

Vergaderjaar 2013–2014

33 258

Voorstel van wet van de leden Van Raak, Fokke, Schouw, Voortman, Segers, Ouwehand en Klein, houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders (Wet Huis voor klokkenluiders)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 maart 2014

1.	Inleiding	1
	a. De uitgangspunten van dit wetsvoorstel	2
	b. De totstandkoming van dit wetsvoorstel	3
2.	Advies en onderzoek door het Huis	4
3.	Samenloop met andere onderzoeken	6
	a. Het advies van het Openbaar Ministerie	6
	b. Het advies van de Inspectieraad	7
	c. Het advies van het Markttoezichthoudersberaad	8
4.	Grondwettelijke aspecten van dit wetsvoorstel	9
5.	De relatie tot een Resolutie van de Raad van Europa	11
6.	Het Huis voor klokkenluiders en zijn taken	12
7.	Het onderzoek door het Huis voor klokkenluiders	13
8.	De rechtsbescherming voor klokkenluiders	14
9.	Artikelsgewijze toelichting	17

1. Inleiding

Uit de inbreng van VVD, PvdA, CDA, SP, D66, GroenLinks, ChristenUnie en SGP spreekt een betrokkenheid met het lot van klokkenluiders en een urgentie om ernstige maatschappelijke misstanden weg te nemen. Wij danken deze fracties voor hun vragen. De leden van de fractie van de VVD tonen nog wel hun bezorgdheid over de wijze waarop het Huis voor klokkenluiders wordt vormgegeven. De fracties van VVD, PvdA, CDA, SP, D66 en SGP vragen een nadere reactie op een aantal adviezen aan de regering, door de hoogleraren Elzinga en Kingma, het College van

Procureurs-Generaal, de Inspectieraad en het Markttoezichthouders-beraad.

In de vragen van de verschillende fracties en de genoemde adviezen aan de regering komen drie onderwerpen meermalen terug: de verhouding tussen advies en onderzoek door het Huis voor klokkenluiders, de samenloop van het onderzoek door het Huis met onderzoeken door het Openbaar Ministerie (OM), inspecties en toezichthouders en de grondwettelijkheid van dit wetsvoorstel. Voordat wij toekomen aan de beantwoording van deze en andere vragen lijkt het ons goed om kort in te gaan op de uitgangspunten en de totstandkoming van dit wetsvoorstel.

a. De uitgangspunten van dit wetsvoorstel

Het gebeurt niet vaak dat zoveel Tweede Kamerleden met zulke verschillende politieke achtergrond de handen ineenslaan om een wetsvoorstel te verdedigen. Veel Kamerleden hebben ervaring met burgers die maatschappelijke misstanden melden, maar ondervinden problemen als zij die misstanden willen bespreken. Informatie kan soms niet openbaar worden gemaakt, omdat klokkenluiders bang zijn voor negatieve gevolgen. Kamerleden kunnen vaak onvoldoende beoordelen of informatie juist is. Ook kunnen zij vaak onvoldoende zien hoe problemen het beste kunnen worden opgelost. Dit wetsvoorstel voor oprichting van een Huis voor klokkenluiders komt hieraan tegemoet, door melders van een misstand arbeidsrechtelijk te beschermen, onafhankelijk onderzoek naar een misstand mogelijk te maken en te komen met concrete aanbevelingen hoe een misstand kan worden weggenomen.

Burgers die ernstige maatschappelijke misstanden melden worden vaak onderwerp van conflict op de werkvloer, in de rechtbank en in de media. Dit wetsvoorstel probeert zoveel mogelijk een einde te maken aan dit conflictmodel. Een onafhankelijke instantie kan beoordelen of sprake is van melding van een vermoeden van een misstand waarbij het algemeen belang in het geding is. Of dat sprake is van een arbeidsconflict, waarbij vooral het individuele belang van de werknemer geldt. In het eerste geval kan het Huis voor klokkenluiders besluiten tot een onafhankelijk feitenonderzoek en concrete aanbevelingen doen, waarna het aan de betrokken organisatie is om de misstand weg te nemen (of aan de politiek om maatregelen te nemen). In deze procedure is een gang naar de rechter, of naar de media, in principe niet meer nodig.

In dit voorstel is veel aandacht voor de positie van de klokkenluider, maar ook van de betrokken organisatie. Klokkenluiders krijgen arbeidsrechtelijke bescherming, zodat mensen misstanden veilig kunnen melden en onafhankelijk onderzoek mogelijk is. Wij hebben niet gekozen voor versterking van de klokkenluider binnen het conflictmodel, zoals bijvoorbeeld het geval is in de Verenigde Staten, waar klokkenluiders die rechtszaken hebben gewonnen kunnen rekenen op een financiële beloning (maar vaak weinig middelen hebben om procedures te starten). Modellen die gericht zijn op financiële ondersteuning kunnen in het meest gunstige geval de financiële positie van de klokkenluider versterken, maar bieden geen enkele zekerheid dat een maatschappelijke misstand daadwerkelijk wordt weggenomen. Het door ons gekozen model is meer gericht op consensus. Door onderzoek te verrichten naar de feiten en aanbevelingen te doen voor verbetering krijgen organisaties zelf de gelegenheid om een misstand weg te nemen.

Het Huis voor klokkenluiders biedt ook bescherming voor ondernemers. Die moeten zich nu vaak verantwoorden voor de rechtbank, of in de media, ook voor zaken waarbij het vooral lijkt te gaan om een arbeidscon-

flict, of helemaal geen sprake blijkt van een misstand. Het Huis geeft ondernemers een drievoudige bescherming:

1. Het beoordeelt of sprake is van een melding van een vermoeden van een misstand.
2. Het doet een onafhankelijk feitenonderzoek bij een misstand waarbij het maatschappelijk belang ernstig in het geding is, waarbij ook de ondernemer nauw wordt betrokken.
3. Het biedt de ondernemer alle ruimte om zelf verantwoordelijkheid te nemen en een misstand weg te nemen.

b. De totstandkoming van dit wetsvoorstel

Voor de vormgeving van dit wetsvoorstel is aangesloten bij aanbevelingen in evaluaties van bestaande regelingen, zoals de *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector* (2008). Wij hebben ons laten adviseren door personen die ervaring hebben met klokkenluiders, waaronder de Nationale ombudsman en de oud-voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Daarnaast hebben wij ook nauw samengewerkt met ervaringsdeskundigen, verenigd in de Expertgroep Klokkenluiders. Andere organisaties hebben we ook nadrukkelijk gevraagd ons te adviseren.

De discussie in de Tweede Kamer heeft geleid tot een aantal verbeteringen. Organisaties worden geacht eerst zelf verantwoordelijkheid te nemen voor ernstige maatschappelijke misstanden, daarom zal het Huis voor klokkenluiders naar mogelijk melders eerst doorverwijzen naar de eigen organisatie en zo nodig begeleiden bij een interne melding. Organisaties met meer dan vijftig werknemers worden verplicht een goede interne regeling op te stellen. De samenwerking met het OM en de inspecties wordt geregeld in afstemmingsprotocollen. Binnen het Huis worden maatregelen genomen om de functies van advies en onderzoek afdoende te scheiden, zonder een goede samenwerking onmogelijk te maken.

