

3

Huis voor klokkenluiders

Aan de orde is de behandeling van:

- **het 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) (33258).**

De voorzitter:

Ik heet de initiatiefnemers, de heer Van Raak, mevrouw Fokke, de heren Schouw en Klein, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de heer Van Vollenhoven, adviseur van de initiatiefnemers, van harte welkom in de Eerste Kamer. Ik verneem zojuist dat de heer Segers nog komt. Mevrouw Voortman zal alleen vanavond bij de voortzetting van het debat aanwezig zijn. Mevrouw Ouwehand is het gehele debat verhinderd.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):

Voorzitter. Graag wil ik de initiatiefnemers complimenteren met het gebruikmaken van het initiatiefrecht en met het feit dat het initiatief deze fase van de behandeling heeft bereikt. Ook wil ik de initiatiefnemers ermee complimenteren dat zij hun oog hebben laten vallen op dit thema, de klokkenluider. Het verschijnsel van de klokkenluider is niet weg te denken uit de huidige samenleving en verdient zeker aandacht. Een goede regeling is op z'n plaats in het belang van de klokkenluider en in het belang van de samenleving.

Maar dan houden de complimenten op. Mijn fractie ziet een aantal weeffouten in het voorstel, een aantal structurele tekortkomingen. Daarin staat de CDA-fractie overigens niet alleen. Zowel de Raad van State als het College van PG's, het ICC, Transparancy International, de VNG, de Raad voor het overheidspersoneel in samenwerking met de Stichting van de Arbeid, de MTZ (het markttoezichthoudersberaad), de Inspectieraad, de Vereniging van Beursgenoteerde Ondernemingen, de Stichting Expertgroep Klokkenluiders, het Adviespunt Klokkenluiders en VNO-NCW, maar ook andere, waaronder het kabinet, hebben gewezen op enkele mankementen in het voorstel. Deze zijn deels overlappend en deels niet, deels vanuit de eigen specifieke invalshoek en deels vanuit een algemeen wetgevingsoogpunt.

Wij hebben de initiatiefnemers gevraagd om te reageren op de vele kritiekpunten die wij zelf en ook anderen uit het veld naar voren hebben gebracht. Naar ons oordeel zijn zij daar wat gemakkelijk overheen gegaan. Maar gelukkig is er nu de mogelijkheid om er verder over te spreken. Ik wil mij daarbij tot een aantal hoofdpunten beperken. Ik som die zeven hoofdpunten kort op. Ten eerste: de doelstellingen van het voorstel. Ten tweede: de vermenging in het voorstel van advies en onderzoekstaken. Ten derde: de onderbrenging van het Huis voor klokkenluiders bij de Nationale ombudsman. Ten vierde: de samenloop met andere onderzoekstrajecten. Ten vijfde: het over één kam scheren van de publieke en de private sector. Ten zesde: de verhouding tot uiteenlopende initiatieven en evaluatietrajecten. Ten zevende: de rechtspositie van de klokkenluider. Ter

wille van de tijd bespreek ik die slechts kort en korthedshalve zal ik ook niet steeds verwijzen naar alle instanties die dezelfde vraagpunten opwerpen of die bepaalde bezwaren delen. Uit deze staccato-achtige benadering kan niet worden afgeleid dat het mijn fractie geen ernst is met die bezwaren.

Om met een positieve noot te eindigen, vraag ik de initiatiefnemers om een reactie op een misschien iets alternatieve insteek.

1. De doelstellingen van het voorstel. Die doelstellingen lijken op twee gedachten te hinken. Enerzijds het aan het licht brengen van ernstige maatschappelijke misstanden. Ter illustratie: de toelichting begint al met de zin "Politici kunnen problemen alleen oplossen als zij die problemen ook daadwerkelijk kennen." Anderzijds het beschermen van de klokkenluiders. Dat lijkt op hetzelfde neer te komen, maar is het toch niet. Die doelstellingen overlappen elkaar wel, maar vallen geenszins samen. Het is ons niet helemaal duidelijk wat nu vooropstaat. Hoe ernstig moet bijvoorbeeld een misstand zijn om op de beoogde voorzieningen te kunnen terugvallen? Zou de recente kwestie bij de Na, voor zover wij daar tenminste uit de media kennis van hebben kunnen nemen, nu wel of niet onder die regeling vallen? Zo nee, wat is dan de positie van de klokkenluider in die situatie? Is ervan afgezien om de "gewone klokkenluider" niet onder het voorstel te laten vallen vanwege eventuele complicaties met andere voorzieningen? Als dat het geval is, gelden die complicaties dan niet ook ten aanzien van de klokkenluiders die wel onder het voorstel vallen? Zo nee, dan kan mijn fractie zich heel goed voorstellen dat de positie van alle klokkenluiders doordenking behoeft, zeker waar het gaat om een adviesfunctie voor de klokkenluider.

Het regime van rechtsbescherming dat op dit wetsvoorstel van toepassing is, is vrij zwaar. Vandaar dat de beperking, waar overigens de Raad van State voorstander van was, tot de zwaarste gevallen ook zin heeft. Maar is de reden om de gewone klokkenluider niet onder het wetsvoorstel te laten vallen misschien gelegen in de nogal zware ontslagbescherming van dit voorstel? Kunnen de initiatiefnemers daar wat duidelijkheid over verschaffen? Hoe verhouden zich bijvoorbeeld die ontvankelijkheidscriteria tot ingangsvoorwaarden die bijvoorbeeld de Onderzoeksvraag Integriteit Overheid hanteert en straks misschien die van de Onderzoeksvraag Integriteit Marktsector?

2. De vermenging in het voorstel van de onderzoeks- en adviestaken. In het Huis zijn zowel onderzoeks- als adviestaken verenigd. Volgens de indieners is die functionele scheiding van beide taken binnen het Huis voldoende. Die inschatting deelt mijn fractie met vele anderen niet. Voor het goed functioneren van het stelsel is het nodig dat een klokkenluider absoluut kan vertrouwen op een onafhankelijke adviseur die echt alleen zijn belangen dient. Dat is niet gewaarborgd bij een huisvesting in één gebouw en bij onderbrenging van die functies in één organisatie. Zoals het kabinet ook van oordeel is, is die adviesfunctie niet eenmalig. Een klokkenluider kan op elk moment van zo'n lopend traject — dus ook na de melding en hangende een onderzoek — behoefte hebben aan echt onafhankelijk advies. Daardoor is die scheiding zo belangrijk.

3. De onderbrenging van het Huis voor klokkenluiders bij de Nationale ombudsman. Mijn fractie is niet overtuigd van de grondwettigheid van het onderbrengen van het Huis bij

de Ombudsman. Zie ook de commentaren en opmerkingen van anderen in die richting. Die andere "ombudsmannen", die inmiddels wel bij de gewone Ombudsman zijn aangehaakt, zijn toch echt van een andere orde dan de voorzieningen waarover wij nu spreken. Maar afgezien van de vraag van grondwettigheid, is het ook de vraag of de Nationale ombudsman wel de geëigende instantie is voor onderbrenging van het Huis. Daar speelt dan ook weer mee dat advies-, meldings- en onderzoekstaken geconcentreerd worden.

4. De samenloop met andere onderzoekstrajecten, door inspecties, toezichthouders en het OM. In de eerdere behandeling is dit punt ook aan de orde gekomen. Ook de vele adviesinstanties roeren dit punt aan. Het is van cruciaal belang dat hier geen rechtsonzekerheid, juridische complicaties, schadeprocedures en praktische problemen ontstaan. Dit thema is naar het oordeel van mijn fractie nog niet voldoende doordacht. Moet niet een voorrang worden gedefinieerd voor sectorspecifieke toezichts- en handhavingsinstanties? En verder: voor samenloop zijn naar het oordeel van mijn fractie samenwerkingsprotocollen bepaald niet steeds afdoende. Speciaal in relatie tot het OM ligt hier nog een groot probleem dat niet bevredigend geregeld is: de verplichting van een ambtenaar die kennis heeft van een strafrechtelijk feit om dit aan te geven. Dit kan het hele voorgestelde systeem ondermijnen. In de eerdere fase is hierover onduidelijkheid blijven bestaan. Naar het oordeel van mijn fractie kan die regeling alleen bij wet worden gegeven; nog afgezien van de vraag hoe die regeling precies moet luiden.

5. Het over één kam scheren van de publieke en private sector. Naar het oordeel van mijn fractie is dit onwenselijk. De publieke en private sector verschillen op relevante punten van elkaar. Denk aan de toepasselijkheid van grondrechten, de toepasselijkheid van de Awb en de Wet Nationale ombudsman, maar ook aan kwesties als openbaarheidsregimes, concurrentiepositie en de gevolgen van onterechte reputatieschade. Het wetsvoorstel gaat met het over één kam scheren van beide sectoren en het beleggen van de onderzoeksfunctie bij één instantie hier te grofmazig mee om. In de reactie van het kabinet wordt ook melding gemaakt van mogelijke schadeclaims tegen de Staat bij ondoordachte vormgeving en over imagoschade van het Huis. VNO-NCW heeft — na het indienen van dit wetsvoorstel — zelf het initiatief genomen om met een Onderzoeksraad Integriteit Marktsector te komen. Het kan geen kwaad om die af te wachten, althans wanneer dit initiatief binnen redelijke termijn tot resultaat leidt. Daarop kan dan worden voortgebouwd. Het kan bijvoorbeeld als basis dienen voor incorporatie binnen een wettelijke regeling, eventueel na het opdoen van enige ervaring daarmee.

6. De verhouding tot lopende initiatieven en evaluatietrajecten. De evaluatie van de OIO — de Onderzoeksraad Integriteit Overheid — verschijnt binnenkort. Als ik mij niet vergis, staat deze gepland voor de eerste helft van dit jaar. Als gezegd, is er een initiatief voor de private sector in de maak. Het wetsvoorstel heeft niet zodanige haast dat de resultaten van deze uiteenlopende trajecten niet meegewogen kunnen worden. Mijn fractie acht het niet wenselijk om nu op stel en sprong een wetsvoorstel aan te nemen, zonder de resultaten van die andere trajecten even af te wachten.

7. Tot slot de rechtspositie van de klokkenluider. Die rechtspositie moet goed geregeld zijn. Maar een ontslagverbod tot één jaar na het uitbrengen van een onderzoeksrap-

port lijkt mijn fractie wat ver gaan. Aan de andere kant wijzen critici erop dat andere aspecten van de rechtspositie van de klokkenluider ook meer aandacht verdienen dan zij nu krijgen, zoals waarborging van de anonimiteit, geheimhouding en de relatie tot de media en dergelijke. Dit zijn allemaal cruciale zaken die om een goede regeling vragen.

Graag wil ik afsluiten met een positieve noot. Mijn fractie staat, als gezegd, op het standpunt dat een adequate klokkenluidersregeling van belang is. Die moet een heldere hoofddoelstelling hebben, institutioneel en overigens goed vorm krijgen, adequate bescherming bieden aan klokkenluiders zonder oneigenlijk gebruik uit te lokken, kwesties van samenloop met andere toezichts-, onderzoeks-, en handhavingsmechanismen goed regelen; oog hebben voor het eigen karakter van het publieke respectievelijk private domein, recht doen aan reeds opgedane ervaring en zo veel mogelijk toekomstbestendig zijn. Op dit moment en in deze context is het niet mogelijk om op al deze onderdelen nader in te gaan. Die zouden deels ook nadere studie vergen. Contouren voor een alternatieve institutionele vormgeving zijn wel te noemen. Bouwstenen daarvoor zien wij in de eerdere behandeling en in overwegingen uit de kring van de OIO.

