

Vergaderjaar 2014–2015

34 105

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

Op 20 mei 2014 heeft de Eerste Kamer op een kritische, maar constructieve wijze het wetsvoorstel voor een Huis voor klokkenluiders besproken. De Eerste Kamer heeft daarbij de wens uitgesproken dat dit voorstel zo spoedig mogelijk tot wet wordt verheven, maar tevens aangegeven een aantal zorgen te hebben. Dat heeft ons doen besluiten tot een wijziging van het wetsvoorstel, waarin onder meer gevolg wordt gegeven aan de toezeggingen die aan de Eerste Kamer zijn gedaan. Het gaat hierbij onder meer over het vormgeven van het Huis als bijzonder zelfstandig bestuursorgaan, de scheiding van advies en onderzoek, specifieke onderzoeksbevoegdheden voor de publieke sector en de private sector, de samenwerking met het Openbaar Ministerie, markttoezichthouders en inspecties en de reikwijdte van de rechtsbescherming. Daarmee wordt ook tegemoet gekomen aan bezwaren die eerder door een aantal fracties in de Tweede Kamer zijn gemaakt.

Ook gedurende de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is al een aantal verbeteringen aangebracht. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat het vermoeden van een misstand eerst intern wordt gemeld, zodat organisaties alle kans krijgen zelf een misstand weg te nemen. De afdeling advies zal werknemers adviseren om misstanden eerst intern te melden en krijgt hiertoe een wettelijk taak. Pas nadat het vermoeden niet binnen een redelijke termijn en naar behoren is behandeld, kan een werknemer bij de afdeling onderzoek terecht. Als naar het oordeel van de afdeling advies van een melder 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. Organisaties met meer dan 50 werknemers zijn wettelijk verplicht een interne regeling voor de omgang met klokkenluiders op te stellen.

Tevens zijn maatregelen genomen om samenloop met andere onderzoeken te voorkomen. Zowel de afdeling advies als de afdeling onderzoek krijgt een doorverwijsplicht naar bestuursorganen of diensten die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten of het toezicht op de naleving

van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Als de betreffende organisatie in de gelegenheid is gesteld het vermoeden van een misstand te behandelen, kan de werknemer daarna bij de afdeling onderzoek een vermoeden van een misstand melden ten behoeve van een onderzoek. Wettelijk is vastgelegd dat een samenwerkingsprotocol wordt ontwikkeld met het Openbaar Ministerie. Tevens geeft het wetsvoorstel de mogelijkheid een samenwerkingsprotocol te ontwikkelen met toezichhoudende instanties.

Evaluatie

Gedurende het parlementaire traject is meermalen gesproken over de mogelijkheid om de resultaten van de evaluatie van het Besluit Melden van een vermoeden van een misstand bij Rijk en Politie, de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en het Adviespunt Klokkenuiders te betrekken bij het initiatiefvoorstel Huis voor Klokkenuiders. De Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties heeft deze evaluatie daartoe vervroegd uitgevoerd. Inmiddels is het evaluatierapport «Veilig misstanden melden op het werk» beschikbaar. Het meldgedrag lijkt in lijn te zijn met het algemene principe dat ook in het onderhavige wetsvoorstel is terug te vinden: eerst intern melden en wanneer dat – om welke reden dan ook – geen resultaat heeft of kan hebben, melding doen bij een externe organisatie.

Uit het rapport komt ook naar voren dat de meeste winst te behalen is door maatregelen te treffen «aan de voorkant», in en door individuele organisaties zelf. In dit wetsvoorstel wordt daarin voorzien door in artikel 2 een nadere uitwerking te geven aan de verplichting voor de werkgever om een procedure te hebben voor het melden van een vermoeden van een misstand. Bovendien wordt nadrukkelijk geregeld dat deze procedure de instemming van de ondernemingsraad behoeft.

Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) is met name geëquipeerd om werkgevers in de (semi)publieke sector te adviseren en te ondersteunen op het vlak van integriteitsvoorzieningen, waartoe ook klokkenuidersregelingen behoren. In dat kader zou BIOS mogelijk ook in de toekomst in de private sector behulpzaam kunnen zijn. De initiatiefnemers achten het wenselijk dat in de toekomst het Huis verbinding zal zoeken met BIOS. Zij achten het ook wenselijk dat bij de inrichting van het Huis gebruik wordt gemaakt van de inhoudelijke kennis en kunde die is opgedaan bij het Adviespunt Klokkenuiders, de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en de Expertgroep Klokkenuiders.

Een onafhankelijk ZBO

Een belangrijke zorg van de Eerste Kamer betreft het onderbrengen van het Huis voor klokkenuiders bij de Nationale ombudsman. Naar onze opvatting is het aan de Staten-Generaal om te bepalen of deze uitbreiding van bevoegdheden van de Nationale ombudsman in overeenstemming is met artikel 78a van de Grondwet. De Eerste Kamer oordeelt dat dit niet het geval is. Wel is de Eerste Kamer van mening dat het Huis haar werk alleen kan doen als het voldoende onafhankelijk is. Daarom stellen wij voor een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) in te richten, met voldoende waarborgen voor de onafhankelijkheid van het Huis. Om die reden is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet ZBO's) van toepassing op het Huis, maar is een aantal bepalingen niet van toepassing verklaard.

Het betreft de volgende bepalingen:

- Benoeming, schorsing en ontslag van leden van het Huis gebeurt niet door de Minister;
- De Minister kan van het Huis geen inlichtingen verlangen met betrekking tot de inhoud en aanpak van concrete onderzoeken;
- De Minister krijgt niet de mogelijkheid beleidsregels te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door het Huis;
- De Minister heeft evenmin de bevoegdheid besluiten van het Huis te vernietigen.

Op deze manier is het mogelijk een ZBO in te richten waarin de onafhankelijkheid voldoende is gewaarborgd. De voorzitter en de leden van het Huis worden benoemd door de Tweede Kamer, gehoord het Huis. Het Huis wordt ondersteund door een bureau.

Scheiding advies en onderzoek

Graag komen wij tegemoet aan het voorstel van de Eerste Kamer om een wettelijk onderscheid te maken tussen advies en onderzoek, zonder het risico te lopen dat verschillende organisaties langs elkaar heen werken en klokkenluiders tussen wal en schip geraken. Tevens moet worden verzekerd dat onderzoeken voldoende op elkaar worden afgestemd.

Binnen het Huis worden een afdeling advies en een afdeling onderzoek ingericht, die elk een eigen wettelijke taak hebben en eigen verantwoordelijkheden kennen. De afdeling advies adviseert over de te nemen stappen inzake het vermoeden van een misstand en verwijst door naar bijvoorbeeld (toezichthoudende) instanties. De afdeling advies beoordeelt of sprake is van een vermoeden van een misstand in de zin van deze wet. De afdeling advies overweegt ook of er een bevoegde toezichthouder of inspectie is. De afdeling advies zal bezien of het vermoeden eerst intern is gemeld. De afdeling advies krijgt ook als taak algemene voorlichting te geven over het omgaan met een vermoeden van een misstand. Denkbaar is een situatie waarin het vermoeden van een misstand betrekking heeft op een toezichthouder of inspectie. Ook in dat geval wordt de werknemer van de betreffende toezichthouder of inspectie gewezen op het eerst volgen van de interne procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand. Daarna kan het Huis eventueel beslissen of nodig is om alsnog een onderzoek te starten.