De toegang van melders tot het Huis is verbreed, niet alleen werknemers met een arbeidsovereenkomst, maar ook zelfstandigen (aannemers, zzp-ers) kunnen een misstand melden. In dit kader is ook de definitie van werkgever aangepast. Tegelijk is de onderzoekstaak van het Huis wettelijk beperkt tot ernstige maatschappelijke misstanden, die een bedreiging vormen voor de veiligheid, de volksgezondheid, het milieu, of de integriteit van het openbaar bestuur. Om waarheidsvinding te bevorderen is bepaald dat alle informatie die met het Huis wordt gedeeld vertrouwelijk is en niet opvraagbaar in het kader van de Wet openbaarheid bestuur (Wob). Alleen het uiteindelijke rapport met analyses en aanbevelingen wordt openbaar gemaakt. Om goed onderzoek mogelijk te maken zijn de financiën van het Huis verruimd.

De discussie in de Tweede Kamer heeft ons ook doen besluiten tot een vereenvoudiging, door het voorgestelde Fonds voor klokkenluiders te schrappen. Een belangrijke reden voor burgers om ernstige misstanden niet te melden is de angst dat zij in financiële problemen kunnen komen, doordat zij ontslagen worden en lange juridische procedures moeten voeren. In dit wetsvoorstel hoeven melders van misstanden niet meer te vrezen voor ontslag, omdat klokkenluiders kunnen rekenen op arbeidsrechtelijke bescherming. Als het Huis besluit tot een onderzoek is ook een gang naar de rechter niet meer nodig. Met het Fonds beoogde wij een extra waarborg te bieden voor onvoorziene omstandigheden. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer hebben wij ons laten overtuigen dat een dergelijke zware voorziening in dit geval niet proportioneel is en besloten het Fonds te schrappen.

2. Advies en onderzoek door het Huis

De fracties van VVD en D66 vragen waarom de indieners niet hebben gewacht tot na de geplande evaluatie van het Adviespunt klokkenluiders.

Dit initiatiefwetsvoorstel Huis voor klokkenluiders is op 14 mei 2012 aanhangig gemaakt, nadat bleek dat de regering geen gehoor wilde geven aan een aantal moties die door de Tweede Kamer waren aangenomen. De regering heeft er vervolgens niet voor gekozen de behandeling van deze wet af te wachten – zoals gebruikelijk is bij initiatiefwetsvoorstellen – maar na indiening van deze wet zelf initiatieven genomen. Per 1 oktober 2012 is het Adviespunt klokkenluiders van start gegaan. Met het oog op de behandeling van deze initiatiefwet heeft de regering wel gekozen voor een tijdelijke voorziening, tot 1 juli 2015. Het adviespunt kan klokkenluiders adviseren en doorverwijzen, maar geen arbeidsrechtelijke bescherming bieden en geen onafhankelijk onderzoek doen. Het heeft ook geen wettelijke basis die haar onafhankelijkheid verzekert.

In dit verband gaan wij graag in op enkele opmerkingen in het «preadvies» van Elzinga en Kingma. Zij geven een uitgebreid overzicht van de discussies over de bescherming van klokkenluiders die de afgelopen vijftien jaar zijn gevoerd. Daarin beklemtonen zij dat van de zijde van werkgevers altijd een onderscheid is gemaakt tussen de publieke en de private sector. Elzinga en Kingma onderschrijven deze visie: «Terwijl de ambtenaar uit hoofde van zijn aanstelling wordt geacht het algemeen belang te dienen, heeft in de private sector de werknemer zich verbonden om arbeid te verrichten ten dienste van de onderneming. Voor de werknemer is het ondernemingsbelang richtsnoer voor zijn handelen.» Zij onderschrijven daarom het belang van «zelfregulering».

De door Elzinga en Kingma eveneens genoemde *Evaluatie klokkenluiders-regelingen publieke sector* heeft echter duidelijk gemaakt dat de in ons land gekozen weg van zelfregulering niet goed heeft gewerkt. Klokkenluiders worden onvoldoende beschermd, misstanden onvoldoende onderzocht en problemen onvoldoende opgelost. In weerwil van deze kritiek sluiten deze adviseurs zich aan bij het voorstel dat VNO NCW – na indiening van dit wetsvoorstel – heeft gedaan om binnen de SER een eigen voorziening voor klokkenluiders in te richten. Dit voorstel komt niet tegemoet aan de in de evaluatie genoemde aanbevelingen van extra rechtsbescherming en onafhankelijk onderzoek. Bovendien doet dit voorstel geen recht aan het feit dat ernstige maatschappelijke misstanden altijd raken aan het algemeen belang.

Vanuit het oogpunt van de werkgever lijken problemen met klokkenluiders vooral een arbeidsrechtelijke kwestie; werknemers kunnen als gevolg van een melding van een misstand in conflict komen met hun werkgever. Vanuit dit perspectief is het voldoende dat sociale partners afspraken maken om melders van misstanden te beschermen. Elzinga en Kingma wijzen daarnaast op het ondernemingsbelang, dat schade zou kunnen oplopen als discussies extern worden gevoerd. Wij delen de opvatting dat organisaties – dus ook bedrijven – in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor het wegnemen van misstanden. Daarom hebben wij de suggestie van de Raad van State overgenomen om organisaties met meer dan vijftig werknemers te verplichten een interne regeling op te stellen. Ook hebben wij het amendement van de heer Bisschop van harte aanbevolen, waardoor in de wet is vastgelegd dat melders in principe eerst intern moeten melden.

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de melding van misstanden die een bedreiging vormen voor de veiligheid, de volksgezondheid, het milieu, of de integriteit van het openbaar bestuur. Het Huis voor klokkenluiders is er voor misstanden die niet in een organisatie kunnen worden opgelost, maar wel raken aan het algemeen belang. In dat geval is zelfregulering niet voldoende en ook niet verantwoord. Aan dit aspect, dat in de discussies wel degelijk een belangrijke rol heeft gespeeld, gaan Elzinga en Kingma in hun overzicht voorbij.

Elzinga en Kingma stellen dat de regering met het instellen van een Adviespunt klokkenluiders tegemoet is gekomen aan de bezwaren in de *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector*. Dat lijkt ons niet het geval. Dit adviespunt heeft geen wettelijke basis en biedt geen arbeidsrechtelijke bescherming. Bovendien heeft het geen bevoegdheden om onderzoek te doen. De opmerking van Elzinga en Kingma dat «ongelukken» met het onderzoek naar klokkenluiders in private organisaties «directe repercussies» zouden hebben voor het gezag van de Nationale ombudsman in de publieke sector begrijpen wij niet. De Nationale ombudsman blijft bevoegd voor klachten van burgers over bestuursorganen, dit wetsvoorstel brengt geen verandering in de bestaande wettelijke taken van de Nationale ombudsman. Het Huis voor klokkenluiders kan onderzoek doen naar ernstige maatschappelijke misstanden, maar dit is geen strafrechtelijk onderzoek. Het Huis doet aanbevelingen hoe een misstand kan worden weggenomen, maar stelt niet de schuldvraag. Als een organisatie weigert de misstand weg te nemen wordt dit gerapporteerd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de Staten-Generaal. Het is vervolgens aan hen om maatregelen te nemen.

