbaar gebruik wordt gemaakt van de kennis en kunde die in deze instituten zijn opgedaan. Ook wordt samenwerking gezocht met BIOS. De Wet Huis voor klokkenluiders kan bescherming bieden tegen benadeling. Het Huis kan onderzoek doen op basis van wettelijke bevoegdheden en aanbevelingen doen over hoe een misstand kan worden weggenomen. Daarnaast is er meerwaarde in de synergie, de bundeling van ervaring, kennis en kunde en dus het tegengaan van versnippering. Het Huis voor klokkenluiders zal

daarmee kunnen uitgroeien tot een toonaangevend (kennis)instituut op het gebied van advisering en onderzoek naar vermoedens van misstanden dat steeds meer bekendheid zal kunnen genereren en laagdrempelig en goed vindbaar zal zijn voor betrokkenen, met een belangrijke signaalingstaak richting de politiek en maatschappij.

Deze leden vragen waar de initiatiefnemers zich op baseren als zij stellen dat onderzoeken van het Huis complexer en langduriger zullen zijn dan bijvoorbeeld die van de Nationale ombudsman. Zij vragen of de initiatiefnemers meer onderzoeken verwachten in de private sector en, zo ja, waar zij dat op baseren.

Klokkenluiderszaken zijn doorgaans complexer en langduriger qua behandeling dan de gemiddelde klacht bij de ombudsman, omdat bij een klokkenluidersmelding vaak substantieel meer documenten en eventueel ander materiaal, zoals opnames kunnen worden overlegd. Het bestuderen van een klokkenluidersmelding kost hierdoor meer tijd. Daarnaast is de analyse van een klokkenluidersmelding complex omdat de inhoud technisch is, omdat de duiding van feiten een zorgvuldige analyse van achterliggende belangen vergt en omdat bij de misstand vaak meerdere partijen betrokken zijn. Ook is afwikkeling van een klokkenluiderszaak complexer en vergt het meer tijd.

Wij hebben geen reden om aan te nemen dat de afdeling onderzoek van het Huis meer onderzoeken in de private sector, dan in de publieke sector zal verrichten. Wellicht zal het ongeveer fiftyfifty kunnen zijn. De cijfers uit het Jaarverslag 2014 van het Adviespunt klokkenluiders geven een indicatie binnen welk veld het Huis voor klokkenluiders zal gaan opereren. 507 personen zochten contact met het Adviespunt:

- in 77 procent werd om advies gevraagd, waarvan 31 procent publieke sector, 33 procent semipublieke sector, 28 procent private sector.
- 56 zaken zijn als «klokkenluiderszaak» gekwalificeerd: 20 procent publieke sector, 43 procent semipublieke sector (veelal zorg/onderwijs), 36 procent private sector.

#### **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. Deze leden vragen zich af of protocollen een effectief middel zullen zijn. Zij vragen tevens waarom de verhoudingen tussen het Huis en de bestaande instellingen niet wordt geregeld bij wet.

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. Deze leden gaan ervan uit dat een samenwerkingsprotocol niet wettelijke verplichtingen opzij kan worden gezet. Tevens vragen zij of die samenwerkingsprotocollen kwetsbaar zijn en waarom niet is voor gekozen om met een wettelijke regeling te komen.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen waarom de initiatiefnemers er niet voor hebben 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.



De samenwerking tussen het Huis voor klokkenluiders en de bestaande diensten zijn in artikel 3a, tweede lid, sub b, artikel 6, eerste lid sub d en artikel 17a, derde lid op het niveau van de wet geregeld. Als er onderzoeksbevoegdheden zijn voor het Openbaar Ministerie, of een inspectie/toezichthouder, heeft het Huis de plicht een werknemer die advies vraagt hierop te wijzen. Deze zijn dan eerst aan zet.