De afdeling onderzoek heeft tot taak op basis van een verzoekschrift een onderzoek in te stellen naar het vermoeden van een misstand en kan ook een onderzoek doen naar de wijze waarop de werkgever zich jegens de werknemer heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand. Tevens heeft de afdeling onderzoek de bevoegdheid ambtshalve een onderzoek te starten. Aanleiding daarvoor kan gelegen zijn in een patroon van vermoedens van misstanden waarvan het Huis kennis heeft gekregen door verschillende meldingen of bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen. De afdeling onderzoek zal algemene aanbevelingen formuleren over het omgaan met een vermoeden van een misstand.

De leden en medewerkers van het Huis worden benoemd in de afdeling advies óf de afdeling onderzoek en kunnen geen deel uitmaken van de beide afdelingen. De adviseurs werken uitsluitend binnen de afdeling advies en de onderzoekers uitsluitend binnen de afdeling onderzoek. Door deze strikte scheiding is het niet mogelijk dat een medewerker die betrokken is geweest bij het adviseren en verwijzen inzake het vermoeden van een misstand, later betrokken raakt bij het onderzoek van het vermoeden van een misstand.

Onderzoeksbevoegdheden

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. 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.

In de beide onderzoeksregimes bestaat een verschoningsrecht. Zo kunnen zij die tot geheimhouding verplicht zijn uit hoofde van hun ambt of beroep omtrent hetgeen hun in die hoedanigheid is toevertrouwd, zich verschonen. Een persoon hoeft zichzelf of zijn familie niet aan het gevaar voor een strafrechtelijke veroordeling bloot te stellen. Aan hen komt een zogenoemd familiaal of relationeel verschoningsrecht toe.

Aangezien er geen sprake is van een besluit in de zin van de Algemene Wet bestuursrecht, is het niet mogelijk tegen beslissingen inzake de behandeling van een vermoeden van een misstand beroep in te stellen.

Openbaarheid

Artikel 2 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) biedt de mogelijkheid om een bijzondere openbaarmakingsregeling te treffen in een wet in formele zin. Dit wetsvoorstel voorziet hierin. Geregeld wordt dat bij het Huis berustende informatie over het advies niet openbaar is. De afdeling onderzoek maakt het rapport uit eigen beweging openbaar. Bij het Huis berustende informatie over het onderzoek die niet is opgenomen in het rapport, is niet openbaar. Tevens is bepaald 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. Hiermee wordt geborgd dat de angst voor eventuele openbaarmaking een drempel vormt om een misstand bij het Huis te melden.

In de nieuwe artikelen 19b en 19c wordt de samenloop geregeld met het initiatiefvoorstel van wet van de leden Voortman en Schouw houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid) (33 328), waarin eveneens is bepaald dat de wet Huis voor Klokkenluiders een eigen openbaarheidsregime kent, maar waarin nog geen rekening is gehouden met onderhavige wetsvoorstel.

Rechtsbescherming

In de considerans is aangegeven dat het wetsvoorstel een dubbele doelstelling heeft: de rechtsbescherming van klokkenluiders en het bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden.

Potentiële klokkenluiders zien soms af van het melden van een misstand uit vrees voor ingrijpende nadelige gevolgen voor hun persoonlijke situatie. Dit wetsvoorstel draagt bij aan de rechtsbescherming van klokkenluiders, door te bepalen dat de te goeder trouw en naar behoren handelende werknemer die een melding doet van een vermoeden van een misstand, niet vanwege zijn melding mag worden benadeeld in zijn

rechtspositie. Dit wetsvoorstel verankert deze norm op identieke wijze in zowel het Burgerlijk Wetboek (BW) als in de Ambtenarenwet, de Militaire ambtenarenwet 1931 en de Politiewet 2012. Dit sluit aan bij het beginsel van «goed werkgeverschap», zoals verwoord in artikel 7:611 BW en artikel 125ter van de Ambtenarenwet. Het sluit tevens aan bij internationale ontwikkelingen op het terrein van de bescherming van klokkenluiders, zoals o.a. verwoord in de Aanbeveling van de Raad van Europa van 30 april 2014, CM/Rec (2014) 7.

Het is van groot belang dat de rechtsbescherming die het wetsvoorstel aan klokkenluiders biedt, in zoveel mogelijk situaties van toepassing is. Naast een melding bij het Huis zijn er ook andere routes mogelijk, zoals een melding bij toezichthouders. Het wetsvoorstel Huis voor klokkenluiders verplicht werkgevers die meer dan vijftig werknemers in dienst hebben, een procedure te hebben voor het melden van een misstand. De werknemers die met inachtneming van deze procedure te goeder trouw en naar behoren een vermoeden bij hun werkgever aankaarten, vallen onder de beschermingsbepaling. Ook werknemers bij kleinere bedrijven en organisaties, die geen procedure kennen voor het melden van vermoedens van misstanden, worden tegen benadeling in hun rechtspositie beschermd. Voorts is denkbaar dat de werknemer melding doet bij een toezichthouder of een inspectie. Ook deze werknemer heeft rechtsbescherming tegen benadeling indien hij te goeder trouw en naar behoren heeft gemeld bij de daartoe bevoegde instantie.

Uit de jurisprudentie is bekend dat in veel gevallen bij arbeidsrechtelijke geschillen waar klokkenluiders bij betrokken zijn, de schending van de geheimhoudingsplicht een rol speelt. In het privaatrecht is een werknemer op grond van artikel 7:611 Burgerlijk Wetboek als goed werknemer gehouden tot discretie en loyaliteit tegenover zijn werkgever. De werkgever en werknemer kunnen ook een geheimhoudingsverplichting overeenkomen. Een ambtenaar is op grond van artikel 125ter van de Ambtenarenwet verplicht zich als een goed ambtenaar te gedragen en voor hem geldt een wettelijke geheimhoudingsplicht op grond van artikel 125a, derde lid, van de Ambtenarenwet. Deze bepalingen kunnen een rol spelen bij de vraag of een melder zorgvuldig te werk is gegaan bij het extern aankaarten van een vermoeden van een misstand. In bepaalde gevallen kan het gerechtvaardigd zijn de verplichting om vertrouwelijke gegevens geheim te houden, te doorbreken. Het Huis kan potentiële melders hier adviseren over de te bewandelen weg.

Financiën

Structurele kosten

Het Huis voor Klokkenluiders heeft als kerntaken advisering en voorlichting en daarnaast het uitvoeren van gedegen onderzoek, zowel binnen de publieke als binnen de private sector. Voor de uitvoering van deze taken dienen aan het Huis voldoende financiële middelen ter beschikking te worden gesteld.

Volgens het jaarverslag over 2013 van het Adviespunt klokkenluiders (dat zowel voor de publieke als voor de private sector werkzaam is) hebben in dat jaar 435 mensen contact opgenomen, waarvan circa 324 mensen een verzoek om advies deden, en waarvan het Adviespunt uiteindelijk 61 kwalificeerde als klokkenluider. Hierbij kan aangetekend worden dat op dit moment potentiële klokkenluiders zich ook tot de Nationale ombudsman en de Expertgroep Klokkenluiders richten. In het kader van een reële inschatting van de voor het Huis benodigde financiële middelen moet ook met deze groepen rekening worden gehouden.

Bij een voorzichtige schatting zal het Huis op termijn tussen de 400 en 600 adviesaanvragen per jaar krijgen. Daarnaast wordt aangenomen dat van het totaal aantal adviesaanvragen zo'n tien procent (40 tot 60) daadwerkelijk tot een onderzoek zal leiden.