Weinig begrip hebben wij voor de opmerking van Elzinga en Kingma dat «waar het gaat om geruchtmakende zaken in de maatschappelijke sfeer» de «bereidheid van de Nationale ombudsman om anderen de ruimte te geven om het onderzoek te verrichten niet erg groot zal zijn.» Een dergelijk wantrouwen lijkt ons niet op zijn plaats. Het Huis voor klokkenluiders zal klokkenluiders adviseren om misstanden eerst intern te melden en organisaties stimuleren om problemen eerst intern op te lossen. Pas als dit niet lukt is het Huis geroepen om, met een beroep op het algemeen belang, zelf een onderzoek in te stellen en aanbevelingen te doen. Wij zien niet het probleem dat het Huis liefst zoveel mogelijk onderzoeken zal willen doen, eerder zien wij het probleem dat het Huis keuzes zal moeten maken.

De fracties van VVD, PvdA, D66 en SGP vragen, elk in hun eigen woorden, waarom de relatie tussen melden en adviseren enerzijds en onderzoeken anderzijds zo bijzonder is dat samenvoegen van beide functies in één organisatie wordt boven samenwerken vanuit twee verschillende organisaties. De leden van de fractie van de VVD vragen tevens of het Huis voor klokkenluiders een vrijbrief heeft voor het doen van onderzoek en hoe dit zich verhoudt tot het parlementaire enquêterecht.

Het doel van het Huis voor klokkenluiders is het wegnemen van ernstige maatschappelijke misstanden. In dat kader krijgen melders van een misstand arbeidsrechtelijke bescherming, met het oog op een onafhankelijk feitenonderzoek. Het Huis treedt niet op als belangenbehartiger voor een klokkenluider. Op het moment dat mensen een misstand melden bij het Huis kan de melder wel worden geadviseerd over welke weg hij het beste kan bewandelen. Als niet sprake is van een maatschappelijke misstand, maar van een arbeidsconflict, kan de melder worden doorverwezen naar andere instanties, zoals een inspectie, een ondernemingsraad of een vakbond. Als wel sprake is van een maatschappelijke misstand zal

het Huis met de melder bekijken hoe een interne melding in een organisatie mogelijk is, of op welke wijze externe organisaties als inspectie of toezichthouder de misstand zouden kunnen wegnemen. Als dit geen serieuze opties blijken kan het Huis besluiten tot een onafhankelijk feitenonderzoek, dat resulteert in aanbevelingen.

Wij kunnen het ons goed voorstellen dat de eerste begeleiding van een melder van een misstand een ander soort houding en andere vaardigheden vereist dan het doen van onderzoek. Dit zal in de praktijk dan ook gebeuren door andere personen. Tegelijkertijd zal een goede en voortdurende samenwerking nodig zijn. Bijvoorbeeld in de beoordeling of iemand een ernstige maatschappelijke misstand meldt en of het in dit specifieke geval raadzaam is om eerst door te verwijzen naar een inspectie of toezichthouder. Ook na afloop van een onderzoek zal het Huis klokkenluiders blijven begeleiden.

Het lijkt ons goed om de functies van advies en onderzoek binnen het Huis voldoende te scheiden, in afzonderlijke afdelingen, die samenwerken onder verantwoordelijkheid van het hoofd van het Huis. Een constructie met twee aparte instituten voor advies en onderzoek zal in de praktijk niet werken. Niet alleen vanwege het gevaar van competentiestrijd, maar ook omdat voor, tijdens en na een onderzoek voortdurend en goed zal moeten worden samengewerkt. Het Adviespunt klokkenluiders en het Huis voor klokkenluiders zijn twee geheel andersoortige organisaties. Bovendien is het tijdelijk adviespunt nooit bedoeld als blijvende voorziening naast het Huis. Wel kunnen wij ons goed voorstellen dat de kennis en kunde die het adviespunt heeft opgedaan wordt ingezet bij de inrichting van het Huis.

Wij hopen dat duidelijk is geworden dat het Huis voor klokkenluiders geen vrijbrief heeft voor het doen van onderzoek. Het moet gaan om een ernstige maatschappelijke misstand, die het belang van de betrokken organisaties overtreft. Daarvan is sprake bij een bedreiging voor de veiligheid, de volksgezondheid, het milieu, of de integriteit van het openbaar bestuur, waarbij organisaties zelf niet bereid of in staat zijn de misstand weg te nemen. Onderzoek door het Huis doet niets af aan het parlementaire enquêterecht.

3. Samenloop met andere onderzoeken

De fracties van VVD, PvdA, CDA, SP, D66 en SGP vragen een reactie op een aantal adviezen over samenloop met andere onderzoeken, door het College van Procureurs-Generaal, de Inspectieraad en het Markttoezicht-houdersberaad.

a. Het advies van het Openbaar Ministerie

Tijdens de eerste termijn van de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer had een aantal fracties vragen over de samenloop van een feitenonderzoek door het Huis voor klokkenluiders met een strafrechtelijk onderzoek door het OM. Zij verzochten de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het College van Procureurs-Generaal te vragen om een nader advies. Dit advies sterkte ons in de gedachte dat de samenwerking goed zal verlopen. Het OM constateert dat het regelmatig voorkomt dat naast een strafrechtelijk onderzoek ook andere instanties onderzoek verrichten, dat deze onderzoeken in de regel onafhankelijk naast elkaar kunnen plaatsvinden en een goede afstemming goed mogelijk is. Het Huis en het OM zijn verplicht een afstemmingsprotocol op te stellen, zoals het OM eerder deed met de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Het OM waarschuwt dat geldende wettelijke kaders niet veel ruimte laten voor nadere afspraken, maar merkt op dat dit in de praktijk niet veel problemen zal opleveren. Het OM wijst er ook op dat het gebruik van onderzoeksresultaten van het Huis voor klokkenluiders in een strafproces niet in een protocol kan worden ingeperkt, maar dat wordt met dit wetsvoorstel ook niet beoogd. Het onderzoek door het Huis is niet gericht op de schuldvraag, maar op waarheidsvinding. Deelnemers aan het onderzoek moeten in vertrouwen alle informatie kunnen delen, zonder de kans te lopen dat deze informatie in een strafproces tegen hen wordt gebruikt. Daarom blijft alle informatie die met het Huis wordt gedeeld vertrouwelijk. De eindrapportage door het Huis is openbaar en vrij toegankelijk voor het OM.

In het afstemmingsprotocol bieden wij het Huis en het OM de mogelijkheid een aantal praktische zaken te regelen, voor zover zij dit nodig achten. Om problemen in de samenloop tussen een feitenonderzoek door het Huis en een strafrechtelijk onderzoek door het OM te voorkomen hebben wij wettelijk vastgelegd dat het Huis geen onderzoek doet als een melding betrekking heeft op gedragingen ten aanzien waarvan een strafzaak bij de rechter aanhangig is of beroep openstaat. Hiermee is aangesloten bij de bestaande procedure zoals die geldt voor de Nationale ombudsman op grond van artikel 9:22, onderdeel e, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond daarvan is de Nationale ombudsman niet bevoegd een onderzoek in te stellen indien het verzoek betrekking heeft op een gedraging ten aanzien waarvan een procedure bij een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter aanhangig is, dan wel beroep openstaat tegen een uitspraak die in een zodanige procedure is gedaan. Daarom is ervoor gekozen artikel 9 in stand te laten.

b. Het advies van de Inspectieraad

Behalve een nader advies van het College van Procureurs-Generaal heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op eigen initiatief nader advies gevraagd van de Inspectieraad en het Markttoezicht-houdersberaad. Het Huis voor klokkenluiders zal, evenals met het OM, een afstemmingsprotocol opstellen met de Inspectieraad, zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft gedaan. De Inspectieraad is in haar advies wat terughoudender dan het OM. Zij wijst erop dat sommige inspecties, zoals de Inspectie SZW, onderzoek doen naar arbeidsconflicten of, zoals de Inspectie voor het Onderwijs, naar meldingen van een misstand. Dat inspecties onderzoek doen naar arbeidsconflicten juichen wij van harte toe, maar valt buiten het doel van deze wet. Dat inspecties onderzoek doen naar meldingen van een misstand is eveneens prima. Als op deze wijze een misstand wordt opgelost is bemoeienis door het Huis niet nodig.