Die contouren zijn het best te visualiseren door een vierkant dat op één punt staat. Het is soms lastig om iets wat je gemakkelijk in een schema kunt aangeven mondeling onder woorden te brengen, maar ik zal het toch proberen. De bovenste punt vormt een meld- en verwijspunt, waar een kandidaat-klokkenluider terecht kan met zijn klacht voor een onafhankelijk advies. Deze instantie, die de klokkenluider tijdens het gehele proces kan bijstaan met advies, kan een eerste ontvankelijkheidstoets doen — bijvoorbeeld als eerst de interne procedure nog openstaat — of de klokkenluider doorverwijzen. Het bestaande Adviespunt Klokkenluiders zou hiertoe kunnen worden omgevormd.

Die doorverwijzing door dat advies- en meldpunt volgt dan de schuine lijn naar links en naar rechts van beide kanten van het vierkant, ofwel aan de ene kant de Onderzoeksraad Integriteit Overheid nieuwe stijl ofwel, de lijn naar het andere hoekpunt volgend, de uitkomst van het initiatief waar VNO-NCW mee bezig is, de Onderzoeksraad Integriteit Marktsector. Volgend op de uitkomsten van elk van beide onderzoeksraden krijg je de fase van de aanbevelingen. Die zou je dan wel kunnen combineren voor de publieke en de private sector. De schuine lijnen weer naar beneden volgend tot de onderste punt. Dan kom je bijvoorbeeld bij een nieuw in te richten Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, die nu alleen voor de openbare sector geldt, maar die dan misschien voor de marktsector toegankelijk gemaakt kan worden. Het meld- en verwijspunt "bovenaan" zou bijvoorbeeld bij een dossier dat zich niet direct leent voor doorverwijzing naar een van de andere instanties misschien wel ook nog direct naar het BIOS-nieuwe-stijl kunnen doorverwijzen als er geen zaak is maar er bijvoorbeeld wel relevante aanbevelingen kunnen volgen uit een klacht. Immers, als er op het eerste gezicht geen sprake is van een reële misstand of schending van de wet, dan nog kunnen aanbevelingen nuttig zijn.

De uiteenlopende functies van advies en onderzoek en aanbevelingen zijn in dit model strikt gescheiden. Dat is bevorderlijk voor het vertrouwen van alle betrokken partijen, er wordt recht gedaan aan de eigen aard van de publieke respectievelijk de private sector, de mogelijkheid van aan-

bevelingen is aanwezig ook in gevallen waarin er niet apert sprake is van een misstand of een schending van de wet. Het voordeel is dat er ook gebruikgemaakt kan worden van al opgedane expertise.

Om met deze denklijn verder te gaan, vindt mijn fractie het nuttig de evaluatie van de OIO af te wachten en ook af te wachten waar VNO-NCW mee komt. Het onderwerp "klokkenluider" vraagt om een kwalitatief goede regeling en niet om tempo boven kwaliteit, zeker omdat het een thema is dat in de toekomst in toenemende mate van belang zal zijn.

Mijn vraag aan de indieners is: achten de initiatiefnemers het voor het welslagen van wat het doel van een wettelijke regeling zou moeten zijn — te weten, een adequate bescherming van alle klokkenluiders — nodig dat er een goede en evenwichtige regeling komt die werkbaar is voor alle betrokkenen, gebruikmaakt van opgedane ervaringen, werkelijke bescherming biedt aan de klokkenluider en ruim draagvlak heeft bij de partijen die ermee moeten werken? Zijn de initiatiefnemers bereid, het voorstel op deze punten te heroverwegen?

De heer Vliegthart (SP):

Ik luister met veel aandacht naar collega Van Bijsterveld. Zij zegt dat kwaliteit boven tempo moet gaan. Ik denk dat iedereen in dit huis het daarover eens is. Hoe beoordeelt zij de ontstaansgeschiedenis van dit wetsvoorstel? De indieners hebben diverse malen aangegeven dat pas toen zij met een wetsvoorstel op de proppen kwamen, er dingen in beweging kwamen. Hoe reëel taxeert de senator van het CDA de mogelijkheid dat op het moment dat deze initiatiefnemers een stap terugdoen, men weer vervalt in de impasse van voor de indiening van dit wetsvoorstel?

Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):

Ik begrijp heel goed wat de heer Vliegthart bedoelt. Ik zie het ook heel duidelijk als een van de positieve effecten van het indienen van dit initiatief dat partijen daardoor zijn wakker geschud. Initiatieven die anders niet genomen zouden zijn, komen nu, oneerbiedig gezegd onder de dreiging van dit voorstel nu wel tot stand. Dus in die zin heeft het een katalyserende functie gehad. Daar zijn wij zeker blij mee.

Zoals ik in het eerdere deel van mijn bijdrage zei, lijkt het ons goed om te kijken wat voor initiatief er komt, mits het binnen een redelijke termijn is. Als op een gegeven moment blijkt dat de initiatieven te mager zijn of te lang uitblijven, is het gewoon zaak dat de wetgever hier direct een eigen verantwoordelijkheid neemt.

De heer Vliegthart (SP):

Afsluitend op dit punt. Begrijp ik goed dat het CDA zegt dat het eigenlijk wel goed zou zijn wanneer de Tweede Kamer met dit wetsvoorstel daarbij in de lead is, met inachtneming van datgene wat mevrouw Van Bijsterveld zojuist heeft meegedeeld?

Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):

Ja. Kijk, er ligt nu een initiatiefvoorstel. Hoewel wij inhoudelijk een aantal grote bezwaren hebben tegen dit initiatiefvoorstel, zijn wij, zoals ik aan het begin van mijn bijdrage

heb gezegd, blij met dit initiatief omdat wij het een belangrijk thema vinden. Daar geef ik de initiatiefnemers ook graag alle complimenten voor. Het heeft zeker iets losgemaakt. Je ziet nu dat er van alles en nog wat gaat gebeuren. Tegelijkertijd zijn er een aantal evaluatietrajecten, met name voor het ingaan van de OIO. Die moeten we even afwachten. Maar natuurlijk kunnen de initiatiefnemers op elk moment het initiatief weer ter hand nemen en aangeven hoe zij daarmee verder gaan. Dat idee om de bestaande en mogelijk te vormen instanties een rol te geven binnen een nieuw traject zal ook bij wet geregeld kunnen en moeten worden.

Ik was gebleven bij de vraag of de initiatiefnemers bereid zijn om het wetsvoorstel op deze punten te heroverwegen en om in te gaan op de alternatieve lijn: gebruikmaken van wat er al is. De kabinetsreactie gelezen hebbend, ga ik ervan uit dat het kabinet bovengenoemde kritiekpunten deelt en positief staat tegenover een alternatieve aanpak in de genoemde richting. Mijn vraag aan de minister is of hij dat ook kan bevestigen. Mijn fractie wacht met belangstelling de reacties af.



De heer Koole (PvdA):

Voorzitter. Allereerst een woord van dank aan de indieners. Een initiatiefwetsvoorstel brengt het nodige werk met zich mee. Daarvoor spreek ik graag grote waardering uit. Dank ook voor de beantwoording van de vragen van deze Kamer. Dat laatste geldt natuurlijk ook de minister.

Het doel van het wetsvoorstel, een goede bescherming en begeleiding van klokkenluiders, is ook het doel van de PvdA-fractie. Daarom waarderen wij ook het streven van de indieners om die goede bescherming en begeleiding van klokkenluiders een steviger wettelijke basis te geven.

De casus van onder anderen Ad Bos bij grootschalige fraude in de bouw en van Fred Spijkers bij het gebruik van ondeugdelijke mijnen bij Defensie staan diep in onze herinnering gegrift. Voor klokkenluiders, zowel in de private als in de publieke sector, dient een goede, overzichtelijke en permanente voorziening te bestaan die het melden van maatschappelijke misstanden mogelijk maakt en de melders ervan goed beschermt.

De vraag is in hoeverre dit wetsvoorstel, dat beoogt een Huis voor klokkenluiders in te stellen, dat doel dient. De beantwoording van verschillende vragen van onze en andere fracties hebben de leden van mijn fractie vooralsnog niet kunnen overtuigen. Daarom zal ik verschillende van deze vragen in dit debat opnieuw aan de orde stellen. Hoewel er nog meer vragen te stellen zouden zijn, beperk ik mij tot een drietal clusters van vragen: over de grondwettelijkheid van het wetsvoorstel; over de verhouding tussen de adviesfunctie en de onderzoeksfunctie van het Huis voor klokkenluiders en over de samenloop van het onderzoek van het huis met onderzoek van het OM, inspecties en toezichthouders.

Het eerste onderwerp betreft de grondwettelijkheid van het wetsvoorstel. Juist voor de Eerste Kamer is er een belangrijke rol om hier goed naar te kijken, temeer omdat de minister in antwoord op vragen van onze fractie heeft gezegd dat het onderbrengen van het huis bij de Nationale

ombudsman niet past binnen artikel 78a van de Grondwet. Wij zijn dat met de minister eens. Dat grondwetsartikel ziet op onderzoek van de Nationale ombudsman naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen. Het wetsvoorstel bepaalt echter dat het Huis voor klokkenluiders onderzoek kan doen naar misstanden bij alle werkgevers, inclusief de complete marktsector. Dat gaat dus veel verder dan de "bestuursorganen" van de overheid waarvan artikel 78a van de Grondwet rept. Bovendien kan de Nationale ombudsman onderzoeksbevoegdheden inzetten die hij heeft op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Dat is niet een op de private sector toegesneden normenkader. Vandaar de volgende vragen aan de indieners.

Vinden zij dat het bestuursrecht een adequaat normenkader is voor onderzoek naar misstanden in de private sector? Zijn zij bereid te overwegen het Huis voor klokkenluiders anders te positioneren, zodat het niet meer onder de Nationale ombudsman valt?

Het tweede onderwerp gaat over de advies- en onderzoeksfuncties. Het wetsvoorstel beoogt in het huis zowel een advies- als een onderzoeksfunctie onder te brengen. In de Tweede Kamer merkte de eerste indiener op dat er een "verband" moet zijn en "overleg" om problemen te voorkomen. Kunnen de indieners nog eens aangeven om welke problemen het hier dan zou gaan? Zijn die alleen op te lossen door advies en onderzoek in één Huis onder te brengen?

Zijn zij het eens met de redenering dat een klokkenluider ondersteuning en advies nodig heeft in alle fasen van het traject: van de eerste oriëntatie, via in veel gevallen een interne melding en soms daarna een externe melding, tot de fase van het onderzoek?

Zijn zij het bovendien eens met het idee dat de adviseur van de klokkenluider volledig diens belang moet dienen? Tegelijkertijd stellen de indieners dat het huis, met het oog op een onafhankelijk feitenonderzoek, niet optreedt als belangenbehartiger voor een klokkenluider. Is het dan niet verwarrend, zo vraag ik de indieners, dat dezelfde instantie — het huis — die geadviseerd heeft tijdens de adviesfase, tijdens de onderzoeksfase gaat oordelen of er daadwerkelijk sprake is van een misstand?

In de beantwoording van de schriftelijke vragen van deze Kamer stellen de indieners dat het naast elkaar bestaan van twee aparte instituten voor advies en onderzoek in de praktijk niet zal werken. Maar naast het huis zullen ook verschillende inspecties en toezichthoudende instanties blijven bestaan. Waarom, zo vraag ik de indieners, zal het naast elkaar bestaan van die inspecties en instanties enerzijds en van het huis anderzijds wel werken en het naast elkaar bestaan van een apart instituut voor advies en een voor onderzoek niet?

In de beantwoording van de schriftelijke vragen stellen de indieners bovendien dat de functies van advies en onderzoek binnen het huis voldoende zijn te scheiden in afzonderlijke afdelingen. Zien de indieners mogelijkheden om die afdelingen voor advies en onderzoek zodanig van elkaar te scheiden dat geen verwarring ontstaat bij de klokkenluiders? En is daarvoor niet een aparte wettelijke regeling nodig, met een onderscheiden omschrijving van taken en bevoegdheden voor elk van die afdelingen, ook al zouden

die aparte wettelijke regelingen kunnen worden opgenomen in één wet? Deze laatste vraag stellen wij ook aan de regering.