In de huidige situatie worden er middelen besteed aan de Onderzoeksraad Integriteit Overheid, die uitsluitend bevoegdheden heeft ten aanzien van de publieke sector. Het Huis heeft echter ook onderzoeksbevoegdheden ten aanzien van organisaties in de private sector. Uiteraard heeft dit betekenis voor de benodigde financiële middelen. Een groot deel van het budget voor het Huis zal worden ingezet voor onderzoekscapaciteit. Door de unieke positie die het Huis voor klokkenluiders krijgt, is een vergelijking met bestaande instituten niet goed mogelijk. Voor een goede inschatting van de benodigde onderzoekscapaciteit is van belang te weten hoeveel onderzoeken er per jaar zullen zijn en hoe specialistisch en tijdsintensief deze onderzoeken zullen zijn. Daarover is pas in de loop van de tijd enige zekerheid te bieden.

Het totale traject van behandeling van de adviesaanvragen en onderzoeken door het Huis zal naar verwachting gemiddeld complexer en langduriger zijn dan bijvoorbeeld onderzoeken naar klachten door de Nationale ombudsman. Het totale vooronderzoek en onderzoek kan tot anderhalf jaar duren, zeker nu er ook onderzoeksbevoegdheden zijn ten aanzien van de bejegening van de werknemer. Gelet op bovenstaande aannames worden de kosten voor advies en onderzoek geraamd op € 3.000.000.

Het Huis voor klokkenluiders is verantwoordelijk voor voorlichting in algemene zin over het melden van misstanden. Met voorlichting is een richtbedrag gemoeid van € 400.000. Gezien de vertrouwelijkheid van de werkzaamheden van het Huis en de mogelijk gevoelige onderwerpen waarmee het Huis zich bij zijn onderzoekstaak zal bezighouden, zal de beveiliging van informatie een substantieel budget noodzakelijk maken. Het gaat hierbij niet alleen om beveiliging van de toegang tot het gebouw, maar ook van dossiers en informatiesystemen. De kosten hiervoor worden geraamd op € 100.000.

De totale structurele kosten voor het Huis voor klokkenluiders zullen zodoende € 3.500.000 bedragen. Als in de praktijk blijkt dat veel adviesaanvragen worden gedaan bij het Huis, of meer onderzoek nodig is en voor deze onderzoeken veel meer specialistische kennis nodig is, zullen meer financiële middelen nodig zijn. In dat geval zou een aanvullend verzoek kunnen worden gedaan.

Incidentele kosten

Naast bovengenoemde structurele kosten, dient er ook eenmalig budget beschikbaar te zijn voor het inrichten en opbouwen van de organisatie. Er wordt rekening gehouden met (eenmalige) kosten voor het opstarten van de organisatie, zoals het kwartier maken, het opzetten van een communicatiebeleid, de beveiliging, de huisvesting en de inrichting van processen. Dit wordt begroot op € 750.000. De financiering van het Huis loopt via de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Totale kosten in het eerste jaar

De structurele en incidentele kosten voor het Huis zullen zodoende in het eerste jaar € 4.250.000 bedragen.

II Artikelsgewijze toelichting

Onderdeel A

De considerans is aangepast aan de inrichting van het Huis als zelfstandig bestuursorgaan. Artikel 78a, vierde lid, van de Grondwet is niet langer relevant voor dit wetsvoorstel.

Onderdeel B

Aan artikel 1 zijn enkele nieuwe definitiebepalingen toegevoegd. De verschillende fasen in het werkproces van het Huis zijn nader gedefinieerd. Hiermee is tegemoet gekomen aan de vragen uit de Eerste Kamer naar aanleiding van de stroomlijning van het proces.

Onderdeel C

Het is van groot belang dat misstanden worden opgelost. Het verdient de voorkeur dat de betrokken werkgever zelf zijn verantwoordelijkheid neemt voor de binnen zijn werkorganisatie bestaande situaties. Een procedure waarin een efficiënte werkwijze voor de aanpak van dergelijke situaties wordt vastgelegd, kan hierbij behulpzaam zijn. De werknemer die overweegt een melding te doen, kan zich met behulp van een dergelijke procedure oriënteren op de aanpak die de werkgever voorstaat en de consequenties die een dergelijke aanpak voor hem kan hebben.

De vormgeving van zo'n interne regeling wordt aan de werkgever overgelaten, zolang de procedure voldoet aan de in artikel 2, tweede lid, gestelde randvoorwaarden. Voor wat betreft deze randvoorwaarden is aansluiting gezocht bij de «Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen» van de Stichting van de Arbeid. In de procedure dient te worden vastgelegd op welke wijze met de interne melding wordt omgegaan, waaronder de wijze waarop terugkoppeling plaatsvindt aan de werknemer. Tevens zal in de procedure worden bepaald onder welke omstandigheden het vermoeden van een misstand, met voorbijgaan van de interne procedure, direct buiten de organisatie kan worden gemeld. In de interne procedure dient te worden vastgelegd dat de werknemer de mogelijkheid heeft om een raadsman in vertrouwen te nemen. Hierbij kan gedacht worden aan de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders.

Tevens is in artikel 19a een wijziging opgenomen van artikel 27 van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) waardoor de ondernemer de instemming behoeft van de ondernemingsraad voor elk door hem voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van de interne procedure voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand.

Het is vanzelfsprekend toegestaan dat werkgevers met een beperkter aantal werknemers dan de WOR voorschrijft, ook een dergelijke regeling treffen.

Onderdeel D

Artikel 3

Het Huis voor klokkenluiders is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan, dat wil zeggen een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een Minister. Het Huis heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid, maar is onderdeel van de

rechtspersoon de Staat. Het Huis is met openbaar gezag bekleed en valt daarmee onder de omschrijving van het begrip *zelfstandig bestuursorgaan* in artikel 1 van de Kaderwet ZBO's. Aan het Huis wordt door de omvorming tot zelfstandig bestuursorgaan de vereiste onafhankelijke positie gegeven.

Hoewel de toepasselijkheid van de Kaderwet ZBO's al uit die wet zelf volgt, is dit voor de duidelijkheid uitdrukkelijk in het wetsvoorstel bepaald. Het Huis zal geheel zelfstandig en in onafhankelijkheid optreden. De reden voor de instelling van het Huis als ZBO is dat er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid (artikel 3, eerste lid, onderdeel a van de Kaderwet ZBO's). Het vergt specifieke deskundigheid op het terrein van klokkenluiden en de gevolgen die dat kan hebben voor een werknemer.

Aangezien de Kaderwet ZBO's van toepassing is, is al veel geregeld ten aanzien van de inrichting van het Huis en de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarbij gaat het in het bijzonder om de volgende artikelen van de Kaderwet:

- artikel 9 (inhoudende dat een lid niet tevens een aan Onze Minister ondergeschikte ambtenaar kan zijn);
- artikel 13 (voorwaarden aan nevenfuncties);
- artikelen 14 (bepaling omtrent bezoldiging en schadeloosstelling);
- artikel 16 (op grond waarvan het personeel van het Huis onder gezag staat van het Huis en over werkzaamheden uitsluitend daaraan verantwoording aflegt);
- artikel 18 (op grond waarvan het Huis jaarlijks voor 15 maart een jaarverslag moet opstellen);
- artikel 19 (het Huis is verplicht goed te letten op zaken als kwaliteit, dienstverlening, klachtenprocedures en dient zich daarover in het jaarverslag te verantwoorden);
- artikel 25 (op grond waarvan het Huis jaarlijks voor 1 april de ontwerp-begroting voor het daaropvolgende jaar naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet sturen);
- artikel 30 (betreffende het melden van eventuele verschillen tussen de werkelijke en de begrote baten en lasten); en
- artikel 41 (inzake de beveiliging van gegevens).

