

**Ontwerpbesluit van ..... 2016 houdende vaststelling van een nieuw besluit voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie inzake het melden van vermoedens van misstanden in verband met de Wet Huis voor klokkenluiders (Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie)**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op voordracht van Onze Minister voor Wonen en Rijksdienst, mede namens Onze Minister van Buitenlandse Zaken, Onze Minister van Veiligheid en Justitie en Onze Minister van Defensie, van..... 2016, nr. Directie Constitutionele Zaken Wetgeving,;

Gelet op artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wet Huis voor klokkenluiders, de artikelen 125, eerste lid, onder j, 125quinquies, eerste lid, onder f, en 134, eerste lid, van de Ambtenarenwet, artikel 47, eerste lid, van de Politiewet 2012 en de artikelen 12, onder o, en 12quater, eerste lid, onder f, van de Militaire Ambtenarenwet 1931;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ... 2016, nr. ...);  
Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Wonen en Rijksdienst van ... 2016, nr. ..., Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

**HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN**

**Artikel 1**

1. In dit besluit wordt verstaan onder:
  - a. ambtenaar: de ambtenaar in de zin van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, het Ambtenarenreglement Staten-Generaal, het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken, het Besluit algemene rechtspositie politie, het Besluit rechtspositie vrijwillige politie, het Algemeen militair ambtenarenreglement of het Burgerlijk ambtenarenreglement defensie;
  - b. ambtelijke organisatie: een ambtelijke dienst van de sector Rijk, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder e, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, de Hoge Raad, het Ministerie van Defensie met inbegrip van de daaronder ressorterende diensten en instellingen, de politie, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Politiewet 2012, de rijksrecherche of het Landelijk selectie- en opleidingsinstituut politie, Politie onderwijs- en kenniscentrum;
  - c. bevoegd gezag: het tot aanstelling bevoegde gezag in de zin van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, het Ambtenarenreglement Staten-Generaal, het Reglement dienst Buitenlandse Zaken, het Besluit algemene rechtspositie politie, het Besluit rechtspositie vrijwillige politie, het Algemeen militair ambtenarenreglement en het Burgerlijk ambtenarenreglement defensie;
  - d. hoogste leidinggevende: de ambtenaar die de hoogste zeggenschap uitoefent bij de leiding van de arbeid in de ambtelijke organisatie;
  - e. melder: de ambtenaar, de gewezen ambtenaar en degene die anderszins arbeid verricht of heeft verricht bij een ambtelijke organisatie die een vermoeden van een misstand meldt overeenkomstig hoofdstuk 2 van dit besluit;
  - f. melding: de melding van een vermoeden van een misstand door een melder.
2. In dit besluit worden onder ambtenaren mede verstaan:
  - a. gewezen ambtenaren;
  - b. degenen die anderszins arbeid verrichten of hebben verricht bij een ambtelijke organisatie.

## **Artikel 2**

1. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat een melder als gevolg van het te goeder trouw en naar behoren melden van een vermoeden van een misstand of een vertrouwenspersoon integriteit vanwege diens functie als vertrouwenspersoon integriteit bij de uitoefening van zijn functie geen nadelige gevolgen ondervindt tijdens en na de behandeling van de melding.
2. Ten aanzien van een melder die anderszins arbeid verricht of heeft verricht bij een ambtelijke organisatie wordt als gevolg van het te goeder trouw en naar behoren melden van een vermoeden van een misstand geen beslissing genomen of handeling verricht met nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie tijdens en na de behandeling van deze melding bij het bevoegd gezag, een andere werkgever, de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders of een andere daartoe bevoegde instantie.
3. Ten aanzien van een vertrouwenspersoon integriteit of een gewezen vertrouwenspersoon integriteit wordt vanwege de uitoefening van zijn taken op basis van dit besluit geen beslissing genomen of handeling verricht met nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie.

## **HOOFDSTUK 2. PROCEDURE VOOR HET MELDEN VAN EEN MISSTAND**

### *§ 1. Algemene bepalingen*

## **Artikel 3**

1. Het bevoegd gezag wijst een of meer vertrouwenspersonen integriteit aan bij de ambtelijke organisatie.
2. De vertrouwenspersoon integriteit heeft in elk geval tot taak:
  - a. een ambtenaar op diens verzoek te adviseren over het omgaan met een vermoeden van een misstand; en
  - b. de hoogste leidinggevende te informeren over een melding.

## **Artikel 4**

1. Een ambtenaar doet een melding bij zijn direct leidinggevende, bij een hogere leidinggevende, bij een daartoe ingericht organisatieonderdeel of bij een vertrouwenspersoon integriteit. Indien dit niet in redelijkheid van hem kan worden gevraagd, kan hij rechtstreeks een melding doen bij de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders of een andere daartoe bevoegde instantie.
2. Een melding over een andere organisatie doet een ambtenaar bij een leidinggevende of bij een vertrouwenspersoon van die organisatie of, indien dit in redelijkheid niet van hem kan worden gevraagd, rechtstreeks bij de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders of een andere daartoe bevoegde instantie.

## **Artikel 5**

Een ambtenaar kan een krachtens artikel 3, eerste lid, aangewezen vertrouwenspersoon integriteit in vertrouwen raadplegen over een vermoeden van een misstand.

### *§ 2. De interne procedure*

## **Artikel 6**

De vertrouwenspersoon integriteit maakt de identiteit van de melder niet bekend zonder schriftelijke instemming van de melder.

## **Artikel 7**

Degene bij wie een melding is gedaan, stelt de hoogste leidinggevende onverwijld in kennis van de melding en de datum waarop deze is ontvangen.

## **Artikel 8**

Diegenen die betrokken zijn bij de behandeling van de melding gaan vertrouwelijk met de identiteit van de melder om.

## **Artikel 9**

De hoogste leidinggevende bevestigt de ontvangst van de melding schriftelijk aan de melder, al dan niet via de vertrouwenspersoon integriteit, en informeert de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft over de melding, tenzij daardoor een onderzoeksbelang of een belang van de melder onnodig of onevenredig kan worden geschaad.

## **Artikel 10**

1. Het bevoegd gezag stelt onverwijld een onderzoek in naar het vermoeden van een misstand, tenzij:
  - a. het vermoeden van een misstand kennelijk ongegrond is;
  - b. de melding kennelijk onredelijk laat is gedaan.
2. Het bevoegd gezag meldt het achterwege laten van een onderzoek en van de verdere behandeling van de melding zo spoedig mogelijk schriftelijk en gemotiveerd aan de melder, al dan niet via de vertrouwenspersoon integriteit, alsmede aan de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft, indien deze op de hoogte zijn gebracht van de melding.
3. Bij de kennisgeving, bedoeld in het tweede lid, wordt mededeling gedaan van de mogelijkheid het vermoeden van een misstand te melden bij de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders of een andere daartoe bevoegde instantie.
4. Het onderzoek wordt niet verricht door een persoon die mogelijk betrokken is of is geweest bij de vermoedelijke misstand of op onvoldoende afstand staat van de te onderzoeken kwestie of personen.

## **Artikel 11**

1. Het bevoegd gezag stelt de melder, al dan niet via de vertrouwenspersoon integriteit, binnen twaalf weken na de melding schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek, het oordeel daarover en de eventuele consequenties die daaraan worden verbonden.
2. Als niet binnen twaalf weken toepassing kan worden gegeven aan het eerste lid, wordt de melder, al dan niet via de vertrouwenspersoon integriteit, voordat deze termijn verlopen is daarvan schriftelijk en gemotiveerd op de hoogte gesteld. Daarbij wordt de termijn aangegeven waarbinnen de melder, al dan niet via de vertrouwenspersoon integriteit, een kennisgeving als bedoeld in het eerste lid ontvangt.
3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft, tenzij daardoor een onderzoeksbelang kan worden geschaad.
4. Bij de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, wordt mededeling gedaan van de mogelijkheid het vermoeden van een misstand te melden bij de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders of een andere daartoe bevoegde instantie.

## **Artikel 12**

1. Indien de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders aan het bevoegd gezag in haar rapport een aanbeveling doet als bedoeld in artikel 17, tweede lid, onder c, van de Wet Huis voor klokkenluiders, stelt het bevoegd gezag de melder, al dan niet via de vertrouwenspersoon integriteit, en de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft, uiterlijk binnen twaalf weken na openbaarmaking van het rapport schriftelijk in kennis van zijn standpunt dienaangaande en de eventuele consequenties die het daaraan verbindt.
2. Als het standpunt en de consequenties afwijken van de aanbeveling, vermeldt het bevoegd gezag de reden voor de afwijking.

### **HOOFDSTUK 3. FINANCIËLE TEGEMOETKOMING**

#### **Artikel 13**

1. De melder, de vertrouwenspersoon integriteit of de gewezen vertrouwenspersoon integriteit, die bezwaar maakt of een gerechtelijke procedure instelt, kan aanspraak maken op een tegemoetkoming in de kosten van die procedure, op voorwaarde dat:
  - a. de procedure is gericht tegen een gestelde benadeling als gevolg van een melding dan wel de procedure is gericht tegen een gestelde benadeling van de vertrouwenspersoon integriteit of de gewezen vertrouwenspersoon integriteit als gevolg van de uitoefening van zijn functie als vertrouwenspersoon integriteit;
  - b. de benadeling, bedoeld in onderdeel a, heeft plaatsgevonden binnen vijf jaar nadat het bevoegd gezag kennis heeft gegeven van de bevindingen en het oordeel, bedoeld in artikel 10, eerste lid, of binnen vijf jaar na openbaarmaking van een rapport als bedoeld in artikel 17 van de Wet Huis voor klokkenluiders door de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders, dan wel binnen vijf jaar nadat de melding anderszins is afgehandeld.
2. De melder, de vertrouwenspersoon integriteit of de gewezen vertrouwenspersoon integriteit die zijn zienswijze naar voren brengt met betrekking tot een voorgenomen beslissing of handeling die naar zijn oordeel een benadeling inhoudt als gevolg van een melding of van de uitoefening van zijn functie als vertrouwenspersoon integriteit, kan aanspraak maken op een tegemoetkoming in de kosten, indien:
  - a. het voornemen is kenbaar gemaakt binnen de in het eerste lid, onder b, genoemde termijn, en
  - b. in de zienswijze naar voren wordt gebracht dat de voorgenomen beslissing of handeling het gevolg is van de melding of van de uitoefening van zijn functie als vertrouwenspersoon integriteit.
3. De melder, de vertrouwenspersoon integriteit, of de gewezen vertrouwenspersoon integriteit richt een verzoek om een tegemoetkoming aan het bevoegd gezag.
4. Aanspraak op een tegemoetkoming bestaat alleen voor zover in verband met de in het eerste en tweede lid bedoelde procedures daadwerkelijk kosten worden of zijn gemaakt met betrekking tot door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

#### **Artikel 14**

1. De tegemoetkoming voor iedere afzonderlijke procedure, bedoeld in artikel 12, eerste en tweede lid, is gelijk aan tweemaal het bedrag, genoemd in onderdeel B1 van de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht.
2. Artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 15**

1. Het bevoegd gezag beslist binnen zes weken op het verzoek.
2. Het bevoegd gezag kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

## **Artikel 16**

Degene aan wie een tegemoetkoming is toegekend, kan worden verplicht tot terugbetaling, indien hij de procedure waarop de tegemoetkoming betrekking heeft voortijdig staakt. Deze verplichting geldt niet, indien het staken van de procedure direct voortvloeit uit de intrekking door het bevoegd gezag van de beslissing of het herzien van de handeling, waartegen de procedure is gericht.

