

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. 7**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**

#### **I. ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

Politici kunnen problemen alleen oplossen als ze die problemen ook daadwerkelijk kennen. Door onderzoek te doen en werkbezoeken af te leggen en door persoonlijke contacten en berichten in de media raken politici bekend met maatschappelijke problemen. Soms echter blijven misstanden verborgen en besluiten burgers zelf problemen te melden. Dergelijke «klokkenluiders»<sup>1</sup> hebben in het verleden belangrijke misstanden aan het licht gebracht, zoals grootschalige fraude in de bouw (Ad Bos), problemen met de beveiliging van de kernreactor in Petten (Paul Schaap) en het gebruik van ondeugdelijke mijnen bij defensie (Fred Spijkers). Vele andere klokkenluiders hebben integriteitproblemen gemeld in het bestuur, misbruik van overheidsgeld en bedreigingen van volksgezondheid, veiligheid en milieu.

Soms worden gemelde problemen in goede samenwerking met de verantwoordelijken opgelost, vaak echter leiden meldingen tot lange juridische procedures. Die kunnen diep ingrijpen in het leven van klokkenluiders, die hun baan verliezen, in financiële moeilijkheden komen of psychologische problemen ondervinden. Soms krijgen klokkenluiders na lange juridische procedures een financiële vergoeding voor de geleden schade, maar wordt het maatschappelijke probleem niet opgelost. In andere gevallen wordt het maatschappelijke probleem wel aangepakt, maar blijven de melders individuele problemen ondervinden, zoals het geval was met Bos, Schaap, Spijkers en andere «bekende klokkenluiders». Hun lotgevallen hebben er toe geleid dat veel mensen terughoudend zijn geworden om maatschappelijke misstanden te melden.

<sup>1</sup> De term «klokkenluider» werd in 1990 geïntroduceerd door Mark Bovens, in: *Verantwoordelijkheid en organisatie: beschouwing over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid* (Zwolle 1990).

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. De

wet voorziet in de oprichting van een «Huis voor klokkenluiders», dat onderzoek doet naar maatschappelijke misstanden en aanbevelingen doet om problemen op te lossen.<sup>1</sup> Dit Huis zal de verzoeker desgewenst ook adviseren en begeleiden. De wet voorziet daarnaast in een Fonds voor klokkenluiders, dat verzoekers zo nodig financieel ondersteunt. Het Huis voor klokkenluiders wordt onderdeel van de Nationale ombudsman, maar staat open voor meldingen uit zowel de publieke als de private sector. Bij de uitvoering van haar taken kan het Huis zich laten bijstaan door bestaande organisaties en ervaringsdeskundigen. Het Huis brengt jaarlijks verslag uit van haar werkzaamheden. Daarin wordt aangegeven welke onderzoeken zijn gedaan wat met de aanbevelingen is gebeurd.

## 2. Achtergrond

Nederland kent veel verschillende regelingen voor klokkenluiders, zowel voor de publieke als voor de private sector. Die regelingen gaan uit van de relatie tussen werknemer en werkgever: het melden van een maatschappelijke misstand wordt vooral gezien als een arbeidsconflict. Klokkenluiders hebben echter niet in de eerste plaats een conflict met hun werkgever, maar melden een maatschappelijke misstand. Een arbeidsconflict is niet de kern, maar het gevolg van een melding. Mensen die kennis hebben van een misstand hebben de mogelijkheid om dit intern te melden, bij hun werkgever of leidinggevende. Soms zijn speciale meldpunten ingericht: voor Rijksambtenaren werd in 2002 een Commissie Integriteit Overheid ingesteld (CIO), waar in bepaalde gevallen rechtstreeks kon worden gemeld.

Het eindrapport van de *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector* (2008) laat zien dat bestaande regelingen melders onvoldoende bescherming bieden: «De regelingen zijn primair gericht op het bevorderen van het intern melden van misstanden en niet op het beschermen van klokkenluiders. De regelingen kennen zeer uitgebreide voorschriften en procedures voor het doen van meldingen, maar kennen niet of nauwelijks voorzieningen voor het bieden van (rechts)bescherming aan klokkenluiders».<sup>2</sup> Om dit te verbeteren noemen de onderzoekers drie scenario's. Het «meest lichte» is het optimaliseren van bestaande regelingen. Dat kan volgens de onderzoekers slechts «in zeer beperkte mate» tegemoetkomen aan de bezwaren. Een tweede is het «substantieel» wijzigen van de bestaande regelingen. Ook daarbij blijft de bescherming van klokkenluiders echter onvoldoende en zijn onvoldoende mogelijkheden om misstanden op te lossen. De onderzoekers geven de voorkeur aan «een op andere leest geschoeide regeling»: een onafhankelijk instituut met onderzoekscapaciteit, arbeidsrechtelijke bescherming en financiële ondersteuning.

