

Vergaderjaar 2015–2016

34 105

Voorstel van wet van de leden Van Raak, Fokke, Koşer Kaya, Segers, Thieme, Klein en Voortman tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2015

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning betreffende het initiatiefvoorstel Wet Huis voor Klokkenluiders. In dat verslag worden ook aan het kabinet enkele vragen gesteld. Alvorens tot beantwoording over te gaan, hecht het kabinet eraan aandacht te vragen voor het tijdens het wetgevingsoverleg op 29 juni 2015 gemaakte voorbehoud in verband met de financiering van het initiatiefvoorstel.¹ Het kabinet wees erop dat op dit moment € 400.000,- structureel beschikbaar is.

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

Meldingsverplichting

De leden van de D66-fractie vragen naar de zienswijze van de regering ten aanzien van artikel 7 van het gewijzigde voorstel van wet. De afdeling onderzoek dient op grond van die bepaling een mededeling te doen aan de verzoeker én werkgever, indien de afdeling géén onderzoek instelt. De leden van de D66-fractie vragen naar de ratio achter de verplichting om een melding te maken bij de werkgever. Zij vragen of deze verplichting niet drempelverhogend zal werken voor werknemers om zich überhaupt tot het Huis te wenden. Is er ook een verplichting om aan de werkgever mee te delen dat een onderzoek is gevraagd door een werknemer? Zij vragen zich af of het niet beter ware dat de meldingsverplichting vervalt. (zie paragraaf 3 Voorlopig Verslag)

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2014–2015, 34 105, nr. 21, p. 23

Het kabinet begrijpt de zorg van deze leden. Ook de Onderzoeksraad Integriteit Overheid, die meldingen van vermoedens van misstanden bij Rijk, Politie, Defensie, Gemeenten, Provincies en Waterschappen onderzoekt, communiceert in de fase van het ontvankelijkheidsonderzoek nog niet met de werkgever (het bevoegd gezag). Blijkens het Onderzoeksprotocol van de Onderzoeksraad vraagt de Raad tijdens het onderzoek naar de ontvankelijkheid nog geen informatie op bij het bevoegd gezag. Wanneer een melding niet ontvankelijk is, wordt dan ook alleen de melder geïnformeerd onder vermelding van de redenen voor het achterwege laten van verder onderzoek.

Deze werkwijze zou, in de visie van het kabinet, ook voor het Huis moeten gelden. Het is uiteraard wel noodzakelijk dat de verzoeker geïnformeerd wordt over het feit dat zijn verzoek niet-ontvankelijk is.

De achtergrond van deze verplichting in artikel 7 waar D66 op wijst, moet gezien worden in het licht van het feit dat het Huis in het oorspronkelijke wetsvoorstel (33 258, nr. 2) gepositioneerd was als onderdeel van de Nationale ombudsman. Artikel 7 was artikel 11 (oud) in het oorspronkelijke wetsvoorstel. Dat artikel 11 (oud) was gebaseerd op artikel 9:25 van de Algemene wet bestuursrecht (Titel 9.2 klachtbehandeling door een ombudsman), dat bepaalt dat indien de ombudsman geen onderzoek instelt of dit niet voortzet, hij dit onder vermelding van de redenen zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de verzoeker mededeelt. In het tweede lid van artikel 9:25 van de Algemene wet bestuursrecht wordt vervolgens geregeld dat hij de mededeling *tevens* aan het bestuursorgaan doet in het geval dat hij een onderzoek niet voortzet. In artikel 11 (in de Novelle vernummerd naar artikel 7) van het initiatiefvoorstel is echter ten onrechte geen onderscheid gemaakt tussen de leden 1 en 2, maar zijn deze samengetrokken.