De uitgaven van het Huis worden verantwoord op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De taken van het Huis dienen in onafhankelijkheid te worden uitgevoerd. In dit kader dient van een aantal bevoegdheden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van sturing en toezicht, zoals opgenomen in de Kaderwet ZBO's, te worden afgeweken. Er wordt afgeweken van de volgende artikelen:

1. Benoeming, schorsing en ontslag leden bij koninklijk besluit (artikel 12 van de Kaderwet ZBO's)
De initiatiefnemers achten het, gelet op de bijzondere taak en positie van het Huis, wenselijk dat de leden en voorzitter door de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden benoemd, geschorst en ontslagen. Er wordt afgeweken van artikel 12 van de Kaderwet ZBO's dat voorziet in benoeming, schorsing en ontslag door de Minister.
2. Inlichtingenplicht (artikel 20 van de Kaderwet ZBO's)
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan van het Huis geen inlichtingen verlangen met betrekking tot de inhoud en aanpak van concrete onderzoeken. Het is in het kader van onafhankelijk onderzoek onwenselijk dat kan worden gevraagd of een bepaalde zaak wordt onderzocht en wat de stand van zaken van het onderzoek is.

3. Beleidsregels vaststellen (artikel 21 van de Kaderwet ZBO's)
De onafhankelijkheid van het Huis brengt met zich mee dat de in artikel 21 van de Kaderwet ZBO's opgenomen mogelijkheid voor de Minister om beleidsregels te stellen met betrekking tot de taakuitoefening dient te worden uitgesloten. Dergelijke beleidsregels kunnen immers een inhoudelijke sturing stimuleren en dit past niet bij de onafhankelijke positie van het Huis.
4. Vernietigingsbevoegdheid (artikel 22 van de Kaderwet ZBO's)
Artikel 22 van de Kaderwet ZBO's geeft de Minister de bevoegdheid om besluiten van een ZBO te vernietigen. Toepasselijkheid van deze bevoegdheid op de taak het Huis is ongewenst. Een vernietigingsbevoegdheid past niet bij de onafhankelijke positie van het Huis.
Artikel 22 van de Kaderwet ZBO's wordt daarom voor de gehele taakuitoefening van het Huis uitgezonderd.

Het tweede lid van artikel 3 (oud) is komen te vervallen omdat op grond van artikel 18 van de Kaderwet ZBO's het Huis jaarlijks voor 15 maart een jaarverslag op moet stellen. Het jaarverslag beschrijft de taakuitoefening en het gevoerde beleid. Het jaarverslag beschrijft voorts het gevoerde beleid met betrekking tot de kwaliteitszorg. Het jaarverslag wordt aan Onze Minister en aan beide kamers der Staten-Generaal toegezonden.

In het derde lid wordt afgeweken van artikel 23, eerste lid, van de Kaderwet ZBO's door te bepalen dat niet alleen de Minister oordeelt of het Huis zijn taak ernstig verwaarloost, maar ook de Tweede Kamer bij dit oordeel betrokken is. De Minister treft de voorzieningen. Op grond van artikel 23, tweede en derde lid, van de Kaderwet ZBO's worden de voorzieningen, spoedeisende gevallen uitgezonderd, niet eerder getroffen dan nadat het Huis in de gelegenheid is gesteld om binnen een door Onze Minister te stellen termijn alsnog zijn taak naar behoren uit te voeren. Onze Minister stelt beide kamers der Staten-Generaal onverwijld in kennis van door hem getroffen voorzieningen.

Artikel 3a

Zowel in de Eerste Kamer als in de Tweede Kamer is aandacht gevraagd voor een duidelijke scheiding tussen advies en onderzoek. Het is van groot belang dat een werknemer zich kan verzekeren van een onafhankelijk advies over een vermoeden van een misstand en zelf de regie blijft houden over zijn situatie. Om die reden is er een strikte scheiding aangebracht tussen de adviserende taak van het Huis en de onderzoekstaak.

De adviserende taak omvat het adviseren van een werknemer over de te ondernemen stappen inzake het vermoeden van een misstand en de verwijfsfunctie van het Huis. 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 plicht bestaat eerst gebruik te maken van de interne procedure binnen de eigen organisatie.

Als er een toezichthouder of inspectie is met wettelijke bevoegdheden ten aanzien van de betreffende misstand, dient de afdeling advies de werknemer die daar werkzaam is in eerste instantie daarnaar te verwijzen. Ook als de misstand betrekking heeft op een toezichthouder zelf dient de werknemer van die toezichthouder eerst de interne procedure te volgen. Als deze is doorlopen kan de werknemer daarna bij de afdeling onderzoek een vermoeden van een misstand melden ten behoeve van een onderzoek.

Tevens heeft de afdeling advies als taak het geven van algemene voorlichting over het omgaan met een vermoeden van een misstand. Deze voorlichting heeft een algemeen karakter en zal betrekking hebben op het klokkenluidersbeleid en rechtsbescherming. Hierbij kan gedacht worden aan voorlichting aan bijvoorbeeld werkgevers, ondernemingsraden en vakbonden.

De afdeling onderzoek heeft tot taak op basis van een verzoekschrift een onderzoek in te stellen naar het vermoeden van een misstand. Tevens kan onderzocht worden op welke wijze de werkgever zich jegens de werknemer heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand. Het gaat hier om onderzoek naar de wijze waarop een werknemer is bejegend tijdens en na de behandeling van zijn vermoeden van een misstand. Het kan hier gaan om een melding door middel van het volgen van een interne procedure of bij het ontbreken daarvan een melding bij de werkgever. Een dergelijk onderzoek naar de bejegening kan ook betrekking hebben op situaties waarbij de werknemer de betreffende misstand bij een externe instantie heeft gemeld.

De afdeling onderzoek heeft de bevoegdheid tot het verrichten van ambtshalve onderzoek. Aanleiding daarvoor kan gelegen zijn in een patroon van vermoedens van misstanden waarvan het Huis kennis heeft gekregen door verschillende meldingen of naar aanleiding van maatschappelijke ontwikkelingen.

De afdeling onderzoek zal algemene aanbevelingen formuleren over het omgaan met een vermoeden van een misstand. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de bevindingen van het Huis uit onderzoeksrapporten.

Artikel 3b en artikel 3c

De initiatiefnemers achten het, gelet op de bijzondere taak en positie van het Huis, wenselijk dat de leden en de voorzitter van het Huis door de Tweede Kamer worden benoemd. Er wordt afgeweken van artikel 12 van de Kaderwet ZBO's dat voorziet in benoeming, schorsing en ontslag door de Minister.

De benoeming van de leden geschiedt voor een periode van vier jaar, waarbij aansluiting is gezocht bij artikel 7 van de rijkswet onderzoeksraad voor veiligheid. Herbenoeming is twee maal mogelijk en telkens voor ten hoogste vier jaar. De Kaderwet ZBO's bevat overigens geen regeling over de benoemingstermijn, zodat op dit punt geen sprake is van een afwijking van de Kaderwet ZBO's.

Het Huis bestaat uit een onafhankelijke voorzitter en ten hoogste vier leden. In artikel 3b wordt bepaald dat de voorzitter verantwoordelijk is voor het goed functioneren van het Huis. Hij is naar buiten toe het gezicht van het Huis. De leden worden in de afdeling advies of de afdeling onderzoek benoemd, en kunnen geen deel uitmaken van beide afdelingen.

De voorzitter en de leden vervullen geen betrekkingen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn functie of op de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.