Deze evaluatie laat ook zien dat het ontbreekt aan een cultuur waarin mensen zonder angst maatschappelijke misstanden durven melden. Daarvoor is noodzakelijk dat melders niet alleen afhankelijk zijn van interne procedures in een organisatie, maar ook extern kunnen melden. De bestaande externe procedures schieten volgens de onderzoekers tekort. De gang naar de CIO is volgens de onderzoekers «zeer onaantrekkelijk» en de CIO speelt «geen enkele rol van betekenis bij het opsporen van misstanden». Het onderzoek laat zien dat mensen meer vertrouwen hebben in een onafhankelijk instituut als de Nationale ombudsman. Het Huis moet een «thuis» worden voor klokkenluiders en daarmee bijdragen aan een cultuur waarin mensen ernstige misstanden veiliger kunnen melden en deze werkelijk worden opgelost.

<sup>1</sup> Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de Expertgroep Klokkenluiders. Ook is dankbaar gebruik gemaakt van advies van de Nationale ombudsman, de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

<sup>2</sup> *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector* (Mark Bovens e.a., 2008) p. 11, Kamerstukken II, 2007/08, 28 844, nr. 13. Voor de ervaringen met regelingen in de private sector, zie: *Evaluatie zelfregulering klokkenluidersprocedures* (Coen Zoon e.a., 2006). In 2012 verscheen het *Zwartboek Klokkenluiders*, een actuele evaluatie door de Expertgroep Klokkenluiders.

### 3. Voorgeschiedenis

In 1989 werd in de Verenigde Staten de *Whistleblowers Protection Act* aangenomen, het Verenigd Koninkrijk kreeg in 1998 een *Public Interest Disclosure Act*.<sup>1</sup> In Nederland werd niet gekozen voor een wettelijke regeling, maar voor zelfregulatie, in het bedrijfsleven en bij de overheid.<sup>2</sup> In 2001 werd voor Rijksambtenaren de «Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand» van toepassing, gevolgd door eigen regelingen voor andere overheden. In 2006 werd de CIO de meldinstantie voor Rijk, provincies, politie en Defensie. Gemeenten konden zich aansluiten bij de Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid (CKGO), of de Nationale ombudsman, of de gemeentelijke ombudsman tot meldpunt maken.

In 2003 stelde de Stichting van de Arbeid een «Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen» op.<sup>3</sup> In april 2008 verscheen de eerdergenoemde *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector*, waaruit bleek dat de bestaande vormen van zelfregulering niet voldoen. Op 4 december 2007 had de Tweede Kamer een voorstel aangenomen om een Fonds voor klokkenluiders in het leven te roepen.<sup>4</sup> Naar aanleiding van de evaluatie sprak de Tweede Kamer de wens uit om een eenduidige regeling te maken voor de publieke en de private sector.<sup>5</sup> Sinds de evaluatie is een aantal maatregelen genomen om de regelingen voor ambtenaren te verruimen.<sup>6</sup>

Daarnaast heeft de regering het initiatief genomen om een «Tijdelijk besluit Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden» in te stellen, als tijdelijke voorziening, mede met het oog op dit initiatief vanuit de Tweede Kamer.<sup>7</sup> Deze commissie moet klokkenluiders adviseren en doorverwijzen naar bestaande instanties. Deze commissie doet geen onderzoek naar aanleiding van een melding, biedt de melder geen arbeidsrechtelijke bescherming en voorziet evenmin in financiële bijstand. Dit besluit vervalt op 1 juli 2015. De verantwoordelijke minister zal te zijner tijd beslissen over de integratie van het tijdelijk adviespunt in het Huis voor klokkenluiders, dat ook een beroep zal doen op de kennis van ervaringsdeskundigen.

### 4. Het Huis voor klokkenluiders

Werkgevers zijn verantwoordelijk voor het goed functioneren van de eigen organisatie. Deze wet regelt dat organisaties met meer dan 50 werknemers een procedure vaststellen voor een adequate behandeling van misstanden. Het gaat hier om misstanden waarbij het maatschappelijke belang ernstig in het geding is. Het is in het belang van de samenleving dat deze misstanden worden opgelost. Werknemers die een vermoeden hebben van z'n misstand kunnen eerst een interne melding doen bij de werkgever of de leidinggevende. Die keuze zal mede afhangen van de specifieke omstandigheden van de melder en de aard van de melding. Het Huis voor klokkenluiders kan de melder adviseren over de te ondernemen stappen inzake het vermoeden van een misstand.

