

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 18 februari 2014

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met bezorgdheid kennisgenomen van het initiatiefwetsontwerp Huis voor klokkenluiders. Zij hebben vragen met betrekking tot het tijdelijke Advies- en verwijspunt klokkenluiders, de verhouding tussen het Huis en bestaande onderzoeksinstituten, de ontslagbescherming, de rol van het Huis in de private sector, de openbaarheid en de grondwettigheid.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel voor een Wet Huis voor klokkenluiders. Deze leden hebben sympathie voor het doel van het wetsvoorstel. Zij hebben niettemin enkele vragen, zowel aan de initiatiefnemers als aan de regering.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige voorstel. Zij zijn het eens met de initiatiefnemers dat het belangrijk is dat er een adequate bescherming is voor klokkenluiders. De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van kritisch getoonzette adviezen en commentaren op het voorstel van externe instanties. Zij noemen met name de commentaren van de VNG (mede

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Vliegenthart (SP), De Vries (PvdA), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV), Duivesteijn (PvdA)

namens het IPO en de Unie van Waterschappen), de Nederlandse Sectie van de ICC (Internationale Kamer van Koophandel) en Transparency International, alsmede van VNO NCW/MKB Nederland en het Adviespunt Klokkenluiders. De laatste twee commentaren zijn – als de leden van de CDA-fractie dit goed zien – in de schriftelijke behandeling al enigszins aan de orde gekomen. Gelet op het belang van de zaak vragen de leden van de CDA-fractie een reactie van de initiatiefnemers op de uiteenlopende concrete punten die de commentaren ter sprake brengen, in het besef dat deze hier en daar wel overlappen. Diezelfde vraag stellen zij aan de regering. De volledige tekst van de commentaren wordt voor de duidelijkheid bijgevoegd.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij ondersteunen de gedachte dat de bescherming van klokkenluiders een betere (wettelijke) borging verdient dan nu het geval is en zij danken de initiatiefnemers voor de geleverde inspanningen die met het aanhangig maken van een initiatiefwetsvoorstel gepaard gaan. Graag maken de leden van de SP-fractie gebruik van de mogelijkheid om een enkele vraag te stellen.

In de eerste plaats willen de leden van de fractie van **D66** hun waardering uitspreken voor het initiatief dat de leden van de Tweede Kamer Van Raak c.s. hebben genomen om te komen tot een structurele en omvattende regeling voor het melden van maatschappelijke misstanden, het mogelijk maken van onderzoek daarnaar en het bieden van voldoende rechtsbescherming voor werknemers die het aandurven om zulke misstanden aan de kaak te stellen. Deze leden realiseren zich in het licht van de langjarige discussie over dit onderwerp en de zeer verschillende opvattingen die bestaan over de meest wenselijke vormgeving van een dergelijke voorziening, dat de initiatiefnemers veel werk hebben verzet en veel barrières hebben weten te slechten teneinde hun voorstel nu namens de Tweede Kamer in de Eerste Kamer te verdedigen. Zij beseffen tevens dat de initiatiefnemers hun voorstel hebben ontwikkeld teneinde een lacune op te vullen in de wijze waarop de overheid dient om te gaan met meldingen van maatschappelijke misstanden. Naar het oordeel van deze leden wordt inderdaad een lacune gevoeld.

De door de initiatiefnemers voorgestelde en door de Tweede Kamer in meerderheid gesteunde voorziening middels een Huis voor klokkenluiders kan in beginsel op sympathie van deze leden rekenen. Zij zijn ook aangenaam verrast dat enige beletselen die zij zagen in het debat met de Tweede Kamer zijn weggenomen. In het bijzonder doelen zij op het vervallen van het oorspronkelijk voorziene Fonds voor klokkenluiders en op de in den beginne onheldere wijze waarop de verhouding tussen het intern binnen de eigen organisatie melden van een misstand en het extern melden werd geregeld. Het door de Tweede Kamer aanvaardde amendement-Bisschop² heeft hierin een aanmerkelijke verbetering gebracht. Deze leden zien echter in de door de initiatiefnemers verdedigde vormgeving nog enkele majeure bezwaren. Daarover hebben zij enige vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met grote belangstelling kennisgenomen van dit initiatiefwetsvoorstel. Klokkenluiders vervullen een cruciale rol bij het aan het licht brengen van misstanden, maar krijgen nog lang niet de erkenning, laat staan de bescherming die zij verdienen. Deze leden hopen van harte dat dit initiatiefwetsvoorstel daarin verandering kan brengen. Zij hebben nog enkele vragen.

² Kamerstukken II 2013/14, 33 258, nr. 27.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling en waardering kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel dat tot een Huis voor klokkenluiders moet leiden, maar hebben daarover nog een aantal vragen.

Het lid van de **SGP**-fractie heeft met belangstelling maar tevens met aanzienlijke reserves van het wetsvoorstel kennisgenomen. Hij onderschrijft het doel van het wetsvoorstel zoals dat in de memorie van toelichting wordt omschreven, in het bijzonder wat betreft de bescherming van klokkenluiders. De wijze waarop hieraan in het wetsvoorstel uitwerking is gegeven, roept bij dit lid de nodige bedenkingen op.

