

Vergaderjaar 2014–2015

34 105

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

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 juni 2015

Inhoudsopgave

I	ALGEMEEN DEEL	1
1.	Inleiding	1
2.	Evaluatie	2
3.	Een onafhankelijk ZBO	2
4.	Scheiding advies en onderzoek	4
5.	Onderzoeksbevoegdheden	6
6.	Rechtsbescherming	7
7.	Financiën	8
II	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	10

I ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De initiatiefnemers danken de verschillende fracties voor hun inbreng. Zij danken de leden van PvdA, SP en 50-PLUS voor hun complimenten. De leden van VVD, CDA en SGP danken zij in het bijzonder voor hun opmerking dat dit wetsvoorstel tegemoet komt aan een aantal bezwaren dat deze fracties had bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Wet Huis voor klokkenluiders (Kamerstukken II, 33 258). Zij hopen ook de andere vragen van de leden van deze fracties te kunnen beantwoorden.

De leden van de VVD-fractie waarderen het dat het eerdere wetsvoorstel is aangepast. Zij achten het een goede zaak dat het Huis voor klokkenluiders geen onderdeel is van het instituut van de Nationale ombudsman, nu eerst intern melding van een vermoeden van een misstand moet worden gemaakt, advies en onderzoek nadrukkelijk worden gescheiden en er een regeling komt voor de samenloop met onderzoek van andere instanties.

Deze leden stellen terecht dat het Huis tot taak heeft melders van een misstand te beschermen. Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel onderzoek naar misstanden mogelijk. Melders moeten misstanden eerst intern melden, organisaties krijgen alle mogelijkheden om zelf een misstand weg te nemen. Daarmee kan dit wetsvoorstel ook bijdragen aan het lerend vermogen.

De leden van de SP-fractie constateren dat in de nieuwe opzet van het Huis alle ruimte wordt geboden aan overheden, organisaties en bedrijven om een maatschappelijke misstand zelf op te lossen. Daarmee krijgen overheden, organisaties en bedrijven volgens deze leden ook alle mogelijkheden om hun zelflerende vermogen te versterken.

De leden van de PvdA-fractie achten de voorstellen in deze nieuwe wet, die voortkomen uit de behandeling in de Eerste Kamer, goed verdeelbaar. Het klopt dat de initiatiefnemers voornemens zijn om in overleg te treden met het Adviespunt Klokkenluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Zij achten het van belang dat de kennis en kunde die hier de afgelopen jaren is opgebouwd behouden blijft voor het Huis voor klokkenluiders. Dat geldt evenzeer voor de kennis en kunde die is opgedaan door de Expertgroep Klokkenluiders. Ook zou het goed zijn als samenwerking wordt gezocht met het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Voor de kwartiermaker is een belangrijke rol weggelegd hoe bestaande kennis en kunde in het nieuwe Huis een plek kan krijgen.

Deze leden vragen nog specifiek naar de overlap tussen de werkgebieden en werkzaamheden van het Huis en BIOS. De afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders heeft, naast haar primaire adviserende taken, het geven van algemene voorlichting over het omgaan met een vermoeden van een misstand tot taak. Hierbij kan worden gedacht aan voorlichting aan werkgevers, ondernemingsraden en vakbonden over klokkenluidersbeleid en rechtsbescherming. Het BIOS heeft het bevorderen van integriteitsbeleid tot taak en bezit op dit terrein de nodige deskundigheid. Intensieve samenwerking kan het Huis, maar ook het BIOS goed van pas komen. Gezien de beoogde taakstelling voor het Huis en huidige takenpakket van BIOS hoeft er geen vrees te bestaan voor overlap. Wel kunnen zij elkaar versterken. Goed klokkenluidersbeleid hangt immers samen met goed integriteitsbeleid.

2. Evaluatie

De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel werkgevers al een procedure hebben voor het melden van een vermoeden van een misstand. Uit het evaluatierapport «Veilig misstanden melden op het werk» blijkt dat een meerderheid van de werknemers werkt in een organisatie waarin de infrastructuur voor het melden van vermoedens van misstanden aanwezig is. Van de publieke werknemers weet 83 procent dat de organisatie over een regeling beschikt, bij de private werknemers is dat 69 procent. In het wetsvoorstel worden werkgevers met meer dan 50 werknemers verplicht een procedure te hebben voor het melden van een vermoeden van een misstand. Dat maakt het gemakkelijker voor melders om een vermoeden van een misstand eerst intern te melden en helpt een organisatie om misstanden zelf weg te werken.

3. Een onafhankelijk ZBO

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere motivering voor de keuze om van het Huis voor klokkenluiders een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) te maken, maar daarbij een aantal bepalingen van de Kaderwet

zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing te verklaren. Deze leden vragen ook waarom de leden en de voorzitter van het Huis niet bij koninklijk besluit worden benoemd, geschorst en ontslagen, maar door de Tweede Kamer. Zij vragen tevens in hoeverre verantwoording wordt afgelegd aan respectievelijk de Tweede Kamer en de regering (Minister). Ten slotte vragen deze leden naar de betrokkenheid van werkgevers- en werknemersorganisaties.

De leden van de SP-fractie vinden het jammer dat een meerderheid van de Eerste Kamer niet kon instemmen met het onderbrengen van het Huis bij de Nationale ombudsman. Maar zij zijn verheugd dat de indieners een goede oplossing hebben gevonden, door het inrichten van een bijzondere ZBO, die onafhankelijk is van het ministerie.