Een belangrijke punt van zorg van de Inspectieraad is dat het feitenonderzoek van het Huis voor klokkenluiders niet zonder meer kan worden gebruikt als basis voor het opleggen van sancties. Maar dat is ook niet de bedoeling, het onderzoek van het Huis is niet gericht op de schuldvraag en ook niet op sancties. Het feitenonderzoek leidt tot aanbevelingen hoe een misstand kan worden weggenomen, inspecties blijven zélf verantwoordelijk voor het toezicht. De Inspectieraad ziet een toegevoegde waarde waar het Huis misstanden kan melden bij een inspectie. Dat zal het Huis zeker doen, als zij het vertrouwen heeft dat daardoor een misstand kan worden weggenomen. Het Huis zal besluiten tot een eigen onderzoek als zij dit niet het geval acht, bijvoorbeeld als een inspectie duidelijk niet in staat is gebleken een misstand weg te nemen of mogelijk bij een misstand is betrokken.

c. Het advies van het Markttoezichthoudersberaad

Wij zijn het beraad van markttoezichthouders dankbaar dat zij positief staat tegenover het doel van dit wetsvoorstel. Het beraad stelt dat onvoldoende is nagedacht over de situatie waarin een klokkenluider persoonlijk in strijd heeft gehandeld met de wet. Dat is echter een zaak die buiten het bereik van deze wet valt. Het onderzoek door het Huis voor klokkenluiders is niet gericht op de schuldvraag, maar op waarheidsvinding. Onderwerp van onderzoek is niet of een melder persoonlijk in strijd heeft gehandeld met de wet, maar hoe een misstand kan worden weggenomen. Het is aan de rechter om te bepalen of medewerking aan een feitenonderzoek door het Huis van invloed moet zijn op de straf.

De angst van het Markttoezichthoudersberaad dat een onderzoek door het Huis voor klokkenluiders «onmiddellijk gevaar» zou opleveren voor onderzoek van toezichthouders en de potentiële schade «zeer groot» zou zijn achten wij ietwat overdreven. Het Huis zal alleen een onderzoek starten als sprake is van een ernstige maatschappelijke misstand, waarbij toezichthouders niet in staat zijn gebleken een misstand weg te nemen of mogelijk bij een misstand betrokken zijn. Het beraad wijst er terecht op dat markttoezichthouders vaak beschikken over bijzondere expertise. Voor zover dat mogelijk en verantwoord is zal het Huis in een feitenonderzoek samenwerken met toezichthouders of met andere specialisten. Daar waar het Huis stuit op de grenzen van haar mogelijkheden is het aan de Staten-Generaal om te bepalen door wie en hoe een onderzoek het beste kan worden voortgezet.

Het Markttoezichthoudersberaad stelt terecht dat er omstandigheden kunnen zijn die een interne melding onmogelijk of onwenselijk maken, bijvoorbeeld als de verwachting is dat dit kan leiden tot vernietiging van bewijsmateriaal. Daarom is in dit wetsvoorstel ook de mogelijkheid vastgelegd dat het Huis voor klokkenluiders een melder adviseert om niet intern te melden. Dat kan het geval zijn als een leidinggevende mogelijk betrokken is bij een misstand of de verwachting is dat informatie kan worden vernietigd. Het Huis publiceert alleen het eindrapport, met de analyses en de aanbevelingen. Alle onderliggende informatie en alle afgelegde verklaringen blijven vertrouwelijk en zijn ook niet opvraagbaar in het kader van de Wet openbaarheid bestuur.

Het lid van de fractie van de SGP vraagt specifiek naar de situatie waarin een vastgestelde misstand tevens als een strafbaar feit moet worden gekwalificeerd. Dit lid vraagt bovendien naar de samenloop met onder meer het enquêterecht van de Ondernemingskamer.

Indien zowel een onderzoek door het Huis voor klokkenluiders als een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld, dient in de uitvoering van de beide onderzoeken afstemming plaats te vinden. Hiervoor is aansluiting gezocht bij artikel 67 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en artikel 24 van het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid. Om niet telkens in een concreet geval *ad hoc* te moeten afspreken hoe de samenwerking en afstemming zal plaatsvinden wordt voorzien in een samenwerkingsprotocol tussen het Huis en het OM, binnen een half jaar na de inwerking-treding van de wet.

De afspraken in een samenwerkingsprotocol kunnen bijvoorbeeld gaan over:

- de wijze waarop contact wordt gelegd,
- informatie die wordt uitgewisseld over gelijktijdig lopende onderzoeken,
- het doen van aangifte van een strafbaar feit,

- hoe wordt omgegaan met documenten die van belang zijn voor de onderzoeken en het horen van personen.

Met het opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten wordt een ander doel gediend dan met het onderzoeken en wegnemen van misstanden in een organisatie. Het belangrijkste verschil tussen een strafrechtelijk onderzoek en een onderzoek door het Huis voor klokkenluiders is gelegen in het onderzoeksdoel; het strafrechtelijk onderzoek is gericht op de vraag of er een strafbaar feit is gepleegd en, in het verlengde daarvan, op de schuldvraag, terwijl het onderzoek van het Huis gericht is op het vermoeden van een misstand voor zover het maatschappelijk belang ernstig in het geding is. Dit onderzoek gaat niet in op de schuldvraag. Het Huis beoordeelt evenmin of sprake is van een strafbaar feit.

Bij het strafrechtelijk onderzoek is sprake van een verdachte, die niet verplicht is voor hemzelf mogelijk belastende uitspraken te doen, terwijl het bij het onderzoek van het Huis voor klokkenluiders gaat om betrokkenen en getuigen die alle relevante informatie moeten kunnen verstrekken ten behoeve van het onderzoek naar het vermoeden van een misstand, voor zover het maatschappelijk belang ernstig in het geding is. In het wetsvoorstel is geregeld dat geen onderzoek wordt ingesteld als de zaak aanhangig is bij de strafrechter of de rechter onherroepelijk over de misstand heeft geoordeeld. Het is goed denkbaar dat het OM in een bepaald geval besluit af te zien van het instellen van een strafrechtelijk onderzoek, terwijl met het oog op het maatschappelijk belang een onderzoek door het Huis van belang wordt geacht.

4. Grondwettelijke aspecten van dit wetsvoorstel

Het Huis voor klokkenluiders wordt ondergebracht bij de Nationale ombudsman. In een «preadvies» aan de regering werpen de hoogleraren Elzinga en Kingma de vraag op of dit wetsvoorstel in overeenstemming is met artikel 78a van de Grondwet. Volgens deze adviseurs «lijkt» deze vraag «ontkennend te moeten worden beantwoord.» De door ons gekozen interpretatie van de Grondwet schrijven zij toe aan een «wat ongelukkige en niet geheel duidelijke formulering» van dit Grondwetsartikel. Deze zienswijze delen wij niet. Ook de Raad van State constateerde geen strijdigheid met de Grondwet.