## **Artikel 17**

1. Als een beslissing of handeling of een voorgenomen beslissing of handeling waarvoor op grond van artikel 12 aanspraak bestaat op een tegemoetkoming in de kosten van de procedures, in de bezwaarprocedure of zienswijzeprocedure wordt herroepen wegens een aan het bevoegd gezag te wijten onrechtmatigheid of de bestreden beslissing of handeling als gevolg van een uitspraak van de rechter die onherroepelijk is geworden wordt vernietigd, waarbij de rechtsgevolgen niet in stand worden gelaten, vergoedt het bevoegd gezag voor iedere afzonderlijke procedure aan de melder, de vertrouwenspersoon integriteit of de gewezen vertrouwenspersoon integriteit alle daadwerkelijk en in redelijkheid door hem gemaakte kosten als bedoeld in artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht, met dien verstande dat:
  - a. de vergoeding wordt toegekend zonder toepassing van het tariefsysteem in voornoemd besluit;
  - b. de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand worden vergoed voor een bedrag van ten hoogste € 250 per uur tot een bedrag van ten hoogste € 6000, beide bedragen exclusief BTW en kantoorkosten;
  - c. aan de betrokkene toegekende bedragen waarop hij op grond van een ander wettelijk voorschrift of een uitspraak van een gerechtelijke instantie aanspraak heeft in verband met de vergoeding van kosten als bedoeld in dit artikel, in aftrek worden gebracht op de vergoeding.
2. De in het eerste lid genoemde bedragen worden per 1 januari van elk jaar bij ministeriële regeling gewijzigd aan de hand van de consumentenprijsindex, geldend voor de maand september van het voorafgaande jaar.

## **HOOFDSTUK 4. OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN**

### **Artikel 18**

1. Het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie wordt ingetrokken, met uitzondering van hoofdstuk 2, dat vervalt op 1 april 2017.
2. Op een melding ingediend bij de Commissie integriteit overheid voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit blijft hetgeen ter zake was bepaald in het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie van toepassing.

### **Artikel 19**

Hoofdstuk 11a, paragraaf 2, van het Algemeen militair ambtenarenreglement vervalt.

### **Artikel 20**

Hoofdstuk 7a, paragraaf 2, van het Burgerlijk ambtenarenreglement defensie vervalt.

### **Artikel 21**

Onze Minister voor Wonen en Rijksdienst zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van dit besluit aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit in de praktijk.

**Artikel 22**

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2017.

**Artikel 23**

Dit besluit wordt aangehaald als: Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage,.....2016

Willem-Alexander

## NOTA VAN TOELICHTING

### Algemeen

Met ingang van 1 juli 2016 is de Wet Huis voor klokkenluiders in werking getreden.<sup>1</sup>

De Wet Huis voor klokkenluiders verplicht werkgevers (publiek en privaat) bij wie in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn, een procedure vast te stellen voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand binnen hun organisatie. Artikel 2, tweede lid, van de Wet Huis voor klokkenluiders noemt vijf elementen waaraan deze interne procedureregeling van werkgevers minimaal moet voldoen. De sectoren Rijk, Politie en Defensie zijn (evenals de sectoren Gemeenten, Provincies en Waterschappen) al sinds 2003 verplicht om een regeling vast te stellen omtrent het melden van vermoedens van misstanden.<sup>2</sup> Daartoe was voor de sectoren Rijk en Politie het 'Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie' (hierna ook: het Besluit) vastgesteld. Dit Besluit behoeft op een aantal punten aanpassing in verband met de nieuwe Wet Huis voor klokkenluiders. Meest opvallende punt hierbij is de opheffing van de Commissie integriteit overheid, die al sinds oktober 2012 werkzaam is onder de naam Onderzoeksraad integriteit overheid (OIO). De OIO onderzocht meldingen van vermoedens van misstanden bij Rijk, Politie, Defensie, Provincies, aangesloten Gemeenten en Waterschappen. De taken van dit externe meldpunt voor de publieke sector worden overgenomen door de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders. De OIO, die zijn rechtsbasis heeft in het Besluit, wordt thans opgeheven en heeft derhalve geen zelfstandige betekenis meer .

Er is gekozen voor vervanging van het Besluit door een nieuw besluit. Belangrijke overweging daarbij is dat de benodigde wijzigingen in de bestaande regeling de leesbaarheid en de begrijpelijkheid van het Besluit niet ten goede zouden komen. Vooral door het 'opgaan' van de Commissie integriteit overheid (lees: OIO) in het nieuwe Huis voor klokkenluiders, zouden er bij aanpassing van het bestaande Besluit flinke gaten vallen in de regeling, doordat een deel van het Besluit zou komen te vervallen. Daar komt bij dat uit het evaluatierapport uit 2014 'Veilig misstanden melden op het werk' van bureau Berenschot (waarin onder meer het Besluit is geëvalueerd) bleek dat het Besluit effectief is in de zin dat veel publieke werknemers weten dat hun organisatie een vertrouwenspersoon integriteit heeft. Maar de evaluatie liet ook zien dat het Besluit weinig houvast biedt voor bescherming van klokkenluiders.<sup>3</sup> Hier is volgens de regering nog winst te boeken. De meeste winst valt te behalen door maatregelen te treffen aan de zogenaamde 'voorkant'. Goede en regelmatige informatieverstrekking en voorlichting aan medewerkers maken hiervan onderdeel uit.<sup>4</sup> Een nieuwe interne klokkenluidersregeling die goed aansluit op de Wet Huis voor klokkenluiders en die ook de term 'klokkenluidersregeling' in de citeertitel krijgt, kan hieraan mede bijdragen.

De sector Defensie heeft besloten bij deze nieuwe regeling voor de sectoren Rijk en Politie aan te sluiten. Als citeertitel van de nieuwe regeling voor deze drie overheidssectoren is gekozen voor: Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie.

#### *Ruim werknemersbegrip*

De Wet Huis voor klokkenluiders definieert de werknemer als degene die krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid verricht of heeft

---

<sup>1</sup> Besluit van 22 april 2016, *Stb.* 2016, 196. Bij Wet van 14 april 2016 is de Wet Huis voor klokkenluiders vastgesteld (*Stb.* 147). Eveneens bij Wet van 14 april 2016 (novelle) is deze wet gewijzigd (*Stb.* 148).

<sup>2</sup> Bij wet van 23 januari 2003 tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit is aan de Ambtenarenwet, de Militaire Ambtenarenwet 1931 en de Politiewet 1993 de opdracht toegevoegd om procedurevoorschriften vast te stellen met betrekking tot het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden, *Stb.* 2003, 60.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 33 258, nr. 29. Zie in het bijzonder blz. 10-11 van het rapport dat een bijlage bij dit Kamerstuk is.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 33 258, nr. 31.

verricht, dan wel degene die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verricht of heeft verricht. Deze wet definieert *de werkgever* als degene die krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid laat verrichten of heeft laten verrichten dan wel degene die anders dan uit dienstbetrekking arbeid laat verrichten of heeft laten verrichten. Het ruime werknemersbegrip impliceert dat ook niet-ambtenaren, zoals zelfstandigen zonder personeel (hierna: zzp'ers), zij die anderszins werkzaam zijn op basis van een inhuurcontract, uitzendkrachten, stagiairs en vrijwilligers toegang hebben tot de afdeling advies en de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders. Logische consequentie hiervan is dat deze categorieën werkenden ook toegang krijgen tot de interne klokkenluidersregeling van het Rijk, Politie en Defensie. Dit nieuwe besluit geldt daarom ook voor deze medewerkers. In de nota van toelichting bij het oude besluit werd al onderkend dat een ruime opvatting van goed werkgeverschap zou rechtvaardigen dat ook voor personen die anders dan als ambtenaar werkzaam zijn binnen de betrokken sectoren, zoals uitzendkrachten en ingehuurde externen (bij overeenkomst) de mogelijkheid zou worden gecreëerd om gebruik te maken van de meldprocedure. De werkingssfeer van het nieuwe besluit omvat hiermee ambtenaren die zijn aangesteld binnen de sectoren Rijk, Politie en Defensie, gewezen ambtenaren binnen de drie sectoren en degenen die *anderszins* arbeid verrichten of hebben verricht bij een ambtelijke organisatie van de betrokken sectoren. Daarmee vallen ook gedetacheerde ambtenaren van bijvoorbeeld gemeenten en provincies onder de regeling, evenals gedetacheerde werknemers.