De leden van de CDA-fractie zijn verheugd dat voortschrijdend inzicht de initiatiefnemers ertoe heeft gebracht het Huis niet onder te brengen bij de Nationale ombudsman. Maar het Huis in te richten als een zelfstandig bestuursorgaan, met de nodige waarborgen voor onafhankelijkheid.

De onafhankelijkheid van het Huis lijkt de 50Plus-fractie nu beter gewaarborgd, door het als een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) in te richten.

Een belangrijke zorg van de Eerste Kamer betrof het onderbrengen van het Huis voor klokkenluiders bij de Nationale ombudsman. De Eerste Kamer is echter ook van mening dat het Huis haar werk alleen kan doen als het voldoende onafhankelijk is. Daarom wordt voorgesteld een ZBO in te richten, met maximale waarborgen voor de onafhankelijkheid. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is van toepassing, maar enkele bepalingen van die wet worden uitgezonderd, juist om de onafhankelijke positie van het Huis te waarborgen.

In dit opzicht is het Huis vergelijkbaar met ZBO's als de Kiesraad, het College bescherming persoonsgegevens, het College voor de rechten van de mens en de Onderzoeksraad voor veiligheid. Deze ZBO's staan op grote afstand van de verantwoordelijke Minister. Dit komt tot uitdrukking in afwijkingen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in de instellingswetten van die ZBO's. Die afwijkingen betreffen met name een bepaling dat de leden van het ZBO worden benoemd, geschorst en ontslagen bij koninklijk besluit. In dit wetsvoorstel is echter gekozen voor een rol van de Tweede Kamer bij benoeming, schorsing en ontslag van leden van het Huis. Daarmee wordt nog meer accent gegeven aan de onafhankelijke positie van het Huis, die niet ter discussie hoeft te staan, maar ook aan de betrokkenheid van het parlement.

De betrokkenheid van werkgevers- en werknemersorganisaties kan worden bewerkstelligd door die organisaties te horen over de profielschetsen voor de voorzitter en de overige leden van het Huis. Op deze manier is het mogelijk een ZBO in te richten waarin de onafhankelijkheid maximaal is gewaarborgd en het Huis kan opereren in zowel de publieke als de private sector.

De afdeling Advisering van de Raad van State heeft opgemerkt dat voor zover het voorstel de bevoegdheden van de Minister ten opzichte van het Huis beperkt, dit past in het stramien zoals dit voor ZBO's is neergelegd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen:

- 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 kan besluiten van het Huis niet vernietigen,

Op advies van de afdeling advisering van de Raad van State is de beheersmatige verantwoordelijkheid voor het Huis verder verhelderd.

Gezien de gewenste onafhankelijke positie van het Huis wordt in het wetsvoorstel afgeweken van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen ten aanzien van de taakverwaarlozing. De bevoegdheden van de Minister ten aanzien van taakverwaarlozing zien slechts op het financieel beheer en

de administratieve organisatie. Louter op deze punten kan de Minister oordelen of sprake is van taakverwaarlozing. Hiervoor is gekozen, omdat de bekostiging van het Huis deel uitmaakt van de begroting van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Minister moet daarom toezicht kunnen uitoefenen op de financiën en de administratieve organisatie.

De informatieplicht naar de Minister is beperkt tot de financiën en onderwerpen met betrekking tot de bedrijfsvoering (voor zover nodig voor een oordeel over taakverwaarlozing). Het Huis mag de Minister geen informatie verstrekken over inhoudelijke aangelegenheden, zoals lopende advies- en onderzoeken.

4. Scheiding advies en onderzoek

De leden van de VVD-fractie vragen of, als een werknemer besluit geen onderzoek te starten, de afdeling onderzoek toch een onderzoek kan starten op basis van het feit dat meer van dergelijke meldingen zijn binnengekomen, tenzij de werknemer expliciet aangeeft dat hij bezwaar heeft tegen een onderzoek. Deze leden vragen of het doen van algemeen onderzoek naar een vermoeden van een misstand een taak behoort te zijn van het Huis.

De leden van de SGP-fractie vragen eveneens waarom ervoor gekozen is onderzoek mogelijk te maken naar aanleiding van een of meer binnengekomen adviesaanvragen. Deze leden vragen of hiermee niet juist de onafhankelijkheid van het advies wordt geschaad.

Een vermoeden van een misstand dient eerst intern te worden gemeld. Vervolgens moet bezien worden of het vermoeden van een misstand primair ter beoordeling staat van inspecties of toezichthouders en of een onderzoek door hen mogelijk is. Pas daarna kan sprake zijn van een onderzoek door het Huis. Met deze prioritering zal door het Huis zowel in de advies- als in de onderzoeksfase rekening worden gehouden. Zo is in het wetsvoorstel voor de afdeling advies een verwijfsfunctie opgenomen naar toezichthoudende instanties en de afdeling onderzoek zal beslissen over de ontvankelijkheid.

De bescherming van de potentiële klokkenluider die heeft afgezien van het verzoek tot onderzoek, staat in dat geval nog steeds voorop. Op grond van artikel 3l, derde lid, kan de werknemer die een adviesaanvraag heeft gedaan bepalen dat de door hem verstrekte informatie en het verkregen advies niet worden verstrekt aan de afdeling onderzoek. De afdeling advies is verplicht de werknemer op deze mogelijkheid te wijzen. Met de in artikel 3a, derde lid, onder c, geboden onderzoeksbevoegdheid wordt tegemoet gekomen aan het feit dat sommige klokkenluiders het weliswaar noodzakelijk achten dat onderzoek wordt gedaan, maar uit vrees voor hun persoonlijke situatie niet zelf het verzoek tot onderzoek willen doen. Het Huis zal ook bij dergelijke onderzoeken aandacht besteden aan de ontvankelijkheidsvereisten (is er een bevoegde toezichthouder of inspectie, is er voldoende grond voor onderzoek, is er een maatschappelijk belang).

