

Vergaderjaar 2012–2013

33 258

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

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Vastgesteld 8 mei 2013

Inhoudsopgave		blz.
I	Algemeen	1
1.	Inleiding	1
2.	Achtergrond	2
3.	Voorgeschiedenis	7
4.	Het Huis voor klokkenluiders	7
5.	Het onderzoek	8
6.	De rechtsbescherming	12
7.	Het Fonds voor klokkenluiders	14
8.	Uitvoering	15
9.	Financiën	15
II	Artikelsgewijs	17

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De indieners hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van de opmerkingen, suggesties en voorstellen van de verschillende fracties. Zij hopen de kritische vragen die nog leven in de fractie van de VVD, waarvan de leden niet onwelwillend staan tegenover dit wetsvoorstel, naar tevredenheid te kunnen beantwoorden. Datzelfde hopen de indieners voor de vragen die zijn gerezen bij de leden van de fractie van het CDA, die het doel van dit wetsvoorstel onderschrijven.

De leden van de fractie van de PvdA zijn blij met dit wetsvoorstel; de leden van de fractie van de ChristenUnie zijn verheugd en de leden van de fractie van de SP zijn gelukkig. De leden van de fractie van D66 delen de wens van de indieners om spoedig een Huis voor klokkenluiders in te richten; de leden van de fractie van de SGP staan eveneens positief

tegenover het voorstel om misstanden te onderzoeken en klokkenluiders beter te beschermen. Het compliment van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren nemen de indieners graag in ontvangst. De vragen die leven bij deze fracties hopen de indieners eveneens naar tevredenheid te kunnen beantwoorden.

De evaluatie van bestaande regelingen voor klokkenluiders en de ervaringen met mensen die misstanden melden leren dat een wettelijke regeling nodig is. De indieners menen dat hier ook een bijzondere verantwoordelijkheid is weggelegd voor de Tweede Kamer. Mensen die ernstige maatschappelijke misstanden melden doen dat niet zozeer uit eigenbelang, maar vooral voor het publieke belang. Als burgers zich op deze manier onderscheiden verdienen ze onze bescherming, tegen ontslag en financiële schade. Als misstanden op deze wijze aan het licht worden gebracht is ook een onderzoek noodzakelijk, waarin de feiten worden gepresenteerd en aanbevelingen worden gedaan. Dit wetsvoorstel wil hierin voorzien.

2. Achtergrond

De leden van de fracties van VVD, PvdA en CDA hebben vragen gesteld over de verhouding tussen het Huis voor klokkenluiders en het instituut van de Nationale ombudsman, waar het Huis organisatorisch wordt ondergebracht. De leden van de fractie van de VVD vragen specifiek in hoeverre deze keuze past binnen de Wet Nationale ombudsman, met name omdat het Huis ook open staat voor meldingen uit de private sector. Deze leden vragen tevens hoe deze keuze past binnen artikel 78a van de Grondwet. De leden van de fracties van VVD en CDA vragen naar de noodzaak voor een regeling in de private sector.

Meldingen van maatschappelijke misstanden worden gedaan bij het Huis voor klokkenluiders. Dat wordt in dit wetsvoorstel organisatorisch ondergebracht bij het instituut van de Nationale ombudsman, maar is een onafhankelijke organisatie, met een eigen wettelijke basis. Het Huis krijgt een eigen hoofd, in de vorm van een substituut-ombudsman. Op grond van de Wet Nationale ombudsman kan de Tweede Kamer een substituut-ombudsman benoemen. Het Huis behandelt misstanden in zowel de publieke als de private sector. Verschillende onderzoekers hebben gepleit voor een betere bescherming van klokkenluiders in de private sector (waaronder: C. Zoon, M. Stuivenberg, H. Nauta en P. Donker van Heel, Evaluatie zelfregulering klokkenluidersprocedures, 2006, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Ook de ervaringen met bekende klokkenluiders laten zien dat maatschappelijke misstanden zich niet beperken tot de publieke sector.

Doel van dit wetsvoorstel is maatschappelijke misstanden aan het licht te brengen, te onderzoeken en op te lossen. Daarbij kunnen klokkenluiders rekenen op bescherming tegen ontslag en inkomensverlies. Gekozen is voor de oprichting van een Huis voor klokkenluiders waar medewerkers terecht kunnen die kennis hebben van een maatschappelijke misstand, over organisaties in zowel de publieke als de private sector. Dat betreft mensen in dienstverband, maar ook mensen met een flexibele aanstelling, stagiaires, aannemers, ZZP'ers en collega's van organisaties waarmee wordt samengewerkt. Daarin wordt middels een nota van wijziging voorzien.

In artikel 78a van de Grondwet is opgenomen dat de Nationale ombudsman onderzoek doet naar gedragingen van bestuursorganen, maar niet in de private sector. Het Huis voor klokkenluiders heeft een eigen wettelijke basis, met eigen onderzoekers en eigen bevoegdheden,

ook voor de private sector. Dat de taken en bevoegdheden van het Huis aan de Nationale ombudsman worden opgedragen, is niet in strijd met de Grondwet. Het vierde lid van artikel 78a Grondwet scheidt de mogelijkheid om bij wet andere taken aan de Nationale ombudsman op te dragen.

Het organisatorisch onderbrengen van het Huis voor klokkenluiders bij de Nationale ombudsman geeft het Huis een grote mate van onafhankelijkheid – de Nationale ombudsman is een Hoog College van Staat. Daarnaast heeft het praktische voordelen. De Nationale ombudsman is een bekende organisatie, waar mensen veel vertrouwen in hebben. Dat blijkt ook uit het feit dat (vermeende) klokkenluiders zich nu al vaak melden bij de Nationale ombudsman. Die heeft op dit moment echter onvoldoende mogelijkheden om maatschappelijke misstanden te onderzoeken en kan klokkenluiders geen rechtsbescherming bieden. Door het Huis organisatorisch onder te brengen bij de Nationale ombudsman beperken we ook de kosten. Het ligt voor de hand dat binnen de organisatie van de Nationale ombudsman een protocol wordt opgesteld over de werkverdeling en samenwerking tussen de betrokken afdelingen.

De leden van de fractie van de VVD constateren dat organisaties met tenminste 50 werknemers een procedure moeten hebben voor een adequate behandeling van misstanden. Zij vragen wat dit betekent voor organisaties met minder dan 50 werknemers.

Het advies van de Raad van State om in dit voorstel een wettelijke verplichting op te nemen voor organisaties om een interne regeling voor klokkenluiders op te stellen is overgenomen. Daarbij is ook de suggestie van de Raad van State overgenomen om aansluiting te zoeken bij de Wet op de ondernemingsraden, die een dergelijke raad verplicht stelt voor organisaties met tenminste 50 werknemers. Melders die werkzaam zijn in een organisatie met minder dan 50 werknemers kunnen zich intern melden bij de verantwoordelijken. Voor dit criterium is gekozen om de gelddruk voor kleine ondernemers te beperken.

De leden van de fracties van VVD, PvdA, SP, D66, ChristenUnie en SGP hebben vragen gesteld over het intern melden van misstanden. De leden van de fractie van de VVD vragen waarom niet is gekozen voor een interne meldingsplicht. De leden van de fractie van de PvdA vragen of niet beter is de werkgever te allen tijde eerst in de gelegenheid te stellen zelf een oplossing te bieden. De leden van de fractie van de SP vragen waarom het Huis voor klokkenluiders als onafhankelijke voorziening niet in de plaats komt van bestaande organisatie-gebonden regelingen. De leden van de fractie van D66 vragen waarom niet is gekozen om het Huis vooral de meest ernstige gevallen te laten onderzoeken. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP hebben begrip voor het feit dat mensen niet eerst intern melden, maar vragen wel of het in beginsel wenselijk is dat mensen dit doen.

Misstanden kunnen het beste binnen een organisatie worden opgelost. Dat is het beste voor de klokkenluider, die een bijdrage kan leveren om de organisatie te verbeteren. Dat is ook het beste voor de organisatie, die op deze manier kan leren van fouten. Als het gaat om grote maatschappelijke misstanden is het voor de samenleving echter belangrijk om te weten dat die ook daadwerkelijk worden aangepakt. Dan is sprake van een publiek belang. Het Huis voor klokkenluiders is bedoeld voor melders van (ernstige) maatschappelijke misstanden die geen vertrouwen hebben in de klokkenluidersregelingen in de eigen organisatie, of die binnen de eigen organisatie geen mogelijkheden zien om veilig een misstand te melden. Er is niet voor gekozen om het eerst intern melden van een misstand wettelijk verplicht te stellen. Daartoe kunnen ook geen formele

criteria worden opgesteld, dit is afhankelijk van de specifieke omstandigheden. In reactie op het advies van de Raad van State hebben de indieners wel een wettelijke verplichting opgenomen voor organisaties om daadwerkelijk een interne regeling voor klokkenluiders op te stellen.