#### *Definitie vermoeden van een misstand*

De definitie van 'vermoeden van een misstand' in de Wet Huis voor klokkenluiders is mede ontleend aan de definitie zoals opgenomen in het ingetrokken Besluit en de definitie in de voorbeeldprocedure van de Stichting van de Arbeid, die onderdeel is van de Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen.<sup>5</sup> De reden van de 'samensmelting' van beide definities is dat de Wet Huis voor klokkenluiders zowel van toepassing is in de publieke als de private sector. Hierbij doet het begrip 'maatschappelijk belang' zijn intrede: het maatschappelijk belang moet in het geding zijn bij de schending van een wettelijk voorschrift etc. In dit nieuwe besluit is geen definitie van 'vermoeden van een misstand' opgenomen. De definitie uit de Wet Huis voor klokkenluiders (die ook geldt voor de op die wet berustende bepalingen) geldt onverkort en dekt volledig wat daaronder bij de rijksoverheid, Politie en Defensie wordt verstaan. Deze definitie luidt als volgt:

"het vermoeden van een werknemer, dat binnen de organisatie waarin hij werkt of heeft gewerkt of bij een andere organisatie indien hij door zijn werkzaamheden met die organisatie in aanraking is gekomen, sprake is van een misstand voor zover:

- 1°. het vermoeden gebaseerd is op redelijke gronden, die voortvloeien uit de kennis die de werknemer bij zijn werkgever heeft opgedaan of voortvloeien uit de kennis die de werknemer heeft gekregen door zijn werkzaamheden bij een ander bedrijf of een andere organisatie, en
- 2°. het maatschappelijk belang in het geding is bij de schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, 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."

De definitie uit het ingetrokken Besluit wekt enigszins af van de definitie in de Wet Huis voor klokkenluiders. De indruk zou kunnen ontstaan dat de nieuwe wet een zwaardere definitie kent en daarmee een wat hogere drempel opwerpt. Dit wordt echter niet beoogd. De definitie uit de Wet Huis voor klokkenluiders sluit aan bij de gangbare opvattingen over wanneer er sprake is van een vermoeden van een misstand en behoeft derhalve geen nadere uitwerking in dit besluit.

---

<sup>5</sup> Stichting van de Arbeid, Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen, 3 maart 2010, publicatienr. 1/10.

Daar waar men in de private sector/het bedrijfsleven over maatschappelijk belang spreekt, wordt in de publieke sector gesproken over algemeen belang of publiek belang. Het element 'algemeen belang' was (al) verdisconteerd in de definitie van 'vermoeden van een misstand' in de regeling voor Rijk en Politie en behoefde daarom niet te worden geëxpliciteerd: als sprake was van een 'vermoeden van een misstand' conform de definitie, was daarmee het algemeen belang/publieke belang (nu: het maatschappelijk belang) een gegeven en per definitie in het geding. De in dit besluit vervatte betrekkelijk zware procedure is bedoeld voor het aan de orde stellen van vermoedens van misstanden die van voldoende gewicht zijn en niet voor (vermoedens van) schendingen van lichte aard. Dit vloeit al voort uit het woord misstand dat gelijk staat aan 'wantoestand' of 'maatschappelijk onrecht'. Het vermoeden moet op 'redelijke gronden' zijn gebaseerd. Als direct duidelijk is dat daarvan geen sprake is en de melding daarmee kennelijk ongegrond is, is nadere inhoudelijke behandeling of onderzoek niet opportuun (artikel 9, eerste lid onder a). Voor wat betreft de passage 'een gevaar voor de volksgezondheid, een gevaar voor de veiligheid van personen' in de wettelijke definitie van een 'vermoeden van een misstand' is het volgende van belang. Gevaarstelling die een wettelijke rechtvaardiging heeft, zoals de uitzending van militairen naar risicogebieden, of voortvloeit uit de functie, zoals voor brandweer en politie geldt, kan vanzelfsprekend niet als een misstand worden gekwalificeerd. Van een misstand kan bijvoorbeeld wel sprake zijn als bij de bedrijfsvoering milieuvorschriften worden overtreden met een gevaar voor de aantasting van het milieu of als structurele gebreken in de inspectie van risico-objecten gevaren opleveren voor de veiligheid van personen.

Bij een gevaar voor het niet goed functioneren van een openbare dienst kan aan het volgende worden gedacht. Het gaat hierbij uitdrukkelijk niet om eventuele tekortkomingen in het primaire functioneren van een ambtenaar, zoals structureel te laat komen, de kantjes ervan af lopen, het maken van kopieën voor privé-doeleinden en dergelijke; deze tekortkomingen dienen langs andere wegen te worden gecorrigeerd. De omschrijving doelt op een tekortschieten in de wijze van functioneren die de integriteit van – een deel van – de organisatie als zodanig in gevaar kan brengen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan (grootschalige) fraude (op zichzelf tevens een schending van wettelijke voorschriften) of het bewust achterhouden van belangrijke informatie of bewust verkeerde informatie verschaffen.

De procedure is niet bestemd voor acties ingegeven door gewetensbezwaren, zoals kritiek op politieke beleidskeuzes of om te ageren tegen (voorgenomen) wetten. Ook is deze procedure niet bestemd voor het melden van verhalen van 'horen zeggen'. Ook rechtspositionele conflicten tussen de overheid als werkgever en de ambtenaar als werknemer zijn niet aan te merken als misstanden. Daarvoor bestaan andere procedures en rechtsmiddelen zoals het indienen van een bezwaarschrift en het instellen van beroep bij de bestuursrechter op basis van de Algemene wet bestuursrecht. Het behoort tot de taak van de vertrouwenspersoon integriteit om de ambtenaar die hem om advies vraagt, daarop te wijzen.

### *Rechtsbescherming*

Voor ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet, de Politiewet 2012 en de Militaire Ambtenarenwet 1931 is rechtsbescherming van melders van misstanden al wettelijk geregeld (zie artikel 125quinquies, derde lid, van de Ambtenarenwet, artikel 47, derde lid van de Politiewet 2012 en artikel 12quater, tweede lid, van de Militaire ambtenarenwet 1931). Als gevolg daarvan mag de (politie/militaire) ambtenaar die te goeder trouw en naar behoren een vermoeden van een misstand als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van de Wet Huis voor klokkenluiders meldt, om die reden niet worden benadeeld in zijn rechtspositie tijdens en na de behandeling van deze melding bij het bevoegd gezag of de daartoe bevoegde instantie. Een soortgelijk benadelingsverbod is nu in het besluit opgenomen ten aanzien van een melder die anderszins arbeid verricht of heeft verricht. Het verbod om een (gewezen) vertrouwenspersoon integriteit naar aanleiding van de uitoefening van zijn taken als vertrouwenspersoon in zijn rechtspositie te benadelen stond al in het oude besluit en is in dit besluit opnieuw opgenomen. Hierbij zij aangetekend dat dit benadelingsverbod ruim dient te worden opgevat en zowel ziet op de rol als vertrouwenspersoon integriteit als op de

eventuele 'gewone' functie die de vertrouwenspersoon integriteit daarnaast uitoefent in de betreffende ambtelijke organisatie.

In aanvulling op de (wettelijke) benadelingsverboden is in artikel 2, eerste lid van dit besluit een algemene zorgplicht opgenomen voor het bevoegd gezag om te voorkomen dat een melder behalve rechtspositioneel ook anderszins bij de uitoefening van zijn functie nadelige gevolgen ondervindt naar aanleiding van diens melding. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan corrigerend optreden van de organisatie als blijkt dat de melder door zijn collega's onheus wordt bejegend vanwege de door hem gedane melding. De zorgplicht van het bevoegd gezag geldt voor alle bij de betreffende ambtelijke organisatie werkenden, dus zowel voor (gewezen) ambtenaren, als voor (gewezen) zzp'ers, stagiairs, gedetacheerden, vrijwilligers, enz., mits de melding te goeder trouw en naar behoren is gedaan. Het bevoegd gezag draagt er eveneens zorg voor dat een vertrouwenspersoon integriteit bij de uitoefening van zijn functie geen nadelige gevolgen ondervindt tijdens en na de behandeling van de melding. Zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.

#### *Te goeder trouw en naar behoren melden*

Uiteraard kan een melder alleen voor rechtsbescherming in aanmerking komen als hij te goeder trouw en naar behoren handelt. Dit vloeit ook voort uit de verplichting zich als goed ambtenaar te gedragen (zoals neergelegd in artikel 125ter van de Ambtenarenwet). De memorie van toelichting bij de novelle van de Wet Huis voor klokkenluiders geeft een nadere duiding van wat onder 'te goeder trouw' en 'naar behoren' melden moet worden verstaan.<sup>6</sup> Het gaat erom dat de melder in procedureel en materieel opzicht zorgvuldig moet handelen. Procedureel zorgvuldig handelen houdt in dat de melder eerst intern heeft gemeld, zo nodig tot op het hoogste niveau, tenzij dat in redelijkheid niet van hem gevraagd kan worden. Van materieel zorgvuldig handelen is sprake als de melder een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden heeft dat de desbetreffende feiten juist zijn. Niet te snel mag worden aangenomen dat de melder niet te goeder trouw is. Voorop staat dat een melding te goeder trouw en naar behoren betekent dat de nodige zorgvuldigheid van een melder mag worden verwacht, zodat anderen niet onterecht beschadigd worden.

#### *Adviseur in vertrouwen/vertrouwenspersoon integriteit*

In artikel 2, tweede lid, onder e, van de Wet Huis voor klokkenluiders is de verplichting opgenomen om in de interne procedure voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand vast te leggen dat de werknemer de mogelijkheid heeft om een adviseur in vertrouwen te raadplegen over een vermoeden van een misstand. In de memorie van toelichting (artikelsgewijze toelichting) staat dat de 'adviseur in vertrouwen' uit hoofde van zijn functie een geheimhoudingsplicht heeft. Advies moet kunnen worden ingewonnen bij een daartoe bevoegde persoon of instantie. Dat kan bijvoorbeeld een interne vertrouwenspersoon integriteit zijn, die door het bevoegd gezag als zodanig is aangewezen. Buiten de eigen organisatie valt te denken aan (een adviseur van) de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders, een advocaat, een rechtshulpverlener van een vakbond of een bedrijfsarts.<sup>7</sup>

In de memorie van toelichting bij de Wet Huis voor klokkenluiders is opgenomen dat van de adviseurs van de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders niet wordt 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.<sup>8</sup> Te wijzen valt voorts op de in het verleden met het College van procureurs-generaal gemaakte afspraak om geen informatie op te vragen bij het Adviespunt klokkenluiders. Deze afspraak is door het College van procureurs-generaal bevestigd

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 7, p. 23.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 7, p. 8.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 7, p. 14.

ten aanzien van de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders. Daarmee is duidelijk gemaakt dat de adviesfunctie gediend is met het garanderen van vertrouwelijkheid jegens degene die zich tot de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders wendt. Een adviseur van de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders is exclusief toegerust om potentiële klokkenluiders te kunnen adviseren over vermoedens van misstanden en 'hoe hiermee om te gaan'.