Deze onderzoeksbevoegdheid voor het Huis kan niet worden gekwalificeerd als een volledig zelfstandige onderzoeksbevoegdheid. Er moet in alle gevallen een signaal van een werknemer bij het Huis zijn binnengekomen bij de afdeling advies. De werknemer kan bovendien op grond van artikel 3l, derde lid, blokkeren dat zijn informatie wordt overgedragen aan de afdeling onderzoek. Hij houdt dus altijd de regie over zijn adviesaanvraag. Het Huis heeft geen onderzoekstaak als het uitsluitend berichten in de media of feiten van algemene bekendheid betreft.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet eerst volgen van een interne procedure bij de organisatie betekent dat een verzoek tot onderzoek gericht tot de afdeling onderzoek per definitie niet ontvankelijk wordt verklaard. Zij vragen eveneens in welke gevallen de afdeling onderzoek een onderzoek kan doen als niet eerst een interne melding is geweest.

De afdeling onderzoek beslist of een verzoek tot het verrichten van onderzoek ontvankelijk is (artikel 6). Een vermoeden van een misstand dient eerst intern te worden gemeld, tenzij dat in redelijkheid niet gevraagd kan worden.

Voor de vraag wanneer in redelijkheid niet van de werknemer kan worden gevraagd eerst intern te melden kan aansluiting worden gezocht bij de jurisprudentie en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Te denken valt aan een situatie waarin een interne melding geen effect zou hebben of niet uitvoerbaar is (HR 26 oktober 2012, EHRM 12 februari 2008). Daarvan is bijvoorbeeld sprake als een leidinggevende binnen de organisatie mogelijk betrokken is bij de misstand of de misstand bij deze persoon al lang bekend is. Ook kan worden gedacht aan een situatie waarin betrokkene in redelijkheid kan vrezen voor tegenmaatregelen als gevolg van een interne melding of sprake is van een duidelijke dreiging van verduistering of vernietiging van bewijsmateriaal. De afdeling onderzoek zal in de gevallen waarin een verzoek tot het verrichten van onderzoek wordt gedaan, maar waarbij geen interne melding heeft plaatsgevonden, toetsen of het, gezien de feiten van het betreffende verzoek, in redelijkheid van de betreffende werknemer gevraagd kan worden toch eerst intern te melden. Ook in de adviesfase zal het Huis het vereiste van interne melding aan de orde stellen.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat op grond van artikel 3b er een wettelijk onderscheid bestaat tussen advies en onderzoek. Hoe werkt deze strikte scheiding door binnen het bestuur, het functioneren als bestuur en naar de rol van de voorzitter, die het Huis (als een instituut) naar buiten toe vertegenwoordigt?

De leden van de CDA-fractie hechten aan het scheid tussen de adviesfunctie van het Huis en de onderzoeksfunctie, omdat deze functies elkaar niet verdragen. Ook op dit punt getuigen de initiatiefnemers van voortschrijdend inzicht, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Zij vragen in dit verband in te gaan op een brief van onder meer Transparency International Nederland van 22 mei 2015.

Het wettelijke onderscheid tussen een afdeling Advies en een afdeling Onderzoek lijkt ook de 50PLUS-fractie verstandig. Dit lid vraagt nog wel een nadere toelichting.

De strikte scheiding in twee afdelingen werkt behalve op het niveau van de werkorganisatie ook door in het bestuur. De leden en de medewerkers worden in één afdeling benoemd. Onderwerpen die uitsluitend op de adviestaken of uitsluitend op de onderzoekstaken betrekking hebben, worden in de betreffende afdeling behandeld. De voorzitter vervult een onafhankelijke rol en is verantwoordelijk voor het goed functioneren van het Huis. Hij zal de scheiding tussen advies en onderzoek moeten bewaken en tegelijkertijd moeten zorgen voor synergie, waar dat wenselijk is. Hij zal toezien op efficiëntie en effectiviteit van de beide afdelingen. Binnen het voltallige bestuur wordt niet op casusniveau gesproken. De voorzitter heeft ook geen bevoegdheden op casusniveau. De afdeling advisering van de Raad van State merkte op dat de scheiding tussen advies en onderzoek niet noodzakelijk is voor medewerkers die geen adviserende- of onderzoekersfunctie hebben. In artikel 3e is daarom vastgelegd dat het bureau drie soorten medewerkers heeft: adviseurs die bij de afdeling advies zijn aangesteld, onderzoekers die bij de afdeling

onderzoek zijn aangesteld en medewerkers in algemene dienst. Dit impliceert dat medewerkers die in algemene dienst zijn, zoals administratieve medewerkers en beveiligers, voor beide afdelingen werkzaam kunnen zijn. Er is geen sprake van een scheiding van overhead. Hiermee worden onnodige dubbele kosten voorkomen.