2. Aanleiding

Thans functioneert het tijdelijke Adviespunt klokkenluiders, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie. Het zal geëvalueerd worden in 2015. Wat zijn de inhoudelijke beweegredenen van de initiatiefnemers om de evaluatie niet af te wachten? Waarom verkiezen de initiatiefnemers een nieuw melden adviespunt in het Huis op te richten ongeacht de uitkomst van de evaluatie?

Kunnen de initiatiefnemers voor de leden van de **PvdA**-fractie aangeven hoe het wetsvoorstel past binnen de kaders die de Raad van Europa voor de lidstaten schetst voor wetgeving inzake klokkenluiders?³ Hebben de initiatiefnemers contact gehad en overleg gevoerd met experts op het gebied van klokkenluiden uit het buitenland?

Kan de regering aangeven wat haar voorkeur heeft: het voorstel zoals geformuleerd in het wetsvoorstel, of het voortbestaan van een adviesinstelling ná juni 2015 (zoals het Adviespunt klokkenluiders) gecombineerd met aparte instellingen die onderzoek kunnen verrichten (zoals de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en de Onderzoeksraad Integriteit Marksector i.o.)?

De leden van de **D66**-fractie vragen zich af of de timing van dit wetsvoorstel wel een gelukkige is. Het komt hen voor dat het niet onverstandig ware geweest om de evaluatie van het in 2012 ingestelde tijdelijke Adviespunt af te wachten alvorens het onderhavige wetsvoorstel ter finale besluitvorming voor te leggen. Deze evaluatie zou immers dit jaar of begin volgend jaar zijn voorzien omdat de tijdelijke regeling (Tijdelijk besluit Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden) expireert per 1 juni 2015. Deze leden menen dat er weliswaar sprake is van een maatschappelijke lacune nu er geen structurele regeling is, maar deze heeft ook weer niet zo'n enorme urgentie dat eerdere door de regering voorgenomen en door het parlement niet uitdrukkelijk weersproken evaluaties niet zouden kunnen worden afgewacht. Deze leden nodigen de initiatiefnemers uit de door hen gekozen route nog eens toe te lichten en vragen daarbij ook te betrekken de recent ingerichte Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Moet deze ook niet eerst een betekenisvolle periode functioneren alvorens weer te worden opgeheven in verband met de inwerkingtreding van een wettelijke regeling zoals door de initiatiefnemers voorzien?

De leden van de **SP**-fractie zouden graag zien dat de initiatiefnemers de maatschappelijke noodzaak van voorliggend wetsvoorstel nog eens uiteenzetten in het licht van de feitelijke veranderingen die het

³ Resolution 1729 (2010), Parliamentary Assembly Council of Europe.

wetsvoorstel teweeg zou brengen. Kunnen de initiatiefnemers in hun beantwoording daar nog eens op ingaan?

3. Het Huis voor klokkenluiders en zijn taken

De leden van de **VVD**-fractie stellen graag de volgende vragen. Wat maakt de relatie tussen melden en adviseren enerzijds en onderzoeken anderzijds zo bijzonder dat samenvoegen van beide functies onder één dak verkozen wordt boven samenwerken? Hoe zullen – naar verwachting van de initiatiefnemers – het publiek en toekomstige klokkenluiders aankijken tegen het ontbreken van een scheiding tussen adviseren en onderzoeken?

De initiatiefnemers brengen het onderzoek onder bij het nieuw op te richten Huis. Blijkens het verhandelde in de Tweede Kamer voeren zij verschillende argumenten aan om het onderzoek niet onder te brengen bij de bestaande instituten, inspecties, onderzoekraden en toezichtautoriteiten. Deze instituten zouden qua taakstelling niet toegerust zijn voor onderzoek, zij zouden niet of onvoldoende deskundig zijn, zij zouden niet voldoende onafhankelijk zijn omdat zij ressorteren onder een ministerie en/of zij zouden het tekortschieten van hun eigen toezicht moeten onderzoeken. Hebben de leden van de VVD-fractie dit goed begrepen? Zouden de initiatiefnemers deze stellingen willen onderbouwen? Hebben zich in de praktijk voorbeelden van de genoemde bezwaren voorgedaan?

Hoe beoordelen de initiatiefnemers de deskundigheid van het Huis met betrekking tot de door het Huis te verrichten onderzoeken op een nagenoeg onbeperkt terrein? Naar verwachting van de initiatiefnemers zal het Huis «onderzoek doen overal waar het publiek belang dat vraagt». Betekent dit *carte blanche* voor het Huis? Achten de initiatiefnemers dat wenselijk? Hoe verhoudt het onderzoek door het Huis zich tot het parlementaire enquêterecht?