Ter uitvoering van de in de Wet Huis voor klokkenluiders opgenomen verplichting om vast te leggen dat de werknemer de mogelijkheid heeft om een adviseur in vertrouwen te raadplegen over een vermoeden van een misstand is ervoor gekozen om in het besluit te focussen op degene die binnen de organisatie specifiek is toegerust om potentiële klokkenluiders in vertrouwen te adviseren over een vermoeden van een misstand. Dat is de vertrouwenspersoon integriteit die krachtens artikel 3, eerste lid, door het bevoegd gezag is aangewezen. In artikel 5 van het besluit is daarom geregeld dat een ambtenaar een krachtens artikel 3, eerste lid, aangewezen vertrouwenspersoon integriteit in vertrouwen kan raadplegen over een vermoeden van een misstand. Artikel 5 beoogt hiermee duidelijkheid te scheppen voor de ambtenaar die een bij hem levend vermoeden van een misstand vertrouwelijk zou willen bespreken. Niet is beoogd om hiermee andere door hem mogelijk te bewandelen wegen af te snijden. Hieronder wordt de functie van de vertrouwenspersoon integriteit uitgebreider beschreven.

#### *Vertrouwenspersoon integriteit*

De vertrouwenspersoon integriteit kan een belangrijke rol vervullen als 'luisterend oor' en adviseur van de (potentiële) melder van een vermoeden van een misstand. Deze kan bij hem in vertrouwen terecht voor advies en verwijzing. De fase die vooraf gaat aan een eventuele melding wordt apart gemarkeerd door de in het besluit opgenomen mogelijkheid om advies in vertrouwen in te winnen (artikel 5 van het besluit). Belangrijk is ook dat expliciet in het besluit is opgenomen dat de vertrouwenspersoon de identiteit van de melder niet bekend maakt zonder schriftelijke instemming van de melder. Indien de melder zijn identiteit niet wil prijsgeven kan dit door de melding te doen bij de vertrouwenspersoon integriteit. In dat geval zal de vertrouwenspersoon integriteit voor de verdere afwikkeling van de procedure als postbus dienen tussen het bevoegd gezag en de melder. Dit komt tot uitdrukking door de woorden "al dan niet via de vertrouwenspersoon integriteit". Alleen wettelijke (aangifte)verplichtingen kunnen daaraan in de weg staan.

De vertrouwenspersoon kan dus alleen de identiteit van de melder bekend maken, indien de melder daarin schriftelijk toestemt, of indien er sprake is van een wettelijke aangifteplicht. Los van de wettelijke aangifteplicht zal de vertrouwenspersoon integriteit niet in alle gevallen vertrouwelijkheid over de gemelde feiten of omstandigheden kunnen garanderen. Het is namelijk niet uit te sluiten dat een vertrouwenspersoon integriteit zich op basis van dwingende morele overwegingen - bijvoorbeeld wanneer er levens in het geding kunnen zijn - genoodzaakt voelt de gegeven informatie met anderen te delen en daarmee de vertrouwelijkheid te doorbreken. Het is van belang dat een vertrouwenspersoon integriteit aan het begin van een adviestraject een potentiële melder uitdrukkelijk attendeert op het feit dat er omstandigheden kunnen zijn, waardoor hij mogelijk niet in alle gevallen in kan staan voor het behoud van vertrouwelijkheid.

De in artikel 3 tweede lid, onder a, van het besluit opgenomen taak van de vertrouwenspersoon integriteit is een ambtenaar op diens verzoek te adviseren over het omgaan met een vermoeden van een misstand. Dat adviseren impliceert informeren en zo nodig verwijzen, ook naar andere 'loketten' als geen sprake blijkt van een vermoeden van een misstand. Hij kan de ambtenaar helpen de zaken op een rijtje te zetten. Soms zal zijn advies mogelijk ook de-escalerend kunnen werken.

De andere taak van de vertrouwenspersoon integriteit is het in ontvangst nemen en doorgeleiden van (daadwerkelijke) meldingen naar de hoogste leidinggevende. Een melding van een vermoeden van een misstand doet een ambtenaar bij zijn direct leidinggevende, bij een hogere leidinggevende, bij een daartoe ingericht organisatieonderdeel of bij een vertrouwenspersoon integriteit. Al deze personen (of onderdelen) dienen de hoogste leidinggevende te informeren over de melding. Voor de vertrouwenspersoon integriteit is deze taak in artikel 3, tweede lid, onder b,

van het besluit opgenomen. Dat houdt concreet in dat hij na de melding met het bevoegd gezag contact opneemt en de melding naar het bevoegd gezag doorgeleidt. De vertrouwenspersoon integriteit is niet degene die de vermoede misstand onderzoekt. Hij heeft hier geen enkele taak. Het bevoegd gezag stelt een onderzoek in naar het vermoeden van een misstand. Hierbij kan het bevoegd gezag bijvoorbeeld gebruik maken van een (ad hoc of structureel) ingestelde onderzoekscommissie.

Voor de sector Defensie geldt dat een melding wordt gedaan bij de direct leidinggevende, een hogere leidinggevende, of bij het Meldpunt Integriteit Defensie van de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID). Een melding wordt niet gedaan bij een vertrouwenspersoon integriteit (bij Defensie Coördinator Vertrouwenspersonen geheten). Een melder kan zijn vertrouwenspersoon integriteit wel verzoeken de melding door te geleiden of namens hem de melding te doen bij de direct leidinggevende, een hogere leidinggevende of het Meldpunt Integriteit Defensie van de COID. Degene bij wie de melding wordt gedaan, informeert de hoogste leidinggevende.

Uit het onderzoek 'Een luisterend oor' uit 2013 is gebleken dat vertrouwenspersonen integriteit zich soms in een spagaat bevinden tussen het belang van de potentiële melder en het organisatiebelang.<sup>9</sup> De (top van de) organisatie van de vertrouwenspersoon integriteit moet zich steeds realiseren dat het belang van de melder voor de vertrouwenspersoon integriteit zwaar moet wegen. Alleen zo kan recht worden gedaan aan de verwachting van vertrouwelijkheid die de functie oproept en die nodig is om de drempel te verlagen.

Zo is bij de sector Politie het adviseren van (potentiële) melders enerzijds en het adviseren van het bevoegd gezag anderzijds functioneel strikt gescheiden.

Ook bij de sector Defensie adviseren de vertrouwenspersonen integriteit (Coördinatoren Vertrouwenspersonen geheten) uitsluitend de (potentiële) melder en niet 'de lijn'. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren laten ook op andere plaatsen binnen organisaties zien dat de vertrouwenspersoon integriteit niet degene is die het bevoegd gezag over een melding adviseert. Daarvoor zijn anderen aangewezen. Dit is o.a. praktijk bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), maar ook elders.

Het ligt voor de hand om bij organisaties van grotere omvang meerdere vertrouwenspersonen integriteit te benoemen, vanwege de werklust en het waarborgen van toegankelijkheid. Ook een externe functionaris (bijvoorbeeld een gepensioneerde ambtenaar) kan worden benoemd als vertrouwenspersoon integriteit. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende rollen die vertrouwenspersonen kunnen vervullen. Enerzijds de rol van vertrouwenspersoon integriteit, met de Wet Huis voor klokkenluiders en dit besluit (artikel 3) als grondslag en anderzijds de rol van vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen, aangesteld in het kader van het arbeidsomstandighedenbeleid als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Arbeidsomstandighedenwet. Bedrijven zijn volgens de Arbeidsomstandighedenwet verplicht om hun werknemers te beschermen tegen psychosociale belasting. Zij moeten hiervoor een beleid opstellen en ook daadwerkelijk uitvoeren. Het aanstellen van een vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen kan een belangrijk onderdeel van dit beleid zijn. Een dergelijke vertrouwenspersoon is er voor medewerkers die meldingen of klachten hebben over ongewenst gedrag zoals agressie en geweld, seksuele intimidatie/ongewenste intimiteiten, pesten en discriminatie. In veel ambtelijke organisaties, maar niet overal, vervullen vertrouwenspersonen deze beide rollen (zij hebben naast de taken van vertrouwenspersoon integriteit die genoemd worden in artikel 3, tweede lid, van het besluit ook de andere taken). Sommige organisaties hebben er – vanwege die verschillende grondslagen/uitgangspunten – juist bewust voor gekozen de twee typen vertrouwenspersonen (integriteit en ongewenste omgangsvormen) gescheiden te houden. Het besluit biedt voor beide keuzes de ruimte.

#### *Centraal meldpunt*

---

<sup>9</sup> Onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid, VU Amsterdam 2013, pagina 117-118. Onderzoek in opdracht en met medewerking van BIOS en het Ministerie van BZK

Veel grotere organisaties hebben een speciaal centraal meldpunt ingericht en kenbaar gemaakt. Bij Politie gaat het om het Landelijk Meldpunt Misstanden. Dit meldpunt bestaat uit een verzameling van vertrouwenspersonen integriteit. Bij Defensie gaat het om het Meldpunt Integriteit Defensie van de Centrale Organisatie Integriteit Defensie. Ook bij de Belastingdienst en andere organisaties functioneren dergelijke centrale meldpunten.

De ervaring leert dat bij een centraal meldpunt ook wel zogenaamde 'bagatelkwesties' (die overduidelijk geen vermoeden van een misstand betreffen) worden 'aangemeld'. In die gevallen is er dus geen sprake van een melding van een misstand als bedoeld in dit Besluit. In de praktijk worden deze kwesties vaak mondeling afgedaan en indien van toepassing zal de betreffende persoon snel worden doorverwezen naar de juiste persoon of instantie. Na advisering van betrokkene kan dan worden afgezien van een officiële melding. In feite opereert het meldpunt in zulke gevallen als een (intern) adviespunt.

#### *Aangifteplicht (ambts)misdrijven*

Dit besluit doet uiteraard niet af aan de plicht van de ambtenaar om aangifte te doen van misdrijven als bedoeld in artikel 160 of 162 van het Wetboek van Strafvordering. Artikel 160 betreft de plicht van elke burger om onmiddellijk aangifte te doen van onder andere misdrijven tegen het leven gericht (zoals moord en doodslag). Bij artikel 162 gaat het om ambtsmisdrijven als bedoeld in titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht (bijvoorbeeld corruptie of fraude), misdrijven die door een ambtenaar zijn begaan die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel dat hij door zijn ambt heeft en om gevallen waarin een ambtenaar door een misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik maakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hem is opgedragen.