5. Onderzoeksbevoegdheden

De leden van de SGP-fractie constateren dat de mogelijkheden voor onderzoek binnen de publieke en de private sector weliswaar verschillen, maar nog steeds sprake is van vergaande mogelijkheden voor onderzoek. Voor onderzoek in de publieke en private sector worden verschillende onderzoeksregimes voorgesteld. Het lid van de 50PLUS-fractie vraagt om een nader toelichting, motivering en onderbouwing.

Een belangrijke zorg van de Eerste Kamer betreft het onderbrengen van het Huis voor klokkenluiders bij de Nationale ombudsman. De Eerste Kamer is van mening dat het Huis haar werk alleen kan doen als het voldoende onafhankelijk is. Daarom wordt voorgesteld een ZBO in te richten, met voldoende waarborgen voor de onafhankelijkheid van het Huis. Hierdoor kan het Huis opereren in zowel de publieke als de private sector.

In artikel 1 van de wet wordt het begrip misstand gedefinieerd. Onder dit begrip vallen situaties waarbij het maatschappelijk belang in het geding is bij de schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid van personen of de aantasting van het milieu. Het is in dit verband te rechtvaardigen dat aan het Huis bevoegdheden worden geven ten aanzien van de private sector. Hiervan zijn verschillende andere voorbeelden, zoals inspecties in het kader van de gezondheidszorg, de veiligheid in werksituaties en het onderwijs. Het Huis zal een verzoek tot onderzoek toetsen op ontvankelijkheid. Een verzoek is niet-ontvankelijk, onder meer indien het verzoek kennelijk ongegrond is, er geen sprake is van een vermoeden van een misstand, er geen interne melding is gedaan of een andere instantie bevoegd is. Een melding die enkel als oogmerk heeft om een bepaald (concurrerend) bedrijf in een negatief daglicht te stellen zal deze ontvankelijkheidstoets niet doorstaan.

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 en het overleggen van stukken.

In 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. Aanvullend is geregeld dat een persoon zichzelf of zijn familie niet aan het gevaar voor een strafrechtelijke veroordeling hoeft bloot te stellen. Aan hen komt een zogenoemd familiaal of relationeel verschoningsrecht toe.

6. Rechtsbescherming

De leden van de VVD-fractie vragen naar de aanzuigende werking van de rechtsbescherming van de klokkenluider, op het moment dat sprake is van een «interne melding». Deze leden vragen of de rechtsbescherming niet pas zou moeten ingaan als sprake is van een ontvankelijke zaak. Deze leden vragen tevens naar de duur van het benadelingsverbod. Ten slotte vragen zij of bij de evaluatie van de wet wordt gekeken of de werkomstandigheden van de melder zijn veranderd na de externe melding.

Het wetsvoorstel biedt rechtsbescherming aan melders van vermoedens van een misstand. Door de verplicht gestelde interne procedure wordt het proces van melden van een vermoeden van een misstand genormeerd: eerst intern melden, dan eventueel naar een inspectie of toezichthouder en ten slotte kan een onderzoek volgen door het Huis.

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. De werknemers die met inachtneming van de interne procedure te goeder trouw en naar behoren een vermoeden bij hun werkgever aankaarten, vallen eveneens onder de beschermingsbepaling. Ook werknemers bij kleinere bedrijven en organisaties, die geen procedure kennen voor het melden van een vermoeden van een misstand, 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. Als de rechtsbescherming zou worden gekoppeld aan een ontvankelijk verzoek tot onderzoek zou onvoldoende recht worden gedaan aan de doelstelling van dit wetsvoorstel. Gedurende het gehele traject van interne melding en overigens ook in geval van melding bij een toezichthouder of inspectie, zou de werknemer zich dan immers niet op het benadelingsverbod kunnen beroepen.

Door de bescherming in te laten gaan op het moment van een melding bij de werkgever of de daartoe bevoegde instantie, verloopt het proces van klokkenluiden primair via een interne melding en vervolgens zo nodig ter beoordeling van toezichthouders.

Voor een aanzuigende werking hoeft niet te worden gevreesd. De bescherming die de werknemer wordt geboden is immers niet ongeclausuleerd. Om zich succesvol op het benadelingsverbod te kunnen beroepen dient de werknemer aan een aantal voorwaarden te voldoen: Het vermoeden dient op redelijke gronden gebaseerd te zijn en de melding dient te goeder trouw en naar behoren te zijn gedaan. Dat laatste betekent dat de werknemer in procedureel en materieel opzicht zorgvuldig moet handelen. Voorts moet duidelijk zijn dat de benadeling plaatsvindt «als gevolg» van de melding (een causaal verband). Indien de rechter moet oordelen over een beroep van een werknemer op het benadelingsverbod, zal hij steeds aan deze criteria toetsen.

De werkgever mag een werknemer die te goeder trouw en naar behoren de bij hem levende vermoedens van een misstand meldt, niet benadelen als gevolg van het melden van die vermoedens. Niet tijdens en niet na de behandeling van deze melding. De rechtsbescherming is dus niet gekoppeld aan een bepaalde periode, bijvoorbeeld de periode van het onderzoek door het Huis, maar strekt zich uit over een langere periode. Het verbod is niet aan een concreet tijdvak gebonden, maar is gebaseerd op het oordeel of sprake is van benadeling «als gevolg van» een melding van een vermoeden van een misstand.

De evaluatie op grond van artikel 20 ziet nadrukkelijk op de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Het Huis heeft ook de

verplichting hieromtrent informatie te verschaffen. Deze evaluatie gaat een stap verder dan de in de Kaderwet ZBO voorgeschreven evaluatie die slechts ziet op het functioneren van het Huis als zelfstandig bestuursorgaan.