Artikel 78a van de Grondwet regelt de bevoegdheden van de Nationale ombudsman. Volgens het eerste lid is deze «belast met het onderzoek van klachten betreffende gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen.» Het vierde lid stelt: «bij of krachtens de wet kunnen aan de Nationale ombudsman ook andere taken worden opgedragen.» De door Elzinga en Kingma geconstateerde «ongelukkige en niet geheel duidelijke formulering» van de Grondwetgever zien wij vooralsnog niet. Wel constateren wij dat beide artikelleden een ander karakter hebben. Lid 1 is een gesloten artikel, dat spreekt over «bestuursorganen van het Rijk». Lid 4 is een open artikel, dat ruimte laat voor uitbreiding.

Uitbreiding van bevoegdheden van de Nationale ombudsman heeft al vaker plaatsgevonden. De Nationale ombudsman is in een aantal gevallen niet alleen bevoegd over bestuursorganen van het Rijk, maar ook over die van lagere overheden. Ook heeft uitbreiding plaatsgevonden door aanstelling van een Veteranenombudsman en een Kinderombudsman. De laatste is bevoegd ten aanzien van rechtspersonen met een taak ten aanzien van jeugdigen op het terrein van het onderwijs, de jeugdzorg, de kinderopvang of de gezondheidszorg. Deze categorie beperkt zich niet tot

rechtspersonen met een wettelijke taak, maar is ruimer. Daarbij kan het ook gaan om een taak die de organisatie zichzelf toeschrijft, ook aan commerciële organisaties, zoals een omgangshuis of kinderdagverblijf. De Veteranenombudsman heeft eveneens een ruime taaktoedeling voor de private sector.

Bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel voor een Kinderombudsman stelde de Raad van State: «Uit de redactie van artikel 78a van de Grondwet kan niet worden afgeleid dat de (grond)wetgever beoogd heeft niet toe te staan dat het werkkerrein van de Nationale ombudsman zich buiten het bestuursorgaanbegrip zou uitstrekken. De formulering van het vierde artikellid laat de ruimte om in toekomstige onvoorziene situaties het werkkerrein van de Nationale ombudsman in deze zin uit te breiden.» De toenmalige minister voor Jeugd en Gezin constateerde in zijn rol van adviseur dat de reikwijdte van de Kinderombudsman breder is dan die van de Nationale ombudsman: «Deze verruiming van het takenpakket impliceert een bredere uitleg van artikel 78a van de Grondwet dan zoals die tot nu toe heeft plaatsgevonden.»

Uit de parlementaire geschiedenis (Wetsvoorstel 25 313, tweede termijn TK over artikel 78a, vierde lid, Grondwet) volgt dat de Grondwetgever, door geen expliciet beletsel op te nemen, de mogelijke toedeling van andere taken aan de Nationale ombudsman open laat:

Memorie van Toelichting:

«Dit voorstel tot grondwetsherziening laat voor verdere ontwikkelingen op dit terrein, maar ook ten aanzien van andere ontwikkelingen van het instituut Nationale ombudsman alle ruimte.» (TK 1996–1997, 25 313, nr. 3)

Behandeling van de wet in de Tweede Kamer:

De heer Van den Berg (SGP): «Als wij echter reëel met de mogelijkheid rekening moeten houden dat er toch een beroep op wordt gedaan, kunnen wij het vierde lid beter handhaven.»

De heer Rehwinkel (PvdA): «De minister is, geloof ik, vrij wanhopig op zoek naar een voorbeeld dat hij zou kunnen geven, waaraan wij zouden moeten denken, als het gaat om taken die in de nabije toekomst kunnen worden toegevoegd. Zelfs als hij dat voorbeeld niet kan noemen, zou ik vanwege die betrekkelijk snelle codificatie van het verschijnsel ombudsman vinden dat wij het vierde lid moeten laten voortbestaan.»

Minister Dijkstal: «Dat is de reden dat ik zeg: houd het voorlopig met dat vierde lid op de mogelijkheid om wat zich aandient als een openbare taak anders dan in een bestuursorgaan, onder de werking van het artikel te laten vallen.»

Het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel Huis voor klokkenluiders is in lijn met het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel voor een Kinderombudsman. De Raad van State stelt niet, zoals Elzinga en Kingma, dat dit voorstel in strijd «lijkt» met de Grondwet. Bij de instelling van een Kinderombudsman werd de uitbreiding van bevoegdheden van de Nationale ombudsman gerechtvaardigd met een beroep op een algemeen belang: «bescherming van belangen van kinderen die niet voor zichzelf kunnen opkomen». De Raad van State constateert terecht dat de in dit wetsvoorstel Huis voor klokkenluiders voorziene uitbreiding van bevoegdheden «veel algemener» is. Wij hebben het advies van de Raad van State opgevolgd door in de toelichting in te

gaan op de vraag of het wenselijk is de taken van het Huis ook wat betreft de private sector op te dagen aan de Nationale ombudsman.

Wij hebben gekozen voor een wettelijke regeling en invoering van een substituut-ombudsman en doen voor deze uitbreiding van bevoegdheden een beroep op het algemeen belang. Daarin onderscheidt het Huis voor klokkenluiders zich niet van de Kinderombudsman. Het Huis doet onderzoek naar ernstige maatschappelijke misstanden, die het belang van de betrokken organisaties overtreffen. Daarvan is sprake bij een bedreiging voor de veiligheid, de volksgezondheid, het milieu, of de integriteit van het openbaar bestuur, waarbij organisaties zelf niet bereid of in staat zijn om de misstand weg te nemen.

Een beroep op het algemeen belang betekent niet dat de belangen van organisaties zomaar opzij kunnen worden gezet. Daarom regelen we dat werknemers de misstand in principe eerst intern moeten melden en bedrijven eerst de mogelijkheid krijgen om de misstand zelf weg te nemen. Als dit niet lukt kan het Huis voor klokkenluiders een onafhankelijk onderzoek doen, gericht op waarheidsvinding. Daarin wordt niet alleen de visie van de klokkenluider, maar ook die van de organisatie betrokken. Daarna krijgt de organisatie alle ruimte om zelf met de aanbevelingen aan de slag te gaan. Daarmee is niet alleen het algemeen belang, maar ook het ondernemingsbelang voldoende gewaarborgd.

5. De relatie tot een Resolutie van de Raad van Europa

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe dit wetsvoorstel past binnen de kaders van de Raad van Europa voor wetgeving inzake klokkenluiders.

Het wetsvoorstel past binnen de kaders van Resolutie 1729 inzake de bescherming van klokkenluiders:

1. De definitie van het begrip misstand in het wetsvoorstel komt overeen met de eisen die de Resolutie in onderdeel 6.1.1 stelt aan wetgeving, zoals het kunnen melden van een vermoeden van een misstand bij «*unlawful acts*» (schending van een wettelijk voorschrift) en «*violations which affect health*» (gevaar voor de volksgezondheid).
2. De Resolutie bepaalt in 6.1.2 dat de wetgeving betrekking dient te hebben op zowel de publieke als de private sector («*the legislation should therefore cover both public and private sector whistle-blowers*»). Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat zowel werknemers met een publiekrechtelijke aanstelling als werknemers met een arbeidscontract of zzp-ers bij het Huis voor klokkenluiders terecht kunnen. Ook heeft het Huis een onderzoekstaak voor beide sectoren.
3. Het wetsvoorstel schrijft een interne procedure voor. Dit is in overeenstemming met onderdeel 6.2.1 van de Resolutie dat voorschrijft dat wetgeving passende stimulansen zal geven om gebruik te maken van interne klokkenluidersregelingen («*It should give appropriate incentives to government and corporate decision makers to put into place internal whistle-blowing procedures*»). Tevens kent dit wetsvoorstel de verplichting voor werkgevers die meer dan vijftig personen in dienst hebben om een interne procedure vast te stellen.
4. Daarnaast voldoet het wetsvoorstel aan het gestelde in onderdeel 6.2.1.2, *the identity of the whistle-blower is only disclosed with his or her consent, or in order to avert serious and imminent threats to the public interest.* dat de identiteit van de klokkenluider alleen bekendgemaakt wordt met zijn of haar toestemming.
5. Het wetsvoorstel biedt rechtsbescherming aan klokkenluiders, zowel in de vorm van een benadelingverbod als in de vorm van ontslagbescherming. Hiermee is voldaan aan het gestelde in 6.2.2 («*This legislation*

should protect anyone who, in good faith, makes use of existing internal whistle-blowing channels from any form of retaliation, unfair dismissal, harassment or any other punitive or discriminatory treatment»).