In het derde en het vierde lid van artikel 3b wordt vastgelegd uit welke leden en medewerkers de verschillende afdelingen bestaan. Er zijn adviseurs die deel uit maken van de afdeling advies en binnen de afdeling onderzoek werken onderzoekers. Door deze strikte scheiding is gewaar-

borgd dat een persoon die bij het advies betrokken was, niet in een latere fase het onderzoek gaat doen.

Artikel 3d

In dit artikel wordt aangesloten bij artikel 12, tweede lid, van de Kaderwet ZBO's, waarin is bepaald dat schorsing en ontslag alleen mogelijk zijn wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Ontslag vindt voorts plaats op eigen verzoek.

Artikel 3e en 3f

De strikte scheiding tussen de adviestaak en de onderzoekstaak van het Huis binnen het bestuur wordt ook binnen het bureau doorgevoerd. De medewerkers van het bureau worden door het Huis benoemd, geschorst en ontslagen. Binnen het bureau dat het Huis ondersteunt, zijn er medewerkers die aangesteld zijn in de afdeling advies en medewerkers met een aanstelling als onderzoeker. De initiatiefnemers willen door de benoeming van de medewerkers van het bureau door de voorzitter van het Huis in plaats van door de Minister de onafhankelijkheid van het Huis benadrukken. Deze constructie is vergelijkbaar met het College voor de rechten van de mens. Het College heeft net als het Huis geen rechtspersoonlijkheid, maar benoemt wel de medewerkers van het ondersteunende bureau.

Ten aanzien van de medewerkers van het bureau zullen de bevoegdheden in de op de Ambtenarenwet berustende bepalingen, met uitzondering van de bevoegdheid om regels of nadere regels te stellen, worden uitgeoefend door de voorzitter van het Huis.

Op grond van de Kaderwet ZBO's zijn op het personeel in dienst van een zelfstandig bestuursorgaan de rechtspositieregels die gelden voor de ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries van toepassing. Artikel 16 van de Kaderwet ZBO's bepaalt dat het personeel dat werkzaam is ten behoeve van een zelfstandig bestuursorgaan onder het gezag van het zelfstandig bestuursorgaan staat en over werkzaamheden uitsluitend daaraan verantwoording aflegt.

Artikel 3g en 3h

Aan het Huis wordt de vereiste onafhankelijke positie gegeven. Het wetsvoorstel bevat daartoe een aantal waarborgen, zoals dat de leden zitting hebben zonder last. Voorgeschreven wordt dat de leden en medewerkers van het Huis zich van deelneming aan de behandeling van een advies of een onderzoek moeten onthouden dat henzelf of hun bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad aangaat, instellingen of rechtspersonen betreft bij welke zij werkzaam zijn of belang hebben of een voorval betreft waarbij zij op enigerlei wijze betrokken zijn geweest. Het Huis beslist of een medewerker zich van deelneming aan het advies of onderzoek onthoudt. Tot de schijn van belangenverstrengeling wordt gerekend het hebben van financiële belangen.

Artikel 3i

Het Huis stelt een bestuursreglement, een advies- en een onderzoeksprotocol vast en maakt deze openbaar. Op grond van artikel 11 van de Kaderwet behoeft dit bestuursreglement de goedkeuring van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 3j en 3k

In artikel 3j is een wettelijke geheimhoudingsplicht opgenomen voor een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van het Huis. Indien een medewerker van het Huis in rechte wordt opgeroepen als getuige of deskundige, kan hij zich beroepen op zijn geheimhoudingsplicht, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak bij de uitvoering van deze wet de noodzaak tot mededeling voortvloeit. Op basis van de geheimhoudingsplicht kunnen medewerkers van het Huis zich in een civiele, bestuursrechtelijke of strafrechtelijke procedure verschonen bij vragen over de werkzaamheden van het Huis met betrekking tot een adviesaanvraag en een verzoek tot onderzoek (behoudens de uitzonderingsgevallen waarop de geheimhoudingsplicht niet van toepassing is).

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 OM 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. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat de met het OM 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 ambtsmisdrijven, 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.

Voorts is in artikel 3k is bepaald dat het Huis de identiteit van de werknemer niet bekend maakt zonder instemming van de werknemer. Dit betekent dat een werknemer anoniem blijft, zowel bij zijn adviesaanvraag als – voor zover mogelijk – tijdens het onderzoek dat de afdeling onderzoek op zijn verzoek instelt. Het Huis zal de identiteit van de werknemer niet bekend maken zonder instemming van de werknemer. Voor werknemers die een vermoeden van een misstand hebben is een vertrouwelijke behandeling van hun adviesaanvraag of verzoek om onderzoek immers vaak van essentieel belang.

Artikel 3l

Een werknemer kan bij de afdeling advies terecht voor vragen over de wijze waarop een misstand kan worden gemeld. De afdeling advies wijst op het verplicht doorlopen van de interne procedure en heeft de verplichting de werknemer te verwijzen naar andere bevoegde instanties. Tevens zal de afdeling advies adviseren over de bestaande rechtsbescherming en uitleg geven over de algemene aanbevelingen van het Huis.

Het derde lid brengt het vertrouwelijk melden tot uitdrukking. Wanneer de werknemer besluit om na het ontvangen van het advies niet over te gaan tot het melden van een vermoeden van een misstand ten behoeve van onderzoek, behoudt hij de regie over zijn eigen zaak. De werknemer kan bepalen dat stukken vertrouwelijk bij de afdeling advies blijven en niet worden uitgewisseld tussen de afdeling advies en de afdeling onderzoek. De afdeling advies wijst de werknemer op deze mogelijkheid. In het vierde

lid is bepaald dat de bij het Huis berustende informatie met betrekking tot het advies niet openbaar is.

Onderdeel F

In artikel 4 wordt geregeld dat een werknemer een vermoeden van een misstand kan melden bij de afdeling onderzoek ten behoeve van een onderzoek. Tevens kan verzocht worden een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de werkgever zich jegens hem heeft gedragen naar aanleiding van de melding van een vermoeden van een misstand. Dit verzoek kan ook los van een melding worden gedaan.

De bepaling dat een melding bij het Huis, artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering onverlet laat, is geschrapt. Uit het advies van het College van Procureurs-Generaal volgt dat door middel van een protocol de aangifteplicht van artikel 162 slechts in een aantal gevallen kan worden beperkt.

In het tweede lid wordt tot uitdrukking gebracht dat rechterlijke ambtenaren en werknemers in dienst bij de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst geen onderzoek kunnen laten doen door het Huis, aangezien deze organisaties een eigen procedure kennen voor het melden en onderzoeken van misstanden. Het gaat hier, naast de ambtenaren die aangesteld zijn bij de diensten om de coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en om aangewezen ambtenaren van de politie en de Koninklijke marechaussee en om coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en diens medewerkers. Ook de commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, bedoeld in artikel 64, eerste lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, wordt uitgezonderd. Een adviesaanvraag bij het Huis is voor deze ambtenaren wel mogelijk.

Onderdeel G tot en met I

Door het aanbrengen van een strikte scheiding tussen de afdelingen advies en onderzoek, waarbij de taken worden vastgelegd in artikel 3a, kunnen de artikelen 5 en 6 vervallen. De bepaling dat in het kader de identiteit van de melder alleen met toestemming van de werknemer bekend worden gemaakt, is opgenomen in artikel 3k. Tevens is de bepaling uit artikel 6, dat verzocht kan worden een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de werkgever zich jegens hem heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand, opgenomen in artikel 4.