Ik kom bij mijn derde punt, de samenloop van het onderzoek van het huis met onderzoek van het Openbaar Ministerie, inspecties en toezichthouders. Mijn fractie kan zich niet geheel aan de indruk onttrekken dat de beantwoording door de indieners van de vragen van de Kamer, ook in reactie op adviezen van het College van procureurs-generaal, de inspectieraad en het Markttoezichthoudersberaad, op dit punt soms wat losjes is. Het is duidelijk dat de verschillende instanties elkaar bij onderzoek niet in de weg moeten zitten. Betekent dit dat in geval van samenloop het onderzoek van de opsporingsinstanties en de toezichthouders altijd voorrang heeft boven onderzoek door het huis? Is bovendien altijd sprake van complementariteit?

Veel wordt verwacht van de afstemmingsprotocollen. Maar, zo vraag ik de indieners, als die zo belangrijk zijn, vereist het legaliteitsbeginsel dan niet dat die protocollen expliciet in een rijkswet worden gecodificeerd, zoals bijvoorbeeld is gebeurd met het afstemmingsprotocol tussen het OM en de Onderzoeksraad voor Veiligheid?

De regering zegt in haar beantwoording van Kamervragen dat het niet zeker is of de afstemmingsprotocollen de voorziene samenloopproblemen zullen voorkomen. Menen de indieners dat dat wel zeker is? Aan de regering vraag ik of zij van mening is dat ervaringen met de in 2012 opgerichte Onderzoeksraad Integriteit Overheid, die immers ook moet afstemmen met het Openbaar Ministerie, inspecties en toezichthouders, veel samenloopproblemen hebben laten zien.

Een belangrijk punt voor de relatie tussen het voorziene Huis voor klokkenluiders enerzijds en het Openbaar Ministerie, inspecties en toezichthouders anderzijds is dat het feitenonderzoek van het huis zich niet richt op de schuldvraag maar op waarheidsvinding en het doen van aanbevelingen hoe een misstand kan worden weggenomen. Deelnemers aan het onderzoek van het huis moeten in vertrouwen informatie kunnen delen, zonder de kans te lopen dat deze informatie in een strafproces tegen hen wordt gebruikt, zo antwoorden de indieners op Kamervragen.

Hoe moet volgens het wetsvoorstel worden omgegaan met een klokkenluider die zelf in strijd met de wet heeft gehandeld? Het antwoord van de indieners dat dat een zaak is die buiten het bereik van de wet valt, overtuigt naar het oordeel van mijn fractie niet. Dit wetsvoorstel beoogt immers de bescherming van klokkenluiders te verbeteren. Daarom dient daarover ook in de wet duidelijkheid te bestaan. Wie precies valt in de categorie van "te beschermen klokkenluiders" en welke bescherming geniet een klokkenluider wanneer hij in strijd met de wet heeft gehandeld? In welke gevallen is er sprake van strafrechtelijke immuniteit voor klokkenluiders?

De indieners stellen dat wanneer medewerkers van het huis kennis nemen van een strafbaar feit, niet van hen wordt verwacht dat zij aangifte doen. Daarnaast menen zij dat het huis afspraken kan maken met het OM dat dit geen inlichtingen vraagt. Waarop baseren de indieners deze stellingen? Kan de aangifteplicht volgens artikel 132 van het Wetboek van Strafvordering wel bij protocol worden uitgesloten, zo vragen wij zowel de indieners als de regering. Indien dit

niet het geval is, hoe verhoudt de plicht om mee te werken aan een onderzoek van het huis zich dan met het verbod op zelfincriminatie?

Het moge duidelijk zijn uit deze drie clusters van vragen dat mijn fractie moeite heeft met dit wetsvoorstel. Nogmaals, het doel van het wetsvoorstel — een goede bescherming en begeleiding van klokkenluiders — ondersteunen wij zeer. Hoewel wij vanzelfsprekend de beantwoording van de vragen nog eerst zullen afwachten, neigt onze fractie op dit moment ernaar om over dit wetsvoorstel te zeggen: zo niet!

Tegelijk vindt mijn fractie een goede bescherming en begeleiding van klokkenluiders zeer wenselijk. De uitkomst van dit debat zou niet mogen zijn dat, omdat er te veel haken en ogen zitten aan voorliggend wetsvoorstel, wij dadelijk helemaal zonder een noodzakelijke aanvullende regeling voor klokkenluiders zouden komen te zitten. Inderdaad, geen haast maar toch wel tempo, mits zorgvuldig.

Daarom zou een grondige aanpassing van het wetsvoorstel onzes inziens wenselijk zijn. Tegelijk moet worden voorkomen dat naast een Huis voor klokkenluiders volgens een aangepast wetsvoorstel ook nog andere instituties blijven bestaan met vergelijkbare taken, zoals het Adviespunt Klokkenluiders, de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en de Onderzoeksraad Integriteit Marktsector i.o. Dat zou de overzichtelijkheid immers niet ten goede komen. Wij hebben daar in het voorlopig verslag ook vragen over gesteld aan de regering. Uit de beantwoording van die vragen blijkt dat de regering niet onwelwillend staat tegenover het versterken van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid, waarvoor - zo stelt zij - de rechtsvorm van een zbo in beeld komt.

Mijn vraag aan de indieners is of zij bereid zouden zijn het wetsvoorstel zo aan te passen dat er een Huis voor klokkenluiders — of hoe het ook heten mag — komt dat niet onder de Ombudsman valt, de vorm krijgt van één of misschien wel meerdere zbo's, waarvan de onafhankelijkheid uiteraard moet zijn gewaarborgd en waarbij de verhouding tot OM, inspecties en toezichthouders zorgvuldig is vormgegeven. Daarbij zou dan ook rekening kunnen worden gehouden met de recentelijk aanvaarde resolutie van de Raad van Europa over klokkenluiders.

Dat Huis zou verschillende afdelingen moeten kennen. Daarbij kan worden aangesloten bij bestaande ideeën en organisaties, zoals ik reeds eerder in mijn inbreng voor het voorlopig verslag in een vraag aan de regering heb gesuggereerd en waarnaar ook mevrouw Van Bijsterveld zojuist verwees in haar bijdrage. Een Huis voor klokkenluiders als een combinatie van aparte afdelingen dus: één afdeling voor onderzoek naar de publieke sector, waarin de Onderzoeksraad Integriteit Overheid zou kunnen opgaan, en één afdeling voor de private sector, die een aparte Onderzoeksraad Integriteit Marktsector, zoals die nu in oprichting is, overbodig maakt. De taken en bevoegdheden van elk van deze afdelingen worden in de wet apart en onderscheiden geregeld, daarbij onder meer rekening houdend met verschillende normenkaders. De Algemene wet bestuursrecht is voor de publieke sector van groot belang, terwijl het normenkader voor de private sector wellicht eerder aansluit bij het Burgerlijk Wetboek. Een aparte adviesafdeling zou binnen dat Huis kunnen bestaan, mits verzekerd is dat zij juridisch en functioneel gescheiden is van beide onderzoeks-

afdelingen. Daarin zou het Adviespunt Klokkenluiders kunnen opgaan, zodat voorzien is in een permanent adviesorgaan, waar het adviespunt nu nog een tijdelijk karakter heeft.

Zijn de indieners bereid een dergelijke constellatie te verkennen? En, zo vragen wij de minister: hoe zou de regering een dergelijke ontwikkeling waarderen?

Wij zien met grote belangstelling uit naar de beantwoording door de indieners en de regering van onze vragen.



De heer **Schouwenaar** (VVD):
Voorzitter. Namens de VVD-fractie dank en complimenten aan de indieners van dit initiatiefwetsvoorstel. Dank voor het vele werk dat zij hebben verzet en complimenten voor de resultaten die zij tot dusver hebben geboekt. Daarbij is het een extra bijzonderheid dat zo veel partijen samen tot dit initiatief gekomen zijn.

Mijn fractie had over dit wetsvoorstel ook schriftelijke vragen gesteld. Maar helaas, van de 25 vragen zijn er 15 niet beantwoord. Dat vinden wij jammer.

Met een aantal doelstellingen van dit wetsvoorstel zijn wij het van harte eens: een regeling voor klokkenluiders en voor allen die daarbij betrokken zijn, bescherming voor klokkenluiders, met name arbeidsrechtelijk, het tegengaan van misstanden en het verminderen van onveiligheidsgevoelens.

Over de wijze waarop het wetsvoorstel deze doelen wil bereiken, hebben wij wel enkele kritische opmerkingen. Die richten zich op een vijftal punten, te weten de positie van het meld- en adviespunt; de verhouding tussen de Nationale ombudsman en bestaande onderzoeksinstituten; de geheimhouding; de vraag of de voorgestelde regeling ook moet gelden voor de marktsector en artikel 78a van de Grondwet.

Een kleine twee jaar bestaat het Adviespunt Klokkenluiders. Wij hebben de indruk dat dit goed loopt. Het wetsvoorstel wil dit meldpunt onderbrengen bij de Nationale ombudsman, want tussen onderzoek en advisering moet samenwerking zijn en tegelijkertijd zullen advies en onderzoek binnen het instituut Nationale ombudsman gescheiden worden. In het wetsvoorstel is een dergelijke scheiding echter niet geregeld.

Mijn fractie meent dat een strikte scheiding nodig is. Een scheiding sluit niet uit dat er incidenteel samenwerking is, maar vooropstaat dat voor de klokkenluiders steeds duidelijk is waarmee zij te maken hebben, advies en melding of onderzoek.

Wat de verhouding tussen de Nationale ombudsman en bestaande onderzoeksinstituten en toezichthouders betreft, geven de indieners in de tweede nota van wijziging van 12 september 2013 een opsomming van de instellingen die een taak hebben als inspectie, onderzoeker of toezichthouder. In totaal zijn dat ongeveer 30 instellingen, waar dan nog enkele bijkomen.

Toch zijn volgens de indieners deze ruim 30 bestaande instituten niet de aangewezen instellingen om onderzoek

te doen naar een misstand. Zij leggen de onderzoekstaak neer bij de Nationale ombudsman. Daarvoor voeren zij verschillende redenen aan. De bestaande onderzoeksinstituten zijn niet onafhankelijk genoeg, zij zouden zelf betrokken kunnen zijn en zij zouden eigenlijk hun eigen tekortschieten moeten onderzoeken.

Mijn fractie deelt deze bezwaren niet. De bestaande onderzoeksinstituten functioneren over het algemeen goed. Van hen mag niet geëist worden dat zij altijd elke misstand voorkomen. Hun onafhankelijkheid is geregeld in de wet of in het instellingsbesluit. Zij beschikken over de nodige deskundigheid en kunnen sancties opleggen, niet primair om te straffen maar om probleemoplossend gedrag te bevorderen. Daarom ligt het voor de hand om het onderzoek naar misstanden op te dragen aan de bestaande instituten.

Toch legt het wetsvoorstel de onderzoekstaak neer bij de Nationale ombudsman. De verhouding tussen de Nationale ombudsman en bestaande instituten moet geregeld worden in protocollen. Maar protocollen zetten de wet niet opzij. De brieven van de markttoezichthouders, de inspectieraad en het OM laten weinig ruimte voor de Nationale ombudsman. Deze zou een soort opdrachtgever van de bestaande instituten worden. De Nationale ombudsman zou gebruikmaken van de bij deze instituten aanwezige deskundigheid, maar in het wetsvoorstel zelf is dat niet geregeld en in de inhoud van de protocollen evenmin. Mijn fractie ziet geen aanleiding om een speciale substituut-ombudsman bij de Nationale ombudsman aan te stellen. Wat ons betreft, kan de onderzoekstaak zonder bezwaar bij de bestaande en gespecialiseerde instituten blijven.