Het is denkbaar dat aan een bepaald feitencomplex behalve strafrechtelijke ook andere aspecten zitten, die gekwalificeerd kunnen worden als een vermoeden van een misstand. Juist voor dat soort situaties bepaalt artikel 17a, tweede en derde lid, dat er op een veel concreter niveau afspraken gemaakt worden. Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid werkt op grond van artikel 24 van het Besluit Onderzoeksraad voor Veiligheid met een dergelijk samenwerkingsprotocol en voert in voorkomende gevallen overleg. Het protocol voor de samenwerking tussen het Huis en het Openbaar Ministerie kan inderdaad met instemming van beide partijen gewijzigd worden, maar behoeft op grond van artikel 17a eerste lid, de goedkeuring van de Minister van Veiligheid en Justitie en draagt in die zin geen vrijblijvend karakter. Wij verwachten dat protocollen een effectief middel zullen zijn om te komen tot afspraken tussen het Huis en inspecties en toezichthouders over de samenwerking en de informatie-uitwisseling tijdens zowel de adviesfase als de onderzoeksfase. Het toezichts- en inspectielandschap is bijzonder groot en divers en wij achten het niet passend daarvoor in een wetsvoorstel algemene regels te stellen.

Bij brief van 13 november 2013<sup>6</sup> heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de adviezen van het College van Procureurs-Generaal, de markttoezichthouders en de Inspectieraad aangeboden. De leden van de **VVD**-fractie vragen waarop de initiatiefnemers hun optimisme baseren met betrekking tot protocollen en samenwerking.

Het Openbaar Ministerie heeft bij brief van 26 augustus 2013 advies uitgebracht over de wenselijkheid van een afstemmingsprotocol (*Kamerstukken II, 2012–2013, 33 258, nr. 16*) en daarbij aangegeven dat afstemming in voorkomende gevallen wenselijk is. Het Openbaar Ministerie geeft aan dat daarover, binnen de geldende wettelijke kaders, algemene afspraken kunnen worden gemaakt. Voor het overige baseren wij ons optimisme op het feit dat het oorspronkelijke wetsvoorstel (33 258) ingrijpend is herzien en het primaat van het OM, inspecties en toezichthouders nadrukkelijk in het wetsvoorstel is vastgelegd.

Artikel 17b wekt de indruk dat voor een protocol een wettelijke basis nodig is. Deze leden vragen naar de betekenis van dit artikel.

Er is geen wettelijke basis nodig voor een protocol. Op grond van artikel 17a heeft het Huis wel de wettelijke verplichting een protocol tot stand te brengen met het Openbaar Ministerie. Gezien het brede werkterrein van het Huis ligt het voor de hand dat ook een protocol met andere toezichthouders en inspecties gewenst is. Artikel 17b geeft het Huis hiertoe de bevoegdheid en geeft tevens aan dat het Huis in concrete gevallen van onderzoeken overleg voert over de inrichting van dergelijke onderzoeken. Er zijn situaties mogelijk waarin een bepaalde constellatie van feiten aanleiding geeft tot een onderzoek zowel door een inspectie of toezichthouder als door het Huis voor klokkenluiders. Een toezichthouder richt zich immers op specifieke feiten. In het feitencomplex kunnen ook andere feiten, die op zichzelf weer een vermoeden van een misstand vormen, een rol spelen, waar onderzoek door het Huis op zijn plaats kan zijn. Dat is overigens zeker het geval als het gaat om de bejegeningaspecten ten

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 258, nr. 16.

aanzien van de melder of (het optreden van) de inspectie mogelijk een rol speelt bij het vermoeden van de misstand.

Om niet telkens ad hoc te moeten afspreken hoe de samenwerking en afstemming zal plaatsvinden, wordt voorzien in een mogelijkheid tot het opstellen van een samenwerkingsprotocol. Hiermee komen wij tegemoet aan opmerkingen van een aantal fracties tijdens de parlementaire behandeling. Hiervoor is aansluiting gezocht bij artikel 67 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en artikel 24 van het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid. De afspraken in een samenwerkingsprotocol kunnen bijvoorbeeld gaan over:

- de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld over lopende onderzoeken;
- hoe wordt omgegaan met documenten die van belang zijn voor de onderzoeken en het horen van personen.