De wettelijke plichten voor ambtenaren die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten, zoals vervat in de artikelen 152 en 156 van het Wetboek van Strafvordering, gelden niet voor de opsporingsambtenaar, die een melding krijgt in zijn hoedanigheid van vertrouwenspersoon integriteit. Hier geldt een strikte scheiding van functies, die ook tot uitdrukking wordt gebracht in het aanstellingsbesluit tot vertrouwenspersoon integriteit. Dat betekent dat de opsporingsambtenaar die een melding binnen krijgt in zijn hoedanigheid van vertrouwenspersoon integriteit geen verbaliseringsplicht heeft ten aanzien van dat feit. Zie verder ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.

Bij het verrichten van intern onderzoek dient het bevoegd gezag zoveel mogelijk rekening te houden met een eventueel parallel lopend of nog te volgen strafrechtelijk onderzoek naar de betreffende misstanden. Het verrichten van intern onderzoek mag het instellen van een strafrechtelijk onderzoek niet vertragen. Ter voorkoming van vertraging is aangewezen dat het bevoegd gezag zo spoedig mogelijk, eventueel vooruitlopend op een formele aangifte op grond van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering, in overleg treedt met de officier van justitie.

In een gerechtelijke procedure kan een eventueel door een vertrouwenspersoon integriteit gedaan verzoek om de vertrouwelijkheid te eerbiedigen door de rechter worden afgewezen.

#### *Anoniem melden*

Dit besluit, dat betrekking heeft op de ambtelijke dienst, voorziet niet in anonieme meldingen door ambtenaren, omdat daarmee de transparantie van ambtelijke organisaties en daarmee de integriteit niet wordt vergroot. Anonieme telefonische melding van integriteitsschendingen door overheids personeel en van strafbare feiten is door een ieder mogelijk bij de Vertrouwenslijn, onderdeel van (de stichting) NL Confidential (telefoonnummer 0800 2800 200, <https://www.devertrouwenslijn.nl/contact/>). De Vertrouwenslijn gaat zorgvuldig om met alle informatie. De anonieme meldingen worden uiterst vertrouwelijk overgedragen aan die organisatie die verantwoordelijk is voor verdere behandeling. In een aantal gevallen is dat de Rijksrecherche, in andere gevallen de organisatie waar de betreffende functionaris werkt.

### *Relatie met het algemeen klachtrecht*

Het melden van een misstand laat het wettelijke recht van een ieder om een klacht bij een overheidsinstantie in te dienen over de wijze waarop deze zich in een bepaalde aangelegenheid ten aanzien van hem of een ander heeft gedragen onverlet (hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht). De klachtprocedure kan over elke situatie gaan. De procedure voor misstanden is specifiek toegespitst op het melden van misstanden. Indien het bevoegd gezag van oordeel is dat er geen sprake is van een misstand, staat de melder altijd nog de weg van het klachtrecht ter beschikking.

### *Relatie met de procedure van de Wet Huis voor klokkenluiders*

De interne procedure voorziet in een procedure met betrekking tot het melden van een misstand binnen de eigen organisatie of een organisatie waarmee de eigen organisatie werkrelaties heeft. De Wet Huis voor klokkenluiders voorziet in een procedure als bijvoorbeeld de melder geen gehoor heeft gekregen bij de eigen organisatie en de misstand bij een externe partij, in dit geval de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders, meldt.

Als het onderzoek van het Huis heeft geleid tot een onderzoeksrapport is artikel 17 van deze wet van toepassing. Dit artikel schrijft voor hoe dient te worden omgegaan met het onderzoeksrapport van de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders binnen de organisatie waarin de misstand is gemeld.

In beginsel dient altijd eerst de interne procedure te worden doorlopen bij vermoedens van misstanden. In sommige situaties kan dat echter in redelijkheid niet verwacht worden (bijvoorbeeld als de hoogste leidinggevende van de organisatie betrokken is bij de vermoede misstand). In dat geval staat rechtstreekse melding bij (de afdeling onderzoek van) het Huis voor klokkenluiders open. Ook in de volgende situaties kan een vermoeden van een misstand bij de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders of een andere daartoe bevoegde instantie (bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie of een inspectie) gemeld worden:

- als de melder zich niet kan vinden in de beslissing van het bevoegd gezag om een onderzoek en verdere behandeling achterwege te laten (de inhoud van de kennisgeving, bedoeld in artikel 9, tweede lid);
- als de melder zich niet kan vinden in de bevindingen van het onderzoek door het bevoegd gezag (de inhoud van de kennisgeving, bedoeld in artikel 10, eerste lid);
- als de melder niet tijdig in kennis is gesteld van de bevindingen van het onderzoek (dat wil zeggen niet binnen de in artikel 10, eerste lid, genoemde termijn van twaalf weken of de door het bevoegd gezag aangegeven termijn, bedoeld in artikel 10, tweede lid);
- als de door het bevoegd gezag aangegeven termijn voor het informeren over de bevindingen van het onderzoek (de termijn, bedoeld in artikel 10, tweede lid) onredelijk lang is.

Op grond van artikel 4, tweede lid, van de Wet Huis voor klokkenluiders zijn ambtenaren van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst uitgezonderd van de mogelijkheid om een vermoeden van een misstand bij de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders te melden. Bij dergelijke meldingen zal vaak informatie in het geding zijn, die vanwege de staatsveiligheid geheim dienen te blijven. In de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten die in voorbereiding is, is dan ook voorzien in een aparte regeling voor het melden van vermoedens van misstanden in het kader van de uitvoering van die wet en de Wet veiligheidsonderzoeken. Deze zullen te zijner tijd door de Commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden behandeld.

## **Artikelsgewijs**

### **Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen**

## *Artikel 1*

Voor de definitie van ambtenaar is aangesloten bij de definities in het Algemeen Rijksambtenarenreglement, het Ambtenarenreglement Staten-Generaal, het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken, het Besluit algemene rechtspositie politie, het Besluit rechtspositie vrijwillige politie en het Algemeen militair ambtenarenreglement en het Burgerlijk ambtenarenreglement defensie. Het tweede lid bepaalt dat ook gewezen ambtenaren en degenen die anderszins arbeid verrichten of hebben verricht onder de reikwijdte van het besluit vallen. Dat heeft tot gevolg dat ook zzp'ers, stagiairs, vrijwilligers, gedetacheerde werknemers en gedetacheerden van bijvoorbeeld gemeenten en provincies die bij het verrichten van de arbeid in de betreffende organisatie op een misstand stuit gebruik kunnen maken van de procedures en voorzieningen voor het melden daarvan. Dat geldt evenzeer voor de krachtens de artikelen 114 en 115 van het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht in dienst genomen werknemers voor werkzaamheden bij een vertegenwoordiging van het Koninkrijk in het buitenland (de zogenaamde lokale werknemers en gewezen lokale werknemers).

Onderdeel b definieert het begrip "ambtelijke organisatie". Hieronder vallen de sector Rijk, het ministerie van Defensie en de daaronder ressorterende diensten en instellingen, de politie, de rijksrecherche en de politieacademie. Voor de sector Rijk is aangesloten bij artikel 4, eerste lid, onderdeel e, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement. Hieronder vallen (naast ministeries) de ambtelijke diensten van: de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de Hoge Raad van Adel, het Kabinet van de Koning, de Kanselarij der Nederlandse Orden, het secretariaat van de commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de Raad voor de rechtspraak, de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van beroep voor het bedrijfsleven, de niet rechterlijke leden van de Raad voor de rechtspraak en van de besturen van voornoemde gerechten daaronder begrepen, en de gemeenschappelijke diensten die twee of meer van de in dit onderdeel genoemde organisaties in stand houden. Het Besluit geldt derhalve in eerste instantie voor misstanden in de opgesomde organisaties in onderdeel b en om misstanden die degenen die in de ambtelijke organisatie werken bij andere organisaties vermoeden. Zie hiervoor artikel 4, tweede lid.

Ook voor het begrip van bevoegd gezag is aangesloten bij de bovengenoemde reglementen. Voor ministeries, inclusief het ministerie van Defensie, is dat de betreffende minister. Bij Politie is het de korpschef. Wie namens het tot aanstelling bevoegde gezag besluiten mag nemen blijkt voorts uit de daartoe strekkende mandaat- en organisatiebesluiten. Daarin wordt immers geregeld wie welke besluiten namens het bevoegd gezag mag nemen.

Van het bevoegd gezag wordt onderscheiden de 'hoogste leidinggevende'. Dit is degene die bij de dagelijkse werkzaamheden in de (ambtelijke) organisatie de hoogste zeggenschap in ambtelijke zin uitoefent (artikel 1, eerste lid, onderdeel d). Voor deze omschrijving is aangesloten bij de definitie van 'bestuurder' in de Wet op de ondernemingsraden. Voor ministeries is dit de secretaris-generaal en voor Politie de korpschef.

## *Artikel 2*

Het eerste lid van dit artikel bevat een zorgplicht voor het bevoegd gezag om te voorkomen dat een melder nadelige gevolgen ondervindt naar aanleiding van diens melding. Die nadelige gevolgen kunnen zich in allerlei vormen voordoen, van pesten op de werkvloer, het niet verlenen van verlof op de door de melder gevraagde dagen tot ontslag vanwege het melden. De zorgplicht van het bevoegd gezag geldt voor alle bij de betreffende ambtelijke organisatie werkenden, dus zowel voor (gewezen) ambtenaren, als voor (gewezen) zzp'ers, stagiairs, gedetacheerden, vrijwilligers, enz., mits de melding te goeder trouw en naar behoren is gedaan. Zie voor het te goeder trouw en naar behoren melden van een vermoeden van een misstand het algemeen deel van de toelichting.

Het tweede lid bevat een verbod om naar aanleiding van een melding nadelige rechtspositionele besluiten te nemen ten aanzien van personen die anderszins werkzaam zijn in de ambtelijke organisatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om zzp'ers, stagiaires, gedetacheerden of vrijwilligers. Het derde lid bevat een dergelijk verbod ten aanzien van een (gewezen) vertrouwenspersoon naar aanleiding van de uitoefening van zijn taken als vertrouwenspersoon. Dit verbod is uitsluitend toegespitst op bovengenoemde categorieën, omdat de rijksambtenaar op grond van artikel 125 quinquies, derde lid, van de Ambtenarenwet al beschermd wordt tegen benadeling van zijn rechtspositie wegens het te goeder trouw en naar behoren melden van een vermoeden van een misstand. Artikel 47, derde lid, van de Politiewet 2012 en artikel 12quater, tweede lid, van de Militaire Ambtenarenwet 1931 regelen dit zelfde verbod voor de politie- en militaire ambtenaar. Voor ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet, de Politiewet 2012 en de Militaire Ambtenarenwet 1931 is rechtsbescherming van melders van misstanden dus al wettelijk geregeld.