De initiatiefnemers hebben in het debat over dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangegeven dat de advies- en onderzoekstaken van het Huis niet los van elkaar kunnen bestaan, zo lezen de leden van de **PvdA**-fractie. Zo stelde de heer Van Raak tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer in december 2013:

«Er moet een verband zijn en overleg om problemen te voorkomen. Zo'n adviseur moet weten of iemand een klokkenluider is, wat het Huis kan onderzoeken of dat het beter is door te verwijzen en waarheen. Daarover moet overleg zijn.»⁴

Welke «problemen» voorzien de initiatiefnemers? Waarom kan dat overleg niet worden gevoerd als sprake zou zijn van twee «instituten» (waarbij het ene instituut onderzoekt en het andere instituut adviseert)? Hoe beoordelen de initiatiefnemers de waardering door de regering tijdens genoemd debat dat de combinatie van advies en onderzoek juist met de toelichting dat er dan overleg kan plaatsvinden «onzuiver» is?

Kan de regering aangeven waarom de combinatie van advies en onderzoek in het Huis voor klokkenluiders «onzuiver» is, zoals de regering opmerkte tijdens het plenair debat in de Tweede Kamer in december 2013?⁵

⁴ Verslag plenair debat Tweede Kamer 11 december 2013.

⁵ Verslag plenair debat Tweede Kamer 11 december 2013.

Klopt het dat het Huis voor klokkenluiders zelf aangifte doet van ambtsmisdrijven?⁶ Zo ja, hoe wordt in dat geval gehandeld als zich een klokkenluider meldt bij het Huis die zich mogelijk (mede) heeft schuldig gemaakt aan een ambtsmisdrijf? Hoe verhoudt zich dat tot de (vertrouwelijke) adviestaak van het Huis?

Waarom hebben de initiatiefnemers ervan afgezien om het onderhavige voorstel op te nemen in de Wet Nationale ombudsman, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie. Deze wet kent immers al verscheidene varianten van de ombudsman. Het wetsvoorstel verwijst soms expliciet naar de Wet Nationale ombudsman (zie artikel 3, tweede lid; artikel 16, tweede lid), maar veronderstelt – als de leden van de CDA-fractie dit goed zien – de toepasselijkheid van andere bepalingen, waarnaar niet expliciet verwezen wordt. Bij dat laatste gaat het vooral om bepalingen rondom benoeming en ontslag. Had het niet voor de hand gelegen deze bepalingen expliciet van toepassing te verklaren? Zijn er nog andere bepalingen dan die in Hoofdstuk II van die wet die van toepassing zijn op het Huis voor klokkenluiders?

In het onderhavige wetsvoorstel worden zowel de advies- als de onderzoekstaak ondergebracht bij het Huis voor klokkenluiders, zo constateren de leden van de **D66**-fractie. Hier is van verschillende kanten zeer kritisch op gereageerd. Ook de regering meent dat hier sprake is van een weeffout in het wetsvoorstel. Om het in metaforische termen te formuleren: je kunt moeilijk raadsman en rechter zijn in dezelfde zaak. De regering wijst er op dat bij de adviesfunctie de klokkenluider centraal staat en bij de onderzoeksfunctie de misstand. Deze leden zijn met de regering van oordeel dat de combinatie in één voorziening geen gelukkige keuze is, omdat dit verwarring, onhelderheid en de schijn van partijdigheid in de hand werkt. Deze leden vragen aan de initiatiefnemers waarom zij de door velen bepleite functionele en institutionele scheiding niet hebben willen overwegen.

Krachtens het voorgestelde artikel van het wetsvoorstel krijgt het Huis voor klokkenluiders zowel advies- als onderzoekstaken. Het lid van de **SGP**-fractie vraagt of het niet voor wenselijk moet worden gehouden dat beide type taken gescheiden worden. Vrezen de initiatiefnemers niet dat de afwezigheid van een scheiding bij melders van misstanden vragen zal oproepen? Verder stelt dit lid in dit verband de vraag of artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering geen complicaties kan opleveren voor medewerkers van het Huis voor klokkenluiders wanneer zij vertrouwelijk adviseren en bijvoorbeeld bij een geval van vermeende corruptie op grond van genoemd artikel gehouden zijn strafrechtelijk aangifte te doen.

4. Samenloop

Het naast elkaar functioneren van bestaande onderzoeksinstituten en het Huis zal wellicht aanleiding geven tot doublures en geschillen. Waarom is hiervoor geen regeling getroffen in het wetsvoorstel? Uit de stukken menen de leden van de **VVD**-fractie te mogen afleiden dat de verhouding tussen het Huis en de bestaande instituten geregeld zal worden in afspraken en protocollen. Waarop baseren de initiatiefnemers hun optimisme dat dit zal slagen?

Van de zijde van de regering is advies gevraagd aan een aantal instanties over onderdelen van het wetsvoorstel, zo constateren de leden van de **CDA**-fractie. Het gaat hier om het College van Procureurs-Generaal, het

⁶ Tweede nota van wijziging, Kamerstukken II 2012/13, 33 258, nr. 15, p. 4.