In een dergelijk protocol kan uitwerking worden gegeven aan situaties van samenloop. Op een dergelijk protocol is bovendien artikel 17a lid 3 van overeenkomstige toepassing. Dit artikel regelt dat als er in een concreet geval aanleiding zou zijn voor zowel een onderzoek door de afdeling onderzoek als door een inspectie of toezichthouder, er met inachtneming van de bepalingen van het samenwerkingsprotocol, overleg plaatsvindt over de inrichting van beide onderzoeken.

Deze leden vragen of de initiatiefnemers van mening zijn dat de werking van artikel 162 Wetboek van Strafvordering bij protocol kan worden beperkt.

Het Openbaar Ministerie is staatsrechtelijk niet in de positie een ontheffing te verlenen van een wettelijke verplichting. Het OM heeft in haar advies van 26 augustus 2013 overigens aangegeven dat de werking van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering slechts in een aantal gevallen kan worden beperkt en merkt daarbij op dat dit in de praktijk wellicht niet zo'n probleem zal opleveren, omdat niet alle meldingen bij het Huis voor klokkenluiders betrekking hoeven te hebben op de in artikel 162 Wetboek van Strafvordering genoemde misdrijven en overigens de melder ook zelf aangifte kan doen.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of het Openbaar Ministerie gebruik kan maken van de resultaten (c.q. van alle gegevens) die beschikbaar zijn en in het kader van het onderzoek naar boven zijn gekomen.

Op grond van artikel 2 van de Wet Openbaarheid van bestuur kent het wetsvoorstel een eigen openbaarheidsregime. Bij het Huis berustende informatie over het advies is niet openbaar. In artikel 17, achtste lid, is bepaald dat bij het Huis berustende informatie over het onderzoek die niet is opgenomen in het rapport niet openbaar is. Tevens is bepaald (artikel 3i) dat een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taken van het Huis en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, verplicht is tot geheimhouding van die gegevens. Dit laat onverlet dat het Openbaar Ministerie in het kader van een opsporingsonderzoek gegevens kan vorderen, maar uitsluitend bij de afdeling onderzoek.

In samenhang hiermee vragen deze leden welke expliciete bevoegdheden het Huis uiteindelijk heeft om de onderzoekstaken werkelijk uit te voeren.

Het Huis is bevoegd de verplichting op te leggen tot het geven van inlichtingen of het overleggen van stukken en met het oog daarop voor de afdeling onderzoek te verschijnen. Binnen de publieke sector hebben onderzoekers de bevoegdheid een onderzoek ter plaatse in te stellen, waarbij toegang is tot elke plaats en de bevoegdheid om door de

openbare macht voor de afdeling onderzoek van het Huis te worden gebracht om aan de verplichtingen te voldoen.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen hoe de gekozen verhouding tussen het Huis en inspecties, externe toezichthouders en het Openbaar Ministerie zich verhoudt tot het feit dat de regie van het proces van klokkenluiden te allen tijde bij de klokkenluider zelf moet blijven liggen.

De regie van de werknemer heeft betrekking op de fase van het proces voorafgaand aan het onderzoek. In de wet zijn daar verschillende veiligheidskleppen voor aangebracht. Zolang geen melding of verzoek tot onderzoek is gedaan, kan de werknemer besluiten die vervolgstap niet te zetten. Hij heeft daarover de regie en niet bijvoorbeeld de afdeling advies van het Huis. Echter, als op grond van de melding van de werknemer, een onderzoek wordt gestart (door het Openbaar Ministerie, een toezichthouder/inspectie of het Huis) heeft de klokkenluider niet langer de regie over het proces. In feite is de melding van het vermoeden van een misstand dan voltooid en treedt de fase van onderzoek in.

## 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. Deze leden vragen of dit een geheimhoudingsplicht betekent en of die ook geldt voor de werkgever en de klokkenluider. Tevens vragen zij hoe deze plicht wordt gesanctioneerd.