Het is niet bevorderlijk voor de positie van de klokkenluider, noch voor het oplossen van een misstand, als een melder wettelijk wordt gedwongen zich te wenden tot personen of instanties die niet kunnen rekenen op het vertrouwen van de melder, die mogelijk niet onafhankelijk zijn, of zelfs betrokken kunnen zijn bij de misstand. Het Huis voor klokkenluiders zal melders wijzen op de mogelijkheden om een misstand eerst intern te melden. In de meeste gevallen zal dat de voorkeur hebben. Voorwaarde is dat het Huis de melder op diens verzoek kan adviseren en zo nodig begeleiden bij de interne melding. In dat geval kan het Huis ook beoordelen hoe de interne melding verloopt en zo nodig actie ondernemen.

Het Huis voor klokkenluiders gaat zich bezighouden met onderzoek naar ernstige misstanden met grote maatschappelijke risico's. In die zin is het advies van de Raad van State overgenomen. Daarbij zal het Huis zoveel mogelijk samenwerken met bestaande organisaties. Zelfs is mogelijk dat het Huis onder haar verantwoordelijkheid delen van onderzoeken uitbesteed. Wettelijk vastleggen dat het Huis slechts onderzoek kan doen als andere instanties geen onderzoek doen is een onnodige inperking van de bevoegdheden van het Huis, die niet zal bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke misstanden.

Het is als wetgever niet mogelijk te overzien welke vormen van maatschappelijke misstanden zich in de toekomst zullen aandienen en wat daarvan de concrete gevolgen zullen zijn. Het Huis voor klokkenluiders, dat veel ervaring zal opdoen in zaken van klokkenluiders, zal binnen de algemene wettelijke definitie zelf moeten bepalen wanneer in specifieke gevallen sprake is van een ernstige misstand met grote maatschappelijke gevolgen. Voorkomen moet worden dat zich in de toekomst dergelijke misstanden voordoen, maar het Huis zich door een te beperkte wettelijke definitie niet gerechtigd acht een onderzoek in te stellen.

De indieners delen de hoop van de leden van de fractie van de SGP dat de hulp van het Huis voor klokkenluiders slechts zelden zal hoeven worden ingeroepen. De oprichting van het Huis zal mogelijk een positieve en preventieve invloed hebben op de omgang met klokkenluiders en op het lerend vermogen van organisaties. De ervaringen met klokkenluiders leren echter dat het Huis naar verwachting veel meldingen zal krijgen. Dit blijkt ook uit de ervaringen van het tijdelijk Advies- en verwijspunt klokkenluiders. Als mocht blijken dat het Huis slechts zelden hoeft op te treden, is dit wetsvoorstel wat de indieners betreft een groot succes.

De leden van de fracties van VVD en PvdA hebben vragen gesteld over de verhouding tussen het Huis voor klokkenluiders en het Advies- en verwijspunt klokkenluiders.

De Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector (2008) laat zien dat bestaande regelingen voor klokkenluiders niet goed werken. Het Zwartboek Klokkenluiders (2012) van de Expertgroep Klokkenluiders bevestigt dat. Daarom heeft de Tweede Kamer het initiatief genomen voor een Huis voor klokkenluiders, met een eigen wettelijke basis, rechtsbescherming voor klokkenluiders en bevoegdheden om misstanden te onderzoeken. Het Advies- en verwijspunt klokkenluiders is een tijdelijke voorziening. Die tijdelijkheid is mede ingegeven door dit wetsvoorstel.

Het adviespunt adviseert en ondersteunt klokkenluiders bij de stappen die zij kunnen zetten. Het heeft geen wettelijke basis, kan klokkenluiders geen rechtsbescherming bieden en doet ook geen onderzoek naar maatschappelijke misstanden. Daarmee komt het niet tegemoet aan de voorwaarden zoals die zijn geformuleerd in de Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector. Het ligt voor de hand dat het tijdelijke Advies- en verwijspunt klokkenluiders na oprichting van een Huis voor klokkenluiders wordt opgeheven. Over het behoud van de kennis en kunde die in het adviespunt zijn opgedaan en over de besteding van de gelden die met het adviespunt zijn gemoeid besluit de minister.

De leden van de fracties van CDA en Partij voor de Dieren hebben vragen gesteld over klokkenluiders en de bestuurlijke cultuur. De leden van de fractie van het CDA vragen specifiek op welke wijze het Huis voor klokkenluiders kan bijdragen aan noodzakelijke cultuurverandering in de omgang met klokkenluiders. Zij vragen ook of hier niet in de eerste plaats een verantwoordelijkheid ligt voor werkgevers en werknemers.

Problemen met klokkenluiders zijn in de eerste en in de laatste plaats een probleem van bestuurlijke cultuur. Een organisatie die problemen wil aanpakken en wil leren van fouten zal waarschijnlijk weinig moeite hebben met mensen die misstanden melden. De verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke cultuur ligt primair bij het bestuur van die organisatie. Als sprake is van een maatschappelijke misstand, is er behalve een belang van de organisatie ook een belang voor de samenleving. Dit wetsvoorstel heeft tot doel dit publieke belang beter te borgen.

Het bestaan van het Huis voor klokkenluiders zal ook invloed hebben op de ontwikkeling van een meer lerende bestuurlijke cultuur in organisaties. Het Huis kan organisaties adviseren over de omgang met klokkenluiders en ook beoordelen hoe succesvol interne regelingen zijn. Bovendien zal alleen al het bestaan van het Huis er mogelijk toe leiden dat organisaties zorgvuldiger omgaan met melders van misstanden. In ieder geval zal het werk van het Huis leiden tot meer aandacht voor de omgang met misstanden, zowel bij melders als bij verantwoordelijken. Ook zal het Huis de omgang van de Tweede Kamer met klokkenluiders kunnen verbeteren, bijvoorbeeld door de jaarlijkse rapportage.

De indieners kunnen van harte instemmen met de opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren dat het Huis voor klokkenluiders niet alleen tot doel heeft klokkenluiders te beschermen en maatschappelijke misstanden te onderzoeken, maar ook om het vertrouwen van burgers in de samenleving te vergroten. Mensen die maatschappelijke misstanden melden doen hun burgerplicht en verdienen daarvoor waardering en steun. Daarom hebben de indieners ook het initiatief genomen tot dit wetsvoorstel, omdat zij hier ook een verantwoordelijkheid zien voor de Tweede Kamer.

De leden van de fracties van VVD en D66 hebben vragen gesteld over de verhouding tussen het Huis voor klokkenluiders en respectievelijk de Commissie Integriteit Overheid (CIO) en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO).

Uit de Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector (2008) bleek dat klokkenluiders bijzonder weinig vertrouwen hebben in de Commissie Integriteit Overheid (CIO) en deze commissie geen rol zou kunnen spelen bij het beschermen van klokkenluiders of het onderzoeken van maatschappelijke misstanden. Op 1 oktober 2012, zo stellen de indieners in reactie op een vraag van de leden van de fractie van de VVD, is de CIO opgeheven en opgegaan in de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO).

Deze OIO houdt zich bezig met de integriteit in het openbaar bestuur en doet ook onderzoek naar problemen met fraude en misbruik in de publieke sector. Het werkterrein van deze raad beslaat slechts een deel van de maatschappelijke misstanden in slechts een deel van de samenleving. Bovendien kan deze raad niet de wettelijke rechtszekerheid bieden en heeft deze raad evenmin de wettelijke onderzoeksbevoegdheden waar de onderzoekers in de evaluatie van 2008 voor pleitten en die in dit voorstel worden toegekend aan het Huis voor klokkenluiders. De indieners spreken zich in dit wetsvoorstel niet uit over de toekomst van de OIO, maar laten het oordeel over aan de verantwoordelijke minister.

De leden van de fractie van de SP hebben vragen gesteld over de verhouding tussen het Huis voor klokkenluiders en de Expertgroep Klokkenluiders.

De Expertgroep Klokkenluiders is een unieke organisatie, omdat het niet alleen een organisatie is «voor» klokkenluiders, maar ook «van» klokkenluiders. Noch nationaal, noch internationaal kennen de indieners een organisatie die op deze bijzondere wijze kennis en kunde heeft opgedaan, die zo dicht staat bij de ervaringswereld van klokkenluiders en melders van misstanden zoveel praktische ondersteuning biedt. De afgelopen jaren heeft de expertgroep veel klokkenluiders bijgestaan, in procedurele, in juridisch, maar ook in psychologische zin. Ook treedt deze organisatie op namens klokkenluiders en adviseert zij organisaties hoe om te gaan met meldingen van misstanden.

Het Huis voor klokkenluiders is een onafhankelijke organisatie. De indieners hebben er voor gekozen de wettelijke, organisatorische en financiële voorwaarden te regelen, maar het Huis verder zo veel mogelijk de vrijheid te geven zichzelf in te richten. Het ligt echter voor de hand dat het Huis gebruik maakt van bestaande kennis en kunde en zeker een beroep zal doen op ervaringsdeskundigen, waaronder bestaande klokkenluiders. Het ligt voor de hand dat de Expertgroep Klokkenluiders hierin een rol zal spelen.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de reactie op dit wetsvoorstel van werkgeversvereniging VNO/NCW.

VNO/NCW staat tot op heden vrij kritisch tegenover de oprichting van een Huis voor klokkenluiders. De organisatie van werkgevers lijkt problemen met klokkenluiders vooral te zien als een arbeidsconflict. Dan is van belang dat een werknemer in overleg treedt met de werkgever. De werknemer kan ook naar een vakbond of naar de rechter. Veel klokkenluiders krijgen uiteindelijk te maken met een arbeidsconflict, maar dan als gevolg van het melden van een maatschappelijke misstand. Een dergelijke misstand overstijgt de belangen van werkgevers en raakt het publieke belang.

VNO/NCW heeft ook een aantal inhoudelijke opmerkingen, bijvoorbeeld over het onderbrengen van het Huis voor klokkenluiders bij het instituut van de Nationale ombudsman. Hiervoor verwijzen de indieners naar de antwoorden op vragen van de fracties van VVD, PvdA en CDA. Deze werkgeversorganisatie heeft ook vragen over de geheimhouding van informatie en over de verhouding tot bestaande controlerende instanties. Daar zullen de indieners later op ingaan, bij de vragen die door verschillende fracties over deze onderwerpen zijn gesteld. Het vooronderzoek en de onderliggende stukken van het onderzoek worden niet openbaar gemaakt. Het Huis zal waar mogelijk samenwerken met andere organisaties.

VNO/NCW heeft ook vragen over de zorgvuldigheid van de procedure. Om die zorgvuldigheid te verzekeren is gekozen voor een wettelijke regeling, waarin de rechtszekerheid voor melders van maatschappelijke misstanden en de bevoegdheden van het Huis voor klokkenluiders worden vastgelegd. Dit voorstel biedt helderheid over de omgang met melders van misstanden, het Huis voor klokkenluiders onderzoekt of daadwerkelijk sprake is van een ernstige maatschappelijke misstand en bedrijven worden nadrukkelijk bij het onderzoek betrokken. Die helderheid is ook in het voordeel van werkgevers.

3. Voorgeschiedenis

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een vergelijking van dit voorstel voor een Huis voor klokkenluiders met voorzieningen voor bescherming van klokkenluiders in Groot-Brittannië, in het bijzonder de mogelijkheid van melders om zich te wenden tot «prescribed persons».

Het functioneren van regelingen voor de bescherming van klokkenluiders in Groot-Brittannië is onder meer beschreven in de Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector. Doel van de wettelijke regeling is hier vooral bescherming van de klokkenluider, zowel in de publieke als de private sector. Melders kunnen zich laten adviseren door een onafhankelijk instituut (Public Concern at Work), die ook juridisch advies kan geven. Extern melden kan bij verschillende organen, waaronder toezichthouders. Het Huis voor klokkenluiders kent een andere opzet. Het is een uniek instituut – ook internationaal. Het krijgt wettelijke bevoegdheden om klokkenluiders arbeidsrechtelijk te beschermen en misstanden daadwerkelijk te onderzoeken.

Van de ervaringen in Groot-Brittannië kunnen we leren dat snel duidelijk moet worden of echt sprake is van een maatschappelijke misstand, of toch sprake blijkt van een arbeidsconflict. Wat we ook kunnen leren is dat melders verstikt kunnen raken in langdurige juridische procedures, die diep ingrijpen in het leven van mensen – ervaringen die we ook in ons land hebben opgedaan. In dit wetsvoorstel wordt in een vooronderzoek snel duidelijk of sprake is van een maatschappelijke misstand. Vervolgens doet het Huis voor klokkenluiders een feitenonderzoek, waardoor melders geen juridische procedures hoeven te voeren. Door de wettelijke arbeidsrechtelijke bescherming hoeven verzoekers ook geen procedures te voeren voor behoud van werk of inkomen.

4. Het Huis voor klokkenluiders

De leden van de fracties van PvdA en D66 vragen wie zich allemaal kunnen melden bij het Huis voor klokkenluiders. De leden van de fractie van de PvdA vragen of – behalve werknemers – ook oud-werknemers, ondernemers, consumenten of studenten die in een organisatie maatschappelijke misstanden aantreffen zich kunnen melden. De leden van de fractie van D66 vragen of dit ook geldt voor tijdelijke of extern ingehuurde krachten, zzp'ers en uitzendkrachten. Deze leden vragen voorts waarom niet wordt aangesloten bij het criterium zoals gehanteerd door het tijdelijk Advies- en verwijspunt klokkenluiders.

Het Huis voor klokkenluiders staat open voor medewerkers die kennis hebben van een ernstige maatschappelijke misstand. Dat betreft mensen in dienstverband, maar ook mensen met een flexibele aanstelling, stagiaires, aannemers, ZZP'ers en collega's van organisaties waarmee wordt samengewerkt. Ook een tijdelijke aanstelling valt onder de arbeidsrechtelijke bescherming zoals die in dit wetsvoorstel is geregeld, gedurende de tijd van de aanstelling. Het criterium van het tijdelijk

Adviespunt, waarin is vastgelegd dat iedereen zich kan melden die door zijn werkzaamheden kennis heeft gekregen van een mogelijke misstand, nemen de indieners graag over.

5. Het onderzoek

De leden van de fractie van de VVD constateren dat het vooronderzoek niet openbaar wordt gemaakt. Zij vragen of deze niet-openbaarheid wordt beschermd door afspraken over vertrouwelijkheid en welke sancties eventueel zijn getroffen.

Het voorstel van de Raad van State om de resultaten van het vooronderzoek niet openbaar te maken is overgenomen. Als niet sprake blijkt van een maatschappelijke misstand, dient openbaarmaking geen publiek belang. Als wel sprake lijkt van een maatschappelijke misstand, zou openbaarmaking het feitenonderzoek kunnen bemoeilijken. Het Huis voor klokkenluiders zal de resultaten van het vooronderzoek niet openbaar maken. De verzoeker zou de vertrouwelijkheid kunnen doorbreken, maar dat is niet waarschijnlijk. Als niet sprake blijkt van een maatschappelijke misstand, is verbreken van de vertrouwelijkheid voor een verzoeker niet aantrekkelijk, omdat deze geen zaak heeft. Bovendien zou dit handelen voor de verzoeker nadelig kunnen uitpakken in een nadere procedure over een arbeidsconflict. Als wel sprake lijkt van een maatschappelijke misstand is het verbreken van de vertrouwelijkheid evenmin aantrekkelijk, omdat dit niet dienstig is aan het feitenonderzoek. Het Huis heeft ook hier een taak om de verzoeker goed te begeleiden.

De leden van de fracties van VVD, PvdA en SGP hebben vragen gesteld over de verhouding tussen het onderzoek door het Huis voor klokkenluiders en een mogelijk onderzoek door het Openbaar Ministerie. De leden van de fractie van de VVD constateren terecht dat het Huis geen oordeel geeft over de schuld aan een strafbaar feit. Het Openbaar Ministerie bepaalt of het onderzoek van het Huis aanleiding geeft voor een strafrechtelijk onderzoek. Deze leden vragen hoe het Openbaar Ministerie bij een onderzoek betrokken raakt en in hoeverre dit wettelijk wordt geregeld. Tevens vragen deze leden hoe voorkomen wordt dat onderzoek door het Huis mogelijk leidt tot schade in een strafrechtelijk vooronderzoek. De leden van de fractie van de PvdA vragen specifiek op welk moment tijdens een strafrechtelijke procedure het Huis zal besluiten om een onderzoek niet aan te vangen of te staken. Tevens vragen zij hoe de verplichting van een werknemer (ambtenaar) om aangifte te doen van misdrijven (zoals omschreven in artikel 162, lid 1, Wetboek van Strafrecht) zich verhoudt tot het melden bij het Huis en het doen van onderzoek door het Huis. Deze leden vragen ten slotte of een werknemer, in het geval een onderzoek door het Huis vanwege een strafrechtelijke procedure wordt gestaakt, nog een beroep kan doen op ontslagbescherming. De leden van de fractie van de SGP vragen of bewust een onderscheid is gemaakt tussen de strafrechter en andere rechters. Deze leden vragen tevens hoe voorkomen wordt dat de uitspraak van de strafrechter en de conclusies van het Huis zodanig uiteenlopen dat dit voor betrokkenen onbevredigend moet zijn.

Het Huis voor klokkenluiders doet een feitenonderzoek. Doel van dit onderzoek is lering trekken. Gekeken wordt hoe een misstand is ontstaan, ook worden aanbevelingen gedaan hoe een misstand kan worden weggenomen. Het Openbaar Ministerie doet een strafrechtelijk onderzoek. Doel van dit onderzoek is beantwoording van de schuldvraag. Gekeken wordt of de wet is overtreden en hoe dit kan worden bewezen. Beide soorten van onderzoeken gaan uit van een heel andere houding: in een feitenonderzoek door het Huis moeten betrokkenen vrijuit kunnen spreken, in het strafonderzoek door het Openbaar Ministerie hoeven

verdachten niet mee te werken aan hun eigen veroordeling – een verdachte heeft het recht om te zwijgen.

Een vergelijking met de Onderzoeksraad voor Veiligheid, dat onderzoek doet naar de oorzaken van voorvallen, is hierbij instructief. De Onderzoeksraad kan bij een voorval direct een onderzoek instellen, ongeacht het feit of het Openbaar Ministerie een onderzoek is gestart. Om een goede samenwerking te verzekeren en mogelijke problemen te voorkomen hebben de Onderzoeksraad en het Openbaar Ministerie een «Afstemmingsprotocol» opgesteld. Daarin zijn procedures opgenomen over het leggen van contact, het doen van aangifte van een strafbaar feit en het uitwisselen van informatie. Tevens is vastgelegd dat het onderzoek door de Onderzoeksraad niet kan worden gebruikt als bewijsstuk in een rechtszaak – het Openbaar Ministerie kan wel gebruik maken van de informatie, maar moet met eigen bewijs komen – en dat onderzoekers van de Onderzoeksraad niet kunnen worden opgeroepen als getuige.

De indieners zijn tegemoetgekomen aan het advies van de Raad van State dat het Huis voor klokkenluiders geen onderzoek doet als een strafrechtelijk onderzoek is gestart. In het wetsvoorstel is geregeld dat het Huis geen onderzoek start als een procedure bij de strafrechter aanhangig is of een beroep openstaat. Dat is in afwijking van de praktijk zoals die geldt voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De indieners voorzien met de Raad van State dat in het geval van een onderzoek naar een ernstige maatschappelijke misstand, tegelijk met een strafrechtelijk onderzoek door het Openbaar Ministerie, verwarring kan ontstaan bij betrokkenen. Het Huis behoudt altijd de mogelijkheid om daarna nog aanvullend onderzoek te doen, zoals ook de Raad stelt. Het onderzoek van het Huis kan ook aanleiding zijn voor het Openbaar Ministerie om een strafrechtelijk onderzoek te starten.

Het ligt voor de hand dat het Huis voor klokkenluiders een «Afstemmingsprotocol» zal opstellen met het Openbaar Ministerie. Daarin dienen afspraken te worden gemaakt over het leggen van contact, het doen van aangifte van een strafbaar feit en het uitwisselen van informatie. Tevens dient te worden afgesproken dat het onderzoek door het Huis niet kan worden gebruikt als bewijsstuk in een rechtszaak – het Openbaar Ministerie kan wel gebruik maken van de informatie, maar moet met eigen bewijs komen – en dat onderzoekers van het Huis niet kunnen worden opgeroepen als getuige.

Voorafgaand aan het feitenonderzoek doet het Huis voor klokkenluiders een vooronderzoek, waarin duidelijk moet worden of werkelijk sprake is van een ernstige maatschappelijke misstand. Tijdens dit vooronderzoek kan een verzoeker aanspraak maken op arbeidsrechtelijke bescherming. Dat geldt ook voor de duur van het feitenonderzoek. Voorkomen moet worden dat een klokkenluider gedurende het onderzoek in financiële problemen komt als gevolg van het melden van een misstand. Als de aanvang van het feitenonderzoek wordt uitgesteld door een onderzoek door het Openbaar Ministerie, moet de verzoeker nog steeds beroep kunnen doen op ontslagbescherming. De Raad van State achtte het noodzakelijk om het onderzoek door het Huis te staken als het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek start. De indieners menen met de Raad van State dat onderzoek door het Huis niet hoeft te worden gestaakt voor civiele of bestuursrechtelijke procedures.

De leden van de fracties van PvdA en Partij voor de Dieren hebben vragen gesteld over de anonimiteit van klokkenluiders. De leden van de PvdA wijzen op het belang van anonimiteit van de melder, maar menen dat het in de praktijk moeilijk zal zijn deze anonimiteit te garanderen. Deze leden

wijzen in het bijzonder op het geval dat een werkgever een werknemer zou willen ontslaan, terwijl deze niet weet dat deze in verband met het melden van een misstand ontslagbescherming geniet.

Het advies van de Raad van State om de naam van de verzoeker niet openbaar te maken als deze daar geen toestemming voor geeft is overgenomen. Daarmee is ook tegemoetgekomen aan een bezwaar uit de Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector, waaruit blijkt dat gebrek aan anonimiteit een reden kan zijn om een maatschappelijke misstand niet te melden. Als een verzoeker wel toestemming geeft om zijn of haar naam bekend te maken kan deze een beroep doen op arbeidsrechtelijke bescherming. Op het moment dat een werkgever een werknemer wil ontslaan terwijl het Huis voor klokkenluiders een onderzoek uitvoert, zal de anonimiteit van de verzoeker worden verbroken. Een verzoeker kan vervolgens niet worden ontslagen als gevolg van het onderzoek door het Huis.

De ontslagbescherming is niet onvoorwaardelijk. In dit wetsvoorstel wordt verwezen naar situaties waarin de opzegverboden niet gelden (artikel 23). Enkele voorbeelden zijn dronkenschap, bedrog, diefstal, verduistering, mishandeling, beledigingen, bedreigingen en het hardnekkig niet voldoen aan redelijke bevelen en opdrachten. Als een ontslag op deze gronden is gerechtvaardigd zal de ontslagbescherming niet gelden.

De leden van de fracties van VVD, CDA en SGP hebben vragen gesteld over de verhouding tussen het onderzoek door het Huis voor klokkenluiders en het optreden van inspecties en toezichthouders. De leden van de fractie van het CDA vragen specifiek waarom is gekozen voor een nieuw Huis voor klokkenluiders en niet is gekozen voor aanvullende bevoegdheden voor inspecties en toezichthouders. De leden van de fractie van de SGP vragen of optreden door het Huis in dit verband moet worden gezien als «een uiterst middel».

De Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector laat zien dat bestaande regelingen niet voldoende bijdragen aan de bescherming van klokkenluiders en slechts in beperkte mate het intern melden en opsporen van misstanden bevorderen. Dat geldt ook voor bestaande toezichthouders en inspecties. Dit wordt bevestigd in het Zwartboek Klokkenluiders (2012), dat is gebaseerd op recente ervaringen van klokkenluiders. Toezichthouders en inspecties hebben een belangrijke taak om het ontstaan van maatschappelijke misstanden te voorkomen. Het Huis voor klokkenluiders heeft tot taak melders te beschermen en bestaande misstanden te onderzoeken. Deze taken passen niet goed bij het houden van toezicht. Het toekennen van arbeidsrechtelijke bescherming aan toezichthouders en inspecties is eveneens problematisch.

Een vergelijking met de Onderzoeksraad voor Veiligheid, dat onderzoek doet naar de oorzaken van voorvallen, is hierbij instructief. Om een goede samenwerking te verzekeren en mogelijke problemen te voorkomen hebben de Onderzoeksraad en de Inspectieraad een «Afstemmingsprotocol» opgesteld. Het ligt voor de hand dat het Huis voor klokkenluiders – in navolging van de Onderzoeksraad – een «Afstemmingsprotocol» zal opstellen met de Inspectieraad. Het ligt daarbij ook voor de hand dat het Huis zo veel als mogelijk informatie en deskundigheid uitwisselt met andere organisaties.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het, in verband met de vertrouwelijkheid, is gesteld met het verschoningsrecht voor het Huis.

De indieners zijn het eens met de leden van de fractie van D66 dat de leden de medewerkers van het Huis voor klokkenluiders, waaronder ook de onderzoekers, een wettelijk verschoningsrecht moeten hebben. Dit is al wettelijk geregeld. Op grond van artikel 165 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kunnen zij die tot geheimhouding verplicht zijn uit hoofde van hun ambt, beroep of betrekking omtrent hetgeen hun in die hoedanigheid is toevertrouwd, zich verschonen van de verplichting een getuigenis af te leggen. Voor het bestuursrecht is dit geregeld in artikel 8:33 AWB.

De leden van de fractie van de SGP vinden het een goede zaak dat eerst een vooronderzoek wordt gedaan. Zij vragen in hoeverre organisaties verplicht zijn mee te werken aan dit vooronderzoek en of hierbij onderscheid wordt gemaakt tussen een overheidsinstantie of een particulier bedrijf. Tevens vragen deze leden in hoeveel gevallen naar verwachting sprake zal zijn van een dergelijk vooronderzoek.