Voor de geheimhouding zoals die in het wetsvoorstel is geregeld, hebben de indieners een sterk argument. De klokkenluider en iedereen die bij het onderzoek is betrokken moeten vrijuit kunnen spreken. Alle informatie moet op tafel komen. De analyse van de melding kent verschillende fasen: de melding zelf, de advisering, de doorverwijzing en een eventueel vooronderzoek. Die gaan aan het onderzoek vooraf. Dus als het onderzoek begint, staat de zaak al behoorlijk in de steigers. In al deze fasen tot aan het onderzoek is geheimhouding wenselijk.

Echter, het is de vraag of de geheimhouding zich ook over het onderzoek moet uitstrekken. Geheimhouding heeft als keerzijde dat er ruimte geboden wordt aan onjuiste informatie, halve waarheden of verdachtmakingen. Openbaarheid dwingt tot beperking tot informatie die men in het openbaar durft te herhalen en te verdedigen.

Mijn fractie vraagt zich af of het wellicht raadzaam zou zijn de voorfase geheim te houden en het onderzoek zelf wel te publiceren. Voor deze splitsing zijn twee andere redenen. Het eindrapport gaat niet over de schuldvraag maar over de oplossing van een misstand.

Dat moge zo zijn, maar in de publiciteit zal toch al gauw gesproken worden over schuld en nalatigheid. De beklagde zal zich daartegen moeten verweren. Voor een goede verdediging heeft hij niet alleen het eindrapport nodig maar ook de onderliggende feiten en gegevens.

Daar komt bij dat het de vraag is in hoeverre geheimhouding mogelijk is. Bij grote en ernstige zaken zijn veel mensen betrokken. Er is veel media-aandacht. Wanneer onvol-

ledige informatie naar buiten komt, kan het raadzaam zijn de complete informatie bekend te maken.

Een geheel ander punt, dat ik toch hierbij wil onderbrengen, is de gang naar de media wanneer de klokkenluider onvoldoende gehoor vindt, intern, bij het meldpunt of bij het onderzoek. Zou dit nader geregeld moeten worden in het wetsvoorstel, zo vraagt mijn fractie zich af.

Met betrekking tot de marktsector geven de indieners aan dat zelfregulering te weinig heeft opgeleverd. Onvoldoende tegengaan van misstanden en onvoldoende bescherming van klokkenluiders. Mijn fractie vindt dat ook. Naar het zich laat aanzien, groeit dit besef ook bij de marktsector.

VNO-NCW, MKB Nederland, het Adviespunt Klokkenluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid hebben in samenwerking met de FNV het initiatief genomen tot instelling van de Onderzoeksraad Integriteit Marktsector, die op korte termijn van start kan gaan. Wellicht verdient deze onderzoeksraad de voorkeur boven de Nationale ombudsman. Want in de marktsector gelden wetten, regels en risico's waarmee de Nationale ombudsman minder ervaring heeft dan de marktsector zelf.

Artikel 78a van de Grondwet bepaalt in het eerste lid de taak van de Nationale ombudsman. Hij moet gedragingen onderzoeken. Het eerste lid bepaalt ook het werkterrein, namelijk bestuursorganen, te zamen aan te duiden als "overheid". Het vierde lid laat nieuwe taken toe. Dat moeten dan wel overheidstaken zijn op grond van een wet. Het wetsvoorstel onderkent een algemeen belang en verklaart het onderzoek naar misstanden tot overheidstaak. Wat de taak betreft, is het wetsvoorstel in overeenstemming met artikel 78a, vierde lid. Echter, die taakopdracht is niet onbegrensd.

Mijn fractie is van mening dat de eisen met betrekking tot het werkterrein blijven bestaan. Het vierde lid spreekt daar niet over, maar het eerste lid wel. Dat eerste lid beperkt het taakgebied tot de overheid. En daarmee komt het wetsvoorstel in strijd, omdat het de Nationale ombudsman ook buiten die overheid een taak geeft.

De indieners stellen daartegenover dat de aanstelling van de Kinderombudsman niet strijdig met de Grondwet werd geacht. Deze Kinderombudsman kreeg een wettelijke overheidstaak opgedragen. Zijn werkterrein werd enigermate uitgebreid. De Kinderombudsman ging gedragingen onderzoeken, niet alleen van bestuursorganen, niet alleen van de overheid, maar ook van private instellingen die bepaalde overheidstaken met betrekking tot kinderen uitvoeren. De Wet Kinderombudsman rekt de grens van het werkterrein een beetje op, maar het voorliggende wetsvoorstel met betrekking tot de Nationale ombudsman heft die grens helemaal op. De hele private sector komt erbij. Dat is het verschil met de Kinderombudsman. Daarom is mijn fractie van mening dat dit wetsvoorstel in strijd is met artikel 78a van de Grondwet.

De Raad van State spreekt zich op dit punt niet duidelijk uit. Echter, bij zoiets belangrijks als de Grondwet vinden wij het niet verantwoord om ons te baseren op het gezegde "wie zwijgt, stemt toe". Grondwetswijziging is legitiem, niet op grond van een gezegde en ook niet op grond van een ruime interpretatie, maar via de zware grondwettelijke procedure.

Al met al heeft mijn fractie nogal wat bedenkingen bij dit voorstel. Het grootste bezwaar is dat het naar onze mening in strijd is met de Grondwet. Om die reden kan ik mijn fractie niet adviseren om voor dit voorstel te stemmen. Maar hoe het ook loopt met dit wetsvoorstel, de indieners hebben belangrijke en naar mijn mening onomkeerbare stappen gezet.

Veel steun voor een klokkenluidersregeling, in het bijzonder voor ontslagbescherming, versnelling van de inrichting van een meld- en adviespunt en versnelling van de aanstaande instelling van een onderzoeksraad integriteit marktsector. Daarvoor is mijn fractie de indieners erkentelijk. Mijn fractie vraagt de indieners of zij tot aanpassing van dit voorstel bereid zijn.

De heer **Vliegthart** (SP):

Ik hoorde de heer Schouwenaar tot slot twee dingen zeggen, ten eerste, wat ik zojuist ook bij collega Van Bijsterveld hoorde, dat het indienen van het wetsvoorstel als zodanig al een katalyserende werking heeft gehad en dat de VVD-fractie de indieners daarvoor erkentelijk is. Dat is fijn. Tegelijkertijd vroeg de heer Schouwenaar of de indieners het voorstel willen aanpassen. In welke richting denkt hij dan dat het dient te worden aangepast ten einde ook de steun van de VVD-fractie in dit huis te kunnen verkrijgen?

De heer **Schouwenaar** (VVD):

Daarvoor heb ik meer gezegd dan de twee punten die u noemde. Ik heb een aantal kritiekpunten naar voren gebracht. Wij vinden dat aan die kritiekpunten aandacht zou moeten worden besteed. Het is aan de indieners om te bepalen in hoeverre zij daaraan tegemoet willen komen. Wij willen uiteraard niet op hun stoel gaan zitten, maar wij willen aangeven dat wanneer hieraan behoorlijk gesleuteld wordt, het wetsvoorstel bij ons op een positieve bejegening kan rekenen.

De heer **Vliegthart** (SP):

Dus u bent kritisch maar positief-kritisch. Mag ik het zo samenvatten?

De heer **Schouwenaar** (VVD):

Zoals te doen gebruikelijk!



De heer **Reynaers** (PVV):

Voorzitter. De PVV-fractie dankt de initiatiefnemers voor het werk dat zij verzet hebben bij de totstandkoming van het initiatiefwetsvoorstel dat deze Kamer vandaag behandelt. Het verheugt de fractie van de PVV bovendien dat het de laatste tijd regelmatig voorkomt dat wij initiatiefwetsvoorstellen behandelen. Dat is een teken dat dit parlementaire recht zijn nut bewijst. De leden van de Tweede Kamer maken weliswaar niet veel gebruik van hun initiatiefrecht maar als zij dat doen, doen zij dat doorgaans met volle overtuiging. Helaas komt het ook geregeld voor dat initiatiefwetsvoorstellen in de Eerste Kamer sneuvelen. Laten wij hopen dat dit wetsvoorstel een beter lot beschoren is.

De fractie van de Partij voor de Vrijheid heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot oprichting van

een Huis voor klokkenluiders. De gedachte achter dit wetsvoorstel onderschrijft de PVV-fractie van harte. Een democratische rechtsstaat heeft klokkenluiders nodig. Het draagt bij aan het zelfreinigend vermogen van onze maatschappij. Het verdient dan ook sterk de voorkeur, klokkenluiders op enigerlei wijze te faciliteren, te ondersteunen en waar nodig ook te beschermen.

De voorbeelden uit het verleden maken duidelijk dat het van groot belang is dat een klokkenluider er niet alleen voor staat. Bij een werkelijke misstand zal immers het algemeen belang in het geding zijn. De gedachten van mijn fractie gaan daarbij uit naar de bouwfraude, waarbij de klokkenluider die het balletje aan het rollen bracht daaraan zelf ten onder dreigde te gaan. Er is moed voor nodig om vaak diepgewortelde misstanden aan de kaak te stellen en daarbij je eigen belangen op het spel te zetten, zeker als je zelf hebt bijgedragen aan de totstandkoming of de instandhouding van een misstand. Daar maak je geen vrienden mee. Integendeel, er is een gerede kans dat je er je vrienden mee verliest.

De PVV-fractie heeft van nature sympathie voor mensen die hun nek durven uit te steken, die durven te zeggen wat heel veel mensen niet graag horen of liever onder de pet houden, ook als de gevolgen daarvan verstrekkend kunnen zijn voor je privéleven, de branche waarin je werkt of maatschappijbreed. Als open, democratische samenleving zijn wij het aan onszelf verplicht, de klokkenluider niet aan zijn lot over te laten, maar hem de helpende hand toe te steken. Het voorliggende wetsvoorstel kan dan ook op instemming van mijn fractie rekenen.

Wel hebben wij nog enkele vragen, die ik in het vervolg van mijn betoeg aan de initiatiefnemers zal voorleggen.

Om te beginnen leeft bij mijn fractie een algemene vraag. Dit wetsvoorstel doelt op misstanden met een zekere maatschappelijke uitstraling. Het wetsvoorstel spreekt van het ernstig in het geding zijn van het maatschappelijk belang. Maar waar ligt ongeveer die grens? Hebben de initiatiefnemers nagedacht over bepaalde criteria waaraan dat zou kunnen worden getoetst? Immers, de termen "maatschappelijk belang" als "ernstig in het geding" zijn erg ruim en bieden weinig houvast. Graag een toelichting van de initiatiefnemers.

Voorts leest mijn fractie in het wetsvoorstel dat de misstand eerst intern gemeld zou moeten worden binnen de organisatie waar de melder werkzaam is. Als uitzondering hierop noemt het wetsvoorstel de situatie waarin dit redelijkerwijs niet van de melder gevergd kan worden. De PVV-fractie kan enkele situaties bedenken waarin dat evident is, maar constateert tegelijkertijd dat het eigenlijk altijd lastig, vervelend of bezwarend is om op de man af een melding van misstanden te maken bij de werkgever. Althans, waar het de categorie misstanden betreft waarvoor het Huis voor klokkenluiders bedoeld is. Specifieke gevolgen lijkt het wetsvoorstel niet te verbinden aan het niet eerst intern melden van een misstand. In juridische termen luidt de vraag dan ook: leidt het niet eerst intern melden van een misstand tot niet-ontvankelijkheid? Of volstaat het Huis in dat geval met het geven van het advies de misstand alsnog eerst intern te melden, waarna de melding alsnog in behandeling wordt genomen? Of begeleidt/verzorgt het Huis de melding als de melder dat nog niet zelf heeft gedaan?

En nu we het er toch over hebben, wat is nu eigenlijk de reden dat het wetsvoorstel een onderscheid maakt tussen een melding en een verzoek om een onderzoek in te stellen? Mijn fractie begrijpt het wetsvoorstel zo dat een werknemer die een misstand constateert of een vermoeden van een misstand heeft, geacht wordt om dit eerst intern te melden binnen de organisatie waar hij werkzaam is. Gebeurt er vervolgens niets of wordt de melding de werknemer kwalijk genomen, al dan niet met nare gevolgen voor die werknemer, dan kan de werknemer de melding neerleggen bij het Huis. Vanaf dat moment, zo veronderstelt mijn fractie, wordt de werknemer volgens dit wetsvoorstel melder. Pas daarna kan de werknemer een verzoek om onderzoek doen. Immers, alleen een melder kan om onderzoek vragen.