Een werknemer kan bij de afdeling onderzoek van het Huis een vermoeden van een misstand melden ten behoeve van een onderzoek voor zover het maatschappelijk belang in het geding is. De term «ernstig» is komen te vervallen. De term ernstig is niet meer nodig nu het Huis de taak heeft door te verwijzen naar het OM of toezichthoudende instanties, waardoor deze instanties de mogelijkheid hebben een onderzoek naar een vermoeden van een misstand te starten.

Onderdeel J tot en met N

Artikel 8 kan vervallen, aangezien door de omvorming van het Huis tot zelfstandig bestuursorgaan hoofdstuk 2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op het verkeer tussen het Huis en de verzoeker. Artikel 10 is verplaatst naar de nieuwe paragraaf «verhouding tot andere procedures», aangezien dit artikel gaat over de samenloop met strafrech-

telijke procedures. De samenwerking met toezichthouders wordt geregeld in artikel 17b, zodat ook artikel 11 kan vervallen. Het advies van het College van Procureurs-Generaal is opgevolgd door het aanvangen en voortzetten van een onderzoek niet afhankelijk te stellen van het verloop van een procedure bij de strafrechter, omdat dit praktisch niet goed uitvoerbaar is. Hierdoor kan artikel 9 vervallen.

Artikel 12 is gewijzigd. Omwille van de duidelijkheid is aan artikel 12 toegevoegd dat de afdeling onderzoek slechts een onderzoek kan starten als de afdeling advies heeft geoordeeld dat het vermoeden van de misstand ter beoordeling van de afdeling onderzoek staat. Hierdoor wordt tot uitdrukking gebracht dat de afdeling advies bij de uitvoering van zijn in artikel 3a, tweede lid, onderdeel c, opgenomen wettelijke taak van de afdeling advies zal fungeren als front office. Anders gezegd, de afdeling advies toetst de ontvankelijkheid van het verzoek. De ontvankelijkheidseisen zijn opgenomen in artikel 12, eerste lid. Slechts een vermoeden van een misstand (artikel 1, onderdeel d) kan voor onderzoek in aanmerking komen. Gezien de, zal deze afdeling tevens beoordelen of het mogelijk is te verwijzen 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.

De onderdelen f en g zijn overgenomen uit artikel 4 (oud). Hiermee wordt bepaald dat de afdeling advies zal toetsen of de werknemer het vermoeden van een misstand heeft gemeld bij de organisatie waarbinnen sprake is van de vermoedelijke misstand aan een leidinggevende, een vertrouwenspersoon of een andere in een interne procedure aangewezen persoon, en of deze organisatie daadwerkelijk de mogelijkheid heeft gehad om de melding te behandelen volgens de daarvoor voorgescreven interne procedure. Indien van de werknemer in redelijk niet gevraagd kan worden om 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 advies oordeelt dat terecht de interne procedure niet is gevolgd. Ook in dit geval zal de afdeling advies op grond van artikel 3a, tweede lid, onderdeel a, allereerst beoordelen of het gaat om een vermoeden van de misstand en of het mogelijk is te verwijzen 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.

In het tweede lid is bepaald in welke gevallen de afdeling onderzoek niet verplicht is een onderzoek voort te zetten. In de eerste plaats kan de afdeling onderzoek besluiten het onderzoek niet voort te zetten als tijdens het onderzoek blijkt dat de verzoeker onvoldoende meewerkt aan een zorgvuldig verloop van het onderzoek en het bewaren van de vertrouwelijkheid van uitkomsten van het onderzoek. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat de verzoeker voortijdig contact zoekt met de media waardoor verder onderzoek onmogelijk wordt. Daarnaast is in artikel 12 tweede lid, onderdeel b, de mogelijkheid gecreëerd dat de afdeling onderzoek kan besluiten het onderzoek niet voort te zetten omdat er tijdens of als gevolg het onderzoek nieuwe feiten of omstandigheden bekend zijn geworden die alsnog tot het oordeel moeten leiden dat het verzoek kennelijk ongegrond is, bijvoorbeeld omdat het betreffende bedrijf, waar de vermoedelijke misstand zich afspeelt, niet meer blijkt te bestaan.

Onderdeel O

Er wordt een paragraaf ingevoegd met betrekking tot de onderzoeksbevoegdheden in de publieke sector. In artikel 15a wordt aangegeven welke werkgevers onder de publieke sector vallen. Het betreft alle publiekrechtelijke rechtspersonen die het Nederlandse staatsrecht kent. De opsomming komt inhoudelijk overeen met de opsomming van publiekrechtelijke rechtspersonen in artikel 1.2 van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector en artikel 2 van de Ambtenarenwet zoals deze komt te luiden na inwerkingtreding van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren) (32 550).

Het gaat om (ambtelijke) organisaties die in artikel 1, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 genoemd zijn, te weten de departementen, het Kabinet van de Koning, de Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de kanselarij der Nederlandse Orden.

Voorts ziet het wetsvoorstel op de decentrale overheden: provincies, gemeenten, waterschappen (onderdeel b tot en met d) en openbare lichamen (onderdeel e) zoals de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (deze zullen in de toekomst vervallen maar staan thans nog genoemd in artikel 134 van de Grondwet), de Nederlandse orde van Advocaten, het Nederlands Instituut van Registeraccountants, de Nederlandse orde van accountant administratie consultants, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en de Nederlandse Loodsencorporatie.

Onderdeel f heeft betrekking op de in artikel 134 van de Grondwet – naast de openbare lichamen voor beroep en bedrijf – genoemde overige openbare lichamen. Voorbeelden van dergelijke openbare lichamen zijn bepaalde lichamen die zijn ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Onderdeel g heeft betrekking op de Europese groeperingen voor territoriale samenwerking met statutaire vestiging in Nederland. Deze figuur is in het leven geroepen met verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende Europese groeperingen voor territoriale samenwerking (EGTS) (PbEU L 210). Er is na invoering van de Uitvoeringswet EGTS-verordening nog geen EGTS met statutaire vestiging in Nederland.

Onderdeel h betreft de zelfstandige bestuursorganen met bij of krachtens de wet toegekende eigen rechtspersoonlijkheid, zoals de Autoriteit Consument en Markt (artikel 2 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt) en Staatsbosbeheer (artikel 2 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer), de rechtspersonen, bedoeld in artikel 1.2, onderdeel d, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (de Koninklijke Bibliotheek en de Koninklijke Nederlandse Akademie voor Wetenschappen), de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (artikel 2 van de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek) of de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO (artikel 3, eerste lid, van de TNO-wet). Onder de in onderdeel h bedoelde categorie vallen in ieder geval de zelfstandige bestuursorganen waaraan bij wet rechtsper-

soonlijkheid is verleend. Een overzicht daarvan kan worden gevonden in het zbo-register, te vinden op <http://almanak.zboregister.overheid.nl>.

Onder i gaat het om privaatrechtelijke rechtspersonen, die niet krachtens publiekrecht zijn ingesteld, maar waarvan wel een orgaan bekleed is met openbaar gezag, en die dus zelfstandig bestuursorgaan zijn. De toevoeging dat de uitoefening van dat gezag de kernactiviteit van de rechtspersoon moet vormen beoogt de zogenaamde «deeltijd-zbo's» uit te sluiten. Onder de definitie vallen in ieder geval de privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen waarop artikel 37 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is. Maar ook als zij slechts in bescheiden mate andere activiteiten verrichten, en daarmee artikel 38 van de Kaderwet op hen van toepassing is, vormt de uitoefening van het publiek gezag de kernactiviteit, en is de rechtspersoon overheidswerkgever. Voorbeelden van *full time*-zbo's die onder onderdeel i vallen, zijn de Stichting Autoriteit Financiële Markten, en de Nederlandsche Bank N.V.