6. Het Huis voor klokkenluiders krijgt met dit wetsvoorstel een onderzoekstaak. Het belang hiervan wordt benadrukt in onderdeel 6.2.5 («*Relevant legislation should afford bonafide whistle-blowers reliable protection against any form of retaliation through an enforcement mechanism to investigate the whistle-blower's complaint.*»)
7. De Resolutie gaat ervan uit dat klokkenluiden bij voorkeur geschiedt via interne procedures. Als deze niet aanwezig zijn of niet functioneren is ook bescherming nodig bij klokkenluiden via de media. Dit wetsvoorstel voorziet in een lacune doordat melders terecht kunnen bij het Huis voor klokkenluiders, waarbij een gang naar de media niet meer nodig is. (6.2.3 «*Where internal channels either do not exist, have not functioned properly or could reasonably be expected not to function properly given the nature of the problem raised by the whistle-blower, external whistle-blowing, including through the media, should likewise be protected.*»)

6. Het Huis voor klokkenluiders en zijn taken

De fracties van PvdA en SGP vragen hoe wordt gehandeld als zich een klokkenluider meldt bij het Huis voor klokkenluiders die zich mogelijk (mede) heeft schuldig gemaakt aan een ambtsmisdrijf.

Op grond van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering zijn openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van bepaalde in het eerste lid omschreven misdrijven met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen bij het OM. Deze ambtenaren en colleges verschaffen op grond van het tweede lid het OM desgevraagd alle inlichtingen omtrent strafbare feiten. Dit geldt niet voor een ambtenaar die door het doen van aangifte of het verschaffen van inlichtingen gevaar zou doen ontstaan voor een vervolging van zichzelf of van iemand bij wiens vervolging hij zich van het afleggen van getuigenis zou kunnen verschonen.

De melding van een vermoeden van een misstand bij het Huis voor klokkenluiders laat deze verplichting voor de ambtenaar tot het doen van aangifte of het verstrekken van inlichtingen onverlet. Het Huis kan de ambtenaar desgevraagd adviseren. Van de medewerkers van het Huis wordt niet verwacht dat zij aangifte doen van strafbare feiten. Het Huis kan met het OM afspraken maken om geen inlichtingen op te vragen, waardoor het Huis geen aangifteplicht ambtsmisdrijven heeft.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom dit voorstel niet is opgenomen in de Wet Nationale ombudsman en hebben vragen gesteld over een aantal bepalingen.

De Veteranenombudsman en de Kinderombudsman zijn geregeld in de Wet Nationale ombudsman. Wij hebben daar niet voor gekozen, omdat we het belangrijk vinden dat het onderzoek naar ernstige maatschappelijke misstanden en de rechtsbescherming van klokkenluiders bij elkaar in één wet worden geregeld. De Nationale ombudsman krijgt alle taken en bevoegdheden van het Huis voor klokkenluiders toebedeeld. Onder het Huis wordt in dit wetsvoorstel verstaan: de Nationale ombudsman, voor wat betreft de taken die in deze wet aan het Huis zijn opgedragen. In artikel 3 van het wetsvoorstel worden de taken die aan het Huis zijn opgedragen beschreven.

Het Huis voor klokkenluiders heeft een eigen hoofd, in de vorm van een substituut-ombudsman, die wordt benoemd door de Tweede Kamer. Bij de start van de benoemingsprocedure stelt de Nationale ombudsman in nauw overleg met de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken het profiel, de advertentietekst en de procedure vast. Daarna start de Nationale ombudsman de werving en selectie van kandidaten voor de substituut-ombudsman. Na selectie draagt de Nationale ombudsman ten minste drie kandidaten voor aan de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. De Vaste commissie voert gesprekken met de kandidaten en stelt een voordracht op. De Tweede Kamer stemt ten slotte plenair over de voordracht. De ombudsman stelt daartoe een aanbeveling op, die de namen van ten minste drie personen bevat.

In het wetsvoorstel is voor wat betreft de onderzoekstaken en onderzoeksbevoegdheden aangesloten bij de procedure zoals die voor de Nationale ombudsman is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet Nationale ombudsman. Daarom is een aantal bepalingen met betrekking tot deze procedure van overeenkomstige toepassing verklaard:

- onpartijdigheid behandelaar van het verzoek (artikel 9:29 Awb);
- gelegenheid toelichting te geven over standpunten (artikel 9:30 Awb);
- de inlichtingen- en verschijningsplicht (artikel 9:31 Awb);
- deskundigen, tolken en getuigen (artikel 9:32 Awb);
- vergoeding aan opgeroepen verzoekers, getuigen, deskundigen en tolken (artikel 9:33 Awb);
- onderzoek ter plaatse (artikel 9:34 Awb), waarbij Onze Ministers het betreden van bepaalde plaatsen kunnen verbieden, indien dit naar hun oordeel de veiligheid van de staat zou schaden (artikel 14 Wet Nationale ombudsman);
- sterke arm: mensen die niet zijn verschenen kunnen door de openbare macht naar het Huis worden gebracht (artikel 15 Wet Nationale ombudsman).

7. Het onderzoek door het Huis voor klokkenluiders

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe een werkgever zich kan verweren tegen belastende conclusies als deze het onderliggende materiaal niet kent. Deze leden vragen ook of geheimhouding van het onderzoek met uitzondering van het eindrapport wellicht illusoir is. Tevens vragen deze leden of dit wetsvoorstel overeenstemt met het thans in behandeling genomen Wetsvoorstel open overheid.

Het feitenonderzoek door het Huis voor klokkenluiders is gericht op waarheidsvinding, met als doel een misstand weg te nemen. Dit is geen onderzoek naar de schuldvraag, waarbij een ondernemer zich zou moeten verdedigen. De ondernemer moet vrijuit kunnen spreken, zonder dat gegeven informatie tegen hem zou kunnen worden gebruikt in een strafrechtelijk onderzoek. Het Huis krijgt voldoende middelen voor de bescherming van vertrouwelijk materiaal.

Het definitieve rapport van het Huis voor klokkenluiders is in principe openbaar. Het Huis neemt echter bij het opstellen van het rapport de weigeringsgronden in acht, zoals genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Deze is niet van toepassing op de Nationale ombudsman en ook niet op het Huis voor klokkenluiders. Dit wetsvoorstel stemt overeen met het Wetsvoorstel open overheid.