In het wetsvoorstel is bepaald dat een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taken van het Huis voor klokkenluiders en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden verplicht is tot geheimhouding van die gegevens (artikel 3i). Hiermee wordt onder meer voorkomen dat de angst voor eventuele openbaarmaking een drempel vormt om een vermoeden van een misstand bij het Huis te melden. Indien deze plicht wordt geschonden door leden of medewerkers van het Huis kan dit leiden tot disciplinaire maatregelen.

Op grond van artikel 17, vierde lid, hebben de werkgever en de klokkenluider (verzoeker) een geheimhoudingsplicht ten aanzien van het concept van het rapport. Als de klokkenluider deze plicht zou schenden, zou hij niet voldoen aan het vereiste van een melding te goeder trouw om aanspraak te maken op een vorm van rechtsbescherming en kan dit tevens leiden tot aansprakelijkheidsstelling. Indien de werkgever zijn geheimhoudingsplicht schendt, kan dit eveneens leiden tot aansprakelijkheidsstelling.

Het onderzoeksrapport wijst geen schuldige aan, geen civiele aansprakelijkheid en betreedt niet het terrein van de strafrechter. De leden van deze 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. Het vooruitzicht van volledige openbaarheid bevordert het intern oplossen van de misstand, aldus de leden van de **VVD**-fractie.

Artikel 17, zevende lid, bevat een bepaling over de openbaarmaking van het onderzoeksrapport (eindrapport). De leden van de **CDA**-fractie vragen of het denkbaar is dat de openbaarmaking wordt geanonimiseerd en, zo ja, in welke gevallen. Zij vragen tevens hoe dit elders is 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. Deze leden vragen of het klopt 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.

Wij hechten aan een vertrouwelijke en zorgvuldige behandeling van het onderzoek en het naar aanleiding daarvan op te stellen rapport. Het openbaar maken van niet in het rapport opgenomen gegevens en de schuldvraag, worden daartoe niet gerekend (zie artikel 17, achtste lid, en artikel 8, derde lid).

Vertrouwelijkheid is in het kader van het klokkenluidersproces essentieel. Om die reden is vastgelegd dat het Huis voor klokkenluiders in het rapport geen informatie verstrekt in die gevallen die in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) worden genoemd, bijvoorbeeld indien het bedrijfs- en fabricagegegevens betreft of de persoonlijke levenssfeer. Het Huis zal het verstrekken van informatie achterwege laten voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van de betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden. Informatie die op grond van de Wob niet mag worden verstrekt, kan ook niet worden opgenomen in het rapport. In de Nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat het Huis de rapporten in geanonimiseerde vorm openbaar zal maken. Er zullen dus geen persoonlijke gegevens of (bedrijfs)namen naar buiten worden gebracht (*Kamerstukken II 2014/2015, 34 105, nr. 9, p. 13*). De Onderzoeksraad voor Veiligheid gebruikt verklaringen van getuigen en geïnterviewden alleen voor zijn onderzoek. De verklaringen worden niet openbaar gemaakt of aan derden verstrekt. Indien informatie uit de verklaringen in het onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid wordt opgenomen gebeurt dit geanonimiseerd. Onzekerheid over de openbaarheid van de melding kan leiden tot terughoudendheid bij het doen van een melding wegens een misstand. In het wetsvoorstel is derhalve bepaald dat alle gegevens met betrekking tot het onderzoek (waaronder ook de concepten van het rapport) niet openbaar zijn, behalve de gegevens die in het openbare onderzoeksrapport van de afdeling onderzoek worden opgenomen. Bij het Huis berustende informatie over het onderzoek die niet is opgenomen in het rapport, is niet openbaar.

De leden van de **D66**-fractie vragen hoe de in het wetsvoorstel opgelegde vertrouwelijkheid en geheimhouding zich verhoudt tot de aangifteplicht van openbare colleges en ambtenaren zoals vastgelegd in artikel 162 Wetboek van Strafvordering.