Markttoezichthoudersberaad (MTB) en de Inspectieraad.⁷ Het centrale punt in deze adviesaanvragen en adviezen betrof de samenloop met andere procedures.

Het College van Procureurs-Generaal bracht naar voren dat voor het in het voorstel voorziene «afstemmingsprotocol» in relatie tot het strafrecht (Openbaar Ministerie) weinig ruimte is gelet op het dwingende karakter van het strafrecht. Gewezen werd bijvoorbeeld op het feit dat de aangifteplicht van artikel 162 nauwelijks beperking toelaat (alleen op grond van het zesde lid van dat artikel) en dat gebruik in het strafproces van onderzoeksresultaten van het Huis niet via een protocol te beperken is (p. 2 advies). Ook is het College van Procureurs-Generaal van oordeel dat het voorgestelde artikel 9 (wettelijke regeling bij samenloop) niet goed uitvoerbaar is en bovendien inhoudelijk niet wenselijk. Het artikel zou dus geschrapt moeten worden en vervangen door een ander soort regeling (p. 3 advies).

Het MTB acht het voorstel – zo duiden de leden van de CDA-fractie dit – te prematuur want nog niet goed genoeg doordacht. Het MTB werpt vragen op over de positie van de juridische positie van de klokkenluider zelf onder dit wetsvoorstel (p. 1) en gaat verder vooral in op de onderzoekstaken van het Huis in relatie tot taken en bevoegdheden van bestaande wettelijk ingestelde toezichthouders (p.1–3) en op de regeling van de interne meldplicht. Ook de Inspectieraad wijst op samenloop en is gelet op bestaande regelgeving van mening dat het niet nodig is een onderzoekbevoegdheid te beleggen bij het Huis.

Het College van Procureurs-Generaal, het MTB en de Inspectieraad komen in hun adviezen dus met vragen die betrekking hebben op belangrijke onderdelen van het wetsvoorstel en doen op onderdelen ook voorstellen tot verandering van het voorstel. De leden van de CDA-fractie zien graag een inhoudelijke reactie van de initiatiefnemers op de uiteenlopende onderdelen van deze adviezen, waarvan de strekking hier slechts kort aangeduid is.

Een punt waar de leden van de **D66**-fractie op willen wijzen is de samenloop van het onderzoek en de bevoegdheidstoepassing van het voorziene Huis voor klokkenluiders met de taak- en bevoegdheidsuitoefening van rijksinspecties en andere door de wetgever in het leven geroepen toezichtsorganen. Voor de rijksinspecties is bij tweede nota van wijziging nu, net als voor het Openbaar Ministerie, voorzien in een afstemmingsprotocol. Dat is niet het geval voor toezichtsorganen zoals de Autoriteit Financiële Markten, de Nederlandsche Bank, de Autoriteit Consument en Markt en andere. Een aantal toezichtsorganen maakt zich zorgen over deze samenloop en meent dat onderzoek van het Huis voor klokkenluiders kan interfereren met deze toezichthoudende taken, die hierdoor in het gedrang zouden kunnen komen. Deze leden vragen de initiatiefnemers hierop te reflecteren. Eveneens vragen zij waarom de initiatiefnemers er nadrukkelijk voor hebben gekozen om geen verplichtende volgorde in de regeling op te nemen, in die zin dat de melder eerst bij de meest aanwezige toezichthouder de misstand aangehangig moet maken alvorens zich tot het Huis voor klokkenluiders te wenden.

Naar opvatting van het lid van de **SGP**-fractie zou sprake kunnen zijn van samenloop bij een onderzoek door het Huis voor klokkenluiders met onderzoeken door andere instanties en toezichthouders. Hoewel de initiatiefnemers een verplichting tot het implementeren van afstemmingsprotocollen met het Openbaar Ministerie en inspecties in het wetsvoorstel

⁷ Zie de bijlagen bij Kamerstukken II 2013/14, 33 258, nr. 16.

hebben opgenomen, is dit lid niet vrij van zorgen en mogelijke problemen zoals deze zijn verwoord in de brief van het College van Procureurs-Generaal van 26 augustus 2013 en de brief van de Inspectieraad van 6 september 2013. Willen de initiatiefnemers gemotiveerd op de daarin geuite zorgen ingaan?

Ook vraagt dit lid de aandacht van de initiatiefnemers voor de brief van het Markttoezichthoudersberaad van 9 september 2013. Willen de initiatiefnemers gemotiveerd ingaan op het in genoemde brief gesignaleerde onmiddellijke gevaar van «het doorkruisen, in procedureel en inhoudelijk opzicht van enig lopend of nog te starten onderzoek van toezichthouders»? Willen zij in hun reactie op deze vraag naar mogelijke interferentie van onderzoeken tevens aandacht besteden aan de bevoegdheden van toezichthouders zoals deze onder meer zijn gebaseerd op de Wet op het financieel toezicht en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme? Hoe stellen zij zich het houden van toezicht op toezichthouders voor? Zijn zij niet bevreesd dat de eerder genoemde samenloop tot rechtsonzekerheid, praktische problemen en eventueel schadeclaims zal kunnen leiden?