De fracties van GroenLinks en SGP vragen een nadere toelichting op de juridische positie van getuigen en mogelijke verdachten en hoe de plicht tot deelname aan het feitenonderzoek zich verhoudt tot het strafrechtelijk beginsel van de onschuldpresumptie.

Met het opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten wordt een ander doel gediend dan met het onderzoeken en wegnemen van een misstand in een organisatie. Het belangrijkste verschil tussen het strafrechtelijk onderzoek en het onderzoek van het Huis voor klokkenluiders is gelegen in het onderzoeksdoel. Een strafrechtelijk onderzoek is gericht op de vraag of een strafbaar feit is gepleegd en (in het verlengde daarvan) op de schuldvraag. Een onderzoek door het Huis is gericht op het vermoeden van een misstand voor zover het maatschappelijk belang ernstig in het geding is. Dit onderzoek gaat niet in op de schuldvraag, het Huis beoordeelt evenmin of sprake is van een strafbaar feit.

Bij een strafrechtelijk onderzoek is sprake van een verdachte, die niet verplicht is voor hemzelf mogelijk belastende uitspraken te doen, terwijl het bij een onderzoek door het Huis voor klokkenluiders gaat om betrokkenen en getuigen die alle relevante informatie moeten kunnen verstrekken ten behoeve van het onderzoek naar het vermoeden van een misstand. Om deze reden moeten de onderzoeken, met name de verhoren, gescheiden plaatsvinden. In het wetsvoorstel is tevens geregeld dat geen onderzoek wordt ingesteld als een zaak aanhangig is bij de strafrechter of de rechter onherroepelijk over de misstand heeft geoordeeld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of wij veel meldingen verwachten. Deze leden vragen ook hoe voorkomen wordt dat de doorlooptijden van (voor)onderzoek oplopen. Tevens vragen deze leden of het klopt dat het Huis voor klokkenluiders in de meeste gevallen pas na (voor)onderzoek zal kunnen vaststellen of in redelijkheid melding bij de werkgever mogelijk (en dus nodig) was.

Na oprichting van het Huis voor klokkenluiders verwachten wij een grote toeloop van melders, veel mensen die nu geen misstand durven melden wachten tot het Huis er is. Wij weten niet precies om hoeveel mensen dit zal gaan en ook niet in hoeveel gevallen daadwerkelijk sprake zal zijn van een ernstige maatschappelijke misstand, waarbij onderzoek door het Huis nodig is. Om een mogelijke overvoering te voorkomen hebben we vastgelegd dat het Huis niet verplicht is een onderzoek in te stellen als een melder een jaar voor de inwerkingtreding van deze wet elders een melding heeft gedaan. Voor het vooronderzoek is een periode van maximaal een half jaar uitgetrokken, maar in de praktijk zal in de meeste gevallen een vooronderzoek veel sneller worden afgerond. Wij hebben gebruik gemaakt van de eerste ervaringen die zijn opgedaan door het tijdelijk Adviespunt klokkenluiders. Op basis van het aantal melders bij dit adviespunt en het aantal doorverwijzingen hebben wij de financiële ruimte voor het doen van onderzoek door het Huis verhoogd.

8. De rechtsbescherming voor klokkenluiders

De fracties van VVD en PvdA vragen of wij het mogelijk en wenselijk achten dat ontslagbescherming ook geboden wordt in geval van melding bij een bestaand instituut.

Het doel van het Huis voor klokkenluiders is het wegnemen van ernstige maatschappelijke misstanden, die het belang van de betrokken organisaties overtreffen. Daarvan is sprake bij een bedreiging voor de veiligheid, de volksgezondheid, het milieu, of de integriteit van het openbaar bestuur, waarbij organisaties zelf niet bereid of in staat zijn de misstand weg te nemen. In het kader van dat onderzoek krijgt de melder van een ernstige maatschappelijke misstand arbeidsrechtelijke bescherming. Gedurende het onderzoek, maar ook een jaar na het oordeel van het Huis dat aannemelijk is dat sprake is van een misstand. Wij vinden het wenselijk

om melders van een misstand arbeidsrechtelijke bescherming te bieden. Het algemeen belang is echter alleen gediend als ook de maatschappelijke misstand wordt weggenomen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de arbeidsrechtelijke bescherming van klokkenluiders voldoende is en wijzen op het geval dat een voormalige klokkenluider bij reorganisatie of faillissement als eerste zijn baan verliest.

Wij verwachten dat het Huis voor klokkenluiders een bijdrage zal leveren aan een cultuurverandering in de omgang met klokkenluiders. Op het moment dat een onderzoek heeft plaatsgevonden en een misstand is weggenomen hoeft niet meer sprake te zijn van een arbeidsconflict. Wij beseffen echter goed dat dit zeker de eerste jaren nog lang niet altijd het geval zal zijn. Daarom geven wij de melder maximaal een jaar na afronding van het onderzoek arbeidsrechtelijke bescherming, om de klokkenluider te begeleiden naar een nieuwe baan. Wij verwachten dat deze periode lang genoeg is, of dit daadwerkelijk het geval is zal moeten blijken in de evaluatie. Het is ook mogelijk dat een werkgever na dit extra jaar alsnog maatregelen neemt tegen een voormalige klokkenluider. In dat geval zal deze klokkenluider aannemelijk moeten maken dat er een verband is tussen het ontslag en de melding van een misstand. Dit is een beoordeling van een individuele situatie, die volgens ons niet wettelijk kan worden geregeld, maar alsnog aan de rechter zal moeten worden voorgelegd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe in het Huis voor klokkenluiders de inbreng van ervaringsdeskundigen wordt verzekerd.

Klokkenluiders hebben meestal een groot maatschappelijk plichtsbesef, maar zijn vaak ook bang dat het melden van een misstand grote gevolgen kan hebben voor hun persoonlijke leven. De sociale en emotionele druk op klokkenluiders is groot. De omgang met klokkenluiders vereist dan ook speciale vaardigheden. De Nationale ombudsman heeft al jarenlang ervaring met de omgang met klokkenluiders. Ook hopen wij dat de kennis en kunde die is opgedaan bij het Adviespunt klokkenluiders voor het Huis voor klokkenluiders bewaard kan blijven. Maar bovenal zijn wij het met deze leden eens dat ervaringsdeskundigen bij het Huis moeten worden betrokken. Graag zien wij dat bij de inrichting van het Huis ook ruimte wordt gemaakt voor de ervaringsdeskundigen die zich hebben verenigd in de Expertgroep klokkenluiders.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de precieze reikwijdte van de rechtsbescherming voor klokkenluiders, mede in relatie tot het aangenomen amendement-Bisschop. Het lid van de fractie van de SGP vraagt of een absoluut geformuleerd ontslagverbod zich kan lenen voor misbruik.

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat een werknemer niet mag worden benadeeld vanwege het feit dat hij te goeder trouw en naar behoren een melding heeft gedaan van een vermoeden van een misstand. Voorgesteld wordt aan artikel 7:670 BW, waarin opzegverboden zijn ondergebracht, een lid toe te voegen waarin het opzegverbod wordt geregeld voor werknemers die te goeder trouw een vermoeden van een misstand melden bij de werkgever of het Huis voor klokkenluiders en bij de melding naar behoren hebben gehandeld. De werkgever kan de arbeidsovereenkomst met de werknemer niet opzeggen:

1. wegens de omstandigheid dat de werknemer te goeder trouw een melding van een vermoeden van een misstand bij de werkgever of het

- Huis voor klokkenluiders heeft gedaan en bij die melding naar behoren heeft gehandeld;
- gedurende het vooronderzoek en onderzoek door het Huis voor klokkenluiders;
 - tot een jaar na afronding van het onderzoek door het Huis voor klokkenluiders, indien het Huis heeft geoordeeld dat het aannemelijk is dat sprake is van een misstand.