Begrijpt de PVV-fractie de systematiek van dit wetsvoorstel zo goed? Zo ja, dan is de volgende vraag wat er precies met een melding gebeurt als daar geen verzoek om een onderzoek op volgt. Beperkt de rol van het Huis zich in dat geval tot die van verwijzer en eventueel adviseur of heeft de melding, ook als daar geen verzoek om een onderzoek op volgt, ook een zelfstandig betekenis. Kan het Huis bijvoorbeeld op eigen initiatief een onderzoek starten zonder dat een melder daarom verzoekt? De fractie van de Partij voor de Vrijheid kan zich immers situaties voorstellen waarin melders weliswaar de behoefte voelen een misstand aan de orde te stellen, maar zelf vervolgens liever niet in het onderzoek worden betrokken, bijvoorbeeld uit angst voor represailles, maar ook om minder nobele motieven, bijvoorbeeld omdat de melder in kwestie zelf niet helemaal koosjer is en liever niet de aandacht vestigt op zijn eigen aandeel in de misstand. In die gevallen ligt het niet voor de hand dat de melder een verzoek om een onderzoek doet. Kan het Huis daar vervolgens zelf toe besluiten?

Voortredenerend op de situatie waarin de melder zelf eigenlijk niet op een actieve rol in een onderzoek zit te wachten, vraagt de fractie van de Partij voor de Vrijheid zich nog af hoe artikel 5, tweede lid, van het wetsvoorstel moet worden gelezen. Daar staat dat het Huis de inhoud van de melding alsmede de identiteit van de melder aan de werkgever kan mededelen indien de werknemer daarmee instemt. Ziet die instemming dan op de inhoud van de melding en op de identiteit van de melder of alleen op de identiteit? Anders gezegd, mag uit dit lid worden afgeleid dat de melder desgewenst ten opzichte van de werkgever anoniem kan blijven? En nu we het toch hebben over anonimiteit — deze vraag vind ik eigenlijk nog belangrijker — kan eigenlijk anoniem een melding worden gedaan bij het Huis? Paragraaf 2 van het wetsvoorstel lijkt daaraan niet in de weg te staan. Voor verzoekschriften daarentegen is anonimiteit uitgesloten.

Met betrekking tot de verzoekschriftprocedure vraagt mijn fractie zich af of het wellicht aanbeveling verdient om met een standaardformulier te werken teneinde te voorkomen dat een verzoekschrift onjuist of onvolledig is opgesteld. In de ogen van de fractie van de Partij voor de Vrijheid is dat wenselijk nu procesvertegenwoordiging geen vereiste is en het aanbeveling verdient onnodige drempels zo veel mogelijk uit de weg te ruimen. Het verzoekschrift mag dan behoudens het schriftelijkheidsvereiste vormvrij zijn, vormvrijheid biedt mensen zonder ervaring met het indienen van verzoekschriften wellicht te weinig houvast. Graag verneemt mijn fractie hoe de initiatiefnemers over deze praktische suggestie denken.

Interessant is verder nog artikel 10 van het wetsvoorstel. Begrijpt mijn fractie goed dat een onderzoek van het Huis en een onderzoek van het Openbaar Ministerie naast elkaar kunnen bestaan? Volgens mij is dat het geval. Ik heb dat eerdere sprekers vandaag ook horen zeggen. Waarom achten de initiatiefnemers dit wenselijk? Zou het niet de voorkeur verdienen, het Openbaar Ministerie voorrang te geven? De fractie van de Partij voor de Vrijheid ziet daarvoor meerdere redenen. In de eerste plaats bepaalt artikel 9 van het wetsvoorstel dat geen onderzoek wordt geopend als er een strafproces loopt. Begrijpt mijn fractie goed dat een eventueel al lopend onderzoek van het Huis ophoudt zodra er een strafproces begint ter zake van dezelfde gedraging? In dat geval zou het logisch zijn, eerst de uitkomsten van het onderzoek van het OM af te wachten alvorens zelf onderzoek te doen. Dit om geen werkzaamheden te verrichten die achteraf voor niets zijn geweest omdat er een strafproces volgt. Een andere reden om het OM voorrang te geven is dat het heel goed voorstelbaar is dat een onderzoek van het OM nogal wat belemmeringen kan hebben voor een onderzoek door het Huis. En omgekeerd lijkt het ook niet echt bevorderlijk als het Huis het OM voor de voeten loopt. Maar de belangrijkste vraag is eigenlijk wat nu juist de meerwaarde van een onderzoek door het Huis is als er al een strafrechtelijk onderzoek loopt. Graag verneemt mijn fractie hierop een toelichting van de initiatiefnemers.

In het verlengde van artikel 9 van het wetsvoorstel vraagt mijn fractie zich nog af of in dit artikel niet ook een procedure onder een tuchtrechtelijk regime — te denken valt bijvoorbeeld aan artsen, advocaten, notarissen en militairen — aan een onderzoek van het Huis in de weg zou moeten staan en, zo nee, waarom niet. Als u het mij vraagt, staat het tuchtrechtelijk regime dicht bij misstanden, zonder dit nu meteen in een strafrechtelijke sleutel te plaatsen. Ook daarop graag een toelichting van de initiatiefnemers.

Tot slot. Het wetsvoorstel voorziet in een evaluatie vijf jaar na de inwerkingtreding. De fractie van de Partij voor de Vrijheid verzoekt de initiatiefnemers om aan te geven waarom zij hebben gekozen voor een termijn van vijf jaar. Deze termijn komt mijn fractie tamelijk lang voor. Het Huis voor klokkenluiders wordt ingebed in de reeds bestaande organisatie van de Nationale ombudsman. Althans dat is de bedoeling. Of dat een gelukkige keuze is, laat mijn fractie hier in het midden. Andere fracties hebben die keuze in de schriftelijke voorbereiding reeds uitvoerig behandeld. De verwachting is echter gerechtvaardigd dat een in de organisatie van de Nationale ombudsman ingebed Huis niet heel veel tijd nodig zal hebben om op te starten en warm te draaien. Voorts komt het mijn fractie voor dat het wetsvoorstel en de toelichting daarop geen aanleiding geven om ervan uit te gaan dat het melden van misstanden iets heel uitzonderlijks zal zijn. In dat licht lijkt een evaluatie na bijvoorbeeld drie jaar logischer. Bijkomend argument is dat dan ook de voorloper van het Huis, het Adviespunt Klokkenluiders, in de evaluatie meegenomen kan worden. Immers in 2015 zal de evaluatie van dat adviespunt ook bekend zijn. Graag verneemt mijn fractie van de initiatiefnemers of zij wellicht ook zouden kunnen instemmen met een eerdere evaluatie dan thans wordt voorgesteld.

Mijn fractie ziet de beantwoording van haar vragen met belangstelling tegemoet.



De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Mevrouw de voorzitter. Ook namens mijn fractie de complimenten aan de indieners van dit wetsvoorstel. Het is een breedgedragen initiatief, zo blijkt uit het aantal de partijen die achter de tafel tegenover ons zitten. In hun midden is een hoge adviseur die wij ook graag in dit huis zien. Dat zet de zaak alleen maar extra kracht bij.

Het voorstel dat vandaag onze aandacht vraagt kan rekenen op veler sympathie, ook op de onze. Wie is het er nu niet mee eens dat misstanden in bedrijven en instellingen die het algemeen belang en de samenleving benadelen aan het licht komen en worden aangepakt? Wie wil nu niet dat er manieren zijn om dit te melden wanneer interne kanalen verstopt zitten? En wie wil nu dat klokkenluiders in het nauw komen wanneer zij een dergelijke melding doen? De grondhouding van mijn fractie is welwillend. Toch hebben ook wij vragen en reserves met betrekking tot de uitwerking van deze regeling voor klokkenluiders. Die zal ik in mijn korte bijdrage verduidelijken.

Ons land kent een aantal ernstige incidenten met klokkenluiders. De namen zijn genoemd: Ad Bos, Paul Schaap en Fred Spijkers. Die incidenten en andere voorvallen geven aanleiding om tot een regeling te komen. Ook in andere landen bestaan regelingen. Toch bestaat er het gevaar dat de regeling, dit voorstel afgestemd wordt op de meeste ernstige incidenten die in de publieke belangstelling staan en we een wettelijk kader maken dat erg zwaar geschut in stelling brengt. Lopende de behandeling van dit wetsvoorstel, zijn er belangrijke initiatieven genomen: Het Adviespunt Klokkenluiders en het VNO-NCW-initiatief om dit voorjaar te komen tot een Onderzoeksraad Integriteit Marktsector. Er is wel wat in beweging gekomen. Collega Vliegenthart merkte op dat dit naar aanleiding van het wetsvoorstel is gebeurd. Nogmaals: dat er een regeling komt heeft onze volledige steun, maar er is wel twijfel of dit nu de regeling is die het maatwerk levert waaraan behoefte is. Wij hebben ook kennisgenomen van de vrij stevige kritische inzet van de zijde van de regering.

Naar de mening van mijn fractie behoort de aanpak van misstanden primair tot de verantwoordelijkheid van de omgeving waarin ze zich voordoen. Een regeling die het eenvoudiger maakt, een misstand aan de orde te stellen moet erop gericht zijn de directverantwoordelijken in staat te stellen om hun verantwoordelijkheid te nemen. De Tweede Kamer heeft dat tijdens de behandeling ook ingezien en deze route via een amendement sterker geaccentueerd. Voorts is in de wet na kritiek van de Raad van State een regeling opgenomen die bedrijven en instellingen verplicht, een interne regeling te hebben voor het melden van misstanden. Waarom is de grens bij 50 werknemers gelegd? Zou dit niet gewoon voor alle bedrijven en instellingen moeten gelden. Een bedrijf met 40 werknemers is ook al een hele gemeenschap. Maakt zo'n interne regeling veel van wat in dit wetsvoorstel staat niet overbodig? Die route is later ingevoegd, maar biedt een belangrijk alternatief gericht op het activeren van verantwoordelijkheid in het verband waar de misstand zich voordoet. Wij weten nog niet goed hoe de indieners zich die interne procedure voorstellen. Ook daarover willen wij graag meer duidelijkheid hebben.

Zoals ik aangaf, moet een klokkenluidersregeling de directverantwoordelijken helpen om hun verantwoordelijkheid te nemen. Ik onderstreep dat. Wordt de regeling een publieke inquisitie, dan graven partijen zich in en zijn al spoedig alle kansen vervlogen op een constructieve oplossing. Voorkomen moet worden dat werknemers of ondergeschikten in deze regeling een weg gaan zien om hun onvrede over arbeidssituaties naar buiten te brengen. De indieners willen dat niet, maar komen wel met een aanpak die er vooral op is gericht, de klokkenluider te faciliteren om met zijn of haar verhaal naar buiten te komen. Het dilemma is natuurlijk dat er een regeling moet zijn die klokkenluiden mogelijk maakt en tegelijkertijd het belang van instellingen en bedrijven niet schaadt. Daartussen loopt een smal pad. Het uitgangspunt van het verbeterd functioneren van de instelling of het bedrijf als geheel hadden wij graag sterk terug willen zien. De klokkenluiders kunnen daarbij gebruikmaken van een noodprocedure.

Dan het Huis voor klokkenluiders zelf. De vraag waarom dit bij de Nationale ombudsman wordt ondergebracht, heeft intussen constitutionele proporties aangenomen. Ook vandaag zijn weer vraagtekens bij die keuze geplaatst. In elk geval zou het een opmerkelijke taakverbreding van de Nationale ombudsman met zich brengen. Is deze gedachte om het Huis bij de Nationale ombudsman onder te brengen ingegeven door de onderzoekscapaciteit waarover het Huis zou moeten beschikken? Maar is juist dat aspect van het Huis niet te zwaar aangezet? Ik kom daar straks nog op terug. Het bijstaan van klokkenluiders met advies lijkt ons zinvol al was het maar dat klokkenluiders geholpen worden om op een goede manier gebruik te maken van interne regelingen. Deze onafhankelijke advies- en ondersteuningsrol lijkt ons belangrijk en zinvol. Dat is ook de kern van de zaak. Is ook overwogen dit ergens anders onder te brengen? Gaande dit debat komt de figuur van een zbo op tafel en ook in de Tweede Kamer is die mogelijkheid geopperd.

Het wetsvoorstel regelt dat het Huis ook onderzoek moet kunnen doen; een vooronderzoek en een feitenonderzoek. Beide onderzoeken zijn ingrijpend en zetten onomkeerbare ontwikkelingen in gang die rechtstreeks de verhouding tussen de melder, de werknemer, de ondergeschikte en de werkgever raken. Als er geen arbeidsconflict was, ontstaat dit vast zodra het Huis voor Klokkenluiders zich bij een bedrijf of instelling meldt. Er zijn in verband met deze positionering van het Huis voor Klokkenluiders de nodige vragen te stellen over de aard en reikwijdte van de onderzoeksbevoegdheid. Wij hebben een stelsel van toezichtorganen en inspecties die er ook voor zijn om misstanden op tafel te krijgen; misstanden die het algemeen belang raken. In sommige situaties zijn er tuchtcolleges waarbij gemeld kan worden. Dit punt is al genoemd. Kan een deel van het probleem van de klokkenluiders worden opgelost door beter toezicht en betere handhaving? Juist de laatste jaren is er weer veel aandacht voor het toezichtstelsel en de verbetering daarvan. De WRR heeft daar belangrijke studies over uitgebracht. De Raad benadrukt dat het toezicht en de inspectie het algemeen belang als invalshoek moeten nemen. Een van de leidende begrippen van de laatste jaren is "risicogericht toezicht". Dit zou zich juist op misstanden moeten richten. Waarom zou het Huis van de Klokkenluiders niet zo kunnen functioneren dat een melding die daar gedaan wordt, doorgespeeld wordt aan de inspectie of aan andere toezichtorganen, waarna dit orgaan in actie komt? Is eraan gedacht om dit in de wet op te nemen, bijvoorbeeld in de buurt van artikel 10 of artikel 12? Komt de misstand nadat het toezicht of de inspectie is geactiveerd nog steeds

niet aan het licht en blijft de klokkenluider de misstand opmerken, dan zou er een rol zijn voor het Huis voor Klokkenluiders. Graag een reactie van de indieners op deze gedachtegang.

Mijn fractie heeft aarzelingen bij de vraag of dit de regeling is die we moeten hebben. Wij hebben kennisgenomen van de kritische reactie van de regering en er is al opgemerkt dat er een evaluatie aan zit te komen die afgewacht kan worden. In het voortraject zijn er ook elementen gesneuveld, zoals het fonds, die er volgens de indieners wel in hadden gemoeten en elementen toegevoegd die er aanvankelijk niet in zaten. Dat doet ook iets met het wetsvoorstel. Wij missen de afweging met betrekking tot het bestaande onderzoeksinstrumentarium. De positionering blijft een punt van discussie. Al met al vragen wij af of dit voorstel nu al rijp is voor besluitvorming. Graag horen we de reactie van de indieners op onze vragen en wij wachten die af voordat we een definitief standpunt innemen.

De heer **Vliegenthart** (SP):

De heer Kuiper acht het wetsvoorstel op dit moment nog niet rijp om het tot wet te promoveren. Moet dit wel de ambitie zijn? Moeten wij dat doel uiteindelijk nastreven?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ja, zeker. Ik heb aangegeven dat wij dit belangrijk vinden. Wij willen beslist niet dat dit op de lange baan komt. Ik ben erg benieuwd of de indieners een idee hebben over de wijze waarop zij de reparaties kunnen doorvoeren waar door meerdere fracties om is gevraagd en het voorstel toch zo snel mogelijk door het parlement heen te krijgen. Het belang is groot.



Mevrouw **Vos** (GroenLinks):

Voorzitter. Zoals gebruikelijk bij een initiatiefwet eerst een woord van dank aan de initiatiefnemers. Ik heb daar grote waardering voor. Dat er door de Tweede Kamer zelf wetgeving wordt ingediend, kenmerkt een goedfunctionerend parlementair stelsel. Een initiatiefwet doe je niet even van vandaag op morgen. Het kost zeer veel inspanning, zeer veel onderzoek, zeer veel overleg. Als het even niet meezit, houdt het je uit je slaap en trekt het een zware wissel op je medewerkers. Het is geen gemakkelijk initiatief dat de indieners hebben genomen. Ik spreek daar mijn dank voor uit. Ik dank ook de adviseurs. Ik dank de indieners ook voor de uitgebreide beantwoording die de Kamer heeft gesteld. Die dank geldt ook voor de minister.

De fractie van GroenLinks is buitengewoon blij met dit initiatiefvoorstel. Wij zijn van mening dat het belang van klokkenluiders nauwelijks te overschatten is. De moderne samenleving kent een rijke verscheidenheid aan private, semi-private en publieke organisatievormen. Soms zijn die organisatievormen zo ondoorzichtig, dat lang niet altijd van buitenaf valt waar te nemen hoe organisaties hun toebedeelde taken uitvoeren, laat staan of die taken wel volgens de wet, de regels en het goede fatsoen worden uitgevoerd. In dat licht kunnen klokkenluiders een cruciale rol spelen.

Iedereen wil een eerlijke overheid en een gezonde bedrijfscultuur. Niemand wil corruptie of achterbakse toestanden. Toch blijkt uit de Global Fraud Survey van

accountantskantoor Ernst en Young uit 2012 dat maar liefst 18% van de Nederlandse bedrijven die ondervraagd zijn, steekpenningen zou betalen om klanten te winnen of te behouden. Een derde van de Nederlandse bedrijven deinst er niet voor terug om klanten "amusement" aan te bieden ofwel te smeren en te fêteren. En 12% van de Nederlandse bestuurders, zo blijkt uit het onderzoek van Ernst en Young, vindt het gerechtvaardigd dat cijfers welbewust verdraaid worden. Het overgrote merendeel van de Nederlandse bedrijven heeft wel degelijk gedragscodes en richtlijnen. Wij kunnen echter constateren dat het schort aan het daadwerkelijk toepassen daarvan. Bijna niemand is erop getraind om de daad bij het woord te voegen. Gelet op dit onderzoek kunnen klokkenluiders een belangrijke rol spelen.

Als voorzitter van de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid heb ik meegemaakt wat het vernietigende effect is van smeren en fêteren. Onderlinge prijsafspraken in de bouwsector leidden ertoe dat uiteindelijk de samenwerking letterlijk een veel te hoge rekening gepresenteerd krijgt. Maar misschien nog belangrijker is dat elke vorm van ethisch besef in de kiem gesmoord wordt en dat is funest voor een gezonde bedrijfscultuur en voor duurzame economische ontwikkelingen.

Als klokkenluider Ad Bos en met hem nog enkele anderen het zwijgen over bouwfraude bij zijn bedrijf Koop Tjuchem niet had doorbroken, hadden we wellicht nog steeds geen compleet en scherp beeld gehad van de misstanden in de bouwsector. Klokkenluider Bos heeft een hoge persoonlijke prijs betaald. Hij is "vanzelfsprekend" door zijn voormalige werkgever verketterd. Maar ook de overheid heeft zich niet onbetuigd gelaten. Bos is naar mijn oordeel onnodig lang als verdachte behandeld. Pas vorig jaar is definitief afgezien van vervolging van Ad Bos, 13 jaar nadat hij de klok luidde over schaduwboekhoudingen en verboden prijsafspraken in de bouw.

De wijze waarop klokkenluider Bos is behandeld tekent de soms ronduit grillige publieke en politieke waardering voor klokkenluiders. Dat geldt vanzelfsprekend ook voor andere bekende, minder bekende en ons volstrekt onbekende klokkenluiders. Soms treft klokkenluiders een treuriger lot dan degenen die wetten welbewust met voeten treden. Ze verliezen hun baan, komen niet meer aan het werk, zitten financieel aan de grond en raken geïsoleerd van hun sociale omgeving. Veel mensen durven uit angst hiervoor de klok niet te luiden, waardoor misstanden niet aan het licht komen. Ik ben hier iets langer op ingegaan omdat deze ervaringen duidelijk maken waarom dit wetsvoorstel van groot belang is. Het heeft lang geduurd voor het er lag, maar het ligt er nu.

Dit wetsvoorstel stelt een Huis voor Klokkenluiders in. Dit Huis wordt ondergebracht bij de Nationale ombudsman en heeft een brede taakopdracht. Het Huis adviseert werknemers hoe te handelen bij vermoedelijke misstanden en onderzoekt binnengekomen meldingen van vermoedelijke misstanden. Daarin schuilt gelijk een fundamenteel probleem. Het Nederlandse staatsbestel is mede vorm gegeven aan de hand van de gedachte dat niemand rechter in eigen zaak mag zijn. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat een rechter die betrokken was in de voorfase van een zaak niet betrokken mag zijn bij de finale beslissing. Een eerlijke uitspraak vergt een onpartijdig en onafhankelijk gerecht en door eerdere betrokkenheid kunnen juist die onpartijdigheid en onafhankelijkheid in het geding komen.

Onze buurman op het Binnenhof, de Raad van State, is het klassieke constitutionele probleemgeval. Ook hij is naast de belangrijkste adviseur van het kabinet en de Kamers een rechterlijke instantie. Dat wringt, ook al is de Raad verdeeld in de Afdeling bestuursrechtspraak en de Afdeling advisering. Gezaghebbende staatsjuristen, zoals emeritus hoogleraar Tijn Kortmann, verwachten dat EHRM-jurisprudentie uiteindelijk zal leiden tot de instelling van een zelfstandig adviserende afdeling wetgeving. Dat is een opmerking terzijde.

De vraag doemt op of de schijn van partijdigheid bij het Huis voor klokkenluiders zal ontstaan en daarmee ook bij de Nationale ombudsman. De Nationale Ombudsman vormt zich een oordeel in een concreet geval. Vanzelfsprekend zijn daaruit algemene aanbevelingen te destilleren, maar de Nationale ombudsman mengt zich niet eerst in conflicten met overheden om vervolgens in datzelfde geval tot een uitspraak te komen. Dat laat onverlet dat de Nationale ombudsman soms door bemiddeling de verhoudingen tussen burgers en overheden probeert te normaliseren.

Die attitude stelt de Nationale ombudsman in staat om gezaghebbende opvattingen te formuleren die verder reiken dan het strikt juridisch noodzakelijke. Die benadering heeft er in de afgelopen decennia toe geleid dat overheidsorganen uitspraken van de Nationale ombudsman niet zomaar aan de kant kunnen schuiven. Ik veronderstel dat het de uiteindelijke bedoeling is dat uitspraken van het Huis voor Klokkenluiders even gezaghebbend worden opgevat als die van de Nationale ombudsman. Ik hoor graag van de initiatiefnemers hoe voorkomen wordt dat ogenschijnlijke vermenging van de adviserende en onderzoekende rol van het Huis voor Klokkenluiders in concrete zaken de gewenste gezaghebbendheid ondergraaft. Ook hoor ik graag hoe voorkomen kan worden dat deze vermenging van advies en onderzoek de borging van het onafhankelijke advies aan de klokkenluider aantast. Op dit punt graag een reactie van de indieners.