Naar de indruk van het lid van de SGP-fractie zijn de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling nogal onduidelijk en zijn daarmee samenhangende waarborgen nogal diffuus. Ook al is het de bedoeling van de initiatiefnemers om een scheiding aan te brengen tussen vastgestelde feiten en de schuldvraag, vraagt dit lid hen of zij de consequenties hebben doordacht van een situatie waarin een vastgestelde misstand tevens als een strafbaar feit moet worden gekwalificeerd. Kan zich ook hier niet een vorm van samenloop voordoen?

5. Het onderzoek

Als de leden van de **VVD**-fractie het wel hebben, dan is alleen het eindrapport van het Huis openbaar. De melder en de werkgever kunnen kennisnemen van het concepteindrapport en daarover opmerkingen maken. Het onderliggende materiaal blijft geheim. Hoe kan de werkgever zich verweren tegen belastende conclusies als hij het onderliggende materiaal niet kent? Biedt geheimhouding van het onderzoek niet ruimte voor vermoedens, *de auditu*-verklaringen, tunnelvisie en dergelijke? Zou openbaarheid niet dwingen tot beperking, tot bouwstenen, die ook in het openbaar verdedigbaar zijn?

Bij een onderzoek zijn veel mensen betrokken. Gelet op het vereiste van een groot maatschappelijk belang valt ook veel media-aandacht te verwachten. Is geheimhouding van het onderzoek met uitzondering van het eindrapport onder zulke omstandigheden wellicht illusoir? Op grond van het wetsvoorstel moet het gaan om een ernstig maatschappelijk belang. Zou dit niet vragen om meer openbaarheid dan thans in het wetsvoorstel voorzien? Stemt het onderhavige wetsvoorstel overeen met het thans in behandeling genomen initiatiefwetsvoorstel open overheid⁸?

Verwachten de initiatiefnemers veel meldingen? Ligt dit anders nu in beginsel eerst bij de werkgever een melding moet worden gedaan? Hoe wordt voorkomen dat de doorlooptijden van (voor)onderzoek oplopen? Graag ontvangen de leden van de fractie van de **ChristenUnie** een nadere uiteenzetting van de initiatiefnemers.

⁸ Kamerstukken 33 328.

Klopt de aanname van de leden van de fractie van de ChristenUnie dat het Huis in de meeste gevallen pas na (voor)onderzoek zal kunnen vaststellen of in redelijkheid melding bij de werkgever mogelijk (en dus nodig) was?

Het lid van de **SGP**-fractie vraagt of de initiatiefnemers er rekening mee houden dat de openbare publicatie van de resultaten van een onderzoek in het definitieve rapport gebruikt zouden kunnen worden in een strafproces (zie de eerder genoemde brief van het College van Procureurs-Generaal). Willen zij nader ingaan op de juridische positie van getuigen en mogelijke verdachten? Werkgevers en werknemers zijn op grond van het wetsvoorstel (artikel 16) verplicht tot medewerking aan een onderzoek door het Huis voor klokkenluiders. Willen de initiatiefnemers in dat verband ingaan op de vraag hoe deze (bestuurlijke?) plicht zich verhoudt tot het strafrechtelijk beginsel van de onschuldpresumptie?

6. De rechtsbescherming

De initiatiefnemers noemen ontslagbescherming als een argument om te kiezen voor oprichting van het Huis voor klokkenluiders, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie. Is het niet veeleer zo dat ontslagbescherming wordt geboden door de wet, in dit geval het Burgerlijk Wetboek, en niet door een onderzoeker? Is ontslagbescherming aldus door de initiatiefnemers afhankelijk gemaakt van de vraag tot wie de klokkenluider zich wendt? Achten de initiatiefnemers het mogelijk en wenselijk dat ontslagbescherming ook geboden wordt door het Burgerlijk Wetboek in geval van melding bij een van de bestaande onderzoeksinstituten?