Bij beslissingen met nadelige gevolgen voor de rechtspositie kan gedacht worden aan:

- het verlenen van ontslag anders dan op eigen verzoek;
- het tussentijds beëindigen of niet verlengen van een dienstverband anders dan op eigen verzoek;
- het niet omzetten van een tijdelijke aanstelling van een rijkstrainee in een aanstelling in vaste dienst;
- het weigeren om een dienstverband aan te bieden aan een uitzendkracht of stagiair;
- het niet meer verstrekken van opdrachten aan een zzp'er;
- het anders dan op eigen verzoek verplaatsen of overplaatsen;
- het weigeren van een verzoek tot overplaatsing;
- het treffen van een ordemaatregel of disciplinaire maatregel;
- het onthouden van salarisverhoging of promotie;
- het afwijzen van verlof.

## **Hoofdstuk 2. Procedure voor het melden van een misstand**

### *Artikel 3*

De twee leden van dit artikel luiden nagenoeg gelijk aan artikel 8, eerste en tweede lid, van het ingetrokken Besluit, met dien verstande dat artikel 8, tweede lid, onderdeel c, van het vervallen Besluit vervalt. Om de drie sectoren enige beleidsvrijheid te laten is er voor gekozen geen limitatieve opsomming van taken in het besluit op te nemen. De vertrouwenspersoon integriteit heeft in ieder geval tot taak de ambtenaar die een misstand vermoedt te adviseren en – indien de ambtenaar besluit over te gaan tot daadwerkelijke melding van een vermoeden van een misstand, de hoogste leidinggevende te informeren over deze melding.

De vertrouwenspersoon integriteit heeft dus in ieder geval twee duidelijk van elkaar te onderscheiden taken. In de eerste plaats adviseert hij de ambtenaar over de manier waarop hij zou kunnen omgaan met een vermoeden van een misstand. In deze fase is nog geen sprake van een melding. De ambtenaar informeert de vertrouwenspersoon integriteit over het gehele feitencomplex dat aan zijn vermoeden ten grondslag ligt. Op basis daarvan kan de vertrouwenspersoon integriteit adviseren over mogelijke verder te nemen stappen.

In de relatie tussen de vertrouwenspersoon integriteit en de ambtenaar moet de vraag "Wilt u van dit feitencomplex een melding van maken?" expliciet aan de orde komen. Als de ambtenaar deze vraag instemmend beantwoordt, treedt een volgende fase in.

Als de ambtenaar besluit om een melding te doen, maar zijn identiteit geheim wil houden, zal de vertrouwenspersoon integriteit de melding in ontvangst nemen en vervolgens de hoogste leidinggevende informeren over het feit dat hij een melding heeft ontvangen zonder de identiteit van de melder bekend te maken (zie artikel 6). De vertrouwenspersoon geeft de melding van de ambtenaar slechts door, maar neemt in geen geval de melding over.

In het algemeen deel van de nota van toelichting is uitvoerig aandacht besteed aan de rol en taken van de vertrouwenspersoon integriteit (zie pagina's 10-12). Het derde lid van artikel 8 van het ingetrokken Besluit, waarin bepaald werd dat een executieve politieambtenaar niet als vertrouwenspersoon kan worden aangewezen, is niet overgenomen in dit nieuwe besluit. Dit betekent dat ook executieve politieambtenaren voortaan in aanmerking komen voor benoeming als vertrouwenspersoon integriteit. Hiermee wordt beter aangesloten bij de politieorganisatie, die voor ruim 70% uit executieve politieambtenaren bestaat. Het is van belang dat er vertrouwenspersonen integriteit zijn die een afspiegeling vormen van de politieorganisatie. Vanuit de ervaring van het Landelijk Meldpunt Misstanden (LMM) van de politie is de verwachting gerechtvaardigd dat de aanwezigheid van vertrouwenspersonen integriteit die een executieve functie hebben het gevoel van veiligheid, dat essentieel is voor medewerkers om intern een melding te doen, in veel gevallen zal bevorderen. De mogelijkheid om te kiezen voor een vertrouwenspersoon integriteit met een executieve functie dient daarmee tevens de meldingsbereidheid. De rol van de executieve politieambtenaar als opsporingsambtenaar is een geheel andere dan de rol van deze ambtenaar in zijn hoedanigheid van vertrouwenspersoon integriteit. Het spreekt voor zich, dat de politieambtenaar die in een bepaalde zaak betrokken is als opsporingsambtenaar, in diezelfde zaak niet kan optreden als vertrouwenspersoon integriteit. Artikel 10, vierde lid, sluit dit uit. In het geval een melder zich wendt tot een vertrouwenspersoon integriteit die tevens een executieve functie heeft, gelden de plichten als genoemd in de artikelen 152 en 156 van het Wetboek van Strafvordering voor deze executieve ambtenaar niet. Hij wordt dan immers benaderd in zijn rol van vertrouwenspersoon integriteit. Deze rollen zijn strikt gescheiden. Deze uitsluiting van de in de artikelen 152 en 156 genoemde plichten voor executieve functionarissen in hun hoedanigheid van vertrouwenspersoon integriteit wordt expliciet in het benoemingsbesluit tot vertrouwenspersoon integriteit opgenomen, zodat daar geen misverstand over kan bestaan.

Het is niet uitgesloten om ook andere taken bij een vertrouwenspersoon integriteit te beleggen, zoals het bijstaan in gevallen van ongewenste omgangsvormen. Dat is in veel ambtelijke organisaties staande praktijk. Zie het algemeen deel van de Nota van toelichting.

#### *Artikel 4*

Artikel 4 regelt, evenals artikel 9 van het ingetrokken besluit, bij wie een melding kan worden gedaan. Uitgangspunt is dat een vermoeden van een misstand binnen de eigen organisatie wordt gemeld. Dat blijkt ook uit artikel 6, eerste lid, onder e, van de Wet huis voor klokkenluiders waarin wordt bepaald dat het Huis geen onderzoek verricht, indien de verzoeker niet eerst binnen de eigen organisatie volgens de interne procedure het vermoeden heeft gemeld.

Degene die een misstand vermoedt kan bij de direct leidinggevende, bij een hogere leidinggevende, bij een daartoe ingericht organisatieonderdeel of bij een vertrouwenspersoon integriteit een melding doen. Zo wordt de organisatie de mogelijkheid geboden de vermoede misstand adequaat te behandelen en zo mogelijk te redresseren. Het ligt op de weg van de ambtenaar om bij de melding van het vermoeden van een misstand te melden of hij ook aangifte heeft gedaan. Degene bij wie de melding wordt gedaan weet dan dat er wellicht een justitieel onderzoek gaat plaatsvinden of dat er nog aangifte moet worden gedaan. Als er aangifte moet worden gedaan, dan kan deze geschieden door tussenkomst van het bevoegd gezag van de ambtenaar, indien het een vermoeden van een misstand bij de eigen werkgever betreft.

Het tweede lid regelt dat het doen van een melding niet beperkt is tot de werkgever waarvoor de melder werkzaam is of was. Hij kan ook een melding doen over een vermoeden van een misstand bij een andere werkgever dan bij wie hijzelf werkzaam is (geweest). Zo kan iemand die bij het Rijk, Politie of Defensie werkt of gewerkt heeft door zijn werkzaamheden met een andere organisatie in aanraking zijn gekomen en daardoor het vermoeden hebben gekregen dat sprake is van een misstand binnen die andere organisatie. Die andere organisatie kan een onderdeel zijn van de sectoren Rijk, Politie of Defensie, maar het kan ook om bijvoorbeeld een gemeente of een bedrijf gaan. De melder kan in zo'n geval zijn vermoeden van een misstand melden bij een leidinggevende

of een vertrouwenspersoon van die andere organisatie of, indien dat in redelijkheid niet van hem kan worden gevergd, rechtstreeks bij de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders.

De Commissie integriteit overheid (lees: OIO) is 'opgegaan' in het Huis voor klokkenluiders. Een ambtenaar kan zich rechtstreeks wenden tot de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders of een andere bevoegde instantie, indien niet in redelijkheid van hem kan worden gevraagd dat hij eerst intern de melding doet. Hiervan kan sprake zijn indien een interne melding hem onevenredig zou kunnen schaden of dat het aannemelijk is dat de melding niet in behandeling wordt genomen. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de hoogste leidinggevende mogelijk betrokken is bij de vermoede misstand. Maar ook andere situaties of omstandigheden waardoor de medewerker onvoldoende vertrouwen heeft in een interne melding, zijn denkbaar. Het spreekt voor zich dat de melder dit wel aannemelijk zal moeten maken.

#### *Artikelen 5, 6 en 7*

Artikel 2, tweede lid, onderdeel e, van de Wet Huis voor klokkenluiders verplicht ertoe dat in de interne procedure voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand de werknemer de mogelijkheid heeft om een adviseur daarover in vertrouwen te raadplegen. De artikelen 5 en 6 voorzien hierin. Artikel 5 waarborgt dat in de adviesfase de ambtenaar in ieder geval in vertrouwen terecht kan bij een vertrouwenspersoon integriteit. Daarnaast behoudt hij uiteraard ook de mogelijkheid om personen of instanties buiten de eigen organisatie te raadplegen, zoals een vakbond, een advocaat of een adviseur van het Huis voor klokkenluiders.

Artikel 6 bepaalt dat de vertrouwenspersoon de identiteit van de melder niet bekend maakt zonder diens schriftelijke instemming. Wel zij opgemerkt dat de aangifteverplichtingen uit het Wetboek van Strafvordering niet terzijde kunnen worden geschoven. Zie verder de paragraaf 'vertrouwenspersonen integriteit' in het algemeen deel van de Nota van toelichting

Artikel 7 bepaalt dat degene bij wie een melding is gedaan, de hoogste leidinggevende onverwijld in kennis stelt van de melding en de datum waarop deze is ontvangen. Hiermee wordt gewaarborgd dat een melding zo snel mogelijk op het hoogste niveau binnen de organisatie bekend is. De ervaring leert dat de wijze van doormelden aan de hoogste leidinggevende maatwerk is. Afhankelijk van casus en situatie kan een gesprek soms effectiever zijn dan een schriftelijke kennisgeving. In dergelijke gevallen zou een plicht om de hoogste leidinggevende altijd schriftelijk te informeren belemmerend en drempelverhogend kunnen werken. En schriftelijke vastlegging kan ook achteraf plaatsvinden, in bijvoorbeeld de onderzoeksopdracht/de weergave van de aanleiding tot een onderzoek.