Eerst wordt een vooronderzoek gedaan. Daarin wordt bekeken of sprake is van een misstand waarbij het maatschappelijk belang ernstig in het geding is, bij een schending van wettelijke voorschriften, een gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu. Of een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst. Daarbij moet ook worden gedacht aan ernstige schendingen van de integriteit, zoals fraude en corruptie, zowel bij de overheid als bij particuliere organisaties. In het (voor)onderzoek kan gebruik worden gemaakt van externe expertise, waaronder ervaringsdes-

<sup>1</sup> Een overzicht van ontwikkelingen in het buitenland is opgenomen in de *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector*, hoofdstuk 8.

<sup>2</sup> Elisabeth Lissenberg verklaart deze voorkeur voor zelfregulering mede door de bestuurlijke traditie van verzuiling, waarbij een voorkeur zou zijn om problemen «onder ons» te regelen, in: *Klokkenluiders en verklippers* (Amsterdam 2008) p. 14–16.

<sup>3</sup> Stichting van de Arbeid, 24 juni 2003, publicatienummer 6/03.

<sup>4</sup> Motie Van Raak, Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 VII, nr. 29.

<sup>5</sup> Motie Heijnen e.a., Kamerstukken II, 2007/08, 28 844, nr. 17.

<sup>6</sup> In 2009 werd een «Besluit melden van een misstand bij Rijk en Politie» in het leven geroepen. De VNG heeft in 2010 een nieuwe «Voorbeeldregeling Melding Vermoeden Misstand» uitgegeven, waardoor ook voorvoormalige ambtenaren een misstand kunnen melden en onder voorwaarde een melding bij een andere overheidsorganisatie kan worden gedaan.

<sup>7</sup> Brief van minister Spies over het «Tijdelijk besluit Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden» van 28 maart 2012, Kamerstukken II, 2011–2012, 28 844, nr. 63.

kundigen. Het Huis streeft ernaar een vooronderzoek binnen zes maanden af te ronden. Als niet sprake blijkt te zijn van een vermoeden van een misstand, maar van een arbeidsconflict, zal het Huis de verzoeker doorverwijzen.

Na het vooronderzoek kan het Huis een onafhankelijk feitenonderzoek instellen. Daarbij wordt gestreefd dit onderzoek binnen een jaar na afronding van het vooronderzoek af te ronden. Voor dit onderzoek kan gebruik worden gemaakt van specifieke bevoegdheden, zoals het horen van getuigen en betrokkenen en het inzien van documenten. Deze bevoegdheden komen overeen met de bevoegdheden van de Nationale ombudsman. Het vooronderzoek wordt niet openbaar gemaakt. Het Huis kan de melder laten weten waar hij eventueel terecht kan voor sociaalpsychologische of juridische ondersteuning.

## **5. Het onderzoek**

Het feitenonderzoek leidt tot een rapport met een oordeel en aanbevelingen, dat openbaar wordt gemaakt. De naam van de verzoeker wordt niet meegedeeld aan de werkgever zonder instemming van de verzoeker. De werkgever en de verzoeker worden in de gelegenheid gesteld commentaar te geven op de uitkomsten van het onderzoek. De werkgever laat weten hoe gevolg zal worden gegeven aan de aanbevelingen. Het Huis geeft geen oordeel over de schuld aan een strafbaar feit, het is aan het Openbaar Ministerie (OM) om te bepalen of het feitenonderzoek aanleiding geeft voor een strafrechtelijk onderzoek. Het Huis zal geen onderzoek starten als een zaak in procedure is bij de strafrechter.

Elk jaar brengt het Huis het kabinet en beide Kamers der Staten-Generaal op de hoogte van de voortgang van haar werkzaamheden. Daarin meldt het Huis ook in hoeverre haar aanbevelingen zijn opgevolgd en misstanden zijn opgeheven.

## **6. De rechtsbescherming**

Een werkgever mag de arbeidsovereenkomst met de werknemer niet opzeggen op grond van het feit dat hij te goeder trouw en naar behoren een melding heeft gedaan van een vermoeden van een misstand en kan evenmin de arbeidsovereenkomst opzeggen tijdens het (voor)onderzoek door het Huis. Als na afronding van het onderzoek blijkt dat het aanneemelijk is dat sprake is van een misstand, mag de werkgever tot een jaar na afronding van het onderzoek de arbeidsovereenkomst niet opzeggen. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op de situaties waarin deze opzegverboden niet gelden. Daarnaast is de werkgever in bepaalde gevallen verplicht het loon van de werknemer door te betalen als de arbeidsverhoudingen door het te goeder trouw en naar behoren melden van een misstand zodanig zijn verslechterd, dat het niet mogelijk is zijn werk voor de werkgever te verrichten. Ten slotte mag een werknemer niet benadeeld worden vanwege het feit dat hij te goeder trouw en naar behoren een vermoeden van een misstand heeft gemeld.