Waarom krijgt een klokkenluider alleen bescherming tegen benadeling dan wel ontslag (artikel 18 onder B en C, ziende op een wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek) indien hij een interne melding of een melding bij het Huis doet? Zou het volgens de initiatiefnemers niet voor de hand liggen en de rechtsgelijkheid ten goede komen dat klokkenluiders die meldingen doen bij een van de reeds bestaande en erkende inspecties en toezichthouders (zoals bijvoorbeeld de Inspectie voor de Gezondheidszorg) ook bescherming zouden krijgen tegen benadeling en ontslag? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe denken de initiatiefnemers dit te bevorderen? Graag ontvangen de leden van de **PvdA**-fractie een nadere toelichting.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen zich af of de bescherming van klokkenluiders met dit wetsvoorstel afdoende is geregeld. Ondanks de beschermende bepalingen kan het immers voorkomen dat klokkenluiders bijvoorbeeld bij reorganisatie of faillissement als eerste hun baan zullen verliezen of bij een eventuele doorstart niet opnieuw zullen worden aangenomen. Hoe wordt met andere woorden de rechtsbescherming voor klokkenluiders geboden die nodig is? En zien de initiatiefnemers nog een rol voor het Huis voor klokkenluiders weggelegd om erop toe te zien dat klokkenluiders geen nadelige gevolgen ondervinden van hun melding? Hoe moet worden omgesprongen met klokkenluiders die als getuige of verdachte zijn betrokken in een strafzaak? Deze leden vinden het belangrijk dat de inbreng van ervaringsdeskundigen op waarde wordt geschat. Deze ervaringsdeskundigen hebben immers aan den lijve meegemaakt wat het betekent om misstanden aan het licht te brengen. Hoe wordt hun ervaring precies geborgd in het Huis voor klokkenluiders? En hoe wordt de onafhankelijke oordeelsvorming gegarandeerd?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** stellen graag de volgende vragen. Wat is de precieze reikwijdte van de rechtsbescherming voor klokkenluiders, die een arbeidsovereenkomst met de organisatie hebben waarop hun melding ziet? Leidt het doen van een melding bij het Huis

altijd tot extra rechtsbescherming tegen ontslag, in ieder geval voor de duur van de periode waarin nog niet over de melding is besloten? Leidt het aanvangen van een vooronderzoek in alle gevallen tot rechtsbescherming tegen ontslag? Wat is de precieze reikwijdte van de rechtsbescherming tegen ontslag in relatie tot het aangenomen amendement-Bisschop?⁹ Kan er ook sprake zijn van rechtsbescherming tegen ontslag als het voornemen of besluit om een medewerker te ontslaan eerder bestond dan het doen van een melding bij het Huis? Geldt de rechtsbescherming steeds reeds vanaf het moment van een melding aan de werkgever? Aan welke voorwaarden moet een melding aan de werkgever voldoen om als melding aan de werkgever te worden aangemerkt?

Het voorgestelde artikel 7:658c BW verbiedt de werkgever de werknemer te benadelen wegens de omstandigheid dat deze een melding heeft gedaan van een vermoeden van een misstand. In artikel 1 sub h van het wetsvoorstel is het vermoeden van een misstand zo geformuleerd dat wordt vereist dat het maatschappelijk belang in het geding is. Het lid van de **SGP**-fractie zou graag van de initiatiefnemers vernemen of zij de opvatting zijn toegedaan dat melding alléén van belang is wanneer het belang als «maatschappelijk» kan worden gekwalificeerd. Waarom zou de schending van bijvoorbeeld interne beleidsregels of gedragscodes niet meldenswaardig zijn? Kunnen de hoge eisen die aan het begrip «misstand» worden gesteld er niet toe leiden dat een aanzienlijk deel van de klokkenluiders niet wordt beschermd?

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. Het lid van de **SGP**-fractie vraagt of absolute ontslagverboden niet verder gaan dan wat internationaal in verdragen en wetgeving gebruikelijk is. Is internationaal een verbod om vergeldings- en/of discriminerende maatregelen te treffen tegen een werknemer in verband met een melding niet veel meer gebruikelijk? Tevens vraagt dit lid of een absoluut geformuleerd ontslagverbod zoals geformuleerd in het wetsvoorstel, zich niet eenvoudig kan lenen voor misbruik, namelijk het voorkomen/uitstellen van ontslag wegens slecht functioneren en negatieve beoordelingen door een vermeende misstand te melden.

7. De private sector

De leden van de **VVD**-fractie gaan ervan uit dat de initiatiefnemers het bestrijden van ernstige misstanden een publieke taak achten. Dit zou rechtvaardigen – volgens de initiatiefnemers – dat het Huis ook in de private sector bevoegd is om onderzoek te doen. Zijn de initiatiefnemers van mening dat dit onderzoek in de private sector per se verricht moet worden door het Huis? Waarom zijn de initiatiefnemers niet ingegaan op de voorstellen van de sociale partners en de Stichting van de Arbeid om het onderzoek aan de private sector over te laten?

Voorzien de initiatiefnemers dat het Huis zal beschikken over de vereiste onderzoekdeskundigheid gelet op de enorme pluriformiteit van de private sector? Hoe beoordelen de initiatiefnemers de kans dat de Nationale ombudsman geconfronteerd wordt met claims, onder meer ter zake van imagoschade? Menen de initiatiefnemers dat de bevoegdheid van het Huis beperkt is tot de overheid en het bedrijfsleven? Of rekenen zij hiertoe ook kerken, sport, media, maatschappelijke organisaties, politieke partijen

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 258, nr. 27.

en dergelijke, zulks als consequentie van een ruime uitleg van artikel 78a, vierde lid, van de Grondwet?