Ik sluit af met een vraag aan de minister. Hij vindt de timing van dit initiatief ongelukkig en wil dat de evaluatie wordt afgewacht. Mijn fractie vindt dat het nooit te vroeg is om de rechtspositie van klokkenluiders te versterken. Wat ons betreft, hadden wij dit al eerder moeten regelen. Vandaar ook dat wij dit initiatief van zo'n groot belang vinden. Als de minister een wezenlijke bijdrage wil leveren — en zo kennen wij hem ook — aan het goede verloop van dit wetgevingsproces, wil hij dan niet al eerder, wellicht nu, de belangrijkste bevindingen aan de Kamer meedelen van de evaluaties van het Adviespunt Klokkenluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid die op 1 juli a.s. worden gepresenteerd. Is de minister op enigerlei wijze in staat om ons al eerder hiervan in de kennis stellen, zodat wij dit kunnen betrekken bij de eindbeoordeling van dit initiatiefwetsvoorstel?



De heer **Vliegenthart** (SP):

Voorzitter. Ik mag vandaag ook het woord voeren namens de Partij voor de Dieren.

Het is goed dat er zo'n breed gezelschap achter de regeringstafel zit. De leden van de Tweede Kamer kunnen elkaar over heel veel dingen in de haren vliegen. Het is goed om te zien dat er brede consensus bestaat over andere zaken. Dat er

brede consensus is over het belang van klokkenluiders en over een goede wettelijke borging is volledig helder geworden uit het betoog van collega Vos. Zij putte uit eigen ervaring om aan te geven hoe belangrijk het is voor een samenleving als de onze dat er recht en ruimte is voor hen die misstanden aankondigen en aan de kaak stellen.

Ik stel ook vast dat alle politieke partijen dit vandaag hebben neergezet; ook partijen die kritisch of kritischer waren over de inkleding van het voorstel. Zowel de PvdA, als het CDA en de VVD geeft aan dat met de indiending van dit wetsvoorstel een katalyserende werking in gang is gezet. Er zijn veel initiatieven ontplooid nadat de initiatiefnemers het initiatief ter hand hadden genomen.

Volgens mijn fractie kan het niet zo zijn dat initiatiefwetsvoorstellen worden ingediend om een katalyserende werking te hebben. Wetsvoorstellen zijn er primair om uiteindelijk tot wet verheven te worden. Mijn fractie gaat er dan ook van uit dat dit de insteek moet zijn van de initiatiefnemers. Vandaar ook mijn vragen aan de verschillende sprekers of die ambitie daadwerkelijk aanwezig is. Als wij er niet voor zorgen dat het voorstel ook wet wordt, zijn wij op een heel rare manier politiek aan het bedrijven. Eerst een wetsvoorstel lanceren met de hoop dat anderen wat gaan doen om het daarna weer in te trekken, is volgens mij een rare tournure. Daar zouden wij niet aan moeten beginnen. Mijn vragen zijn vooral gericht op wat de indieners menen te moeten doen om het wetsvoorstel tot wet te maken.

Ik stel vast dat over een drietal onderwerpen brede vragen in dit huis leven. Dat hebben wij al gezien tijdens de schriftelijke voorbereiding en nu ook weer. Allereerst betreft dit de scheiding tussen advies en onderzoek. Daarna het onderbrengen van dit instituut bij de Nationale ombudsman, inclusief de vraag hoe zich dit verhoudt tot de Grondwet. Tot slot gaat het om de scheiding tussen publiek en privaat.

Mijn fractie is in hoge mate door de initiatiefnemers overtuigd, zowel tijdens de behandeling in de Tweede Kamer als tijdens de voorbereiding van het plenaire debat van vandaag. Wij kunnen de lijn die zij hebben uitgezet goeddeels volgen.

Ik ben niet helemaal eens met de heer Schouwenaar. Hij zei: als de Raad van State het niet noemt, wil dat nog niet zeggen dat dit niet waar is. Wij mogen ervan uitgaan dat de Raad van State een volledig overzicht geeft en knelpunten in kaart brengt. Als de Raad van State niets memoreert over het ongrondwettelijke karakter, mogen wij ervan uitgaan dat het in orde is. Volgens mij kijkt de Raad van State niet hapsnap naar een wetsvoorstel. De raad zegt niet: we pikken er een paar dingen uit. Als er iets aan de hand is, wordt dat gerapporteerd. Als er niets wordt gerapporteerd, mogen we daaruit afleiden dat in ieder geval dat onderdeel in orde is. Als de heer Schouwenaar anders denkt over de manier waarop we de adviezen van de Raad van State moeten beoordelen, hoor ik dat graag. Dit was uitlokking, voorzitter, daarvan ben ik mij bewust.

De heer **Schouwenaar** (VVD):

Hiertoe uitgenodigd door de heer Vliegenthart, merk ik het volgende op. Ik heb niet alleen gezegd dat "wie zwijgt stemt toe" hier niet klakkeloos moet worden overgenomen. Ik heb erbij gezegd: bij zo'n belangrijk onderwerp als de uitleg en misschien zelfs wel de wijziging van de Grondwet.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Dat begrijp ik. Ik neem aan dat we elke wet even serieus moeten nemen. Ik heb ook kennisgenomen van de opvattingen van de minister en van de adviezen. Daaruit blijkt dat een en ander in strijd lijkt te zijn met de Grondwet. Met enig recht en reden beroepen de initiatiefnemers zich op de Raad van State, zo moet ik zeggen. Er is wel degelijk een impasse. Klaarblijkelijk kan er op verschillende manieren worden gekeken naar het grondwettelijke karakter van dit wetsvoorstel. De initiatiefnemers zeggen dat ze de Raad van State aan hun zijde hebben. Ik vind dat een stelling die goed te verdedigen is. Als het niet zou kloppen, zouden we dat echt wel hebben gehoord van de Raad van State. In dat licht volgt mijn fractie de lijn van de initiatiefnemers.

Ook de vermeende problematisering van de scheidslijn tussen publiek en privaat deelt mijn fractie niet volledig. De indieners hebben terecht gezegd dat in alle grote klokkeluiderscasussen die we kennen, publiek en privaat door elkaar lopen. Het gaat juist om de vermenging van publiek en privaat. Ik zou graag in tweede termijn willen horen van de collega's die dit punt op tafel hebben gelegd, of zij een voorbeeld kunnen geven van een grote klokkeluiderszaak waarin publiek en privaat goed waren gescheiden. Volgens mij is dat het argument van de initiatiefnemers, namelijk dat in grote zaken publiek en privaat per definitie zijn vermengd. Je kunt dat niet uit elkaar trekken.

Ik ben heel benieuwd hoe de initiatiefnemers met deze kritiek en deze vragen omgaan. Ik geef ze graag in overweging dat het doel moet zijn het tot wet verheffen van het initiatiefwetsvoorstel, met inachtneming van wat de heer Kuiper terecht zei, namelijk dat het niet ellenlang moet gaan duren. Het zou goed zijn als we er enigszins tempo in houden. Het speelt al heel lang. Van bijvoorbeeld collega Van Bijsterveld heb ik begrepen dat het uiteindelijk aan de initiatiefnemers is om dit initiatiefwetsvoorstel en het wetgevingstraject dat in gang is gezet, tot een goed einde te brengen. Ik ben dan ook benieuwd naar de stappen die zij gaan zetten om ervoor te zorgen dat de positie van de klokkenluiders geborgd wordt.

In het verlengde daarvan wil ik graag van de minister vernemen hoe hij daarbij behulpzaam kan zijn. Het is een goede traditie dat de regering terughoudendheid past als de Tweede Kamer een initiatief neemt. Mijn fractie heeft die terughoudendheid niet overal en altijd gedurende het wetgevingstraject gezien. Er zijn allerlei initiatieven genomen na de indiening van het wetsvoorstel. Kan dit niet iets beter worden afgestemd, zo vraag ik de minister. Wij hebben de indruk dat het de zaak ten goede komt als er iets meer wordt samengewerkt tussen Ronald I en Ronald II, zoals wij in de fractie zeggen. De minister mag zelf bedenken welke numerieke volgorde wij hanteren.

De heer Reynaers zei het terecht, het initiatiefrecht van de Tweede Kamer is een belangrijk parlementair recht. Hij stelde ook terecht vast dat initiatiefwetsvoorstellen hier niet altijd een gelukkig einde is beschoren. Ik deel in bijzondere mate zijn wens en hoop dat het met dit wetsvoorstel anders gaat. Ik kijk dan ook met bijzondere belangstelling uit naar de antwoorden van de initiatiefnemers en de minister.

De heer **Koole** (PvdA):

De heer Vliegenthart noemde drie onderwerpen waarop hij zich wil concentreren: publiek-privaat, de Grondwet en onderzoek en advies. Vervolgens heeft hij in zijn betoog ter ondersteuning van het initiatiefwetsvoorstel opgemerkt dat hij de lijn van het initiatief goeddeels volgt en dat hij het voorstel in hoge mate ondersteunt. Heeft hij dan toch nog kritiek, misschien op het derde punt dat hij nog niet heeft behandeld, namelijk advies en onderzoek? Heeft hij andere inzichten? Ik maak van de gelegenheid gebruik om op te merken dat ik het met de heer Vliegenthart eens ben dat het initiatiefwetsvoorstel inderdaad tot wet moet worden verheven, maar dan wel in aangepaste vorm.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Ik heb bijna alle sprekers gehad, behalve de heer Koole. Hij deed voorstellen om uit de impasse te geraken. Volgens mij is het niet alleen een wetgevingstechnisch probleem, maar doet ook de vraag zich voor hoe wij vandaag genoeg draagvlak in de Eerste Kamer kunnen krijgen. De voorstellen van de heer Koole om het voorstel zo te verbeteren dat ook de PvdA-fractie het kan steunen, kunnen wellicht ook zorgen voor draagvlak bij de fracties van het CDA en de VVD. Dat is een goede en begaanbare weg. Ik ben erg benieuwd hoe de initiatiefnemers aankijken tegen de voorstellen die de heer Koole concreet heeft gedaan. Ik moet zeggen dat ik er wel enigszins warme gevoelens voor koester.



De heer **Thom de Graaf** (D66):

Voorzitter. Hoewel collega Vliegenthart het debat al samenvatte, vindt u het vast niet erg dat ik ook met een bijdrage kom.

Zelden heb ik zo veel namen onder een initiatiefvoorstel uit de Tweede Kamer zien staan: liefst zeven. Dat veronderstelt twee dingen: dat er een breed draagvlak voor dit wetsvoorstel is in de Tweede Kamer, de directe volksvertegenwoordiging, en dat het de initiatiefnemers is gelukt om de partijpolitieke geschillen te overstijgen en gemeenschappelijke grond te vinden op een onderwerp waarop gemakkelijk zowel de meningen als de juridische opvattingen uiteen kunnen lopen. Ik spreek op beide punten mijn waardering uit voor de initiatiefnemers en overigens ook voor hun adviseur. Zij hebben een belangrijk maatschappelijk knelpunt bij de kop waar ook mijn fractie zich zorgen over maakt.

Klokkenluiders hebben een belangrijke maatschappelijke functie die noopt tot erkenning, bescherming en zorgvuldig onderzoek. Zij moeten de gelegenheid krijgen om te worden ondersteund en geadviseerd hoe om te gaan met hun signalen en klachten. Die signalen dienen zorgvuldig en onafhankelijk te worden onderzocht met inzet van relevante onderzoeksbevoegdheden en de klokkenluiders moeten in die signalering en tijdens en na het onderzoek voldoende worden beschermd tegen ongerechtvaardigde acties van hun werkgever. De fractie van D66 en de initiatiefnemers verschillen hierover niet van mening, wij moeten toe naar een goede en allesomvattende regeling.