#### *Artikel 8*

Diegenen die betrokken zijn bij de behandeling van de melding gaan vertrouwelijk met de identiteit van de melder om. Het betreft hier de fase van de officiële melding en het in gang zetten van een onderzoek. In het geval er sprake is van een misdrijf als bedoeld in artikel 160 of 162 van het Wetboek van Strafvordering kan in die fase het niet bekendmaken van de identiteit van de melder niet te allen tijde worden gewaarborgd.

#### *Artikel 9*

De hoogste leidinggevende stuurt een ontvangstbevestiging aan degene die het vermoeden van een misstand heeft gemeld. Als de identiteit van de melder bij de hoogst leidinggevende niet bekend is, wordt de bevestiging aan de vertrouwenspersoon integriteit gestuurd, die op zijn beurt de melder informeert. Als de melding gedaan is aan de vertrouwenspersoon integriteit en het bevoegd gezag is wel bekend met de identiteit van de melder, dan ligt het in de rede dat het

bevoegd gezag een ontvangstbevestiging aan zowel de melder als de betrokken vertrouwenspersoon integriteit stuurt. Ook de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft, worden geïnformeerd, indien zij op de hoogte zijn van de melding. Dit kan achterwege worden gelaten als daardoor een onderzoeksbelang zou kunnen worden geschaad, bijvoorbeeld als er risico bestaat dat bewijsmateriaal wordt vernietigd. Ook is denkbaar dat het belang van een melder onnodig en onevenredig wordt geschaad door het informeren van de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft. Hiervan kan sprake zijn, indien er bijvoorbeeld aanwijzingen zijn dat de melder daardoor zal worden geschaad of zal worden belemmerd in zijn functioneren. Zodra de redenen om de betrokkenen niet te informeren niet meer aanwezig zijn, zullen zij alsnog worden geïnformeerd.

Als sprake is van een melding van een vermoeden van een misstand bij een andere organisatie dan waar de ambtenaar werkzaam is of was, is de interne procedure van de desbetreffende organisatie van toepassing.

#### *Artikel 10*

Zodra een melding is gedaan bij het bevoegd gezag, wordt direct een onderzoek gestart naar de vermoede misstand, tenzij het vermoeden van een misstand kennelijk ongegrond is of onredelijk laat is gedaan. Het vermoeden van een misstand is kennelijk ongegrond, indien er overduidelijk geen sprake is van een misstand, maar bijvoorbeeld van een rechtspositioneel conflict. Indien op voorhand evident is dat er onvoldoende concrete aanwijzingen van relevante feiten en omstandigheden zijn, kan een onderzoek achterwege worden gelaten. Hiervan is bijvoorbeeld sprake, indien de melder zich uitsluitend baseert op geruchten zonder dat er een begin van concrete aanwijzingen aan ten grondslag ligt ('hear say').

Bij meldingen over kwesties die onredelijk laat worden gedaan gaat het over feiten die in het verre verleden hebben plaatsgevonden. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen op welk niveau en door wie het onderzoek wordt uitgevoerd. Afhankelijk van bijvoorbeeld de aard van de vermoede misstand of van de plaats in de organisatie van degenen die daarbij mogelijk betrokken zijn, kan het onderzoek worden opgedragen aan de (directeur van de) departementale accountantsdienst, aan de beveiligingsambtenaar (BVA), aan een intern onderzoeksbureau, of aan een extern bureau of persoon. In het vierde lid is bepaald dat het onderzoek niet mag worden verricht door een persoon die mogelijk betrokken is bij de vermoede misstand of te weinig afstand heeft tot de onderzochte personen of kwestie, ter voorkoming van mogelijke vooringenomenheid en ongewenste beïnvloeding.

Als het onderzoek achterwege blijft, informeert het bevoegd gezag de melder daarover schriftelijk, al dan niet via de vertrouwenspersoon integriteit. Als de identiteit van de melder vertrouwelijk is, wordt alleen de vertrouwenspersoon integriteit geïnformeerd. Als de melding door de vertrouwenspersoon integriteit is doorgeleid en de identiteit van de melder is wel bekend bij het bevoegd gezag, dan ligt het in de rede dat het bevoegd gezag behalve de betrokken vertrouwenspersoon integriteit direct ook de melder informeert. De vertrouwenspersoon integriteit hoeft de kennisgeving dan niet door te geleiden naar de melder. Ook de persoon of personen waarop de melding betrekking heeft, worden geïnformeerd indien zij op de hoogte gebracht zijn van de melding.

Bij de kennisgeving wordt gewezen op de mogelijkheid voor de melder om zich te wenden tot de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders of een andere daartoe bevoegde instantie, zoals het Openbaar Ministerie, de Inspectie SZW, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en toezichthouders als de Autoriteit Consument en Markt (de "externe procedure).

#### *Artikel 11*

De ambtenaar die een vermoeden van een misstand heeft gemeld bij een ambtelijke organisatie, heeft er recht op om binnen een redelijke termijn uitsluitel te krijgen hoe met zijn melding is omgegaan en of en welke er maatregelen worden getroffen in verband met de vermoede misstand.

Het eerste lid schrijft voor dat de melder binnen twaalf weken na ontvangst van de melding wordt geïnformeerd over de bevindingen van het onderzoek, het oordeel van het bevoegd gezag en eventuele consequenties die het bevoegd gezag daaraan verbindt. Uiteraard zal het bevoegd gezag bij het presenteren van de onderzoeksbevindingen wettelijke bepalingen in acht moeten nemen, zoals voortvloeiend uit de Wet bescherming persoonsgegevens (eerbiediging persoonlijke levenssfeer van betrokkenen). Een vertrouwenspersoon integriteit die betrokken is bij de melding ontvangt dezelfde informatie. Dat geldt ook voor de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft, tenzij een onderzoeksbelang zou kunnen worden geschaad. Daarvan kan sprake zijn als de meldprocedure leidt tot aangifte en opsporing en voorkomen moet worden dat bewijsmateriaal wordt vernietigd. Als de termijn van twaalf weken niet haalbaar is, bijvoorbeeld vanwege de omvang van het onderzoek, ontvangen betrokkenen een verdagingsbericht waarin is aangegeven binnen welke (redelijke) termijn de informatie zal worden verstrekt.

In het vierde lid is bepaald dat het bevoegd gezag bij de kennisgeving van de onderzoeksbevindingen mededeling moet doen van de mogelijkheid om het vermoeden van een misstand te melden bij de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders. Deze afdeling fungeert als een soort 'hoger beroepsinstantie' voor situaties waarin de melder zich niet kan vinden in de wijze waarop het bevoegd gezag de interne melding heeft afgehandeld. Ingevolge artikel 6, eerste lid, onder f, van de Wet Huis voor klokkenluiders mag de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders het instellen van een onderzoek achterwege laten indien zij van oordeel is dat de werkgever de voorafgaande interne melding naar behoren heeft behandeld.

#### *Artikel 12*

De afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders kan in haar onderzoeksrapport aanbevelingen aan de werkgever doen. Op grond van artikel 17, zesde lid, van de Wet Huis voor klokkenluiders moet de werkgever binnen een redelijke termijn aan de afdeling onderzoek meedelen op welke wijze aan zo'n aanbeveling gevolg wordt gegeven. In dit artikel is bepaald dat het bevoegd gezag de melder en de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft, zo spoedig mogelijk maar uiterlijk binnen twaalf weken na openbaarmaking van het rapport van de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders in kennis moet stellen van het standpunt van het bevoegd gezag daarover en van de consequenties die het bevoegd gezag daaraan verbindt. De termijn van twaalf weken is gelijk aan de termijn die in artikel 22 van het ingetrokken Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie werd genoemd ten aanzien van het informeren van de betrokkenen na de ontvangst van het advies van de Commissie integriteit overheid.

Het tweede lid van artikel 11 is de equivalent van artikel 22, tweede lid, van het ingetrokken Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie.

Aanbevelingen van de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders zijn niet bindend. Als het bevoegd gezag echter een ander standpunt inneemt dan de afdeling, dan moet het bevoegd gezag motiveren om welke reden dit gebeurt.

### **Hoofdstuk 3. Financiële tegemoetkoming**

#### *Artikel 13*

Dit artikel bevat de concretisering van de rechtspositionele bescherming in financiële zin van de melder van een vermoeden van een misstand en de (gewezen) vertrouwenspersoon integriteit. Al aangegeven is dat met het melden van vermoedens van misstanden het algemeen belang en de integriteit van de overheid zijn gediend. Het is daarom wenselijk dat de melder, als deze vanwege een door hem te goeder trouw en naar behoren gedane melding zou worden geconfronteerd met rechtspositionele beslissingen of handelingen, om eventuele drempels weg te nemen, financieel wordt ondersteund bij het voeren van een procedure daartegen. Dat kan een bestuursrechtelijke procedure zijn zoals een bezwaarschriftprocedure, een beroepsprocedure, een verzoek om een voorlopige voorziening, een procedure in hoger beroep of het naar voren brengen van een zienswijze op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Maar het kan ook