De leden van de **D66**-fractie hebben sympathie voor de gedachte dat niet enkel publiekrechtelijke bestuursorganen onder de werking van een wettelijke klokkenluidersvoorziening moeten vallen maar ook private rechtspersonen. Het is immers geen gegeven dat de markt zelf in een adequate en omvattende regeling zal voorzien, terwijl ernstige maatschappelijke misstanden niet enkel kunnen worden veroorzaakt in de publieke sfeer en werknemers in de private sfeer op eenzelfde wijze moeten kunnen vertrouwen op zorgvuldige behandeling van en goede rechtsbescherming na hun meldingen. Deze leden vragen zich echter af of de initiatiefnemers alle consequenties hebben doordacht van samenwerking van overheid en markt in één voorziening. Zij willen graag een reactie van de initiatiefnemers op bezwaren die uit het bedrijfsleven hiertegen zijn ingebracht, in het bijzonder ten aanzien van de vermenging van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke normen en begrippenkaders, zoals de toepasselijkheid van normen uit de Algemene wet bestuursrecht op de private sector en de relatie van het bevoegdheidskader van de voorgestelde regeling met het enquêterecht uit het Burgerlijk Wetboek.

De voorgestelde onderbrenging van het Huis voor klokkenluiders bij de Nationale ombudsman, terwijl het wetsvoorstel tevens op de private sector betrekking zou moeten hebben, roept bij het lid van de **SGP**-fractie vragen op. In het wetsvoorstel worden publiekrechtelijke normen, zoals neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht, die geschreven zijn voor bestuursorganen, onverkort van toepassing verklaard op de private sector. Dit lid vraagt of deze vantoepassingverklaring door de initiatiefnemers voldoende is doordacht. Is de rechtspositie van bestuursorganen te vergelijken met bijvoorbeeld die van een multinationale onderneming? Gaan zij er niet aan voorbij dat naast de door hen voorgestelde toepasselijkheid van publiekrechtelijke normen, ook niet-publiekrechtelijke normen, zoals bijvoorbeeld aan te treffen in het Burgerlijk Wetboek, onder andere betreffende het enquêterecht van de Ondernemingskamer, van toepassing kunnen zijn? Willen de initiatiefnemers in hun reactie aandacht besteden aan deze mogelijke samenloop?

8. Grondwettelijke aspecten

De leden van de **VVD**-fractie wensen de navolgende vragen te stellen. Hebben de initiatiefnemers kennis genomen van het advies van de vakgroep Staatsrecht van de Rijksuniversiteit Groningen, aangeboden bij brief van 13 november 2013?¹⁰ Zijn de initiatiefnemers bereid om in te gaan op dit advies waar het betreft de verhouding van het initiatiefvoorstel tot artikel 78a, eerste en vierde lid van de Grondwet? De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft namens de regering betoogd dat de initiatiefnemers artikel 78a, vierde lid, zo ruim uitleggen dat artikel 78a, eerste lid, buiten werking gesteld wordt. Willen de initiatiefnemers met betrekking tot deze stellingname van de regering hun opvatting geven?

Leidt de ruime uitleg die de initiatiefnemers geven van artikel 78a, vierde lid, van de Grondwet tot de slotsom dat voor zover betreft het onderzoeken van misstanden naar aanleiding van meldingen van klokkenluiders door het Huis de bevoegdheden van het Huis onbeperkt zijn? Of zijn er beperkingen en waar ligt dan de grens? Achten de initiatiefnemers hun ruime uitleg van artikel 78a, vierde lid, materieel op één lijn te stellen met

¹⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 258, nr. 16.

wijziging van de Grondwet? Mocht dit zo zijn, wat zijn dan de gronden om de procedure voor Grondwetwijziging in dit geval niet te volgen?

Kunnen de initiatiefnemers voor de leden van de **PvdA**-fractie aangeven hoe zij de uitspraak waarderen van de regering in het plenaire debat in de Tweede Kamer in december 2013 dat het onderbrengen van het Huis bij de Nationale ombudsman in strijd is met de Grondwet?¹¹ Kunnen zij daarbij ingaan op zowel lid 1 als lid 4 van artikel 78a van de Grondwet? De initiatiefnemers stellen dat lid 4 ruimte laat voor uitbreiding van taken van de Nationale ombudsman ook buiten de publieke sector, omdat daar staat: «Bij of krachtens de wet kunnen aan de Nationale ombudsman ook andere taken worden opgedragen». Dat zou een kwestie van «politieke wil» zijn. Maar lid 1 bepaalt: «De Nationale ombudsman verricht onderzoek op verzoek of uit eigen beweging naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen». Kunnen de initiatiefnemers aangeven waarom zij menen dat onderzoek van de Nationale ombudsman naar de private sector past binnen de bepaling van het eerste lid, dat ziet op bestuursorganen van de overheid?

In het debat in de Tweede Kamer is ook door de initiatiefnemers menigmaal verwezen naar de Kinderombudsman, die immers ook onderzoek naar de private sector zou doen. Daarmee zou een precedent aanwezig zijn. Maar, zo vragen de leden van de PvdA-fractie de initiatiefnemers, is het niet zo dat de private organisaties waar de Kinderombudsman zich op richt een dermate publieke taak uitoefenen dat de Kinderombudsman daarom onder de clausule van lid 4 kon vallen? En is het uitbreiden van taken van de Nationale ombudsman naar de private sector niet veel vérstrekender, omdat het ook kan gaan om private organisaties (bedrijven) die in geen enkel opzicht een publieke taak verrichten?