Daarnaast is in artikel 17c de verplichting voor het Huis opgenomen om jaarlijks aan de Staten-Generaal een overzicht te verstrekken van de aanbevelingen van het Huis en van de wijze waarop aan de aanbevelingen gevolg is gegeven.

Los van de evaluatie heeft het Huis de bevoegdheid om op basis van een verzoekschrift een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de werkgever zich jegens de werknemer heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand.

Het lid van de 50PLUS-fractie vraagt om een inhoudelijke reactie op het commentaar van Transparency International Nederland (TI-NL) dat het oplossen van maatschappelijke misstanden nu nog sterker voorop staat dan in het oorspronkelijke voorstel. Dit lid vraagt ook naar het criterium dat bij het vermoeden van een misstand sprake moet zijn van een misstand waarbij het maatschappelijk belang in het geding is. Tevens vraagt dit lid of de tweeledige doelstelling van het voorstel: bescherming van klokkenluiders én bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden, niet óók tot uitdrukking moet komen in de naamgeving van het Huis.

De doelstelling van het Huis volgt uit de considerans van het oorspronkelijke wetsvoorstel (33 258): met het oog op de bescherming van klokkenluiders wordt rechtsbescherming geregeld en een Huis voor klokkenluiders opgericht. Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel onderzoek naar misstanden mogelijk. Het beschermen van melders is een allereerste voorwaarde voor een goede werking van de wet in de praktijk.

Voor de definitie van het begrip «vermoeden van een misstand» is aansluiting gezocht bij Verklaring inzake het omgaan met vermoeden van misstanden van de Stichting van de Arbeid en de definitie zoals opgenomen in het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie. Bij de Verklaring van de Stichting van de Arbeid behoort als bijlage een voorbeeldprocedure waarin tussen haakjes het woord «dreigend» in de definitie van een vermoeden van een misstand voorkomt. Deze voorbeeldprocedure ziet op het voorkomen en oplossen van misstanden binnen de eigen organisatie en ziet niet op een onderzoeksbevoegdheid zoals die op grond van dit wetsvoorstel aan het Huis wordt toegekend. Een onderzoeksbevoegdheid achten wij niet proportioneel indien slechts sprake is van een «vermoeden van een dreiging».

7. Financiën

De leden van de VVD-fractie vragen wat de gevolgen zullen zijn van het oprichten van het Huis voor klokkenluiders voor de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Deze leden en het lid van de fractie van 50PLUS vragen ook of overwogen is de kosten van onderzoek in geval van een misstand in rekening te brengen bij de organisatie waarop het onderzoek betrekking heeft.

Het Huis voor Klokkenluiders heeft als taken advisering en voorlichting met betrekking tot vermoedens van een misstand en het uitvoeren van onderzoek naar vermoedens van misstanden, zowel binnen de publieke als de private sector. Het Adviespunt klokkenluiders voert de adviestaak momenteel voor beide sectoren uit. De onderzoekstaak voor de publieke sector wordt op dit moment uitgevoerd door de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Voor de private sector is tot op heden geen specifieke onderzoeksvoorziening.

Na de totstandkoming van het Huis zullen de taken van het Adviespunt klokkenluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid door het Huis worden overgenomen. Daarnaast zal de Wet Huis voor klokkenluiders bescherming van klokkenluiders tegen benadeling mogelijk maken, evenals onderzoek naar vermoedens van een misstand in de private sector en naar de bejegening van de werknemer die een vermoeden van een misstand heeft gemeld. De bescherming van klokkenluiders en de onderzoeksfunctie van het Huis worden wettelijk vastgelegd. Het oprichten van het Huis zal leiden tot de opheffing van het Adviespunt Klokkenluiders en naar verwachting ook van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Zij zullen als het ware «opgaan» in het Huis voor klokkenluiders, in die zin dat de kennis en kunde die deze instituten hebben opgedaan beschikbaar zullen blijven voor het Huis. Zoals ook vermeld in de kabinetsreactie bij de evaluatie «Veilig misstanden melden op het werk» (Kamerstukken 2013–2014, 33 258, nr. 31).

Het Huis heeft een publieke taak, namelijk bescherming bieden aan klokkenluiders en onderzoek mogelijk maken naar een vermoeden van een misstand. Dat vraagt ook een publieke financiering. Het voorkomen en wegnemen van maatschappelijke misstanden leidt ook tot publieke opbrengsten. Niet alleen in de zin dat problemen worden opgelost en het vertrouwen van mensen in organisaties kan worden bevorderd, maar ook in financiële zin, doordat fraude en corruptie, schade aan gezondheid en milieu en kosten voor zorg en veiligheid kunnen worden voorkomen.

De leden van de SP-fractie vragen of het budget voldoende is. Ook vragen deze leden of het Huis melders van een misstand sociaalpsychologische hulp kan bieden. De leden van de CDA-fractie vragen wanneer het Huis operationeel kan zijn. Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt hoe «hard» de kostenbegroting is.

Bij de inrichting van het Huis voor klokkenluiders zal gebruik worden gemaakt van de kennis en kunde die de afgelopen jaren is opgedaan bij onder meer het Adviespunt klokkenluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en bij de Expertgroep klokkenluiders. De laatste organisatie heeft ook specifiek ervaring met sociaalpsychologische hulp aan klokkenluiders, onder meer in de vorm van het bieden van professionele ondersteuning aan individuele melders en het organiseren van lotgenotenbijeenkomsten.