Een werknemer moet, om aanspraak te maken op deze rechtsbescherming, te goeder trouw en naar behoren melden. Te goeder trouw houdt in dat de melder moet handelen vanuit zuivere motieven. Het naar behoren melden van een misstand betekent dat de werknemer zich bewust moet zijn van het feit dat hij niet zomaar in de openbaarheid kan treden met feiten over een onderneming die onder de geheimhoudingsplicht vallen. Het Huis heeft zelf ook een geheimhoudingsplicht.

## **7. Het Fonds voor klokkenluiders**

Het Fonds voor klokkenluiders kan uitkeringen verstrekken aan verzoekers die het Huis vragen een onderzoek in te stellen naar het vermoeden van maatschappelijke misstand. Het kan hierbij gaan om kosten voor juridische procedures, sociaalpsychologische hulp en inkomensschade. Het bestuur van het Fonds bepaalt naar redelijkheid en billijkheid of een vergoeding wordt toegekend. Financiële ondersteuning wordt alleen gegeven als niet op een andere wijze in de kosten kan worden voorzien. Wanneer de financiële omstandigheden van de melder van dien aard zijn, dat de schade zonder overwegend bezwaar kan worden gedragen, zal een verzoek niet worden toegekend.

De uitkeringen uit het Fonds hebben een aanvullend karakter. Als de kosten of schade langs andere wegen kan worden vergoed of verhaald, zal in beginsel geen vergoeding worden uitgekeerd, bijvoorbeeld als de aanvrager rechtstreeks compensatie kan krijgen van de werkgever of sociale verzekeringswetten van toepassing zijn. Een uitzondering kan worden gemaakt voor gevallen waarin het verhalen van schade leidt tot onverantwoord tijdverlies voor de aanvrager. In dat geval kan het Fonds besluiten alsnog een vergoeding toe te kennen.

## **8. Uitvoering**

Het Huis voor klokkenluiders is een afdeling van de ombudsman en richt zich als zodanig zelf in. Deze wet regelt de wettelijke voorwaarden voor het functioneren van het Huis en wordt na vijf jaar geëvalueerd. Het Huis heeft voldoende capaciteit voor het doen van (voor)onderzoeken, waarbij gebruik kan worden gemaakt van ervaringsdeskundigen. Vooral in de beginfase kan sprake zijn van een toeloop aan meldingen. Het Huis krijgt daarom de mogelijkheid om verzoekschriften die binnenkomen, maar waarbij de verzoeker een jaar voor inwerkingtreding van de wet al heeft gemeld bij zijn werkgever of een derde, niet in behandeling te nemen. Eigen onderzoekers doen het feitenonderzoek, maar kunnen zich laten bijstaan door externe onderzoeksorganisaties, maar ook inspecties en andere overheidsorganisaties.

Het Fonds is een zelfstandig bestuursorgaan dat beslist over verzoeken voor financiële ondersteuning door werknemers. De leden van het bestuur worden benoemd door de Minister van Binnenlandse Zaken voor een periode van vier jaar. De leden kunnen tweemaal voor vier jaar worden herbenoemd. Het Huis voor klokkenluiders geeft een advies over de benoeming van de leden. Het Fonds bestaat uit minimaal 3 en maximaal 5 leden. Daarnaast kunnen plaatsvervangende leden worden benoemd.

## **9. Financiën**

Het Huis voor klokkenluiders zal naar verwachting niet alleen misstanden aan het licht brengen, maar ook veel besparingen opleveren. Indirect, doordat fraude en misbruik worden voorkomen, maar ook direct, als procedures door het Openbaar Ministerie leiden tot het betalen van schade en het opleggen van boetes. Het Huis wordt ondergebracht bij het instituut van de Nationale ombudsman, daardoor kan deels gebruikt worden gemaakt van de daar aanwezige ondersteuning.

De financiering van het Huis loopt via de begroting van de Nationale ombudsman en van het Fonds voor klokkenluiders via de begroting van de Minister van Binnenlandse Zaken. De inrichtingskosten voor het Huis worden eenmalig begroot op 750 000 euro, de kosten voor onderzoek, voorlichting, beveiliging en exploitatie worden begroot op 2 miljoen euro

per jaar. Het Fonds ontvangt jaarlijks een bijdrage van de Rijksoverheid. Het Fonds krijgt een startkapitaal van 1 miljoen euro. Jaarlijks besluit de Minister van Binnenlandse Zaken over de aanvulling van het Fonds.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1**

#### *Onderdeel a*

De taken die het Huis voor klokkenluiders heeft, worden in deze wet opgedragen aan de Nationale ombudsman. Het Huis wordt daarmee geen zelfstandige organisatie, maar een afdeling of onderdeel van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman is geen bestuursorgaan, maar een Hoog College van Staat. Het voorstel de taken van het Huis bij de ombudsman onder te brengen verandert dit niet.

#### *Onderdeel c en d*

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen melder en verzoeker. Een melder is een werknemer die een vermoeden van een misstand meldt bij het Huis. De melder kan om advies of ondersteuning vragen. Een melder kan het Huis verzoeken een onderzoek in te stellen als bedoeld in artikel 6.

#### *Onderdeel g en h*

De definities van werknemer en werkgever zijn vergelijkbaar met de definities die gebruikt worden in de Wet arbeid en zorg. Omdat iemand ook een vermoeden van een misstand moet kunnen melden dat plaats heeft gevonden bij een van zijn vorige werkgevers, is deze definitie ruimer.

#### *Onderdeel i*

In dit onderdeel is een omschrijving van het begrip vermoeden van een misstand opgenomen. Het moet gaan om een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand binnen de organisatie waar de werknemer werkzaam is of is geweest. Het dient te gaan om een misstand waarbij het maatschappelijk belang ernstig in het geding is bij:

- 1) een schending van een wettelijk voorschrift,
- 2) een gevaar voor de volksgezondheid,
- 3) een gevaar voor de veiligheid van personen,
- 4) een gevaar voor de aantasting van het milieu, of
- 5) een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten.

Deze definitie is gebaseerd op de definitie van de voorbeeldprocedure van de Stichting van de Arbeid en de definitie opgenomen in het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie.

Een werknemer kan een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand bij het Huis melden, indien het maatschappelijke belang in ernstig geding is. Hierbij kan ook worden geacht aan ernstige schending van integriteit, zoals fraude en corruptie, zowel bij de overheid als bij particuliere organisaties, met een groot maatschappelijk belang.

Niet elke schending van wettelijke voorschriften kan als een misstand worden beschouwd. Zo is het mogelijk dat een werkgever vraagt aan een werknemer zijn pauze eenmaal over te slaan: dit is een schending van een wettelijk voorschrift (artikel 5:4 van de Arbeidstijdenwet), maar hierbij zal geen maatschappelijk belang in het geding zijn.

Tevens moet een vermoeden gebaseerd zijn op redelijke gronden en moet de werknemer hiervan vanuit zijn werkzaamheden kennis hebben

gekregen. Het kan dus niet gaan om misstanden die een persoon aan de kaak stelt bij de aankoop van een product of de levering van een dienst bij een bedrijf waar hij niet werkzaam is of is geweest. Wel kan een werknemer een vermoeden van een misstand melden bij (een van) zijn vorige werkgever(s).

In afwijking van artikel 1, onderdeel e, onder 1°, van het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie is niet opgenomen dat het ook kan gaan om een schending van beleidsregels. Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat een bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel handelt, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Als een bestuursorgaan afwijkt van de beleidsregel zonder dat dit onder de bijzondere omstandigheden valt genoemd in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, dan is sprake van een schending van een wettelijk voorschrift (namelijk artikel 4:84 Awb) en niet van de schending van een beleidsregel.

## **Artikel 2**

De particuliere of overheidswerkgever is als eerste verantwoordelijk voor het goed functioneren van de eigen organisatie. Om te verzekeren dat de werkgever deze primaire verantwoordelijkheid waarmaakt, is in dit artikel voor zowel de particuliere als overheidwerkgever de verplichting opgenomen om een procedure vast te stellen die moet garanderen dat werknemers vermoedens van een misstand intern kunnen melden. De verplichting geldt voor werkgevers met ten minste 50 personen personeel. De ondernemer die een onderneming in stand houdt waarin in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn, is op grond van artikel 2 van de Wet op de ondernemingsraden verplicht een ondernemingsraad in te stellen.

Voor ambtenaren is in het Besluit melden vermoeden van een misstand bij Rijk en Politie een procedure vastgelegd voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is

## **Artikel 3**

### *Eerste lid*

In deze bepaling worden de taken van het Huis omschreven.

### *Onderdeel a*

Het Huis zal de melder adviseren over de te ondernemen stappen. Dit kan bijvoorbeeld een advies zijn om de misstand eerst intern bij de werkgever te melden en de werknemer op de hoogte te stellen van de mogelijkheden die werkgevers hebben voor het intern melden. Daarnaast kan het Huis de melder adviseren waar hij terecht kan voor sociaalpsychologische of juridische hulp.

### *Onderdeel b*

Het Huis beoordeelt of er sprake is van een melding als bedoeld in artikel 4. Alleen als sprake is van een melding van het vermoeden van een misstand als bedoeld in deze wet kan het Huis deze in behandeling nemen.

### *Onderdeel c*

Het Huis kan op basis van een verzoekschrift van de verzoeker (voor)onderzoek doen naar een vermoeden van een misstand. De procedure en wijze van onderzoek doen is vergelijkbaar met het onderzoek dat de Nationale ombudsman doet naar aanleidingen van klachten over gedragingen van bestuursorganen. Het onderzoek strekt zich echter ook uit tot de private sector en is dus niet beperkt tot bestuursorganen. Het Huis kan een onderzoek kan doen naar gedragingen van een werkgever jegens de verzoeker. Dit wetsvoorstel beoogt mede bij te dragen aan een cultuur binnen organisaties waarbinnen werknemers zich niet ontmoedigd voelen, door het lot van collega-klokkenluiders, om bij de werkgever het vermoeden van een misstand bespreekbaar te maken. Wanneer een werkgever de werknemer niet goed bejegent, of heeft bejegend, in verband met het melden van het vermoeden van een misstand, kan dit binnen de organisatie een afschrikwekkend effect hebben voor toekomstige, potentiële klokkenluiders.

### *Onderdeel d*

Het Huis kan de verzoeker ondersteunen bij de aanvraag voor een uitkering bij het Fonds voor klokkenluiders. Het Huis zal de verzoeker in eerste instantie op de hoogte stellen van de mogelijkheid een uitkering aan te vragen bij het Fonds en hem kunnen inlichten wanneer en op welke wijze hij deze uitkering kan aanvragen. Het is niet de bedoeling dat het Huis namens verzoeker een uitkering gaat aanvragen: dit is de verantwoordelijkheid van de verzoeker zelf.

### *Onderdeel e*

Het Huis kan algemene aanbevelingen doen aan werkgevers over hoe om te gaan met het melden van een misstand. Hierbij kan gedacht worden aan de inrichting van interne procedures en de positie van vertrouwenspersonen.

### *Tweede lid*

Het Huis zendt jaarlijks aan de minister van Binnenlandse Zaken en beide Kamers der Staten-Generaal een verslag van zijn werkzaamheden. Het Huis zorgt ervoor dat het verslag openbaar wordt gemaakt (artikel 16, tweede lid, Wet Nationale ombudsman). Daarnaast verstrekt het Huis geen informatie in die gevallen die in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur worden genoemd, bijvoorbeeld informatie die de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden.

## **Artikel 4**

### *Eerste lid*

In het eerste lid is het recht om een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand te melden geregeld. In artikel 1, onderdeel i, is de begripsomschrijving van een vermoeden van een misstand opgenomen.

Een werknemer hoeft een vermoeden van een misstand niet eerst intern te melden, maar kan hiervan direct melding doen bij het Huis. Het Huis kan echter wel adviseren om eerst intern te melden. Dit is een afwijking van de huidige procedures in de publieke en private sector en de jurisprudentie, waar uit wordt gegaan van het feit dat een werknemer, indien mogelijk, altijd eerst intern moet melden. In het algemene deel is uitgelegd waarom van dit principe is afweken.



### *Tweede lid*

De voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren kunnen misstanden niet bij het Huis voor klokkenluiders melden. Het onderzoek naar het gedrag van rechters zal een interne aangelegenheid zijn. In de Grondwet (artikel 116, vierde lid) is opgenomen dat het toezicht op de ambtsvervulling van leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en de personen die niet tot de rechterlijke macht behoren en deelnemen aan de rechtspraak, wordt uitgeoefend door de leden van de rechterlijke macht. Een onderzoek door het Huis voor klokkenluiders ligt dan niet voor de hand.

Deze bepaling sluit eveneens aan bij artikel 9:22, onderdeel f, van de Algemene wet bestuursrecht: de ombudsman is niet bevoegd om een onderzoek in te stellen of voort te zetten indien het verzoek betrekking geeft op een gedraging waarop de rechterlijke macht toeziet.

### *Derde lid*

Op grond van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering zijn openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van bepaalde in het eerste lid omschreven misdrijven met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie. Deze ambtenaren en colleges verschaffen op grond van het tweede lid, het Openbaar Ministerie desgevraagd alle inlichtingen omtrent strafbare feiten. Dit geldt niet voor een ambtenaar die door het doen van aangifte of het verschaffen van inlichtingen gevaar zou doen ontstaan voor een vervolging van zichzelf of van iemand bij wiens vervolging hij zich van het afleggen van getuigenis zou kunnen verschonen. De melding van een vermoeden van een misstand bij het Huis laat deze verplichting voor de ambtenaar tot het doen van aangifte of het verstrekken van inlichtingen onverlet. Het Huis kan de ambtenaar begeleiden bij het proces om aangifte te doen. Van de medewerkers van het Huis wordt niet verwacht dat zij aangifte doen van strafbare feiten: de ambtenaar heeft deze plicht. Het Huis zal met het Openbaar Ministerie afspraken kunnen maken over de situaties waarin het Openbaar Ministerie inlichtingen gaat opragen.

## **Artikel 5**

Het Huis beoordeelt of sprake is van een vermoeden van een misstand. De naam van de melder wordt niet doorgegeven aan de werkgever, tenzij de melder daarmee heeft ingestemd. Een werknemer kan niet ontslagen worden op grond van het feit dat hij een melding doet over een vermoeden van een misstand en kan eveneens, uitzonderlijke situaties daargelaten, niet ontslagen worden tijdens het (voor)onderzoek door het Huis.

## **Artikel 6**

Een werknemer die een vermoeden van een misstand meldt bij het Huis kan het Huis verzoeken een onderzoek hiernaar in te stellen. Tevens kan deze melder verzoeken om een onderzoek naar de wijze waarop de werkgever zich jegens de melder heeft gedragen naar aanleiding van de melding.

## **Artikel 7**

Deze bepaling bevat de eisen waar een verzoekschrift aan moet voldoen. Een verzoekschrift kan schriftelijk worden ingediend, maar indiening per e-mail kan ook (zie artikel 8). Aan het schriftelijkheidsvereiste is ook

voldaan als het Huis zelf een mondelinge klacht optekent (vergelijk Kamerstukken II 28 747, nr. 3, p. 14 en 32–33).

In de aanhef staat dat het verzoek ondertekend wordt. Hiermee wordt bedoeld een handtekening. Ondertekening dient als bewijs dat het verzoekschrift werkelijk door of namens de verzoeker is opgesteld. De handtekening hoeft niet van de verzoeker afkomstig te zijn. Er kan sprake zijn van vertegenwoordiging of het gebruik van een gemachtigde. Wanneer voor het indienen van een gemachtigde die niet advocaat is, gebruik wordt gemaakt, verdient het aanbeveling de machtiging direct bij te sluiten. Bij indiening van een verzoek per e-mail is strikt genomen een elektronische handtekening vereist, maar het Huis accepteert -net als de ombudsman- in beginsel niet-ondertekende verzoeken per e-mail.

#### *Eerste lid*

##### *Onderdeel a*

Een verzoek kan niet anoniem worden ingediend. Wel kan een werknemer anoniem om advies en informatie vragen aan het Huis, maar indien hij een verzoek indient om onderzoek te doen, zullen zijn naam en adres bij het Huis bekend moeten worden.

Het adres dat vermeld moet worden, hoeft niet het adres te zijn waarop de verzoeker woonachtig is of kantoor houdt. De verzoeker kan voor de behandeling van de zaak domicilie kiezen op een ander adres, bijvoorbeeld dat van een gemachtigde. Hij moet er wel rekening mee houden dat het Huis het in het verzoekschrift vermelde adres als correspondentie-adres mag gebruiken. Zo nodig moet dan ook een adreswijziging lopende het onderzoek aan het Huis worden gezonden. Het op te geven adres kan ook een e-mailadres zijn.

##### *Onderdeel c*

De omschrijving van de misstand dient voldoende concreet te zijn geformuleerd: een in algemene bewoordingen gesteld verzoek hoeft niet in behandeling te worden genomen. Het verzoek moet de naam van de werkgever (het bedrijf of de organisatie) bevatten waartegen het vermoeden van een misstand zich richt.

##### *Onderdeel d*

Een verzoekschrift moet de gronden vermelden waarop het vermoeden van een misstand is gebaseerd. Indien de verzoeker een niet onderbouwd vermoeden heeft, zal het Huis geen onderzoek kunnen starten.