Het onbedoelde effect van deze samentrekking is dat de mededelingsplicht aan de werkgever ook geldt als de afdeling onderzoek besluit tot niet-ontvankelijkheid. Dat is in de visie van het kabinet niet gewenst. Een dergelijke aanpak zou inderdaad drempelverhogend kunnen werken. Er is geen noodzaak de werkgever in te lichten als er uitsluitend nog sprake is van een ontvankelijkheidsonderzoek. Het risico dat de identiteit van de verzoeker bekend raakt, ondanks mogelijke afscherming van die identiteit op basis van artikel 3j, is daarbij te groot.

De meldingsverplichting kan in de visie van het kabinet niet in zijn geheel vervallen. Zoals hierboven reeds vermeld moet de verzoeker worden geïnformeerd over de uitkomst van het ontvankelijkheidsonderzoek. Voorts moeten zowel de verzoeker als de werkgever geïnformeerd worden als het Huis besluit een eenmaal gestart onderzoek (waar de werkgever al mee geconfronteerd is) niet voort te zetten. Dat vloeit voort uit algemene beginselen van behoorlijke procesgang en betreft – huiselijk gezegd – een normale wijze van communiceren. Het initiatiefvoorstel bevat overigens geen verplichting om aan de werkgever mee te delen dat door een werknemer om een onderzoek is gevraagd.

De geconstateerde kleine omissie in artikel 7 zal te gelegener tijd moeten worden hersteld. Voor het moment kan een en ander worden onderhouden in het door het Huis nog op te stellen onderzoeksprotocol als bedoeld in artikel 3h van het initiatiefvoorstel.

Verwevenheid publiek en privaat normenstelsel

De leden van de D66-fractie vragen naar de verwevenheid van het publieke en private normenstelsel. In de behandeling van het oorspronkelijke initiatiefvoorstel spraken deze leden hun zorgen uit over het zonder meer van toepassing verklaren van het publiekrechtelijk normenstelsel van de Algemene wet bestuurs-

recht op de private sector. Op welke gronden bevat het voorstel in de huidige vorm voldoende waarborgen voor de grondrechten van burgers en bedrijven met het oog op de inzet van publiekrechtelijke onderzoeksbevoegdheden in de private sector en dat het voorgestelde stelsel past in ons stelsel van rechtswaarborgen en rechtsbescherming? Gelet op de bijzondere verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de borging van constitutionele rechten, vernemen zij ook graag het onderbouwde oordeel van het kabinet terzake. (zie paragraaf 3 Voorlopig Verslag)

In het oorspronkelijke initiatiefvoorstel, waarin het Huis voor klokkenluiders werd gepositioneerd bij de Nationale ombudsman, werden de betreffende onderzoeksbevoegdheden die voortvloeien uit de Algemene wet Bestuursrecht ongeclausuleerd aan het Huis toegekend ten behoeve van onderzoek in zowel de publieke als de private sector. In enig verweer tegen die onderzoeksbevoegdheden was in het wetsvoorstel ook niet voorzien. Het kabinet vond dit niet passen in ons stelsel van rechtswaarborgen en rechtsbescherming waarop burgers en ook bedrijven aanspraak moeten kunnen maken (brief van 9 april 2014, aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, 33 258, E).

Het wetsvoorstel dat thans voorligt wijzigt het voorstel van wet Huis voor klokkenluiders ingrijpend. Het «Huis» is opgezet als zelfstandig bestuursorgaan. De afdeling onderzoek van het Huis zal werken met twee, op onderdelen verschillende onderzoeksregimes: één voor de publieke sector en één voor de private sector, om zodoende voldoende rekening te kunnen houden met de specifieke kenmerken van de verschillende sectoren. Dientengevolge is de afdeling onderzoek van het Huis bij onderzoek in de private sector slechts bevoegd inlichtingen te vragen en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden te vorderen. De werkgever is verplicht de verlangde inlichtingen volledig en naar waarheid te verstrekken en te verschijnen. Daarbij kan de werkgever zich beroepen op enkele weigeringsgronden (nationale veiligheid, bescherming van het beroepsgeheim, schending wettelijk voorschrift en risico van strafvervolging wegens een misdrijf). De afdeling onderzoek toetst vervolgens of dat beroep gerechtvaardigd is. Tegen besluiten van de afdeling onderzoek met betrekking tot het uitoefenen van deze bevoegdheid is tenslotte bezwaar en beroep mogelijk.

Voorts is van belang dat de afdeling onderzoek van het Huis in de onderzoeksrapporten, bedoeld in artikel 17, geen informatie verstrekt in die gevallen die in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur worden genoemd, bijvoorbeeld indien het bedrijfs- en fabricagegegevens betreft of de belangen van de persoonlijke levenssfeer zwaarder wegen. In de Nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat de afdeling onderzoek van het Huis de onderzoeksrapporten in geanonimiseerde vorm openbaar zal maken. Er zullen geen persoonlijke gegevens of (bedrijfs)namen naar buiten worden gebracht.²

Het kabinet is van oordeel dat het thans voorliggende voorstel, gelet op het bovenstaande, voldoende evenwichtig is, voldoende mogelijkheden tot verweer bevat en daarmee past in ons stelsel van rechtswaarborgen en rechtsbescherming.

Financiën

Op 2 juni 2015 heeft de Eerste Kamer bij motie van D66 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht om een beschouwing over het doorberekenen van kosten en een aanzet van een afwegingskader. De leden van de VVD-fractie

² Kamerstukken II 2014–2015, 34 105, nr. 9, p. 13

vragen of de regering kan aangeven hoe het staat met de voorbereiding van deze notitie? (zie paragraaf 7 Voorlopig Verslag)

De uitvoering van deze motie zal worden opgepakt in het kader van het onderzoeksprogramma 2016 van mijn ministerie. De oplevering van het desbetreffende onderzoek wordt in de loop van dat jaar verwacht.

Aantallen onderzoeken

De leden van de VVD-fractie vragen ten slotte: Kan de regering aangeven hoeveel onderzoeken naar misstanden jaarlijks verricht worden door bestaande inspecties, toezichthouders of bevoegde instanties naar aanleiding van een melding door een klokkenluider? (zie paragraaf 7 Voorlopig verslag)

Aan de Inspectieraad, het Markttoezichthoudersberaad, de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en de Nationale ombudsman is gevraagd hoeveel onderzoeken naar misstanden zij jaarlijks verrichten naar aanleiding van een melding door een klokkenluider.

Aan het Adviespunt Klokkenluiders, dat is gespecialiseerd in het adviseren en ondersteunen van (potentiële) klokkenluiders, is gevraagd hoeveel adviesaanvragen aan het Adviespunt tot een daadwerkelijke melding en vervolgens tot een onderzoek bij een bevoegde instantie hebben geleid. Dat levert het volgende beeld op:

Het Markttoezichthoudersberaad (ACM, AFM, CBP, Commissariaat voor de Media, NZa, KSA, DNB) en de Inspectieraad geven aan dat er geen eenduidig antwoord is te geven op de vraag hoeveel onderzoeken zij jaarlijks verrichten naar aanleiding van een melding door een klokkenluider. Beantwoording stuit voor een belangrijk deel op definitiekwesties, zoals: wat is precies «een klokkenluider» en wat is precies «onderzoek dat naar aanleiding van een melding door een klokkenluider plaatsvindt»? «Onderzoek naar aanleiding van een melding» is nogal een breed begrip en de verschillende toezichthouders hanteren in dit verband verschillende maatstaven.

Registratie van dit soort gegevens (laat staan openbaar maken) is voor de inspecties en toezichthouders vanwege opsporingsbelang en vertrouwelijkheidrisico's veelal niet wenselijk, omdat het potentiële klokkenluiders mogelijk terughoudend maakt.

Anonieme meldingen bij toezichthouders en inspecties zijn mogelijk en worden regelmatig in het toezicht betrokken. Meestal is het echter niet een enkele melding maar een optelsom van informatie die maakt of er een onderzoek gestart wordt.

Bij een anonieme melding hoeft het niet altijd om een klokkenluider te gaan.

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid is de externe klokkenluiderinstantie die meldingen van een vermoeden van een misstand door ambtenaren uit de sectoren Rijk, Politie, Defensie, Provincies, Gemeenten en Waterschappen onderzoekt en daarover aan het desbetreffende bevoegd gezag adviseert. In 2013 waren er 74 personen die een beroep deden op de Onderzoeksraad, hetgeen resulteerde in 9 ontvankelijkheidsonderzoeken en 2 in uitvoering genomen onderzoeken. De Onderzoeksraad geeft aan dat in 2014 68 personen een beroep deden op de Raad. Deze contacten hebben geleid tot 8 onderzoeken naar ontvankelijkheid en uiteindelijk 5 in uitvoering genomen onderzoeken. De Onderzoeksraad kan ook al cijfers geven over het lopende jaar. Tot 1 november 2015 hebben 40 personen een beroep gedaan op de Raad. Dit heeft geleid

tot 4 ontvankelijkheidsonderzoeken en voorsnog tot 1 in uitvoering genomen onderzoek. De Onderzoeksraad merkt op dat de onderzoeken naar ontvankelijkheid hier ook worden geteld, omdat deze «vooronderzoeken» in totaliteit een groot beslag op de capaciteit en de kosten van de Onderzoeksraad leggen. Voor een inschatting van de workload van het toekomstig Huis voor Klokkenluiders, kan daarom niet aan deze onderzoeken naar de ontvankelijkheid voorbij worden gegaan.

Ook de Nationale ombudsman verricht onderzoeken naar klachten die gekwalificeerd kunnen worden als meldingen van vermoedens van een misstand. Naar schatting gaat het jaarlijks om 2 tot 5 onderzoeken.

Het Adviespunt verstaat onder (potentiële) klokkenluider een (voormalig) werknemer, ambtenaar, zzp-er, stagiair of vrijwilliger die via zijn werk in aanraking is gekomen met een vermoeden van een misstand met een maatschappelijk belang en overweegt daar melding van te doen of dat al heeft gedaan. In 2013 kwamen bij het Adviespunt 324 verzoeken om advies binnen, waarvan 47 klokkenluiderzaken, resulterend in 13 externe meldingen en 8 onderzoeken. Het adviespunt geeft aan dat er in 2014 390 verzoeken om advies zijn binnengekomen, waarvan het adviespunt er 57 als klokkenluiderzaak heeft gekwalificeerd. In 17 van deze zaken is een externe melding gedaan bij een bestaande inspectie, toezichthouder of andere bevoegde instantie. Deze 17 meldingen hebben in 12 zaken tot een onderzoek geleid.

Het Adviespunt merkt hierbij op dat het alleen zicht heeft op de zaken waarin advies is gevraagd bij het adviespunt. Er zullen zeker ook onderzoeken hebben plaatsgevonden naar aanleiding van externe meldingen van klokkenluiders die zich niet tot het Adviespunt hebben gewend.

Bovenstaande gegevens leveren niet meer op dan een indicatie van de aantallen onderzoeken die door de bestaande toezichthouders, inspecties, de Nationale ombudsman en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid worden verricht. De voorzichtige conclusie is dat door de huidige instanties waarvan cijfermateriaal bekend is, plusminus 20 à 25 onderzoeken per jaar worden verricht naar vermoedens van misstanden.

Ook als de wet Huis voor klokkenluiders in werking is getreden zullen deze zaken door de betreffende inspecties, toezichthouders etc. behandeld worden. De onderzoeken die door de Onderzoeksraad Integriteit Overheid worden behandeld, zullen na de totstandkoming van het Huis door de onderzoeksafdeling van het Huis voor klokkenluiders worden behandeld.

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