Door het toevoegen van een paragraaf 4a voor de publieke sector wordt duidelijk dat de in artikel 16 geregelde onderzoeksbevoegdheden slechts gelden binnen de publieke sector. Voor de publieke sector blijven de artikelen 9:30 tot en met 9:34 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (klachtbehandeling). Binnen de publieke sector geldt een inlichtingen- en verschijningsplicht. Aan het Huis dienen de gevraagde stukken te worden verschaft. In afwijking van artikel 9:31, vierde lid, kan het geven van inlichtingen of het overleggen van stukken worden geweigerd indien het inlichtingen en bescheiden betreft waarvan het verstrekken in strijd is met het belang van de nationale veiligheid, dan wel een schending van een beroepsgeheim of wettelijk voorschrift met zich mee brengt.

Tevens is het mogelijk om het Huis mede te delen dat uitsluitend het Huis kennis mag nemen van de inlichtingen en de stukken. Anders dan in artikel 9:31, van de Algemene wet bestuursrecht, is deze mogelijkheid beperkt tot het belang van de nationale veiligheid, de schending van een ambtsgeheim of een wettelijk voorschrift. Deze mogelijkheid dient met dezelfde terughoudendheid als in het klachtrecht te worden toegepast. Zo zal hieraan in ieder geval geen toepassing kunnen worden gegeven als de betreffende informatie op grond van de Wob openbaar is. Een algemene geheimhoudingsbepaling als in artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht is onvoldoende om een beroep te doen op deze mogelijkheid, omdat de met die bepaling te beschermen belangen onvoldoende concreet zijn afgebakend. Ten slotte kan het Huis binnen de publieke sector een onderzoek ter plaatse instellen. Daarbij heeft het Huis toegang tot elke plaats, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner. Voor de private sector is er geen bevoegdheid tot binnentreden.

De vraag kan zich voordoen of sprake van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht bij een beslissing van de afdeling onderzoek of het geven van inlichtingen of het overleggen van stukken kan worden geweigerd en of een beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is. Het oordeel van de afdeling onderzoek of het geven van inlichtingen of het overleggen van stukken kan worden geweigerd en of een beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is, heeft als rechtsgevolg dat de verplichting tot het geven van die stukken of die inlichtingen vervalft. Daarmee is het een besluit. De indieners zijn van oordeel dat tegen dit oordeel geen bezwaar en beroep dient te worden opengesteld, omdat dat zou leiden tot onnodige juridisering en vertraging van het onderzoek door het Huis, te meer nu dat onderzoek zelf niet leidt tot een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Daarom wordt in artikel 19d deze beslissing opgenomen in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht.

In artikel 16 wordt voorts aangesloten bij de artikelen 14 en 15 van de Wet Nationale ombudsman ten aanzien van de onderzoeksbevoegdheden. Hierdoor heeft het Huis de bevoegdheid om tijdens het onderzoek te bevelen dat personen die, hoewel wettelijk opgeroepen, niet zijn verschenen, door de openbare macht voor hem worden gebracht om aan hun verplichtingen te voldoen. Onze Ministers kunnen tijdens het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, aan de afdeling onderzoek het betreden van bepaalde plaatsen verbieden, indien dit naar hun oordeel de veiligheid van de staat zou schaden.

Het Huis kan ten behoeve van het onderzoek deskundigen, tolken en getuigen (onder ede) oproepen. Aan de opgeroepen verzoekers, getuigen, deskundigen en tolken wordt een vergoeding toegekend.

Onderdeel P

In paragraaf 4b worden de onderzoeksbevoegdheden geregeld voor de private sector. Het betreft alle werkgevers die niet onder paragraaf 4a vallen.

De plicht om inlichtingen te verschaffen (en met het oog daarop voor de afdeling onderzoek te verschijnen) geldt 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 in dit artikel vastgelegde 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. De beslissing van de afdeling onderzoek of het geven van inlichtingen of het overleggen van stukken tijdens het onderzoek kan worden geweigerd wordt net zoals voor de publieke sector uitgezonderd van bezwaar en beroep.

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.

In tegenstelling tot de publieke sector, hebben onderzoekers binnen de private sector niet de bevoegdheid om een onderzoek ter plaatse in te stellen, waarbij toegang is tot elke plaats. De onderzoeksbevoegdheden beperken zich tot het verplicht geven van inlichtingen of overleggen van stukken.

Onderdeel Q

In artikel 17 is aangesloten bij de procedure van het klachtrecht in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Tevens zijn de onderdelen waaruit het rapport in ieder geval dient te bestaan vastgelegd. Hiervoor is aangesloten bij de rijkswet onderzoeksraad voor veiligheid.

In dit artikel wordt voorgesteld te regelen dat het Huis ervoor zorgt dat het verslag openbaar wordt gemaakt. Daarnaast verstrekt het Huis geen informatie in die gevallen die in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur worden genoemd, bijvoorbeeld informatie die de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden of indien het bedrijfs- en fabricagegegevens betreft.

Onzekerheid over de openbaarheid van de melding kan leiden tot terughoudendheid bij het doen van een melding wegens een misstand. In het wetsvoorstel is bepaald dat alle gegevens met betrekking tot het onderzoek (dit omvat ook de concepten van het rapport) niet openbaar zijn, behalve de gegevens die in het openbare onderzoeksrapport van de afdeling onderzoek worden opgenomen.

Onderdeel R

Om niet telkens ad hoc te moeten afspreken hoe de samenwerking en afstemming zal plaatsvinden, wordt voorzien in een samenwerkingsprotocol tussen het Huis voor klokkenluiders en het Openbaar Ministerie voor zowel de adviesfase als de onderzoeksfase. Hiermee komen de indieners tegemoet aan opmerkingen van een aantal fracties tijdens de parlementaire behandeling. De afspraken in een samenwerkingsprotocol kunnen bijvoorbeeld gaan over:

- de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld over lopende onderzoeken;
- de wijze waarop door het Huis in daarvoor in aanmerking komende gevallen aangifte van een strafbaar feit wordt gedaan;
- hoe wordt omgegaan met documenten die van belang zijn voor de onderzoeken en het horen van personen. Hierbij valt te denken aan afspraken over gegevens of inlichtingen van de werknemer of werkgever die niet kunnen dienen als grondslag voor of ten behoeve van een opsporingsonderzoek of in een strafrechtelijke procedure als bewijs kunnen worden gebruikt.

Het belangrijkste verschil tussen het strafrechtelijk onderzoek door het Openbaar Ministerie en het onderzoek van het Huis voor klokkenluiders is gelegen in de doelstelling waarmee beide instanties onderzoek verrichten. Het strafrechtelijk onderzoek is gericht op vergaren van bewijs van eventueel gepleegd strafbaar feit en – in het verlengde daarvan – op de schuld van de verdachte, terwijl het onderzoek van het Huis zich enkel richt op de vraag of er sprake is van een misstand. Dit onderzoek gaat niet in op de schuldvraag. Het Huis beoordeelt evenmin of sprake is van een strafbaar feit. Dit laatste neemt niet weg dat de uitkomsten van het onderzoek van het Huis naar een misstand in bepaalde gevallen ook moeten kunnen leiden tot de instelling van een strafrechtelijk onderzoek. Op deze wijze wordt voorkomen dat een ernstige misstand, waarbij bijvoorbeeld een grote inbreuk op de integriteit van de overheid heeft plaatsgevonden, (fraude of omkoping) verstoken zou blijven van een passende strafrechtelijke reactie.