Is de regering nog steeds van mening dat het onderbrengen van het Huis bij de Nationale ombudsman in strijd is met de Grondwet?¹² Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom? Kan de regering in het laatste geval aangeven hoe zij om denkt te gaan met de ondertekening van een wet (de bekrachtiging van het wetsvoorstel), waarvan zij vindt dat die in strijd is met de Grondwet?

Een buitengewoon belangrijk obstakel om te kunnen instemmen met het initiatiefwetsvoorstel lijkt gelegen te zijn in de mogelijke strijd met het bepaalde in artikel 78a van de Grondwet. De leden van de **D66**-fractie menen dat de reactie van de initiatiefnemers op het door de regering naar voren gebrachte bezwaar van ongrondwettigheid van de voorgestelde regeling vooralsnog volstrekt ontoereikend is. Deze leden hebben met belangstelling het advies hieromtrent van de Groningse staatsrechtjuristen Elzinga en Kingma gelezen en menen met hen dat niet slechts naar de grammaticale duiding van artikel 78a moet worden gekeken, maar evenzeer naar de context en de parlementaire geschiedenis. Hieruit lijkt het beeld op te doemen dat de grondwetgever nadrukkelijk de taken van de Nationale ombudsman wenst te richten op de publieke sector. Ook het bepaalde in artikel 78a, vierde lid, geeft op grond van de geschiedenis van dit artikellid niet een vrijbrief alsnog in algemene zin de private sector onder het bereik van de Nationale ombudsman te brengen.

¹¹ Verslag plenair debat Tweede Kamer 11 december 2013.

¹² Verslag plenair debat Tweede Kamer 11 december 2013.

De wettelijke regeling rond de Kinderombudsman moet volgens de regering worden beschouwd als een zeer beperkte uitzondering die bovendien gerelateerd is aan de uitoefening van publieke taken, ook als die worden waargenomen door private partijen. Het eerste lid van artikel 78a stelt het uitgangspunt vast: de Nationale ombudsman onderzoekt gedragingen van bestuursorganen. Dat uitgangspunt mag niet terzijde worden gesteld door wetgeving krachtens het vierde lid. Deze leden zijn geneigd het hierin met de regering eens te zijn. Dit zou betekenen dat de in het wetsvoorstel voorziene taak van het Huis voor klokkenluiders om als onderdeel of afdeling van het instituut Nationale ombudsman private partijen te onderzoeken en te beoordelen, als ongrondwettig zou moeten worden gekwalificeerd.

Nu niet alleen de Tweede Kamer over de grondwettigheid van wetsvoorstellen moet oordelen, zoals de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens de plenaire behandeling aldaar abusievelijk meende, maar ook – naast de regering zelf – de Eerste Kamer, kunnen de initiatiefnemers zich voorstellen dat een uitgebreide en diepgravende beschouwing van hun kant op dit aangelegen punt van eminent belang is voor het uiteindelijke oordeel van deze leden.

In de wetsbehandeling in de Tweede Kamer is veel te doen geweest over de relatie tussen het voorliggende wetsvoorstel en de Grondwet. De leden van de **SP**-fractie zouden zowel van de initiatiefnemers als van de regering willen vernemen hoe zij hun positie ten aanzien van dit vraagstuk onderbouwen. Daarbij zouden de leden van de **SP**-fractie het op prijs stellen wanneer initiatiefnemers en regering ook expliciet in zouden gaan op elkaars argumentatie zoals die in de Tweede Kamer is gebruikt.

De meest principiële staatsrechtelijke bedenking van het lid van de **SGP**-fractie heeft betrekking op de toelaatbaarheid van het wetsvoorstel in het licht van de Grondwet (artikel 78a) en de toepasbaarheid van de Awb-bevoegdheden ten aanzien van niet-bestuursorganen. Hij moge verwijzen voor de onderbouwing van deze bedenking naar het door prof. dr. D.J. Elzinga uitgebrachte advies aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Betekent het wetsvoorstel niet een oprekking van de Grondwet?

9. Artikelsgewijze toelichting

Bij de leden van de **PvdA**-fractie leven nog de volgende vragen. Artikel 1 sub h 2° van het wetsvoorstel bepaalt onder meer 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. Kunnen de initiatiefnemers het begrip «onderneming» omschrijven en tevens aangeven wat moet worden verstaan onder «een gevaar voor het goed functioneren van een onderneming»? Vrijwilligers vallen niet onder de begripsomschrijvingen van artikel 1. Betekent dat volgens de initiatiefnemers dat zij geen melding kunnen doen hij het Huis? Zo ja, waarom worden zij buiten de reikwijdte van de wet gehouden?

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

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning wacht de reactie van de initiatiefnemers en van de regering met belangstelling af.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman