

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)

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2014

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de vragen die door de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat /Algemene Zaken en Huis van de Koning zijn gesteld aan de regering inzake het initiatiefwetsvoorstel «Huis voor Klokkenluiders».

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning betreffende het initiatiefvoorstel Wet Huis voor Klokkenluiders. In dat verslag worden ook aan het kabinet enkele vragen gesteld.

Het kabinet hecht eraan vooraf enkele opmerkingen te maken, alvorens in te gaan op de door de leden gestelde vragen.

Voorop staat dat het kabinet de opvatting van de indieners deelt dat het van groot belang is dat werknemers en ex-werknemers vermoedens van misstanden veilig kunnen melden en beschermd worden tegen de eventuele nadelige gevolgen daarvan.

De parlementaire behandeling van het initiatiefvoorstel laat zien dat er in hoge mate consensus bestaat over de na te streven doelen. De gemeenschappelijke doelen zijn:

- Goede onafhankelijke adviesfunctie voor de publieke en private sector behouden;
- Goede onafhankelijke onderzoeksfunctie voor de publieke sector met alle bevoegdheden die daarbij horen;
- Ook een goede onafhankelijke onderzoeksvoorziening voor de marktsector;
- Ook rechtsbescherming in de marktsector.

Het kabinet staat positief tegenover maatregelen die noodzakelijk zijn om de meldingsbereidheid van werknemers te bevorderen door hen tegen mogelijke nadelige gevolgen daarvan te beschermen. Voor het kabinet is de gedachtebepaling over dit belangrijke onderwerp niet ten einde. In tegendeel. Het kabinet wil graag op basis van de resultaten van de inmiddels gestarte evaluatie naar de bestaande voorzieningen, bezien welke wettelijke maatregelen moeten worden getroffen om het veilig melden van misstanden en de bescherming van de melder optimaal te waarborgen.

Hieronder volgen de antwoorden op de door de leden aan het kabinet gestelde vragen.

Vraag leden CDA-fractie over adviezen en commentaren van externe instanties

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 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 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 PvdA-fractie vragen of aangegeven kan worden waarom de combinatie van advies en onderzoek in het Huis voor

klokkenluiders «onzuiver» is, zoals opgemerkt tijdens het plenair debat in de Tweede Kamer in december 2013?¹

Antwoord:

De externe instanties reageren op uiteenlopende punten van het wetsvoorstel, waarin ik de volgende clustering heb aangebracht:

1. Wacht de evaluaties af.
2. Scheiding advies- en onderzoeksfunctie; onder dit punt zal ik ook de vraag van de PvdA-fractie over mijn uitspraak over de onzuiverheid van de combinatie van advies en onderzoek beantwoorden.
3. Samenloop van onderzoeken.
4. Bescherming van klokkenluiders.
5. Publiekrechtelijk versus privaatrechtelijk normenstelsel.

Wacht de evaluaties af

De VNG (mede namens het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen) en de International Chamber of Commerce (ICC) achten het van belang te wachten op de uitkomsten van de evaluaties van het Adviespunt Klokkenluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid, die gepland staan voor de eerste helft van 2014.

Ik heb meermalen aangegeven dat het initiatiefvoorstel dat nu voorligt, vooruit loopt op de geplande evaluaties en dat de timing in die zin dus ongelukkig is. Het is wenselijk de uitkomsten van de evaluaties te betrekken bij de besluitvorming. Met gebruikmaking van de uitkomsten van de evaluaties kan er een gefundeerd oordeel worden gegeven over de noodzaak van eventuele aanvullende voorzieningen.

Scheiding advies- en onderzoeksfunctie

Alle adviserende organisaties wijzen op de risico's van het onderbrengen in één organisatie van de advies- en de onderzoeksfunctie. Het kabinet deelt de naar voren gebrachte bezwaren tegen dit aspect van het wetsvoorstel.

Klokkenluiden is een proces dat verschillende fasen kent, eerst oriëntatie, vervolgens in veel gevallen de interne melding en ten slotte de eventuele externe melding, waarop onderzoek volgt. De klokkenluider zal in alle fasen behoefte hebben aan advies en ruggenspraak over de melding. In de vroegste fase is het voor een klokkenluider van groot belang geïnformeerd te worden over de mogelijkheden om zijn vermoeden van een misstand aan de orde te stellen. Het verkrijgen en verschaffen van inzicht in eventuele consequenties is een wezenlijk onderdeel van de advisering.

Heeft de klokkenluider besloten het vermoeden van een misstand aan de orde te stellen, dan komt het klokkenluidersproces in een nieuwe fase: de meldingsfase. In de meeste gevallen zal er eerst sprake zijn van een interne melding bij de betreffende organisatie. Ook gedurende dit interne traject heeft de klokkenluider behoefte aan advies en ondersteuning ten aanzien van vragen als: «hoe verwoord ik mijn vermoeden? hoe interpreter ik de reactie van mijn organisatie? is er aanleiding het vermoeden aan een onderzoeksinstantie voor te leggen?»

Het sluitstuk van het proces is de onderzoeksfase. Al bij het starten van deze fase, waarin het initiatief nog steeds bij de klokkenluider ligt, is het denkbaar dat er behoefte bestaat aan advies en ondersteuning. Wellicht wordt deze behoefte zelfs nog pregnanter op het moment dat in de

¹ Verslag plenair debat Tweede Kamer 11 december 2013.

onderzoeksfase de misstand en de waarheidsvinding daaromtrent centraal komen te staan.

Als advies en onderzoek in één organisatie worden ondergebracht, bestaat het risico dat er voor de klokkenluider onduidelijkheid en mogelijk verwarring ontstaat. De klokkenluider moet het volle vertrouwen kunnen hebben dat zijn adviseur volledig zijn belang dient. Dezelfde instantie die geadviseerd heeft tijdens de adviesfase gaat nu oordelen over de vraag of er daadwerkelijk sprake is van een misstand. Daarbij zullen alle relevante omstandigheden, argumenten en belangen onafhankelijk gewogen worden. Waar kan de klokkenluider tijdens de onderzoeksfase terecht voor onafhankelijk advies en ondersteuning?

Kortom, de klokkenluider heeft ondersteuning en advies nodig in alle fasen van het traject. De positionering en vormgeving van de adviesfunctie dient dat te waarborgen.

Meermalen hebben de initiatiefnemers aangegeven dat het wetsvoorstel een tweeledig doel heeft: de bescherming van klokkenluiders en het aan de orde stellen en mogelijk oplossen van misstanden. De combinatie van advies en onderzoek komt, zoals hierboven aangegeven, dat tweeledig doel niet ten goede. In die zin is de combinatie van advies en onderzoek in één organisatie «onzuiver». Dit standpunt wordt onderschreven door alle adviserende organisaties. De International Chamber of Commerce (ICC) geeft expliciet aan dat het aanbrengen van een «waterdicht schot» binnen het Huis niet afdoende is voor dit probleem. Deze complicaties kunnen in de visie van het kabinet voorkomen worden door de adviesfunctie daadwerkelijk juridisch en functioneel/organisatorisch te scheiden van de onderzoeksfunctie.

Samenloop van onderzoeken

Met name ICC en het Adviespunt Klokkenluiders brengen dit punt onder de aandacht. Het kabinet wijst er op dat er in ons land – de Raad van State wees daar ook op – verschillende toezichthoudende instanties en inspecties zijn, die over onderzoeks- en handavingsbevoegdheden beschikken. Het onderzoeken van misstanden behoort tot de «core business» van deze organisaties en vertegenwoordigt een belangrijk publiek belang. Het gaat daarbij om wetshandhaving en onderzoek is daarvoor essentieel. Dit systeem, met bijbehorend sanctie-instrumentarium, heeft zijn bestaansrecht bewezen.

Bij het treffen van aanvullende onderzoeksvoorzieningen, waar het hier over gaat, moet daarom aandacht besteed worden aan samenloop met reeds bestaande onderzoeksbevoegdheden van inspecties en toezichthouders met een wettelijke taak. De ICC attendeert daar ook op en op het feit dat samenloop van onderzoeken kan leiden tot rechtsonzekerheid, praktische problemen en schadeclaims. De ICC stelt vast dat het wetsvoorstel interfereert met de bij wet opgedragen taken van toezichthouders en verwijst daarbij naar de door de regering gevraagde adviezen van het College van Procureurs-Generaal, de Inspectieraad en de Markttoezichthouders, die ik u al eerder toezond.

Het kabinet wijst erop dat inspecties en toezichthouders, ook als er een aanvullende onderzoeksinstantie voor klokkenluiders in het leven wordt geroepen, de hun wettelijk opgedragen taak moeten kunnen blijven uitvoeren. Samenloop van onderzoek door een toezichthouder (zoals DNB, de AFM, de Autoriteit Consument en Markt) en door het Huis ten aanzien van gemelde misstanden kan een onmiddellijk gevaar opleveren van het doorkruisen van een lopend of nog op te starten onderzoek van

toezichthouders. Zowel procedureel als inhoudelijk. In de brief van de markttoezichthouders wordt – terecht in de visie van het kabinet – aandacht gevraagd voor de systematiek van het wetsvoorstel op dit punt. De onderzoeksbevoegdheden van het Huis zijn, in de visie van de markttoezichthouders, in het wetsvoorstel zo ingericht dat denkbaar is dat een onderzoek van de toezichthouders gefrustreerd wordt of zelfs niet meer mogelijk is.

Zoals gezegd, het kabinet is van mening dat inspecties en toezichthouders de hun wettelijk opgedragen taak moeten kunnen blijven uitvoeren. Bij toedeling van bevoegdheden aan een nieuw op te richten onderzoeksinstantie moet een goede balans in het toezichtssysteem gewaarborgd zijn. Het kabinet deelt de visie van het ICC dat het niet zeker is of afstemmingsprotocollen de voorziene samenloopproblemen zullen kunnen voorkomen.

Bescherming van klokkenluiders

In alle adviezen komt het onderwerp arbeidsrechtelijke bescherming van klokkenluiders aan de orde, waarbij verschillende aspecten van deze bescherming worden belicht. In de Tweede Kamer leeft een breed gedragen wens om tot een betere bescherming van klokkenluiders te komen. Ook het kabinet hecht hieraan.

Voor de publieke sector is in de Ambtenarenwet en in klokkenluidersregelingen een aantal specifieke beschermingsbepalingen opgenomen. De arbeidsrechtelijke bescherming in de private sector berust op het arbeidsovereenkomstenrecht. Zo bestaan er verschillende wettelijke bepalingen waaraan een zorgvuldig handelende (potentiële) klokkenluider in de private sector bescherming kan onttrekken in geval van (dreiging van) ontslag en andere vormen van benadeling. Voorts is de arbeidsrechtelijke bescherming van klokkenluiders, mede dankzij de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens verder ingekleurd.

De adviserende organisaties wijzen erop dat de beschermingsbepalingen in het wetsvoorstel te ver gaan voor zover er naast de benadelingbepaling absolute ontslagverboden worden geïntroduceerd. Ook het kabinet is van mening dat deze specifieke ontslagbescherming te ruim is. Een zo ruime ontslagbescherming draagt het gevaar in zich – daar wees eerder ook de Raad van State al op – van aanzuigende werking en misbruik/oneigenlijk gebruik van die rechtsbescherming. Voorkomen moet worden dat ook werknemers met onvoldoende concrete vermoedens van misstanden of werknemers die in feite uitsluitend een arbeidsconflict hebben, bescherming genieten uit hoofde van klokkenluiderschap. Het kabinet is geen voorstander van zogenoemde «tijdens» opzegverboden als opgenomen in artikel 7:670 BW onder b en c (artikel 18 sub c van het gewijzigde voorstel van wet). Een opzegverbod gedurende de gehele periode van vooronderzoek en onderzoek door het Huis voor Klokkenluiders en zelfs tot een jaar na het oordeel van het Huis, gaat naar het oordeel van het kabinet te ver.

Publiek- en privaatrechtelijk normenstelsel

In het wetsvoorstel wordt het Huis gepositioneerd bij de Nationale ombudsman. Dit heeft een aantal vragen opgeroepen, met name over de grondwettelijke situatie. Onderstaand zal ik daarop ingaan. ICC, Transparency International (TI) en VNO NCW/MKB voegen daar nog een ander element aan toe, namelijk het zodoende één op één van toepassing verklaren van publiekrechtelijke normen, zoals verwoord in de Algemene wet bestuursrecht op de private sector. ICC en Transparency International noemen dit ondoordacht en wijzen er bovendien op dat het noodzakelijk is

aandacht te besteden aan de samenloop van het publiekrechtelijke met het privaatrechtelijke normenstelsel (hetgeen in het wetsvoorstel in het geheel niet is gebeurd). Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling van de adviserende organisaties.