De geheimhoudingsplicht vindt haar begrenzing in de artikelen 160 en 162 van het Wetboek van Strafvordering met het oog op de waarheidsvinding. Aangezien met het Openbaar Ministerie afspraken kunnen worden gemaakt over de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan de aangifteplicht (wanneer aangifte wordt gedaan en welke informatie ter onderbouwing zal worden verstrekt) is sprake van een beperkte uitzondering op de geheimhoudingsplicht. Wij gaan ervan uit dat de met het Openbaar Ministerie gemaakte afspraak om geen informatie op te vragen tijdens de adviesfase zal worden herbevestigd. Op deze wijze zal de afdeling advies in vertrouwelijkheid haar werk kunnen doen. Van de leden

en medewerkers van de afdeling advies wordt niet verwacht dat zij aangifte doen van ambtsmisdriven, waarvan de afdeling advies uit hoofde van haar taak kennis heeft gekregen. Dit ligt ook niet in de rede, omdat de werkzaamheden van het Huis in het kader van advisering beperkt blijven tot het bijstaan van de klokkenluider bij de keuze van het nemen van een eventuele vervolgstap (bijvoorbeeld, het doen van aangifte van een strafbaar feit) – die de klokkenluider vervolgens zelf kan uitvoeren.

De leden van de **PvdA**-fractie krijgen graag een nadere toelichting op de vraag wat de meerwaarde is van het Huis ten opzichte van de initiatieven die er al bij instellingen of sectoren bestaan om klokkenluiders te faciliteren, zoals vertrouwenspersonen of speciale commissies.

Voor werkgevers bij wie minder dan 50 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? Deze leden vragen ook of de kans bestaat dat de advies- of onderzoeksaanvraag daardoor niet ontvankelijk wordt verklaard.

In het parlementaire traject is er meermalen op gewezen dat werkgevers in de gelegenheid moeten worden gesteld misstanden in de eigen organisatie weg te nemen. Om die reden is in artikel 2 van het wetsvoorstel de verplichting toegevoegd voor werkgevers om een procedure vast te stellen voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand binnen zijn organisatie. Deze procedure is een instemmingsplichtige regeling in de zin van artikel 27 van de Wet op de Ondernemingsraden (zie artikel 18d).

In artikel 2 worden de randvoorwaarden vastgelegd waaraan de interne procedure moet voldoen. Eén van de vereisten is dat één of meerdere functionarissen moeten worden aangewezen bij wie het vermoeden van een misstand kan worden gemeld. Er ontstaat dus een wettelijke basis voor het functioneren van vertrouwenspersonen bij alle werkgevers waar ten minste 50 personen werkzaam zijn. In de procedure moet ook aangegeven worden op welke wijze met de interne melding zal worden omgegaan. Behandeling in een commissie kan onderdeel uitmaken van de interne werkwijze.

In veel gevallen zal de interne procedure, zo hopen en verwachten wij, toereikend zijn om te komen tot een oplossing van de misstand. De meerwaarde van het Huis ten opzichte van de interne voorzieningen is gelegen in de adviserende rol naar de werknemer. Waar moet ik rekening mee houden als ik intern een misstand aankaart? Hoe breng ik mijn vermoeden effectief onder woorden? Hoe zit het met mijn rechtspositie? Vervolgens zijn er situaties denkbaar waarin er geen mogelijkheden zijn voor een interne melding (bijvoorbeeld bij een kleine organisatie of in situaties waarin de betreffende werknemer rekening moet houden met intimidatie of geweld). Het Huis kan dan via verwijzing of via een eigen onderzoek een rol vervullen.

Bovendien is de onderzoeksfunctie van het Huis relevant als blijkt dat na het optreden van bestaande instanties de misstand niet naar behoren is behandeld of als geen toezichthouder of inspectie bevoegd is, zoals bij ernstig mismanagement. En ten slotte heeft het Huis meerwaarde door de voorlichtende taak over het omgaan met een vermoeden van een misstand (artikel 3a, tweede lid, onder c) en kan het Huis algemene aanbevelingen doen over het omgaan met een vermoeden van een misstand (artikel 3a, derde lid, onder d). Met name werkgevers kunnen hier veel baat bij hebben.