Wij verwachten dat na afronding van het wetgevingstraject nog zeker een half jaar nodig is om de organisatie te ontwikkelen en zorg te dragen dat de bij het Adviespunt Klokkenluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid opgebouwde kennis en ervaring voldoende is ingebed.

Verwacht mag worden dat het Huis een vergelijkbaar aantal adviesaanvragen zal ontvangen als het Adviespunt klokkenluiders¹. Waarschijnlijk kan in de loop van de komende jaren nog wel een stijging van het aantal adviesaanvragen worden verwacht. Naar verwachting zal zo'n tien procent van de adviesaanvragen daadwerkelijk leiden tot een onderzoek. Voor een deel zullen dat onderzoeken betreffen die door toezichthouders en inspecties kunnen worden uitgevoerd, als dat naar het oordeel van het Huis mogelijk is. Pas in de loop van de tijd zal de uiteindelijk benodigde onderzoekscapaciteit kunnen worden vastgesteld.

De financiering van het Huis berust op doelgroepgerichte voorlichting, gedegen onderzoek en beveiliging van informatie. Daarvoor waren richtbedragen van 400.000 euro, 3 miljoen euro en 100.000 euro begroot (Kamerstukken II 2012–2013, 33 258, nr. 9). De komende jaren kan, mede op basis van de recente ervaringen het Adviespunt klokkenluiders, wellicht een stijging van het aantal onderzoeken worden verwacht.

¹ In 2013 en 2014 hebben zich volgens de jaarverslagen van het Adviespunt klokkenluiders 324, respectievelijk 390 werknemers gemeld met een verzoek om advies.

Anderzijds kan een deel van de onderzoeken mogelijk door toezicht-houders en inspecties worden uitgevoerd. Het richtbedrag voor onderzoek zou daarom kunnen worden verlaagd naar 2,5 miljoen euro. Dat betekent dat de totale kosten kunnen worden begroot op 3 miljoen euro. Naast deze structurele financiering moet rekening worden gehouden met eenmalige kosten voor het opstarten van de organisatie. Dit wordt begroot op 750.000 euro.

Met de huidige activiteiten van het Adviespunt Klokkeluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is een bedrag gemoeid van 1,4 miljoen euro. Voor de overige 1,6 miljoen euro is aanvullende financiering nodig. Als in de praktijk blijkt dat het aantal adviesaanvragen bij het Huis sterk toeneemt, of meer onderzoek nodig is en voor deze onderzoeken meer specialistische kennis nodig is, zullen meer financiële middelen nodig zijn. In dat geval zal een aanvullend verzoek om financiering moeten worden gedaan.

De financiering van het Huis loopt via de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gezien het feit dat het Huis ook taken vervult voor de private sector (zowel advisering als onderzoek) ligt het voor de hand dat ook de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische zaken bijdragen aan de financiering van dit instituut.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel D

Artikel 3 a

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het Huis tevens een onderzoeksbevoegdheid krijgt ten aanzien van bejegening van de werknemer door de werkgever naar aanleiding van de melding van een vermoeden van een misstand. Deze leden vragen aan de hand van welke criteria de bejegening van de werknemer en gedrag van de werkgever worden getoetst.

Essentieel is dat het gaat om bejegening naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand. De werknemer mag «als gevolg van» (causaal verband) een melding die te goeder trouw en naar behoren is gedaan, niet door de werkgever worden benadeeld. In de memorie van toelichting wordt een niet-uitputtende opsomming gegeven van mogelijke benadelingshandelingen, zoals het treffen van een ordemaatregel, een disciplinaire maatregel of het onthouden van salarisverhoging, promotiekansen e.d. Ook mag worden verwacht dat de werkgever ervoor zorg draagt dat een melder niet op andere wijze bij de uitoefening van zijn functie nadelige gevolgen ondervindt ten gevolge van zijn melding. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan pesten en andere vormen van intimidatie.

Artikel 3 b

De leden van de VVD-fractie merken op dat dit voorgestelde artikel bepaalt dat het bestuur bestaat uit een voorzitter en ten hoogste vier leden. De leden worden in één van beide afdelingen benoemd. Deze leden vragen in dit verband naar de positie van de voorzitter. Deze leden vragen ook of is overwogen plaatsvervangende leden aan te stellen. Deze leden vragen tevens een nadere toelichting op: «Zij worden niet benoemd in beide afdelingen».