Bevoegdheden op grond van de Algemene wet Bestuursrecht zijn toegesneden op een werkgebied in de overheidssfeer. Bestuursorganen hebben geen grondrechten, burgers en bedrijven wel. De bevoegdheden op grond van het bestuursrecht, die in het initiatiefvoorstel verder niet geclausuleerd zijn, grijpen soms in op deze grondrechten. In enig verweer tegen die onderzoeksbevoegdheden is in het publiekrechtelijk domein niet voorzien (omdat dat binnen de overheid dus niet nodig is). Het kabinet vindt dit niet passen in ons stelsel van rechtswaarborgen en rechtsbescherming waarop burgers – en ook bedrijven – aanspraak moeten kunnen maken. Hierbij moet worden bedacht dat een klokkenluidersonderzoek reputaties op het spel kan zetten en tot – soms groot – financieel nadeel kan leiden. Te vrezen valt daarom dat bedrijven hun toevlucht zullen zoeken in korte gedingen en schadeclaims tegen de Staat. Het risico van imagoschade en aantasting van het gezag van de Nationale ombudsman is niet ondenkbeeldig.

Vraag leden PvdA-fractie naar de mening van de regering over mogelijke strijd met de Grondwet

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nog steeds van mening is dat het onderbrengen van het Huis bij de Nationale ombudsman in strijd is met de Grondwet?² 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?

Vraag leden SP-fractie over de relatie tussen het wetsvoorstel en de Grondwet.

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 Nationale ombudsman is in 1982 ingesteld om klachten te behandelen over het optreden van overheidsorganen. Toen het instituut in 1999 een Grondwettelijke basis kreeg, werd dit vastgelegd in het eerste lid van artikel 78a van de Grondwet: «De Nationale ombudsman verricht op verzoek of uit eigen beweging onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen.» Bij deze gelegenheid is niet gesproken over de mogelijkheid om de ombudsman ook taken toe te kennen ten aanzien van het optreden van organisaties die geen onderdeel van de overheid zijn. Weliswaar werd in lid 4 van artikel 78a opgenomen dat bij wet ook «andere taken» aan de ombudsman kunnen worden toegekend, maar in het parlementaire debat over deze bepaling werd alleen gesproken over organisaties die een overheidstaak uitvoeren. Dat de bepalingen over klachtbehandeling door de Nationale ombudsman in 2005 in de Algemene wet bestuursrecht zijn opgenomen, geeft ook aan dat de wetgever de

² Verslag plenair debat Tweede Kamer 11 december 2013.

Nationale ombudsman beschouwt als een instantie die oordeelt over het optreden van bestuursorganen.

Het voorstel van wet bepaalt dat de Nationale ombudsman in zijn hoedanigheid van Huis voor klokkenluiders onderzoek kan doen naar misstanden bij alle werkgevers, inclusief de complete marktsector, en dat hij daarbij de onderzoeksbevoegdheden kan inzetten die hij op grond van de Algemene wet bestuursrecht heeft. Het kabinet is van mening dat deze uitbreiding van het taakveld van de Nationale ombudsman tot alle werkgevers – dus inclusief de private sector – niet past binnen artikel 78a van de Grondwet.

De Kinderombudsman kan weliswaar ook onderzoek doen op basis van klachten over particuliere organisaties, maar die klachten moeten dan betrekking hebben op een rechtspersoon die een bij of krachtens de wet geregelde taak ten aanzien van jeugdigen uitoefent of anderszins een taak ten aanzien van jeugdigen uitoefent op het terrein van het onderwijs, de jeugdzorg, de kinderopvang of de gezondheidszorg. Het gaat hierbij dus om een wettelijk afgebakende groep organisaties. Bij de oprichting van de Kinderombudsman vond de wetgever dat dit, onder het aanroepen van artikel 78a, vierde lid van de Grondwet, binnen de grenzen van artikel 78a mogelijk was. Dat ligt naar de mening van het kabinet anders bij een veel algemenere uitbreiding van de klachtbehandeling door de Nationale ombudsman naar de private sector, dus inclusief bedrijven en andere organisaties die duidelijk geen overheidsstaken verrichten. Dan treedt de wetgever buiten de intentie waarmee artikel 78a destijds is opgesteld en wordt feitelijk artikel 78a buiten werking geplaatst.

Namens de initiatiefnemers is in de Tweede Kamer naar voren gebracht dat het vierde lid van artikel 78a van de Grondwet een open bepaling is die het mogelijk maakt om in onvoorziene gevallen de bevoegdheden van de Nationale ombudsman te verruimen. Volgens de initiatiefnemers gaat het hier om zo'n onvoorziene situatie en rechtvaardigt het publieke belang, namelijk misstanden waarbij het maatschappelijk belang ernstig in het geding is, de uitbreiding van de bevoegdheden van de Nationale ombudsman naar de private sector. Het kabinet is van mening dat het bij de interpretatie van artikel 78a van de Grondwet niet gaat om de vraag of er een maatschappelijk belang in het geding is maar om de vraag welke categorieën organisaties onder het bereik van de Nationale ombudsman kunnen worden gebracht. Het moet dan gaan om bestuursorganen, of in uitzonderlijke gevallen om een beperkte categorie particuliere organisaties die een taak verrichten die door de wetgever in het publieke domein is gebracht. In het onderhavige wetsvoorstel gaat het niet om een dergelijke beperkte categorie, maar om alle werkgevers. De Nationale ombudsman is ingesteld om de behoorlijkheid van het optreden van overheidsorganen te beoordelen. Een algemene uitbreiding van zijn taakopdracht naar de private sector past daar absoluut niet bij.

De leden van PvdA-fractie vragen naar de bekrachtiging van het wetsvoorstel. De bekrachtigingsvraag is op dit moment nog niet aan de orde en ik kan daar niet op vooruit lopen. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen door de Eerste Kamer zal in de ministerraad besproken worden of de Koning verzocht zal worden om het voorstel van wet te bekrachtigen.³ Daarbij zal de vraag naar de Grondwettigheid van het voorstel uiteraard aan de orde komen. Mocht worden overwogen om het wetsvoorstel niet te bekrachtigen, dan zal altijd daarover advies worden ingewonnen bij de Raad van State.⁴ Uiterlijk drie maanden nadat het

³ Artikel 2, tweede lid, onder a.4, van het Reglement van Orde van de Ministerraad.

⁴ Draaiboek voor de regelgeving, nr. 148.

wetsvoorstel is aangenomen door de Eerste Kamer, zal de Staten-Generaal geïnformeerd worden over het al dan niet bekrachtigen van het voorstel, of, indien een besluit nog niet is genomen, van de stand van zaken daaromtrent en van het tijdstip waarop nieuwe mededelingen zullen worden gedaan.⁵

Vraag leden PvdA-fractie naar de voorkeur van de regering

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan 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.)?

Antwoord:

Zoals hierboven al aan de orde kwam, heeft het kabinet een aantal bezwaren tegen het voorstel zoals geformuleerd in het initiatiefvoorstel. Het kabinet geeft er daarom de voorkeur aan het beleid voort te bouwen op de bestaande en in ontwikkeling zijnde structuren op het gebied van klokkenluiden.

Het Adviespunt Klokkenluiders is op 1 oktober 2012 opgericht. Potentiële klokkenluiders binnen de overheid en uit het bedrijfsleven kunnen in alle vertrouwelijkheid bij deze onafhankelijke instantie terecht voor advies en ondersteuning. De succesvolle Britse non-gouvernementele organisatie «Public Concern at Work» was hierbij een belangrijke inspiratiebron. Het Adviespunt Klokkenluiders functioneert op basis van een Tijdelijk besluit, omdat er geen wettelijke grondslag aanwezig was voor een permanente voorziening. Het Tijdelijk besluit vervalt met ingang van 1 juli 2015.⁶ Na twee jaar wordt het Adviespunt geëvalueerd, met de bedoeling de uitkomsten daarvan mee te nemen in een op te stellen instellingswet.

Voorts is op 1 oktober 2012 de Onderzoeksraad Integriteit Overheid van start gegaan. Daarmee is het externe onderzoeksorgaan waar medewerkers uit de sectoren Rijk, Politie, Defensie en Provincies naar toe kunnen als intern melden niet effectief is, nieuw leven ingeblazen. Begin 2014 hebben ook de sectoren Gemeenten en Waterschappen zich bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid aangesloten. Deze ontwikkelingen vanuit de sectoren zelf juicht het kabinet van harte toe. De Onderzoeksraad Integriteit Overheid heeft de potentie om uit te groeien tot hét onderzoeksorgaan met betrekking tot meldingen van vermoedens van misstanden door medewerkers in de gehele publieke sector. De Onderzoeksraad Integriteit Overheid beschikt niet over wettelijke onderzoeksbevoegdheden. In verband daarmee verzocht de voorzitter van de Onderzoeksraad om toekenning van wettelijke onderzoeksbevoegdheden, zodat deze raad daadwerkelijk kan uitgroeien tot een krachtiger onderzoeksinstituut voor de publieke sector. Deze vraag maakt onderdeel uit van de hieronder beschreven evaluatie. Als ervoor wordt gekozen om de Onderzoeksraad Integriteit Overheid te versterken met adequate onderzoeksbevoegdheden wordt de raad daarmee met openbaar gezag bekleed en komt de rechtsvorm ZBO in beeld.