## 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 of een bejegeningsonderzoek als bedoeld in artikel 4, eerste lid, sub b per se thuishoort bij de afdeling onderzoek. Ook vragen zij of het bij een bejegeningsonderzoek niet meer gaat om de persoon van de werknemer dan om de misstand. Ten slotte vragen zij of dit onderzoek naar zijn aard niet beter past bij de afdeling advies.

Een werknemer kan de afdeling onderzoek verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de werkgever zich jegens de werknemer heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand. Hoewel het bij zo'n onderzoek inderdaad meer gaat om de persoon van de werknemer dan om de misstand, menen wij dat deze taak nadrukkelijk thuis hoort bij de afdeling onderzoek. Een bejegeningsonderzoek beoogt vast te stellen of sprake is van benadeling van de werknemer. Deze wordt wettelijk tegen benadeling beschermd, indien zijn melding te goeder trouw en naar behoren is geweest. Er zal in het bejegeningsonderzoek dus altijd een bepaalde samenhang zijn met de melding van het vermoeden van de misstand. Bovendien zou verplaatsing van deze onderzoekstaak naar de afdeling advies strijdigheid opleveren met de noodzakelijke scheiding tussen advies en onderzoek. Ook zal de afdeling advies de werknemer zo nodig adviseren over de bejegeningsspecten, maar het onderzoek zal – indien aan de orde – door de afdeling onderzoek moeten worden gedaan.

Deze leden vragen 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.

Wij beklemtonen nogmaals dat het onderzoek naar vermoedens van misstanden berust bij bestaande instellingen. Wij zien voor het Huis in dat opzicht een aanvullende taak, als via deze weg een misstand niet wordt weggenomen. Wij zijn dan ook niet bevreesd dat er competentiegeschillen tussen het Huis en de bestaande onderzoeksinstanties ontstaan. Integendeel, wij verwachten dat juist «samenwerken» het credo zal zijn. Ook zal een accent komt te liggen op de bejegeningsonderzoeken, temeer daar dit soort onderzoeken juist niet behoren tot de competentie van de toezichthouders en inspecties. Daar is sprake van een daadwerkelijke lacune die door het Huis kan worden opgevuld. Wij verwachten bepaald niet dat de afdeling onderzoek – los van de bejegeningsonderzoeken – «leeg» zal blijven. Mocht dit wel het geval zijn, dan mogen we concluderen dat het Huis voor klokkenluiders een bijzonder grote preventieve werking heeft – en alleen al daarom een groot succes is.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen de initiatiefnemers hoe het huidige wetsvoorstel zich 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.

De Aanbeveling van de Raad van Europa van 30 april 2014 over het opzetten van een normatief, institutioneel en juridisch kader ter



bescherming van klokkenluiders kent een ruime werkingsfeer, dusdanig dat niet alleen «reguliere» werknemers maar ook ex-werknemers, sollicitanten, vrijwilligers, zzp-ers etc. eronder vallen. Het wetsvoorstel heeft vrijwel dezelfde reikwijdte als de Aanbeveling en biedt een zo groot mogelijke groep ruimte om geadviseerd te worden over een vermoeden van een misstand of een verzoek te doen tot een onderzoek. Dat wil dus zeggen dat de afdeling onderzoek ook onderzoek kan doen naar de wijze waarop een ex-werknemer of mogelijk zelfs een sollicitant is bejegend. Op deze manier kan de afdeling onderzoek van het Huis als het ware over de schouder van de werkgever meekijken en de resultaten daarvan in een rapport tot uitdrukking brengen. Uit dat rapport zou in casu kunnen blijken van post-contractuele of pre-contractuele benadeling die een rol kan spelen in de afwikkeling van de betreffende klokkenluiderszaak. Wij vonden het echter niet wenselijk om via dit wetsvoorstel tevens het begrip werknemer in het Burgerlijk Wetboek en het begrip ambtenaar in de Ambtenarenwet op te rekken. In de evaluatie van de wet zal de werking van de rechtsbescherming van de verschillende categorieën werknemers worden meegenomen. Gesignaleerd is immers dat de bescherming van zzp-ers, stagiaires en vrijwilligers tegen eventuele benadeling juridisch lastiger is af te dwingen, omdat zij veelal geen vaste, continue relatie onderhouden met de betreffende werkgever waar het vermoeden van de misstand zich voordoet. De rechtsbescherming is een punt van serieuze aandacht bij de evaluatie van de wet over enkele jaren.

In deze wet wordt de term «werknemers» in brede zin bedoeld, constateren de leden van de **SGP**-fractie. Blijkbaar worden daaronder begrepen zzp'ers, leveranciers, adviseurs etc. 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, vragen deze leden. Zij vragen ook hoe het benadelingsverbod werkt in gevallen van hen die geen rechtspositionele verhouding hebben tot de werkgever?

Het wetsvoorstel hanteert inderdaad een ruim werknemersbegrip, dat ook de niet in dienst zijnde werknemers beslaat. De werkgever bij wie in de regel 50 personen werkzaam zijn, wordt op grond van artikel 2 van het wetsvoorstel verplicht om een procedure vast stellen voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand binnen zijn organisatie. Deze interne procedure zal ook toegankelijk moeten zijn voor de categorie werknemers die niet in dienst van de werkgever is (degene die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verricht of heeft verricht). De werkgever is voorts verplicht aan de bij hem werkzame personen een schriftelijke of elektronische opgave te verstrekken van de procedure, bedoeld in artikel 2, eerste lid. Op deze manier wordt de categorie werknemers die niet in dienst is van de werkgever ook betrokken bij het klokkenluidersbeleid van de onderneming. In veel gevallen zal de interne procedure kenbaar zijn en toegankelijk voor de genoemde categorie werknemers.

Of niet in dienst zijnde werknemers een zorgvuldige route hebben bewandeld zal steeds worden getoetst. De afdeling advies van het Huis kan de betreffende categorie werknemers adviseren over de te bewandelen weg. Bij de afdeling advies kan men altijd en in een vroeg stadium terecht om te bereiken dat een zorgvuldige route wordt gekozen, eventueel ook richting de afdeling onderzoek van het Huis.

## 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. 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. Deze leden vragen of de initiatiefnemers bereid zijn het gevraagde afwegingskader af te wachten.

De initiatiefnemers achten het ongewenst dat de kosten voor een onderzoek worden doorberekend naar de organisatie waarnaar een onderzoek is ingesteld, zo is ook de leden van de **PvdA**-fractie gebleken. Zij vragen om een toelichting.

Wij zijn niet bereid het gevraagde afwegingskader af te wachten. Het Huis moet maatschappelijke misstanden voorkomen, die een bedreiging vormen voor burgers en bestuur, de samenleving veel geld kosten en het vertrouwen in het bestuur aantasten. De aanpak van misstanden is een publiek belang, dat niet afhankelijk moet zijn van de belangen van individuen en organisaties. Daarom is ook niet gekozen voor financiële ondersteuning, maar voor bescherming van klokkenluiders. Daarom dient een goed, onafhankelijk en wettelijk geborgd onderzoek mogelijk te zijn naar de misstand. De inrichting van een Huis voor klokkenluiders vraagt een investering, maar zal ook veel opleveren. In de zin dat burgers en bedrijven, overheden en organisaties niet meer het slachtoffer zijn van misstanden, maar ook in financiële zin: het wegnemen van misstanden (zie bijvoorbeeld de bouwfraude) levert de overheid ook veel geld op.

## 8. Overig

Bij de behandeling van wetsvoorstel 33258 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 Onderzoeksraad Integriteit Overheid, zo brengen de leden van de **VVD**-fractie in herinnering. Zij vragen of dit initiatief thans nog aan de orde is.