De strikte scheiding in twee afdelingen werkt behalve op het niveau van de werkorganisatie ook door in het bestuur. De leden van het bestuur worden in één afdeling benoemd. Onderwerpen die uitsluitend op de adviestaken of uitsluitend op de onderzoekstaken betrekking hebben, worden in de betreffende afdeling behandeld. De voorzitter vervult een onafhankelijke rol en is verantwoordelijk voor het goed functioneren van het Huis. Hij zal de scheiding tussen advies en onderzoek moeten bewaken en tegelijkertijd moeten zorgen voor synergie, waar dat wenselijk is. Hij zal toezien op de efficiëntie en effectiviteit van de beide afdelingen. Binnen het bestuur wordt niet op casusniveau gesproken. De voorzitter heeft ook geen bevoegdheden op casusniveau. 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 en vervult een «boegbeeldfunctie». Hij zal dus ook voor synergie moeten zorgen tussen de verschillende afdelingen. Hij maakt niet *qualitate qua* deel uit van beide afdelingen. Slechts de leden worden benoemd in de afdeling advies of in de afdeling onderzoek. De voorzitter staat als het ware «boven de partijen». De voorzitter heeft de bevoegdheid de medewerkers van het bureau te benoemen, te schorsen en ontslaan. Dit wetsvoorstel stelt randvoorwaarden voor de inrichting van het Huis. Zo bepaalt het wetsvoorstel dat het Huis zal bestaan uit een afdeling advies en een afdeling onderzoek en zal worden ondersteund door een bureau. Het is aan het Huis om dit verder concreet vorm te geven en daarbij de verdeling van het aantal leden over de betreffende afdelingen te regelen. Het wetsvoorstel stelt het aantal leden vast op maximaal vier. Er is niet gekozen voor plaatsvervangende leden omdat de vrij beperkte omvang van de organisatie een veel groter bestuur niet rechtvaardigt. De scheiding tussen advies en onderzoek is essentieel voor het optimaal functioneren van het Huis. In artikel 3b, tweede lid wordt ten aanzien van de benoeming van de leden expliciet bepaald dat zij niet benoemd kunnen worden in beide afdelingen. In het derde lid wordt een voorziening getroffen voor een situatie dat binnen het bestuur een portefeuillewijziging plaatsvindt en een lid overstapt van de afdeling advies naar de afdeling onderzoek. Het betreffende lid dient zich in voorkomende gevallen te onthouden van deelname aan besprekingen over een casus waar hij betrokken bij is geweest als lid van de afdeling advies. Door deze strikte scheiding is gewaarborgd dat een lid dat eerder bij de advisering betrokken was, niet in een latere fase bij het onderzoek betrokken raakt of daar leiding aan gaat geven.

Het lid van de 50PLUS-fractie vraagt of een evenwichtige vertegenwoordiging mogelijk bevorderd zou kunnen worden, door benoeming van één lid overheid, één lid private sector, één lid werkgevers en één lid werknemers.

De onafhankelijkheid van de bestuursleden van het Huis is essentieel. In het wetsvoorstel wordt daarom bepaald dat, gelet op de bijzondere taak en positie van het Huis, de leden en voorzitter door de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden benoemd, geschorst en ontslagen. In artikel 3b, vierde lid wordt, juist met het oog op de onafhankelijkheid, aanvullend bepaald dat de voorzitter en de leden geen betrekkingen vervullen 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. De suggestie van de 50PLUS-fractie staat op gespannen voet met deze doelstelling. De scheiding tussen advies en onderzoek is essentieel, met name ten behoeve van de waarborgen voor de positie van de klokkenluider. De bestuurlijke structuur is daartoe specifiek ontwikkeld. Met name de voorzitter heeft hierin een taak. Enerzijds dient hij te bewaken dat de scheiding tussen advies en onderzoek afdoende is en anderzijds moet hij

er voor zorgen dat er sprake is van voldoende synergie tussen de afdelingen. In het voltallige bestuur zullen geen zaken op casus-niveau aan de orde komen.

Artikel 3 e

De leden van de SGP-fractie vragen of bij de medewerkers in algemene dienst niet specifiek aangegeven moet worden dat het hier gaat om medewerkers die zich niet met advies of met onderzoek bezighouden

Voor (potentiële) klokkenluiders is het essentieel dat er een nadrukkelijke scheiding is tussen het adviestraject en het onderzoekstraject. Dit betekent een scheiding op bestuurlijk niveau, maar noodzakelijkerwijs ook binnen het bureau van het Huis. Voor bepaalde functies op het bureau van het Huis is er geen inhoudelijke betrokkenheid bij de advies- of onderzoekswerkzaamheden en het is niet noodzakelijk dit expliciet vast te leggen. Hierbij kan worden gedacht aan administratief medewerkers of beveiligers.

Artikel 6

De leden van de SGP-fractie vinden het belangrijk dat de specifieke toezichthoudende instanties de primaire taak behouden om toezicht te houden. Deze leden vragen wat bedoeld wordt met dat het Huis onderzoek kan doen als die weg is bewandeld, maar de misstand niet is weggenomen.

De verwijfsfunctie van de afdeling advies is in het wetsvoorstel verankerd om onderzoek primair door de daartoe bevoegde en geëquipeerde instanties plaatst te laten vinden. Als er een (markt)toezichthouder of inspectie is met wettelijke bevoegdheden ten aanzien van de betreffende misstand of een andere bevoegde instantie, dient de afdeling advies de werknemer in eerste instantie daarnaar te verwijzen. Hetzelfde geldt voor de afdeling onderzoek. Het is aan de beoordeling van het Huis of voor een specifieke melding een onderzoek door die betreffende instantie mogelijk is. Als blijkt dat een bepaald vermoeden van een misstand niet onderzocht zal worden, heeft het Huis de mogelijkheid om alsnog onderzoek te verrichten. Het Huis zal onderzoek niet over doen. Aanvullend onderzoek is wel mogelijk, als het Huis dat nodig acht. De samenwerking met toezichthouders wordt geregeld in artikel 17b. Hierin is de mogelijkheid opgenomen om ter bevordering van coördinatie en overleg samenwerkingsprotocollen te sluiten met bestuursorganen of diensten die zijn belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

Specifiek voor zaken die ter beoordeling van het Openbaar Ministerie zijn (geweest) vragen deze leden zich af in hoeverre het logisch is om dan het Huis weer een extra bevoegdheid te geven om opnieuw onderzoek te doen.