Een initiatiefvoorstel dat een zo breed draagvlak in de Tweede Kamer genereerde, vraagt in de Eerste Kamer tot extra bezinning. Om zo'n voorstel af te wijzen zijn zware

argumenten nodig, zeker als het politiek-maatschappelijk motief voor het voorstel ook hier wordt gedragen en er in het voorstel elementen zitten die op grote instemming kunnen rekenen. Ik noem daarbij in het bijzonder het creëren van een onafhankelijke onderzoeksinstantie, dat wil zeggen onafhankelijk van de regering in positie, in bevoegdheden en in samenstelling. Ik noem ook de aandacht voor een stevige bescherming van de klokkenluider in zijn arbeidsrechtelijke positie en voor een adequate advisering en ondersteuning van de klokkenluider in diens zoektocht naar een juiste en integere wijze van opkomen tegen kennelijke onrechtvaardigheid en maatschappelijke misstand.

Niettemin hebben de initiatiefnemers al uit de schriftelijke behandeling kunnen afleiden dat mijn fractie grote vraagtekens plaatst bij de uitwerking van al deze goede voorstellen. Ik vrees dat de nadere toelichting in de memorie van antwoord deze vraagtekens niet hebben kunnen wegnemen. Ik zal ze hier kort nog even de revue laten passeren in de wetenschap dat ook door andere fracties bij dezelfde onderdelen al kritische kanttekeningen zijn geplaatst.

Ik noem allereerst de problematische samenkomst van zowel de advies- en ondersteuningsfunctie als de onderzoekstaak in één en hetzelfde publiekrechtelijk orgaan. De initiatiefnemers menen dat dit geen probleem hoeft op te leveren zolang er maar schotten worden geplaatst binnen het Huis voor klokkenluiders, zodat de adviseur en de onderzoeker niet dezelfde persoon kunnen zijn en de een de ander niet kan beïnvloeden. Mijn fractie is niet overtuigd. De adviesfunctie houdt niet op waar het onderzoek start. Advocaat en rechter, om deze vergelijking maar te maken, moeten niet onder één dak verblijven en deel uitmaken van één en dezelfde instantie. Dat ondermijnt een van beide functies van advies en onderzoek en vermoedelijk op den duur allebei. Met het kabinet en vele adviserende organisaties zijn wij van oordeel dat zowel een juridische als een functioneel-organisatorische scheiding wenselijk is. Die ontbreekt nu. Dat oordeel van ons, en ook van het kabinet, heeft natuurlijk ook betekenis voor het voortgaande debat over de toekomst van de rechtsprekende functie van de Raad van State. Mevrouw Vos wees er al op.

Tot mijn verrassing ben ik het ten aanzien van dit wetsvoorstel op onderdelen wel meer eens met het kabinet. Dat zal de minister wellicht deugd doen. Want ook waar het gaat om de samenloop van de onderzoekstaak van het Huis voor klokkenluiders met de bij wet opgedragen handhaving- en onderzoekstaken van toezichthouders kan mijn fractie zich in de kritische noten van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vinden. Wij vragen ons af of samenwerkingsprotocollen voldoende zijn om een mogelijke interferentie met onderzoeken van markttoezichthouders en inspecties te voorkomen. Als zo'n interferentie uiteindelijk de zorgvuldigheid van beide trajecten zou schaden, zijn we verder van huis dan de bedoeling kan zijn. Misschien willen de initiatiefnemers hier nog eens nadrukkelijk op ingaan.

Over de arbeidsrechtelijke bescherming van de klokkenluider kan men twisten. Het kabinet vindt, net als veel adviserende organisaties, een ontslagverbod tijdens de procedure en mogelijk tot een jaar daarna te ver gaan en vreest misbruik en een aanzuigende werking. Mijn fractie vindt dat niet doorslaggevend. Een stevige rechtsbescherming is noodzakelijk om het systeem te laten functioneren. Wel vraag ik mij af of voldoende bescherming kan worden

geboden tegen andere vormen van sanctionering door de werkgever, bijvoorbeeld ontneming van verantwoordelijkheden of werkzaamheden, demotie of overplaatsing. Graag hoor ik daarover van de initiatiefnemers.

Ik kom tot een ander relevant punt, namelijk de verwevenheid van het publieke en het private normenstelsel. Het zonder meer van toepassing verklaren van het publiekrechtelijk normenstelsel van de Algemene wet bestuursrecht op de private sector lijkt, in de woorden van diverse adviserende instanties, inderdaad niet helemaal doordacht. Het kabinet wijst er in zijn reactie op dat het ongeclausuleerd inzetten van publiekrechtelijke onderzoeksbevoegdheden in de private sector de grondrechten van burgers en bedrijven kan veronachtzamen. Jegens de overheid en overheidsinstanties hoeft onderzoek minder scrupules te kennen dan jegens private partijen die een beroep kunnen en ook mogen doen op de bescherming van hun fundamentele rechten tegen diezelfde overheid. Dat onderscheid lijkt in het initiatiefvoorstel enigszins te zijn weggefallen. Ik hoor graag van de initiatiefnemers hoe zij reageren op het standpunt van het kabinet dat deze regeling niet past in ons stelsel van rechtswaarborgen en rechtsbescherming en of zij niet met het kabinet vrezen voor imagoschade van de Nationale ombudsman en voor schadeclaims en kort gedingen van bedrijven tegen de overheid. Ook hier moet de uitwerking niet tegen de goede intenties in werken.

Mijn belangrijkste aarzeling bij het voorstel betreft de mogelijke strijdigheid met de Grondwet, in het bijzonder met artikel 78a, dat, zoals bekend, ziet op de positie en de taak van de Nationale ombudsman. Het antwoord van de initiatiefnemers op de kanttekeningen van mijn fractie en andere fracties in de schriftelijke behandeling was weliswaar uitvoerig maar daarom nog niet overtuigend. Het eerste lid van artikel 78a van de Grondwet ziet op de instelling van het Hoge College van Staat Nationale ombudsman en preciseert de taakstelling: onderzoek doen naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen. Dat gaat dus per definitie over de publieke sector. De Nationale ombudsman is immers juist ingesteld om klachten tegen de overheid in al haar geledingen een serieus gehoor te geven. Het vierde lid geeft de mogelijkheid dat bij of krachtens de wet ook andere taken aan de Ombudsman kunnen worden opgedragen.

Op de betekenis van dit laatste lid spitst zich het debat toe. Mag daaruit worden afgeleid dat zolang er maar een relevant algemeen belang aanwezig wordt geacht, de Nationale ombudsman ook bij wet taken mag worden opgedragen die zien op de private sector, of is dat een veel te ruime interpretatie die feitelijk het eerste lid van datzelfde artikel 78a ondergraaft?

De indieners verwijzen naar de introductie van de Kinderombudsman op de grondslag van artikel 78a, vierde lid. Zowel door de Raad van State als door regering en parlement is toen geaccepteerd dat, in de woorden van de Raad van State, uit de redactie van artikel 78a van de Grondwet niet kan worden afgeleid dat de Grondwetgever beoogd heeft niet toe te laten dat het werkterrein van de Nationale ombudsman zich buiten het bestuursorgaanbegrip zou uitstrekken. In andere, eenvoudiger woorden samengevat: de Grondwet verbiedt niet het werkterrein van de Ombudsman uit te breiden.

Tot zover begrijp ik de verwijzing van de initiatiefnemers naar de introductie van de Kinderombudsman. Net als bij het Huis voor klokkenluiders wordt ook daar voorzien in een substituut-ombudsman met een specifieke taak die zich ook op andere organisaties richt dan slechts de bestuursorganen van de overheid. Mutatis mutandis zou artikel 78a dus ook geen obstakel behoeven te vormen voor een huis dat zich richt op zowel overheid en maatschappelijke organisaties als op de private sector.

Naar het oordeel van mijn fractie schiet de redenering van de initiatiefnemers hier door. Artikel 78a, vierde lid, van de Grondwet geeft de ruimte voor een beperkte uitbreiding van de taken van de Ombudsman, maar mag de betekenis van het eerste lid natuurlijk niet geheel tenietdoen. Het kabinet verwijst mijns inziens terecht naar de beperkte bevoegdheidskring van de Kinderombudsman. Daar gaat het, naast de overheid, alleen om private rechtspersonen die een publieke verantwoordelijkheid hebben gekregen voor de uitvoering van wettelijke taken ten aanzien van jeugdigen of taken in de sfeer van onderwijs, kinderopvang of jeugdzorg. Een beperkte, afgescheiden kring dus in een duidelijke verbinding met publieke taken waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid draagt.

Ik onderschrijf het standpunt van de regering dat een veel algemenere uitbreiding van deze kring tot alle private rechtspersonen ongeacht hun doelstellingen en taken, dus inclusief het gehele bedrijfsleven, haaks staat op de intentie en dus op het motief van de grondwetgever. Dat motief was en blijft om een onafhankelijke voorziening te scheppen die oordeelt over de behoorlijkheid van overheidsop treden. Overheidsop treden kan en mag, gelet op het vierde lid van artikel 78a, ruim worden uitgelegd, maar niet zó ruim dat er helemaal geen overheidsrelatie meer in het geding is.

De D66-fractie kan zich dus, ook na de uitvoerige schriftelijke gedachtewisseling op dit punt, niet aan de indruk onttrekken dat het wetsvoorstel strijdigheid met de Grondwet oplevert. Die strijdigheid kan alleen maar worden opgeheven als de constructie van het huis als onderdeel van de Nationale ombudsman wordt verlaten en er een aparte eigenstandige voorziening wordt gecreëerd. Ik antwoord alvast op de vraag van de heer Vliegthart die ik al van ver kan zien aankomen, namelijk wat ik dan wel zou willen. Dat hoeft wat ons betreft niet een Hoog College van Staat te zijn. Een zelfstandig bestuursorgaan op grond van de wet kan heel goed volstaan. Uit contacten met leden uit de kring rond de initiatiefnemers heb ik begrepen dat een gewichtig punt van zorg in dat geval de onafhankelijkheid ten opzichte van de regering zou zijn. Ik denk dat daarvoor een oplossing kan worden gevonden in de wijze waarop de benoeming van de leiding van zo'n onderzoeksinstelling wettelijk wordt geregeld. Dat kan bijvoorbeeld door een bindende voordracht te regelen waar de regering zelf geen invloed op uitoefent. Ik zou graag een reactie van de initiatiefnemers op dit punt horen.

De fractie van D66 heeft, zoals ik al in voldoende mate heb aangegeven, grote aarzelingen bij de uitwerking die de initiatiefnemers aan hun voortreffelijke grondgedachte hebben gegeven. Zo kan het niet, denken wij. Het kan wel anders. Natuurlijk staan wij open voor nader debat vandaag, maar het zou vermoedelijk niet onverstandig zijn als de initiatiefnemers de tijd zouden nemen om te bezien of hun voorstel op essentiële onderdelen aanpassing kan krijgen. Ik zou dat toejuichen. In de tijd spoort dat dan ook met de evaluatie

van het huidige adviespunt en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid die de minister op zeer korte termijn, te weten voor 1 juli aanstaande, in het vooruitzicht heeft gesteld. Het zou dus evenzeer verstandig zijn als de initiatiefnemers en het kabinet de koppen — mijn excuus dat ik uw hoofden zo omschrijf — bij elkaar zouden steken om te bekijken of er een gezamenlijke grond voor een goede regeling kan worden gevonden. Ook dat zou ik toejuichen.

Misschien mag ik afsluiten met een laatste vraag aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Kan hij de passage in zijn brief van 9 april jongstleden nader toelichten op het punt van de eventualiteit van het weigeren van bekrachtiging van dit wetsvoorstel indien niet alleen de Tweede Kamer maar ook de Eerste Kamer zich daarmee zou hebben kunnen verenigen? Ik vond daar een buitengewoon vergaande dreiging van uitgaan, die in normale omstandigheden bij een verschil van mening over de interpretatie van een grondwetsartikel toch oneigenlijk aandoet. Mijn fractie was daar op zijn zachtst gezegd uitermate verbaasd over en wil graag tekst en uitleg van de minister.

Die uitleg wacht ik met belangstelling af, net als de reactie van de initiatiefnemers op mijn bijdrage.

De beraadslaging wordt geschorst.

De voorzitter:

Dank u wel, mijnheer De Graaf. Ik schors de vergadering in afwachting van de komst van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.