Bij elke melding waarbij niet op voorhand duidelijk is of het gaat om een maatschappelijke misstand, of om een arbeidsconflict, kan het Huis voor klokkenluiders overgaan tot een vooronderzoek. Organisaties zijn verplicht mee te werken aan onderzoeken van het Huis. Daarbij maakt het niet uit of het gaat om een melding uit de publieke of de private sector, in beide gevallen dient het onderzoek een publiek belang. In het vooronderzoek wordt slechts in zoverre aandacht besteed aan de inhoudelijke kant van de vermeende misstand als noodzakelijk is om te achterhalen of daadwerkelijk sprake is van een ernstige maatschappelijke misstand. Daartoe zal het Huis de nodige expertise moeten ontwikkelen, waarbij ook gebruik kan worden gemaakt van bestaande instanties en van ervaringsdeskundigen.

De leden van de fractie van de SGP ontvangen graag inzicht in het soort ervaringsdeskundigen waarop het Huis voor klokkenluiders een beroep kan doen.

Ervaringsdeskundig zijn in ieder geval bestaande klokkenluiders, die zelf ervaring hebben met het melden van maatschappelijke misstanden. Klokkenluiders hebben zich ook verenigd, bijvoorbeeld in de Expertgroep Klokkenluiders. Het Huis voor klokkenluiders kan gedurende het onderzoek mensen horen. Daartoe kan ook een beroep worden gedaan op (voormalige) collega's binnen een organisatie, zoals de leden van de SGP opmerken.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of het vooronderzoek bewaard of vernietigd wordt en wie toegang heeft tot het materiaal.

Het vooronderzoek zal door het Huis voor klokkenluiders niet openbaar worden gemaakt. Daarmee komen de indieners tegemoet aan een advies van de Raad van State. Ook de onderliggende stukken van het feitenonderzoek worden niet openbaar gemaakt. Op deze wijze wordt verzekerd dat betrokkenen geen belemmeringen voelen om informatie te delen en lering kan worden getrokken. In het wetsvoorstel is geregeld dat het Huis een concept van het rapport, met daarin de bevindingen en het oordeel, zendt aan onder andere de werkgever. Het definitieve rapport is openbaar.

Het feitenonderzoek is niet opvraagbaar in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur. Deze Wob is niet van toepassing op de Nationale ombudsman – en dus ook niet op het Huis. Doel van het onderzoek is lering trekken. Het Huis moet daartoe kennis en kunde opbouwen en kunnen teruggrijpen op ervaringen uit het verleden. Vernietiging van het materiaal is vanuit dit oogpunt dan ook niet

wenselijk. Daarbij is de bewaarplicht volgens de Archiefwet van toepassing.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen tevens welke beroepsmogelijkheden een melder heeft als het Huis voor klokkenluiders besluit niet over te gaan tot een feitenonderzoek.

Het Huis voor klokkenluiders is een voorziening. Het heeft tot doel klokkenluiders te beschermen en maatschappelijke misstanden te onderzoeken. Een onderzoeker door het Huis is geen recht: een verzoeker kan het Huis niet opdragen een onderzoek te doen. Tegen een besluit van het Huis om geen onderzoek in te stellen is daarom geen beroep mogelijk. Een discussie over de vraag of het Huis wel of niet terecht besluit tot een onderzoek is alleen mogelijk op basis van het vooronderzoek. Besloten is om dit vooronderzoek niet openbaar te maken, op advies van de Raad van State en in lijn met de Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector. Dit is voornamelijk gedaan ter bescherming van de verzoeker.

6. De rechtsbescherming

De leden van de fracties van VVD, PvdA, CDA en Partij voor de Dieren constateren dat de melder «te goeder trouw» moeten zijn en «naar behoren» moet melden. Tevens constateren zij dat de melder «zuivere motieven» moeten hebben. De leden van deze fracties hebben behoefte aan een nadere duiding van deze begrippen. De leden van de fractie van de VVD vragen specifiek of de ontslagbescherming onbeperkt is. De leden van de fractie van de PvdA vragen specifiek hoe misbruik van de ontslagbescherming kan worden voorkomen.

Voor werknemers met een arbeidsconflict zou het in theorie mogelijk zijn om een melding te doen bij het Huis voor klokkenluiders, in de hoop dat zij gebruik kunnen maken van de arbeidsrechtelijke bescherming. Daarom is wettelijk vastgelegd dat het Huis voor klokkenluiders een vooronderzoek doet, om te bepalen of daadwerkelijk sprake is van een ernstige maatschappelijke misstand. Daartoe is in de wet een aantal criteria opgenomen (artikel 1). De definitie van «misstand» in dit wetsvoorstel is gebaseerd op die van de voorbeeldprocedure van de Stichting van de Arbeid en de definitie opgenomen in het «Besluit melden van een vermoeden van misstand bij Rijk en Politie».

Melding kan worden gedaan van een maatschappelijke misstand bij schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid van personen, aantasting van het milieu of het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten. Daarbij moet ook worden gedacht aan ernstige schendingen van de integriteit, zoals fraude en corruptie, zowel bij de overheid als bij particuliere organisaties. Het is uiteindelijk aan het oordeel van het Huis voor klokkenluiders om aan te geven of een specifieke melding voldoet aan deze algemene criteria.

Heel specifiek en uitputtend aangeven wanneer wel of niet sprake is van een ernstige maatschappelijke misstand is niet aan de wetgever. Dat is juist onderwerp van het vooronderzoek door het Huis voor klokkenluiders. Dat moet voorkomen dat ten onrechte een onderzoek wordt gestart naar een misstand, terwijl in werkelijkheid sprake is van een arbeidsconflict. Voor het Huis moet aannemelijk zijn dat sprake is van een ernstige maatschappelijke misstand. Het feitenonderzoek moet uitwijzen of dat ook daadwerkelijk het geval is.

Een melding van een (ernstige) maatschappelijke misstand kan leiden tot een arbeidsconflict. Dit conflict is het gevolg van een melding van een maatschappelijke misstand – en niet andersom. Daarom is in dit voorstel de mogelijkheid opgenomen van arbeidsrechtelijke bescherming. Als een werknemer doelbewust misbruik zou willen maken van die bescherming, zal voor het Huis voor klokkenluider snel duidelijk zijn dat niet sprake is van een ernstige maatschappelijke misstand, maar van een arbeidsconflict. In dat geval zal de melder geen gebruik kunnen maken van de mogelijkheid van ontslagbescherming.

De ontslagbescherming is niet onvoorwaardelijk. In dit voorstel wordt verwezen naar situaties waarin de opzegverboden niet gelden (artikel 23). Enkele voorbeelden zijn dronkenschap, bedrog, diefstal, verduistering, mishandeling, beledigingen, bedreigingen en het hardnekkig niet voldoen aan redelijke bevelen en opdrachten. Als een ontslag op deze gronden gerechtvaardigd is, zal de ontslagbescherming niet gelden.

De begrippen «naar behoren» en «te goeder trouw» worden gehanteerd in het Burgerlijk Wetboek, maar worden ook hier niet nader gedefinieerd. Het is aan de rechter om te bepalen of hiervan sprake is, aan de hand van de omstandigheden van het geval. In dit voorstel is het aan het Huis voor klokkenluiders om te beoordelen of een melder «te goeder trouw» is en «naar behoren» wordt gemeld. Het begrip «te goeder trouw» wordt nader uitgewerkt in artikel 3:11 van het Burgerlijk Wetboek. Het wordt tevens gebruikt in de Ambtenarenwet. Het hebben van «zuivere motieven» is onderwerp van het vooronderzoek door het Huis voor klokkenluiders. Daarbij wordt ook bekeken of de melder misbruik wil maken van de arbeidsrechtelijke bescherming die een onderzoek door het Huis kan bieden.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom mensen die een misstand melden bij het Huis voor klokkenluiders wel aanspraak kunnen maken op rechtsbescherming, maar mensen die een misstand melden bij een toezichthouder of inspectie niet.

In dit voorstel wordt een Huis voor klokkenluiders opgericht, met een eigen wettelijke basis, die klokkenluiders arbeidsrechtelijke bescherming kan bieden en bevoegdheden heeft om onderzoek te doen naar ernstige maatschappelijke misstanden. Bescherming tegen benadeling en ontslag kan alleen als hiervoor een wettelijke regeling wordt getroffen. De suggestie om alle toezichthoudende instanties en inspecties waar burgers misstanden zouden kunnen melden deze wettelijke bevoegdheden te geven lijkt de indieners niet aantrekkelijk en ook niet uitvoerbaar.

De leden van de fractie van het CDA vragen waar een klokkenluider terecht kan bij onbehoorlijke gedragingen van de Ombudsman of het Huis voor klokkenluiders.

Burgers die kennis hebben van een (ernstige) maatschappelijke misstand bij het instituut van de Nationale ombudsman kunnen terecht bij het Huis voor klokkenluiders. Dit Huis is onafhankelijk en heeft een eigen wettelijke basis. Het Huis zal waarschijnlijk niet vallen onder de wettelijke verplichting om een interne regeling voor klokkenluiders in te stellen (ten minste 50 werknemers), maar de indieners gaan ervan uit dat het Huis dit toch zal doen. Burgers die kennis hebben van een misstand bij het Huis voor klokkenluiders zouden dit kunnen melden bij de Tweede Kamer. Het Huis wordt opgericht op initiatief van de Tweede Kamer en doet ook verslag van haar werkzaamheden aan de Tweede Kamer. Die kan ook besluiten om in te grijpen als er aanwijzingen zijn van misstanden bij het Huis.

7. Het Fonds voor klokkenluiders

De leden van de fractie van de VVD constateren dat behalve een Huis voor klokkenluiders ook een Fonds voor klokkenluiders wordt opgericht. Deze leden vragen naar de verhouding tussen het Huis en het Fonds.

Deze wet heeft tot doel de voorwaarden voor het melden van maatschappelijke misstanden te verbeteren, door onderzoek naar misstanden mogelijk te maken en melders van misstanden beter te beschermen. Daartoe wordt een Huis voor klokkenluiders opgericht. Dit Huis kan voorkomen dat melders van misstanden in financiële problemen komen, doordat het klokkenluiders begeleidt en arbeidsrechtelijke bescherming kan bieden. Ook kan worden voorkomen dat klokkenluiders verstrikt raken in juridische procedures. De angst voor financiële problemen blijkt echter voor veel klokkenluiders een reden om ernstige maatschappelijke misstanden niet te melden. Het Fonds voor klokkenluiders is een extra en uiterst vangnet om mensen het vertrouwen te geven dat zij met een gerust hart misstanden kunnen melden.

Het Fonds voor klokkenluiders heeft een ondersteunende functie, daarom is het niet vermeld in de citeertitel van dit wetsvoorstel. Het Fonds is onafhankelijk, daarom is gekozen voor de vorm van zelfstandig bestuursorgaan, in vormgeving vergelijkbaar met het Schadefonds geweldsmisdrijven. Een klokkenluider kan een verzoek indienen bij het Fonds. Dat beslist vervolgens zelf over de toekenning van vergoedingen. Daartoe is in de wet wel een aantal criteria opgenomen.

De leden van de fracties van VVD, D66 en Partij voor de Dieren vragen een nadere toelichting naar de criteria op basis waarvan het Fonds voor klokkenluiders een uitkering zal verstrekken. De leden van de fractie van de VVD vragen specifiek wanneer sprake is van een «schrijnend geval». De leden van de fractie van D66 vragen specifiek waarom is gekozen voor een draagkrachtafhankelijke regeling. Tevens vragen deze leden naar het gevaar dat een potentiële klokkenluiders om financiële redenen een misstand niet zal melden. De leden van de Partij voor de Dieren vragen specifiek naar het risico van inkomensschade. Deze leden vragen tevens naar de mogelijkheid van een voorschotregeling.

Uitkeringen door het Fonds voor klokkenluiders hebben een aanvullend karakter. Financiële ondersteuning wordt alleen gegeven als niet op andere wijze in de kosten kan worden voorzien. Daartoe is in de wet een aantal criteria opgenomen (artikelen 19 en 20). Zo mag een aanvrager niet zelf schuld dragen aan de kosten, kan deze niet in redelijkheid zelf de kosten dragen en kunnen de kosten niet elders worden verhaald. Het is aan het Fonds om te bepalen of een specifieke aanvraag voldoet aan de algemene criteria. Het lijkt de indieners goed om een aantal jaren ervaring op te doen en in de evaluatie te bezien of nadere regels wenselijk zijn.

Het is voor de wetgever niet mogelijk om op voorhand aan te geven wanneer sprake is van een «schrijnend geval». Het doel van het Fonds voor klokkenluiders is te voorkomen dat melders van een ernstige maatschappelijke misstanden in financiële problemen komen. Als een aanvrager niet aan de gestelde criteria voldoet, maar om onvoorziene redenen toch in financiële problemen komt, kan het Fonds besluiten om alsnog een voorschot of vergoeding toe te kennen.

Het Huis voor klokkenluiders biedt melders van een (ernstige) maatschappelijke misstand arbeidsrechtelijke bescherming. Gedurende het (voor)onderzoek en een jaar na afronding van het feitenonderzoek kan een klokkenluider niet worden ontslagen als gevolg van zijn melding. Op deze

manier wordt voorkomen dat een klokkenluider inkomensschade leidt. Daarom is ook niet de verwachting dat klokkenluiders voor inkomensschade een beroep zullen doen op het Fonds voor klokkenluiders. Als het verhalen van kosten groot tijdverlies met zich zou meebrengen, of de aanvrager zou dwingen tot het maken van hoge kosten, kan het Fonds besluiten alsnog een uitkering te doen. Het Fonds kan namens de aanvrager ook verhaal nemen op kosten of schade waarvoor anderen aansprakelijk zijn.

8. Uitvoering

De leden van de fracties van VVD en SGP hebben vragen gesteld over de expertise en deskundigheid van de leden van het Huis voor klokkenluiders en de leden van het Fonds voor klokkenluiders.

Het is aan de wetgever om aan te geven dat in het Huis voor klokkenluiders voldoende deskundigheid aanwezig dient te zijn. Het is niet aan de wetgever om concreet vast te leggen welke die deskundigheden precies zijn. Het ligt voor de hand dat het Huis voldoende juridische kennis heeft, voldoende mogelijkheden heeft om onderzoek te doen en voldoende voeling heeft voor de omgang met klokkenluiders. Van het hoofd van het Huis mag specifiek worden verwacht dat deze voldoende onafhankelijk is, voldoende organisatorisch vermogen heeft en ook naar buiten toe het Huis een herkenbaar gezicht kan geven.

Het Huis voor klokkenluiders kan samenwerken met bestaande organisaties. Het Huis zal per kennisgebied technische en andere specialisten inschakelen. Het Huis kan zelfs besluiten om – onder haar verantwoordelijkheid – delen van onderzoeken uit te besteden. Het Huis zal ook kennis en kunde moeten opbouwen. De leden van het Fonds voor klokkenluiders zullen naast voldoende voeling voor de omgang met klokkenluiders ook voldoende financiële kennis moeten hebben. De benodigde expertise en deskundigheid van zowel het Huis als het Fonds zal moeten worden ontwikkeld met relatief bescheiden financiële middelen.

9. Financiën

De leden van de fracties van VVD, PvdA en SP hebben vragen gesteld over de financiële middelen van het Huis voor klokkenluiders. De leden van de fracties van VVD en PvdA vragen een nadere onderbouwing van de begrote inrichtingskosten voor het Huis en de kosten voor onderzoek, voorlichting, beveiliging en exploitatie. De leden van de fractie van de SP verbazen zich over de geringe financiële middelen die voor het Huis beschikbaar worden gesteld.

De financiering van het Huis voor Klokkenluiders berust op vier pijlers:

- doelgroepgerichte voorlichting;
- gedegen onderzoek;
- beveiliging van informatie en
- opbouw van de organisatie.

Het Huis voor klokkenluiders is verantwoordelijk voor voorlichting in algemene zin over het melden van misstanden. Onderzoek – onder meer de Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector – laat zien dat mensen die kennis hebben van ernstige maatschappelijke misstanden vaak geen melding doen, uit angst voor negatieve gevolgen voor zichzelf, of omdat zij denken dat toch niets met de melding gedaan wordt. Met voorlichting is een richtbedrag gemoeid van 400.000 euro.

Een groot deel van het budget wordt ingezet voor een team van onderzoekers. Door de unieke positie die het Huis voor klokkenluiders krijgt, is een vergelijking met andere instituten op voorhand lastig. Voor een goede inschatting van de benodigde onderzoekscapaciteit is van belang te weten wat het aantal jaarlijkse meldingen zal zijn, hoeveel procent van de meldingen daadwerkelijk zal leiden tot een onderzoek en hoe specialistisch en tijdsintensief deze onderzoeken zullen zijn. Daarover is pas in de loop van de tijd enige zekerheid te bieden.

We hebben wel enig inzicht in het aantal klachten bij het tijdelijk Advies- en verwijspunt klokkenluiders. Volgens het Jaarverslag over 2012 (over de periode 1 oktober–31 december) namen 105 mensen contact op, deden 73 mensen een verzoek om advies, waarvan het adviespunt 14 kwalificeert als klokkenluider. Melders van mogelijke misstanden wenden zich nu ook tot de Nationale ombudsman en tot de Expertgroep Klokkenluiders. Een gerichte voorlichting op deze doelgroep zal naar verwachting bijdragen aan een verdere groei van het aantal meldingen op het moment dat het Huis voor klokkenluiders daadwerkelijk actief wordt. Het Huis is daarnaast bevoegd over organisaties in de private sector. Bij een voorzichtige schatting zal het Huis tussen de 400 en 600 meldingen per jaar krijgen. Daarnaast wordt aangenomen dat van het totaal aantal meldingen zo'n tien procent (40 tot 60) daadwerkelijk tot onderzoek zal leiden.

De behandeling van meldingen van misstanden zal gemiddeld complexer en langduriger zijn dan bijvoorbeeld onderzoeken naar klachten door de Nationale ombudsman. Zij omvat – behalve het eigenlijke onderzoek – ook de begeleiding en advisering van de melder. Het totale vooronderzoek en onderzoek kan tot anderhalf jaar duren. Het onderzoek betreft niet alleen de misstand zelf, maar ook de gedraging van de organisatie jegens de melder. Gelet op deze aannames bedragen de kosten voor onderzoekscapaciteit naar verwachting 3 miljoen euro.

Het budget wordt verder besteed aan bijzondere beveiliging. De informatie die onderzoek naar misstanden oplevert, is in veel gevallen gevoelig en vertrouwelijk en vergt daarom ook bijzondere beveiliging. Het gaat hierbij niet alleen om beveiliging van de toegang tot het gebouw, maar ook van dossiers en informatiesystemen. De kosten hiervoor bedragen 100.000 euro.

Deze nadere financiële verantwoording leidt tot een totaal aan kosten van 3,5 miljoen euro. Dat is meer dan de 2 miljoen euro die is genoemd in de Memorie van toelichting. De verhoging van 1,5 miljoen euro is geheel toe te dichten aan hogere kosten voor het doen van (voor)onderzoek. Bij het opstellen van de Memorie van toelichting was voor de indieners onduidelijk hoeveel mensen zich in de toekomst bij het Huis voor klokkenluiders zouden kunnen melden. De eerste ervaringen met de tijdelijke voorziening Advies- en verwijspunt klokkenluiders hebben de indieners een richtlijn gegeven. Als in de praktijk blijkt dat veel meer meldingen worden gedaan bij het Huis, veel meer meldingen in aanmerking komen voor onderzoek en voor deze onderzoeken veel meer specialistische kennis nodig is, kan meer geld nodig zijn. In dat geval zou een aanvullend verzoek kunnen worden gedaan.

Naast deze structurele financiering wordt ook rekening gehouden met (eenmalige) startkosten voor het opstarten van de organisatie. Deze worden onder meer besteed aan het kwartier maken, het opzetten van een communicatiebeleid, de beveiliging, de huisvesting en de inrichting van processen. Dit wordt begroot op 750.000 euro.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

De leden van de fractie van de PvdA lezen een opsomming van de typen misstanden waarnaar het Huis voor klokkenluiders onderzoek zal doen. Deze leden vragen of ook andere misstanden kunnen worden gemeld, bijvoorbeeld als een werknemer die in Nederland werkzaam is voor een multinational en weet heeft van mensenrechtenschendingen in vestigingen van zijn werkgever in het buitenland. Deze leden vragen tevens in hoeverre een maatschappelijke misstand kan worden gemeld die zich voordoet in een buitenlandse vestiging van een Nederlandse organisatie, terwijl die misstand in dat buitenland binnen alle daar geldende wettelijke kaders past.

Bij de melding van een vermoeden van een misstand moet het gaan om een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand binnen de organisatie waar de medewerker werkzaam is of is geweest. Binnen de reikwijdte van dit wetsvoorstel dient het te gaan om een misstand waarbij het maatschappelijk belang ernstig in het geding is bij een schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, een gevaar voor de veiligheid van personen, een gevaar voor de aantasting van het milieu, of een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten. Meldingen van andere misstanden, die niet aan de definitiebepaling voldoen, worden door het Huis voor klokkenluiders niet onderzocht. Het is wel mogelijk dat iemand een vermoeden van een misstand meldt die plaats heeft gevonden bij een van zijn vorige werkgevers. Het Huis heeft in het buitenland geen bevoegdheden. Misstanden in het buitenland die daar ook als zodanig worden aangemerkt zullen volgens het daar geldende recht moeten worden afgewikkeld.

Artikel 5

Een werknemer kan lopende een (voor)onderzoek van het Huis voor klokkenluiders niet ontslagen worden, zo lezen de leden van de fractie van de PvdA. Deze leden vragen of dit ook geldt wanneer een werknemer bij een dreigend ontslag nog snel een klacht indient bij het Huis. Ook vragen zij wanneer sprake is van «uitzonderlijke situaties» waarin een werknemer gedurende het (voor)onderzoek toch ontslagen kan worden.

Het Huis voor klokkenluiders doet vooronderzoek om te bepalen of iemand een klokkenluider is, of dat sprake is van een arbeidsconflict. In dat laatste geval zal het Huis geen onderzoek starten. Indien niet sprake is van een melding van een misstand in de zin van de wet, is ook geen ontslagbescherming mogelijk. De ontslagbescherming is niet onvoorwaardelijk. In art. 6:678 lid 2 BW zijn de situaties vastgelegd waarin de opzegverboden niet gelden. Enkele voorbeelden zijn dronkenschap, bedrog, diefstal, verduistering, mishandeling, beledigingen, bedreigingen en het hardnekkig niet voldoen aan redelijke bevelen en opdrachten. Als een ontslag op deze gronden gerechtvaardigd is, zal de ontslagbescherming niet gelden.

Artikel 7

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat melders hun identiteit moeten bekendmaken bij het Huis voor klokkenluiders. Tegelijkertijd hoeven melders enkel een naam en (e-mail)adres door te geven. Deze leden vragen hoe het Huis kan voorkomen dat iemand met een valse identiteit een klacht indient.

De eisen die aan een verzoekschrift worden gesteld zijn overeenkomstig het bepaalde in artikel 9:28 van de Awb. Het gaat om de naam en het adres. Indien niet is voldaan aan de in dit artikel gestelde vereisten wordt de verzoeker in de gelegenheid gesteld het verzuim binnen een door hem daartoe gestelde termijn te herstellen. Mogelijke identiteitsfraude zal tijdens het vooronderzoek aan het licht komen.

Artikel 10

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom tegen een besluit van het Huis voor klokkenluiders om geen onderzoek te doen geen bezwaar en beroep mogelijk is. Bovendien vragen zij of melders nog de gelegenheid hebben om gaandeweg het (voor)onderzoek aanvullende informatie te geven.

Het Huis voor klokkenluiders is een voorziening. Het heeft tot doel klokkenluiders te beschermen en maatschappelijke misstanden te onderzoeken. Een onderzoek door het Huis is geen recht: een verzoeker kan het Huis niet opdragen een onderzoek te doen. Tegen een besluit van het Huis om geen onderzoek in te stellen is daarom geen beroep mogelijk. Het Huis is onderdeel van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman is geen bestuursorgaan, omdat dit als Hoog College van Staat is uitgezonderd in artikel 1:1, tweede lid, aanhef en onder f, van de Awb. Dientengevolge staat tegen beslissingen van het Huis geen bezwaar of beroep open. Het verzoekschrift bevat de gronden waarop het vermoeden van een misstand is gebaseerd, hiervoor heeft de verzoeker ruim de tijd. Aan het indienen van een verzoekschrift is geen termijn van indiening verbonden, zoals een termijn van zes weken voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift. Derhalve is een bepaling om gronden later aan te vullen niet nodig. Aangezien het Huis tot taak heeft te beoordelen of sprake is van een misstand, kan het Huis vragen om aanvullende informatie als het dat nodig acht.

Artikel 11

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom de werkgever moet worden ingelicht over een verzoek van de melder in het geval het Huis voor klokkenluiders geen onderzoek instelt.

Het advies van de Raad van State om de naam van de verzoeker niet openbaar te maken als deze daar geen toestemming voor geeft is overgenomen. Daarmee is ook tegemoetgekomen aan een bezwaar uit de Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector, waaruit blijkt dat gebrek aan anonimiteit een reden kan zijn om een maatschappelijke misstand niet te melden. Als een verzoeker wel toestemming geeft om zijn of haar naam bekend te maken kan deze een beroep doen op arbeidsrechtelijke bescherming. Op het moment dat een werkgever een werknemer wil ontslaan terwijl het Huis voor klokkenluiders een onderzoek uitvoert, zal de anonimiteit van de verzoeker worden verbroken. Een verzoeker kan vervolgens niet worden ontslagen als gevolg van het onderzoek door het Huis.

Artikel 13

Het Huis voor klokkenluiders doet aanbevelingen die ook worden gericht aan de werkgever. De leden van de fractie van de VVD vragen wat er gebeurt als de werkgever aanbevelingen niet opvolgt

Het onderzoek door het Huis voor klokkenluiders is bedoeld om lessen te trekken. Het is in de eerste plaats aan de betrokken organisatie om maatregelen te nemen en de misstand weg te nemen. Als het gaat om een ernstige maatschappelijke misstand is hier echter niet alleen een verantwoordelijkheid van de betreffende organisatie, maar is sprake van een publiek belang. De betreffende organisatie is wettelijk verplicht te reageren op de aanbevelingen van het Huis. Indien sprake is van een strafbaar feit kan het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek starten.

Artikel 14

Er wordt gesteld dat kosten gemaakt in het kader van de procedure bij het Huis voor klokkenluiders in beginsel voor rekening van de betrokken burger blijven. De leden van de fractie van de VVD vragen aan welke kosten moet worden gedacht.

Dit betreft geringe kosten, zoals reis- en administratiekosten.

Artikel 17

De leden van de fractie van de SGP constateren dat artikel 17 geen mogelijkheid biedt voor schorsing of ontslag van de leden van het Huis voor klokkenluiders. Zij vragen of dit een bewuste keuze is.

Het Fonds voor klokkenluiders is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat onderdeel is van de Staat, waarop de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is. Het gaat hier om een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet met openbaar gezag (het verstrekken van uitkeringen) is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Het Huis voor klokkenluiders is organisatorisch onderdeel van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman is geen bestuursorgaan, maar een Hoog College van Staat. Het Huis voor klokkenluiders heeft een eigen hoofd, in de vorm van een substituut-ombudsman, die wordt benoemd door de Tweede Kamer.

Artikel 19

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de indieners inzichtelijk te maken aan welke criteria een aanvraag tot een uitkering dient te voldoen. Deze leden vragen de indieners specifiek aan te geven hoe het uitgangspunt van redelijkheid en billijkheid conform artikel 19 lid 1 van de wet wordt gekwantificeerd. Deze leden vragen tevens aan te geven of is voorzien, en zo ja op welke wijze, in maatregelen wanneer sprake is van misbruik.

Het gaat hierbij om een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Het wetsvoorstel stelt geen criteria waaraan de aanvraag moet voldoen. Hiervoor is het bepaalde in artikel 4:2 Awb van toepassing. De aanvraag wordt ondertekend en bevat ten minste: de naam en het adres van de aanvrager, de dagtekening en een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd. De aanvrager verschaft voorts de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Beoogd is met het Fonds voor klokkenluiders een voorziening te bieden voor schrijnende gevallen. De uitkering wordt naar redelijkheid en billijkheid bepaald. Indien de aanvrager mede schuld heeft aan de misstand, kan het Fonds bepalen dat de uitkering minder is of achterwege

blijft. Wanneer de financiële omstandigheden waarin de benadeelde verkeert van dien aard zijn, dat de onkosten of schade zonder overwegend bezwaar door hem, of door degene van wie hij voor zijn onderhoud afhankelijk is (een echtgenoot of echtgenote, een van zijn ouders enz.) gedragen kan worden, is er niet voldoende aanleiding dat het Fonds een uitkering verstrekt. De beperkte middelen van het Fonds moeten ten goede komen aan benadeelden die dringend financiële hulp behoeven.

Artikel 20

De leden van de fractie van de PvdA lezen dat het Fonds voor klokkenluiders een aanvullend karakter zal krijgen. Zij vragen hoe het Fonds toetst of andere mogelijkheden om een vergoeding te ontvangen door de aanvrager zijn benut. Tevens vragen deze leden aan welke bedragen de indieners denken voor het middels ministeriële regeling te bepalen maximum van het uit te keren bedrag.

Het Fonds voor klokkenluiders houdt bij het doen van een uitkering rekening met vergoedingen die in verband met het melden van de misstand aan de aanvrager zijn of kunnen worden gedaan. Voor zover de kosten of andere schade langs andere weg kunnen worden vergoed, zal zij in beginsel niet tot uitkering overgaan. De uitkeringen uit het Fonds zullen alleen die onkosten of schade omvatten die niet door enige verzekering of de werkgever worden gedekt. Psychische hulp zal in veel gevallen door een ziektekostenverzekering worden betaald. Is dat niet of slechts gedeeltelijk het geval, dan kan het Fonds hiervoor een uitkering verstrekken. Tevens kan het gaan om kosten die de aanvrager kwijt is aan juridische hulp indien de werknemer geen rechtsbijstandsverzekering heeft. Daarnaast kan de aanvrager in bepaalde gevallen kosten of schade op de werkgever verhalen. Aangezien de kosten van het Fonds beheersbaar moeten blijven, wordt voorgesteld maxima voor de uit te keren bedragen bij ministeriële regeling vast te stellen. Toetsing vindt plaats door aan de verzoeker de nodige bewijsstukken te vragen. De indieners menen dat het niet aan de wetgever is om maximumbedragen vast te stellen, daarom stellen zij voor dit te regelen middels een ministeriële regeling.

Artikel 21

Ook het Fonds voor klokkenluiders krijgt op basis van deze wet een onderzoeksbevoegdheid, zo stellen de leden van de fractie van de PvdA vast. Zij vragen hoe de onderzoeksbevoegdheden van het Fonds zich verhouden tot de opmerking in de Memorie van toelichting onder artikel 18, eerste lid, dat de indieners willen voorkomen dat het Fonds belast wordt met het uitvoeren van diepgaand onderzoek.

Alleen een verzoeker kan bij het Fonds voor klokkenluiders een uitkering aanvragen. Daarmee wordt voorkomen dat ook het Fonds belast kan worden met het uitvoeren van een diepgaand onderzoek naar een misstand. Het Fonds kan altijd gebruik maken van het onderzoeksrapport van het Huis voor klokkenluiders.

Artikel 23

De opzegverboden missen toepassing bij opzegging wegens een dringende reden, constateren de leden van de fractie van het CDA. Dit is relevant voor het voorgestelde artikel 670, lid 10 BW. Een van de in artikel 678 BW nader omschreven dringende redenen is (i.) wanneer hij bijzonderheden aangaande de huishouding of het bedrijf van de werkgever, die hij behoorde geheim te houden, bekendmaakt. Door

werkgevers wordt deze reden in de praktijk gebruikt om klokkenluiders op staande voet te ontslaan (zie bijvoorbeeld Hoge Raad 20 april 1990, NJ 1990, 702 (Meijer-De Schelde)). De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de artikelen 670 lid 10 (nieuw) en 677 lid 1 en 678 lid 2 onder i zich tot elkaar verhouden.

De leden van de fractie van het CDA wijzen er terecht op dat bij een opzegging wegens een dringende reden (art. 7: 677 BW) de opzegverboden niet gelden. Door de rechter wordt beoordeeld of sprake kan zijn van een rechtvaardigingsgrond voor het doorbreken van een contractuele geheimhoudingsplicht. Zo kan onder omstandigheden van een werknemer in redelijkheid niet worden gevergd dat hij eerst een interne procedure doorloopt voordat een gesignaleerde misstand extern kan worden gemeld c.q. vertrouwelijke informatie naar buiten wordt gebracht. Externe melding kan onder meer gerechtvaardigd zijn als een interne melding geen resultaat heeft gehad, of het gevaar bestaat dat bewijsmateriaal zal verdwijnen of met de externe melding een zwaarwegend publiek belang is gediend. De indieners verwijzen bijvoorbeeld naar arrest H.R. 26 oktober 2012, LJN: BW 9244.

Artikel 26

De leden van de fractie van de ChristenUnie onderschrijven dat de indieners hebben gekozen voor een evaluatiebepaling. Deze leden constateren dat deze wet in ieder geval nog niet van toepassing zal zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, in verband met het uitgangspunt om voor deze openbare lichamen legislatieve terughoudendheid te betrachten. Deze leden vragen of dit besluit in goed overleg met de openbare lichamen is genomen.

De indieners willen zich graag houden aan het door de Tweede Kamer geformuleerde principe om voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba terughoudendheid te betrachten met betrekking tot het invoeren van nieuwe wetten, in ieder geval tot aan de voorgenomen evaluatie van de nieuwe staatkundige verhoudingen. Zij hebben dit voornemen voorgelegd aan de eilandsraden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, om zich ervan te vergewissen dat terughoudendheid ook in het geval van dit wetsvoorstel op prijs wordt gesteld. Op het moment van publicatie van deze nota is de reactie van Saba bekend, de eilandsraad van dit openbaar lichaam sluit zich aan bij de optie die de indieners hebben voorgesteld.

Van Raak
Heijnen
Schouw
Voortman
Segers
Ouwehand