In artikel 17b is de mogelijkheid opgenomen om ter bevordering van coördinatie en overleg tevens samenwerkingsprotocollen te kunnen sluiten met bestuursorganen of diensten die zijn belast met het toezicht

op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Hierdoor is er het niet alleen mogelijk om met inspecties protocollen te sluiten, maar ook met toezichthouders.

Er wordt een paragraaf ingevoegd over het vervolg op de aanbevelingen. Naast de verplichting voor de werkgever op grond van artikel 17, zesde lid, om binnen een redelijke termijn aan de het Huis mee te delen op welke wijze aan de aanbeveling gevolg zal worden gegeven, is bepaald dat er ook een vervolg plaats kan vinden naar aanleiding van de aanbevelingen. Het Huis dient de Tweede Kamer jaarlijks te informeren omtrent de aanbevelingen en het vervolg dat daaraan is gegeven. Tevens is het Huis bevoegd een onderzoek in te stellen naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van aanbevelingen die de afdeling onderzoek in eerder onderzoek heeft gedaan.

Onderdelen S en T

De in artikel 18 opgenomen wijziging van artikel 7:628, achtste lid, van het Burgerlijk Wetboek komt te vervallen omdat deze situatie wordt gedekt door het algemene benadelingsverbod zoals voorgesteld in artikel 7:658c van het Burgerlijk Wetboek. Hierdoor behoudt de werknemer het recht op het naar tijdruimte vastgestelde loon indien hij de overeengekomen arbeid niet heeft verricht door een verstoorde verhouding met die werkgever als gevolg van het te goeder trouw en naar behoren melden van een vermoeden van een misstand.

De ambtenaar wordt thans op grond van de Ambtenarenwet beschermd tegen benadeling als gevolg van het melden van een vermoeden van een misstand, indien de ambtenaar te goeder trouw melding doet volgens de daartoe vastgestelde procedure in het «Besluit melden vermoeden van een misstand bij Rijk en Politie». Dit thans in de Ambtenarenwet opgenomen benadelingsverbod wordt in dit wetsvoorstel verruimd door ook rechtsbescherming te geven aan de ambtenaar die direct een melding doet bij het Huis of bij een daartoe bevoegde instantie (bijvoorbeeld een toezichthoudende instantie), indien sprake is van een melding te goeder trouw en naar behoren. Een gelijkkluidende bepaling wordt voorgesteld voor de Politiewet 2012 en de Militaire ambtenarenwet 1931.

In het Burgerlijk wetboek wordt voor de rechtsbescherming verwezen naar de Wet Huis voor klokkenluiders voor wat betreft het begrip «vermoeden van een misstand». Een werkgever in de private sector mag een werknemer niet benadelen als gevolg het te goeder trouw en naar behoren melden van een vermoeden van een misstand tijdens en na de behandeling van deze melding bij de werkgever of de daartoe bevoegde instantie.

De rechtsbescherming kan worden ingeroepen bij melding van een vermoeden van een misstand in de volgende vormen:

- Intern bij de werkgever volgens de daartoe voorgeschreven meldingsprocedure of, bij gebreke daaraan, intern bij de werkgever;
- Bij een in de interne procedure genoemde externe organisatie (zie artikel 2, tweede lid onder f);
- Extern bij de politie, een inspectie, een toezichthouder of bij het Huis voor klokkenluiders.

Wil de werknemer zich kunnen beroepen op het benadelingsverbod, dan dient de werknemer aan een aantal eisen te voldoen. In de eerste plaats dient sprake te zijn van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand. En vervolgens dient de werknemer de melding van een vermoeden van een misstand «te goeder trouw en naar behoren» te

hebben gedaan. De werknemer dient in procedureel en materieel opzicht zorgvuldig te handelen. Voor de private sector kan deze norm ingekleurd worden door onder andere de Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen van de Stichting van de Arbeid. Volgens de Verklaring is van procedureel zorgvuldig handelen sprake indien:

- de (potentiële) klokkenluider de desbetreffende feiten eerst intern aan de orde heeft gesteld, zo nodig tot op het hoogste niveau, tenzij dat in redelijkheid niet van hem kon worden gevergd of strijdig is met het maatschappelijk belang;
- de klokkenluider, indien interne melding niet tot correctieve actie leidt of er sprake is van een situatie waarin volgens de procedure ook extern gemeld kan worden, de feiten op een passende en evenredige wijze extern bekendmaakt.

Van materieel zorgvuldig handelen is sprake indien:

- de (potentiële) klokkenluider een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden heeft dat de desbetreffende feiten juist zijn;
- met de (interne) bekendmaking een maatschappelijk belang in het geding is, dan wel kan zijn;
- het belang van externe bekendmaking in maatschappelijk opzicht prevaleert boven het belang van de werkgever bij geheimhouding.

Voorts wordt de arbeidsrechtelijke bescherming van de werknemer die te goeder trouw en zorgvuldig melding maakt van een vermoeden van een misstand concreet ingevuld in de jurisprudentie. Deze wordt mede bepaald door de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens).

De duur van het benadelingsverbod

De werkgever mag de werknemer die te goeder trouw en naar behoren de bij hem levende vermoedens van misstanden meldt, niet benadelen als gevolg van het melden van die vermoedens, tijdens en na de behandeling van deze melding. Hierdoor is de werknemer tijdens het onderzoek door het Huis beschermd. De rechtsbescherming is echter niet gekoppeld aan de periode van het onderzoek bij het Huis, maar strekt zich uit over een langere periode. Het verbod is niet aan een concreet tijdvak gebonden. De woorden «tijdens en na» duiden op een ruime benadering in de tijd.

De omvang van het benadelingsverbod

Ontslag wordt gezien als de ernstigste vorm van benadeling van de werknemer. In de verschillende regelingen voor ambtenaren, zoals het «Besluit melden vermoeden van een misstand bij Rijk en Politie» wordt nader uitgewerkt wat verstaan moet worden onder een besluit met nadelige gevolgen. Zonder uitpuddend te zijn, volgt hieronder een opsomming van mogelijke benadelingshandelingen:

- Het verlenen van ontslag anders dan op eigen verzoek
- Het tussentijds beëindigen of het niet verlengen van een tijdelijke arbeidsovereenkomst wanneer die verlenging overigens in de rede zou hebben gelegen
- Het overplaatsen of het weigeren van een verzoek daartoe
- Het treffen van een ordemaatregel
- Het onthouden van salarisverhoging
- Het onthouden van promotiekansen
- Het afwijzen van verlof

Tevens wordt de samenloop met het bij geleidende brief van 3 november 2010 ingediende voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren) (32 550) geregeld.

Onderdeel U

Naast de verplichting voor de werkgever om een interne procedure vast te stellen in artikel 2, is tevens een wijziging opgenomen van artikel 27 van de Wet op de ondernemingsraden, waardoor de ondernemer de instemming behoeft van de ondernemingsraad voor elk door hem voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van de interne procedure voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand.

Tevens wordt de samenloop geregeld met het bij geleidende brief van 5 juli 2012 aanhangig gemaakte voorstel van wet van de leden Voortman en Schouw houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid) (33 328).

Tot slot worden de beslissingen op grond van de artikelen 16 en 16c opgenomen in artikel 1 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Onderdeel W

In dit artikel wordt een delegatiegrondslag voorgesteld om het mogelijk te maken nadere regels te stellen over de uitvoering van de taken van het Huis. Voor deze algemene maatregel van bestuur wordt een voorhangprocedure voorgeschreven.

Van Raak
Fokke
Schouw
Segers
Ouwehand
Klein