Inmiddels is een evaluatietraject van start gegaan waarin zowel het Adviespunt Klokkenluiders als de klokkenluidersregelingen in de publieke

⁵ Aanwijzingen voor de regelgeving, nr. 302.

⁶ Artikel 14 van het Tijdelijk besluit Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden, (27 september 2011) Stb 2011, 427

sector en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid worden onderzocht. Het evaluatieonderzoek wordt verricht door Berenschot in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het evaluatierapport wordt verwacht op 1 juli 2014.

Vanuit de private werkgevers worden intussen eigen initiatieven op het terrein van klokkenluiden ontplooid. In een brief van 9 december 2013⁷ heeft de voorzitter van VNO-NCW mij, mede namens MKB-Nederland, geïnformeerd over de stappen die zijn gezet met betrekking tot de oprichting van een onafhankelijke Onderzoeksraad Integriteit Marktsector. Bij deze onafhankelijke Onderzoeksraad kunnen klokkenluiders in de marktsector melding doen van vermoedelijke misstanden. De Onderzoeksraad Integriteit Marktsector i.o. is mogelijk te zien als een soort «evenknie», een pendant van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Het kabinet verwelkomt dit soort ontwikkelingen vanuit de sociale partners zelf.

In het kader van de evaluatie zal aan de orde komen op welke wijze de bestaande en in ontwikkeling zijnde voorzieningen op het gebied van klokkenluiden en integriteit⁸ met elkaar in verband kunnen worden gebracht en verder kunnen worden ontwikkeld, dusdanig dat het klokkenluidersbeleid erdoor wordt versterkt. Dit kan ook organisatorische consequenties hebben. Hierover volgen enkele opmerkingen.

Randvoorwaarde is in alle gevallen dat advies en onderzoek juridisch en functioneel/organisatorisch van elkaar worden gescheiden en onafhankelijk van elkaar plaatsvinden. Zoals hierboven al aan de orde kwam, gaat het bij het vertrouwelijk advies aan degene die overweegt een vermoeden van een misstand te melden en bij het onderzoek naar het werkelijkheidsgehalte van de melding om wezenlijk verschillende functies en betrokkenheden, die geen vermenging binnen één instituut verdragen.

Kijkend naar het initiatief in de private sector, in combinatie met de ontwikkelingen en de wensen die leven bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid, is denkbaar dat een verkenning wordt gestart naar het mogelijk in de toekomst onderbrengen van de beide onderzoeksinstellingen in één instituut of op één plaats. Het voordeel van één onderzoeksinstituut is dat dit duidelijkheid creëert en waar nodig samenwerkingsmogelijkheden versoepelt. Wel moet bij een dergelijke verkenning goed onderkend worden dat markt en overheid met hun eigen specifieke activiteiten en belangen elk hun eigen benadering en aanpak vragen, die zullen moeten leiden tot verschillende onderzoeksregimes.

Zoals ook al eerder door mij tijdens de behandeling in de Tweede Kamer aan de orde is gesteld, mag het onderzoek naar vermoedens van misstanden de opsporingsinstanties en inspecties/toezichthouders niet in de weg lopen. In geval van samenloop zal het onderzoek van opsporingsinstanties of toezichthouders voorrang moeten hebben. VNO-NCW wijst hier ook op in de brief van 9 december 2013 (bijgevoegd als bijlage).

Bij een verkenning zal ook de bescherming van de melder aan de orde komen. De rechtsbescherming voor klokkenluiders in de private sector zal

⁷ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 154391.05.

⁸ Bij de gedachtenvorming zou ook de positionering van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) kunnen worden betrokken. Dit in verband met de motie Heijnen (Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr. 18) waarvan het dictum luidt: «Verzoekt de regering, de mogelijkheid te verkennen van een onafhankelijke instelling voor onderzoek naar mogelijke integriteitsschendingen in het openbaar bestuur.»

zichtbaar in het Burgerlijk Wetboek moeten worden opgenomen door middel van een benadelingsverbod en – zo nodig – een ontslagverbod wegens het op zorgvuldige wijze melden van een vermoeden van een misstand.