een procedure bij de burgerlijke rechter zijn (bijvoorbeeld in het geval van zzp'ers, uitzendkrachten of lokale werknemers op de diplomatieke vertegenwoordigingen). Omdat niet-ambtenaren ook vaak – buiten de Awb om – de gelegenheid krijgen om hun zienswijze kenbaar te maken voordat jegens hen een beslissing wordt genomen of handeling wordt verricht, wordt in het tweede lid niet meer verwezen naar artikel 4:8 van de Awb (anders dan in artikel 23, tweede lid, van het ingetrokken Besluit). Deze bepaling voorziet in een vaste tegemoetkoming vooraf die onafhankelijk is van de uitkomst van de procedure. Als een melder die de overtuiging heeft dat bijvoorbeeld een ontslag anders dan op eigen verzoek, het niet omzetten van een aanstelling in tijdelijke dienst in een aanstelling in vaste dienst anders dan op eigen verzoek, een verplaatsing of een overplaatsing anders dan op eigen verzoek, een ordemaatregel of een disciplinaire maatregel het gevolg is van de melding, daartegen bedenkingen uit, in bezwaar of (hoger) beroep gaat, een voorlopige voorziening vraagt of een procedure bij de burgerlijke rechter aanspant, kan hij een verzoek doen aan het bevoegd gezag voor een tegemoetkoming in de kosten voor rechtsbijstand. Dit geldt ook voor een (gewezen) vertrouwenspersoon integriteit die ervan overtuigd is dat hij is benadeeld als gevolg van de uitoefening van zijn functie als vertrouwenspersoon integriteit. Een voorwaarde voor aanspraak op zo'n financiële tegemoetkoming is dat de betreffende benadeling heeft plaatsgevonden binnen vijf jaar nadat het bevoegd gezag zijn onderzoeksbevindingen kenbaar heeft gemaakt, binnen vijf jaar nadat de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders haar rapport openbaar gemaakt heeft of binnen vijf jaar nadat de melding is afgehandeld door een andere instantie (bijvoorbeeld een inspectie) of door een andere werkgever dan de organisatie waar de ambtenaar zelf werkzaam is en waar hij een vermoeden van een misstand gemeld heeft (zie artikel 4, tweede lid). De termijn van vijf jaar zal voor (gewezen) vertrouwenspersonen integriteit niet aan de orde zijn indien de door hem gestelde benadeling niet gekoppeld is aan een concrete melding, maar aan de uitoefening van zijn functie als vertrouwenspersoon integriteit als zodanig. De termijn van vijf jaar komt overeen met de termijn in artikel 23 van het ingetrokken Besluit. Deze termijn wordt nog steeds redelijk en lang genoeg geacht. Na die termijn van vijf jaar hoeft de ambtelijke organisatie niet meer met dergelijke verzoeken belast te worden; de betrokkenen hebben dan genoeg tijd gehad om een verzoek om financiële tegemoetkoming in te dienen.

Uiteraard bestaat er alleen aanspraak op de tegemoetkoming voor zover de ambtenaar ook daadwerkelijk kosten heeft gemaakt. Het moet dan gaan om kosten in verband met door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand die betrekking heeft op de betreffende procedure of om kosten in verband met in dit kader gefinancierde rechtsbijstand. De melder of (gewezen) vertrouwenspersoon integriteit zal desgevraagd bewijsstukken hiervan moeten overleggen. Indien bedoelde kosten naderhand niet blijken te zijn gemaakt, zal een eventueel ontvangen tegemoetkoming hiervoor onverschuldigd zijn betaald en op die grond door het bevoegd gezag kunnen worden teruggevorderd.

#### *Artikel 14*

De tegemoetkoming wordt berekend aan de hand van het systeem in het Besluit proceskosten bestuursrecht. Daarin worden aan bepaalde handelingen in verband met bepaalde procedures punten toegekend en vermenigvuldigd met een factor die de zwaarte van een zaak aangeeft, waarna het puntentotaal wordt vertaald naar een geldbedrag. Ter voorkoming van bureaucratie en mogelijke conflicten over de berekeningswijze worden in de onderhavige procedure vaste factoren gehanteerd, te weten twee proceshandelingen: indienen van een bezwaar- of beroepsschrift en verschijnen ter hoor- of terechtzitting (totaal twee punten). De zwaarte voor alle procedures is gewaardeerd op 'gemiddeld' (wegingsfactor 1). Uitgaande van de waarde per punt van € 496 (peildatum 1 januari 2016) resulteert dit in een bedrag aan tegemoetkoming van € 992 per procedure. In geval van een privaatrechtelijke procedure (bij de rechtbank, het Hof of de Hoge Raad) geldt dus ook een tegemoetkoming van € 992 per procedure.

Artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht is in het tweede lid van overeenkomstige toepassing verklaard wat met zich brengt dat samenhangende zaken als één zaak gezien moeten worden.

### *Artikel 15*

Dit artikel regelt de beslistermijn van zes weken voor een verzoek om een tegemoetkoming en een mogelijkheid om deze termijn een keer te verlengen met vier weken.

### *Artikel 16*

Dit artikel regelt dat een op basis van dit artikel toegekende tegemoetkoming kan worden teruggevorderd als degene aan wie een tegemoetkoming is toegekend de procedure waarop de tegemoetkoming betrekking heeft voortijdig beëindigt. Die situatie doet zich bijvoorbeeld voor als bedenkingen tegen een voorgenomen besluit worden ingetrokken voordat het bevoegd gezag het definitieve besluit heeft genomen of als een bezwaarschrift of een (hoger) beroepschrift wordt ingetrokken. Mutatis mutandis geldt hetzelfde bij een privaatrechtelijke procedure. Als het staken van de procedure verband houdt met een beslissing van het bevoegd gezag om het bestreden besluit in te trekken, dan is terugvordering uiteraard niet aan de orde.

### *Artikel 17*

Dit artikel ziet op de situatie dat een (voorgenomen) beslissing of handeling als gevolg van een aan het bevoegd gezag te wijten onrechtmatigheid in een bezwaarprocedure wordt herroepen of als gevolg van een onherroepelijke uitspraak wordt vernietigd. In dat geval vergoedt het bevoegd gezag alle daadwerkelijke en in redelijkheid gemaakte kosten zonder het tariefsysteem uit het Besluit proceskosten bestuursrecht toe te passen. Voor de vergoeding voor door derden beroepsmatig verleende rechtsbijstand, bijvoorbeeld advocaten, geldt een vergoeding van het uurtarief tot ten hoogste € 250 per uur. De totale vergoeding wordt gemaximeerd op € 6000 per procedure. Dit is exclusief BTW en kantoorkosten, zodat de genoemde bedragen hiermee nog dienen te worden verhoogd. In het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie (van 15 december 2009) waren deze bedragen gesteld op € 200 per uur respectievelijk maximaal € 5000 per procedure. In artikel 28, tweede lid, van dat Besluit was bepaald dat de genoemde bedragen per 1 januari van elk jaar bij ministeriële regeling zouden worden gewijzigd aan de hand van de consumentenprijsindex, geldend voor de maand september van het voorafgaande jaar. Dat is echter nooit gebeurd. De bedragen zijn nu naar boven bijgesteld. De jaarlijkse wijziging bij ministeriële wijziging zoals die was opgenomen in het ingetrokken Besluit, is weer opgenomen in het tweede lid van artikel 16 van dit besluit. Dit zal voortaan jaarlijks in de vaste indexeringsronde voor rijksvergoedingen worden meegenomen. Indien betrokkene uit andere hoofde reeds een vergoeding heeft ontvangen, zoals de tegemoetkoming op grond van artikel 12, wordt deze in mindering gebracht op de vergoeding. Mocht na het doorlopen van een procedure bij de Centrale Raad van Beroep of de Hoge Raad onverhoopt nog een procedure bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens volgen, dan ligt het in de rede dat dit vergoedingensysteem, inclusief de tegemoetkoming als bedoeld in artikel 12, analoog wordt toegepast.

Naast de hier geregelde vergoeding van proceskosten heeft de melder of (gewezen) vertrouwenspersoon integriteit nog diverse andere mogelijkheden om resterende (im)materiële schade ten gevolge van een benadeling naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand vergoed te krijgen. Zo geeft artikel 8:73 van de Awb de bestuursrechter de bevoegdheid om, als hij het beroep tegen een besluit gegrond verklaart, op verzoek van de ambtenaar het bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van de door het onrechtmatig gebleken besluit veroorzaakte schade.

De melder of (gewezen) vertrouwenspersoon integriteit kan er ook voor kiezen pas naderhand deze schade te claimen. Dit ligt voor de hand indien de hoogte van de schade pas later kan worden vastgesteld, of bijvoorbeeld nog gesprekken gaande zijn waarbij ook een andere manier van afwikkeling dan een puur financiële aan de orde kan komen. Er kan dan bijvoorbeeld worden gedacht aan zaken als overplaatsing, detachering en dergelijke. Indien de betrokkene op een later moment nog schade claimt kan hij dit doen door hetzij een zogenaamd zelfstandig schadebesluit uit te lokken, waartegen eventueel beroep bij de bestuursrechter openstaat, hetzij een procedure op grond van onrechtmatige daad bij de burgerlijke rechter te starten.

Indien de melder of (gewezen) vertrouwenspersoon integriteit beroep tegen een besluit instelt, kan hij ook aanvoeren dat dit besluit niet had mogen worden genomen zonder daarbij voldoende schadevergoeding aan te bieden (artikel 3:4, tweede lid, Awb). Een dergelijke actie kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien een overplaatsing als zodanig niet betwist wordt, maar de gevolgen hiervan voor de ambtenaar onevenredig zijn.

#### **Hoofdstuk 4. Overgangs- en slotbepalingen**

##### *Artikel 18*

Het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie wordt ingetrokken, met dien verstande dat de Commissie integriteit overheid nog tot 1 april 2017 in stand blijft. De Commissie zal de lopende zaken voor de inwerkingtreding van dit besluit nog afhandelen volgens de regels, zoals die voor de inwerkingtreding van dit besluit golden. De verwachting is gerechtvaardigd dat alle zaken tot een afronding zijn gekomen op 1 april 2017. Voor deze constructie is gekozen, omdat een melding van een misstand een gevoelige kwestie is. Het opgebouwde vertrouwen bij zowel melder als andere betrokkenen is van groot belang voor een goede afwikkeling.

##### *Artikelen 19 en 20*

Als gevolg van de aansluiting van de sector Defensie bij dit nieuwe besluit vervallen de paragrafen over het melden van een misstand in het Algemeen militair ambtenarenreglement en het Burgerlijk ambtenarenreglement defensie.

##### *Artikel 21*

Het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie bevatte een evaluatiebepaling (artikel 36). Dat Besluit is in 2014 geëvalueerd. De Wet Huis voor klokkenluiders zal ingevolge artikel 20 van de wet binnen vijf jaar na de inwerkingtreding per 1 juli 2016 worden geëvalueerd (dus voor 1 juli 2021). In aanvulling op de bredere evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders zal ook deze nieuwe klokkenluidersregeling voor de drie overheidssectoren Rijk, Politie en Defensie binnen vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd.

De minister voor Wonen en Rijksdienst,

drs. S.A. Blok