Het is niet de bedoeling om onderzoek over te doen, ook niet ten aanzien van onderzoek dat door het Openbaar Ministerie (OM) is verricht. In artikel 6, eerste lid, onderdeel h, wordt bovendien bepaald dat een verzoek tot het verrichten van een onderzoek door het Huis, niet ontvankelijk is als bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak reeds over de misstand is geoordeeld.

Het is echter denkbaar dat aan een bepaald vermoeden van een misstand strafrechtelijke aspecten zitten. Het OM zal zich richten op de strafrechtelijke kant. In een dergelijk geval bestaat mogelijk ook nog een noodzaak voor onderzoek door het Huis. Voor deze situaties heeft het Huis de

verplichting een samenwerkingsprotocol te sluiten met het OM. Het Huis heeft de bevoegdheid om ook met andere organisaties een samenwerkingsprotocol te sluiten. Bij deze protocollen gaat het niet zozeer om situaties van een nieuw onderzoek als wel om de mogelijke samenloop van onderzoeken.

Het belangrijkste verschil tussen het strafrechtelijk onderzoek door het OM en het onderzoek door het Huis is gelegen in de doelstelling waarmee beide instanties onderzoek verrichten. Het strafrechtelijk onderzoek is gericht op vergaren van bewijs van een 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 sprake is van een misstand. Dit onderzoek gaat om waarheidsvinding en niet om de schuldvraag. Het Huis beoordeelt evenmin of sprake is van een strafbaar feit. Om niet telkens ad hoc te moeten afspreken hoe de samenwerking en afstemming zal plaatsvinden, wordt voorzien in een samenwerkingsprotocol tussen het Huis en het OM voor zowel de adviesfase als de onderzoeksfase. 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.

Artikel 17

De leden van de VVD-fractie constateren dat het oordeel en de adviezen niet geanonimiseerd naar buiten worden gebracht. Deze leden vragen in hoeverre overwogen is om persoonlijke gegevens, zoals de naam van de klokkenluider, en de naam van de organisatie c.q. het bedrijf, niet te vermelden.

Ook de leden van de PvdA-fractie en het lid van de 50PLUS-fractie vragen of geanonimiseerd openbaar maken van de (onderzoeks-)rapporten mogelijk is.

Vertrouwelijkheid is in het kader van het klokkenluidersproces essentieel. Om die reden is vastgelegd dat het Huis voor klokkenluiders in het rapport geen informatie verstrekt in die gevallen die in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) worden genoemd, bijvoorbeeld indien het bedrijfs- en fabricagegegevens betreft of de persoonlijke levenssfeer. Het Huis zal het verstrekken van informatie achterwege laten voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling de betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden. Informatie die op grond van de Wob niet mag worden verstrekt, kan ook niet worden opgenomen in het rapport. Dat impliceert dat het Huis de rapporten in geanonimiseerde vorm openbaar zal maken. Er zullen dus geen persoonlijke gegevens of bedrijfsnamen naar buiten worden gebracht.

Onderdelen E en F

De 50PLUS-fractie vraagt of overwogen is bescherming niet te laten intreden bij melding, maar pas bij ontvankelijk verklaring.

Een werknemer die «alleen» een arbeidsconflict heeft kan geen beroep doen op rechtsbescherming als klokkenluider. Om zich te kunnen beroepen op de beschermingsbepalingen dient de betreffende werknemer de melding «te goeder trouw en naar behoren» te hebben gedaan. Het Huis zal aan deze aspecten van de melding, zowel in de adviesfase als bij

het ontvankelijkheidsonderzoek, aandacht besteden. Als dan blijkt dat uitsluitend sprake is van een arbeidsconflict en niet van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand, zal dit tot uiting komen zowel in de adviesfase als in het kader van het ontvankelijkheidsonderzoek.

Of de werknemer zich terecht kan beroepen op de beschermingsbepalingen hangt af van de feitelijke situatie en met name of sprake is van benadeling «als gevolg van» het «te goeder trouw en naar behoren» melden van een vermoeden van een misstand. Als niet aan deze criteria is voldaan, kan de melder zich niet beroepen op de rechtsbescherming die de wet biedt.

De rechtsbescherming is immers gekoppeld aan het melden van een vermoeden van een misstand. De te goeder trouw en naar behoren handelende werknemer die een melding doet van een vermoeden van een misstand, mag niet vanwege zijn melding worden benadeeld in zijn rechtspositie. Wil de werknemer zich kunnen beroepen op het benadelingsverbod, dan dient de werknemer aan 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.

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 verplicht werkgevers bij wie in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn, 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, kunnen zich, mits zij aan de voor werknemers gestelde criteria hebben voldaan, beroepen op de bescherming tegen benadeling in hun rechtspositie. 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.

Onderdeel J

In het voorgestelde artikel I, onderdeel J (artikel 21a) wordt, constateren de leden van de VVD-fractie, voorgesteld dat bij of krachtens AMvB nadere regels gesteld kunnen worden over de inrichting van het Huis. Deze leden vragen nader in te gaan op de inhoud van een eventuele AMvB.

Op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de delegatiegrondslag beperkt tot nadere regels over de inrichting van het Huis. Hierbij valt te denken aan de samenstelling van de afdelingen, de inrichting van het bureau en administratieve processen binnen de afdeling advies en de afdeling onderzoek.

Van Raak
Fokke
Schouw
Segers
Ouwehand
Klein
Voortman