Zoals ook bij de overige opzegverboden uit artikel 7:670 BW geldt, gelden deze voor elke opzegging door de werkgever en hebben dus ook betrekking op tussentijdse en voorafgaande opzegging van een arbeids-overeenkomst voor bepaalde tijd. Ook met een ontslagvergunning moet een werkgever opzegverboden respecteren. De opzegverboden missen toepassing bij opzegging tijdens een proeftijd of wegens een dringende reden. Deze dringende redenen worden nader omschreven in artikel 7:678 BW: zodanige daden, eigenschappen of gedragingen van de werknemer, die als gevolg hebben dat van de werkgever redelijkerwijze niet gevergd kan worden de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. Enkele voorbeelden hiervan zijn dronkenschap, bedrog, diefstal, verduistering, mishandeling, beledigingen, bedreigingen en het hardnekkig niet voldoen aan redelijke bevelen of opdrachten. Doet zo'n dringende reden zich voor dan mag de werkgever de arbeidsovereenkomst meteen opzeggen zonder dat hij rekening hoeft te houden met de opzegverboden. Bovendien zijn de opzegverboden niet van toepassing wanneer de werknemer schriftelijk met de opzegging akkoord gaat of wanneer de opzegging geschiedt wegens bedrijfsbeëindiging.

Het lid van de fractie van de SGP vraagt waarom het wenselijk is dat een melding alleen van belang is wanneer deze als «maatschappelijk» wordt gekwalificeerd.

Het doel van het Huis voor klokkenluiders is het wegnemen van ernstige maatschappelijke misstanden, die het belang van de betrokken organisaties overtreffen. Daarvan is sprake bij een bedreiging voor de veiligheid, de volksgezondheid, het milieu, of de integriteit van het openbaar bestuur, waarbij organisaties zelf niet bereid of in staat zijn de misstand weg te nemen. Daarnaast kan natuurlijk sprake zijn van een misstand op het niveau van het individu, bijvoorbeeld van een werknemer, of op het niveau van de organisatie, zoals het belang van een bedrijf. In dat geval kan een melder zich richten tot andere instanties, zoals een vakbond of een ondernemingsraad.

Het lid van de fractie van de SGP vraagt of absolute ontslagverboden niet verder gaan dan wat internationaal in verdragen en wetgeving gebruikelijk is en of een verbod om vergeldings- of discriminerende maatregelen te treffen tegen een werknemer niet meer gebruikelijk is.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld aan artikel 7:670 BW een tiende lid toe te voegen met een aantal absolute ontslagverboden in verband met het melden van een misstand gedurende het onderzoek en gedurende een jaar nadat aannemelijk is geworden dat sprake is van een misstand. Hierbij kan worden gewezen op twee verdragen in het kader van de Raad van Europa:

- Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie, artikel 22 (bescherming van hen die samenwerken met justitie en van getuigen):
«Each Party shall adopt such measures as may be necessary to provide effective and appropriate protection for:
 - those who report the criminal offences established in accordance with Articles 2 to 14 or otherwise co-operate with the investigating or prosecuting authorities;*

- b) *witnesses who give testimony concerning these offences.*»
2. Burgerrechtelijk Verdrag inzake corruptie, artikel 9 (bescherming van werknemers): *«Each Party shall provide in its internal law for appropriate protection against any unjustified sanction for employees who have reasonable grounds to suspect corruption and who report in good faith their suspicion to responsible persons or authorities.»*

Internationaal rechtelijk wordt niet voorgeschreven op welke wijze de wettelijke bescherming geregeld moet worden. Gelet op het in Nederland geldende rechtssysteem hebben we gekozen voor ontslagbescherming en een benadelingsverbod via het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet.

9. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 sub h 2° van het wetsvoorstel bepaalt dat het maatschappelijk belang in het geding is als er een gevaar is voor het goed functioneren van een onderneming als gevolg van onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten. De leden van de fractie van de PvdA vragen een omschrijving van het begrip «onderneming». Tevens vragen deze leden wat moet worden verstaan onder «een gevaar voor het goed functioneren van een onderneming».

Het dient te gaan om een misstand waarbij het maatschappelijk belang in het geding is, bij een gevaar voor het goed functioneren van een openbare dienst of onderneming, als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten. Voor deze definitie is aangesloten bij het «Besluit melden vermoeden van een misstand bij Rijk en Politie». Het wetsvoorstel maakt mogelijk dat zowel werknemers met een arbeidsovereenkomst als werknemers met een publiekrechtelijke aanstelling een misstand kunnen melden. Voor de arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is voor de equivalent van «een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst» het begrip «onderneming» gekozen. Het is mogelijk dat in een bedrijf interne procedures (voorschriften) worden overtreden of structurele gebreken gevaar opleveren voor personen. De omschrijving doelt op een tekortschieten in de wijze van functioneren van een onderneming die de integriteit van (een deel van) het bedrijf als zodanig in gevaar kan brengen. Tevens kan worden gedacht aan het achterhouden van informatie of bewust verkeerde informatie verschaffen.

De leden van de fractie van de PvdA stellen dat vrijwilligers niet vallen onder de begripsomschrijvingen van artikel 1. Zij vragen of zij geen melding kunnen doen bij het Huis.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat werknemers een misstand kunnen melden bij het Huis voor klokkenluiders en daarvoor arbeidsrechtelijke bescherming krijgen. Naast werknemers met een arbeidsovereenkomst of een publiekrechtelijke aanstelling kunnen ook zelfstandigen een misstand melden (zoals ZZP-ers). Vrijwilligers die voor een organisatie werken zijn geen werknemers in de zin van dit wetsvoorstel, maar kunnen altijd informatie onder de aandacht van het Huis brengen.

Artikel 2 bepaalt dat organisaties met vijftig werknemers of meer een klokkenluidersregeling moeten hebben. De leden van de fractie van de PvdA vragen aan te geven aan welke criteria deze «procedure» ten minste moet voldoen. Welke zaken dienen daar in elk geval in te zijn opgenomen en welke juist niet?

Het wetsvoorstel stelt geen voorwaarden aan de interne procedure en laat de verantwoordelijkheid hiervoor bij de werkgever, omdat de werkgever verantwoordelijk is voor het goed functioneren van de eigen organisatie.

Graag verwijzen wij naar de «Verklaring inzake het omgaan met vermoeden van misstanden in ondernemingen» van de Stichting van de Arbeid, waarin een voorbeeldprocedure is opgenomen («Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand»). Hierin staat welke elementen een adequate procedure voor het melden van een vermoedelijke misstand zou moeten bevatten, zoals de aanwijzing van een of meer functionarissen aan wie de melding van een misstand dient plaats te vinden, de wijze waarop vervolgens met de interne melding wordt omgegaan, terugkoppeling naar degene die de melding heeft gedaan, of een vertrouwelijke behandeling, indien daarom door de melder is verzocht. Voor ambtenaren is in het «Besluit melden vermoeden misstand bij Rijk en Politie» een interne procedure vastgelegd.

Ronald van Raak
Manon Fokke
Gerard Schouw
Gert-Jan Segers,
Linda Voortman,
Esther Ouwehand
Norbert Klein