Het wetsvoorstel komt tegemoet aan enkele fundamentele bezwaren van VNO-NCW en MKB-Nederland, te weten een scheiding tussen onderzoek en advies en positionering van het Huis voor klokkenluiders onafhankelijk van de Nationale ombudsman. Wij gaan niet over initiatieven van VNO-NCW en MKB-Nederland, maar zien in het instellen van een Onderzoekraad Integriteit Marktsector geen meerwaarde ten opzichte van het Huis voor klokkenluiders.

De leden van de **D66**-fractie 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 Onderzoeksraad Integriteit Overheid en de Expertgroep klokkenluiders. Deze leden vragen naar de contacten die tot nu toe met deze organisaties zijn geweest.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen of het overleg met het Adviespunt klokkenluiders en de Onderzoeksraad 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.

Tijdens dit wetgevingsproces is reeds ervaring opgedaan met het Adviespunt klokkenluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Deze kennis en kunde is belangrijk voor de inrichting van het Huis voor klokkenluiders. Dit geldt evenzeer voor de ervaringen die de Expertgroep Klokkenluiders heeft opgedaan met het adviseren, begeleiden en ondersteunen van klokkenluiders.

In de voorbereiding van dit wetsvoorstel is dankbaar gebruik gemaakt van alle commentaren en suggesties die vanuit deze en andere organisaties tot ons zijn gekomen. Als deze wet door de Eerste Kamer is goedgekeurd zal direct de fase van inrichting van het Huis voor klokkenluiders kunnen aanvangen. Daartoe zal een kwartiermaker worden aangesteld. Voorafgaand daaraan is een verkenner aangewezen, die op dit moment voorbereidingen treft voor de fase van kwartier maken. Deze verkenner heeft onder meer tot taak in overleg te treden met de Expertgroep klokkenluiders, het Adviespunt Klokkenluiders, de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en andere relevante organisaties.

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 welke naleving zij verwachten en welke mogelijkheden zij zien indien dit tegenvalt. Ook vragen deze leden hoe de initiatiefnemers dit inzichtelijk denken te maken.

De interne procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand is een instemmingsplichtige regeling in de zin van artikel 27 van de Wet op de Ondernemingsraden (zie artikel 18d). De interne procedure moet verschillende elementen bevatten: zoals het aanwijzen van één of meerdere functionarissen binnen de organisatie bij wie het vermoeden van een misstand kan worden gemeld. Er ontstaat dus een wettelijke basis voor het functioneren van vertrouwenspersonen bij alle werkgevers waar ten minste 50 personen werkzaam zijn en daarmee voor een intern controlemechanisme op de naleving van de interne procedure. Wij verwachten dat werkgevers waarde hechten aan het oplossen van misstanden in hun organisatie. Mocht dit onverhoopt anders zijn, dan is er voor werknemers de mogelijkheid om te melden (al dan niet na advisering door het Huis) bij Openbaar Ministerie, inspecties en toezichthouders en het Huis. In veel gevallen zal de interne procedure naar verwachting toereikend zijn om te komen tot een oplossing van de misstand. Het Huis zal in het kader van haar algemene voorlichtings- en signaleringstaak aandacht besteden aan het voldoen aan deze wettelijke plicht, onder meer in haar jaarverslagen en rapportages aan de Tweede Kamer. Ook nu al is het Adviespunt klokkenluiders begonnen met voorlichting aan werkgevers in de private en de semipublieke sector over deze aanstaande wettelijke verplichting tot het vaststellen van een interne procedure. Mogelijk kan ook de Stichting van de Arbeid hierin een actieve rol vervullen. Belangrijk is in elk geval dat over deze wettelijke verplichting wordt gecommuniceerd. Het Huis kan hierin het voortouw nemen.

Van Raak  
Fokke  
Segers  
Klein  
Voortman  
Koşer Kaya  
Thieme