In het tweede lid wordt artikel 9:28, tweede lid, van de Awb wordt van overeenkomstige toepassing verklaard en bepaalt dat als het verzoek in een vreemde taal is gesteld en een vertaling voor een goede behandeling noodzakelijk is, de verzoeker zorg draagt voor een vertaling. Als een verzoek niet voldoet aan een of meer van de formele vereisten, moet het Huis aan de verzoeker de mogelijkheid bieden het verzuim te herstellen. Pas als de verzoeker dan nog in gebreke blijft, heeft het Huis de mogelijkheid (maar niet de verplichting) om het verzoek buiten behandeling te laten. De termijn die het Huis stelt voor herstel van het verzuim moet redelijk zijn. Het Huis heeft de mogelijkheid om vormgebreken te passeren. Derhalve is deze bepaling alleen van belang als het Huis overweegt om een verzoek niet in behandeling te nemen omdat niet aan alle vormvereisten is voldaan.

## **Artikel 8**

Hoofdstuk 2 van de Awb is van overeenkomstige toepassing verklaard, met uitzondering van artikel 2:3, eerste lid. Hoofdstuk 2 regelt verschillende zaken met betrekking tot het verkeer tussen burgers en bestuursorganen, zoals het laten bijstaan van een gemachtigde en de onpartijdigheid van het Huis. Dit hoofdstuk is niet automatisch van toepassing op het Huis, als onderdeel van de Nationale ombudsman (artikel 1:1 lid 1, sub f van de Awb).

Artikel 2:5 van de Awb bepaalt dat een ieder die betrokken is bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan verplicht is tot geheimhouding van gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden. Dit schept een algemene verplichting voor een ieder die als (onderdeel van een) bestuursorgaan -en in dit geval dus het Huis- of als daarvoor werkzame persoon (in welke rechtsverhouding dan ook) in aanraking komt met vertrouwelijke gegevens tot geheimhouding daarvan. Bij overtreding van de geheimhoudingsplicht kan, volgens art. 272 van het Wetboek van Strafrecht, een gevangenisstraf of een geldboete worden opgelegd.

## **Artikel 9**

Tegenover het recht van de melder om een verzoek in te dienen, stelt het artikel de plicht van het Huis om een verzoek in behandeling te nemen. Hierop bestaan echter diverse uitzonderingen (artikel 10). Tevens is in dit artikel een afbakening tussen de strafrechtelijke autoriteiten en het Huis geregeld. Het Huis zal niet overgaan tot onderzoek als de melding betrekking heeft op een gedraging ten aanzien waarvan een procedure bij de strafrechter aanhangig is, dan wel beroep openstaat tegen een uitspraak die in een zodanige procedure is gedaan.

## **Artikel 10**

Dit artikel is enigszins vergelijkbaar met artikel 9:23 Awb. Dit artikel bevat een limitatieve opsomming van de gronden waarop het Huis kan besluiten om een onderzoek niet voort te zetten of te beginnen. Alleen de verplichting tot het doen van een onderzoek vervalt, de bevoegdheid blijft bestaan. Het is dus ter beoordeling van het Huis of het de in het artikel opgesomde gronden wil toepassen. Het besluit van het Huis om geen onderzoek te gaan doen of het niet voort te zetten, is geen besluit zoals bedoeld in de Awb. Hier staat dan ook geen bezwaar en beroep tegen open.

### *Onderdeel a*

Het Huis hoeft een verzoek niet in behandeling te nemen als het niet voldoet aan de ontvankelijkheidsvereisten: bijvoorbeeld als de ondertekening, de naam, het adres of de omschrijving van de misstand mist. Eveneens moeten de gronden waarop het verzoek berust vermeld zijn en moet duidelijk zijn dat het om een vermoeden van een misstand gaat die zijn grond heeft in kennis die een werknemer heeft opgedaan bij de (ex-)werkgever (artikel 2). Het Huis kan gebreken op dit punt passeren. Indien het Huis overweegt een onvolledig verzoek met toepassing van deze bepaling niet in behandeling te nemen, moet het Huis de verzoeker op grond van artikel 7, tweede lid, eerst de gelegenheid geven het verzuim te herstellen.

#### *Onderdeel b*

Bij verzoeken die kennelijk ongegrond zijn hoeft het Huis geen onderzoek te starten of voort te zetten.

#### *Onderdeel c*

Deze bepaling strekt ertoe het Huis de mogelijkheid te geven zaken van onvoldoende gewicht niet te behandelen: misstanden waarbij geen maatschappelijk belang is om onderzoek naar te doen en misstanden waarvan de ernst kennelijk onvoldoende is.

#### *Onderdeel d*

Het Huis heeft de mogelijkheid een herhaald verzoek niet in behandeling te nemen.

#### *Onderdeel e*

Deze grond heeft betrekking op het geval waarin over de misstand of de gedraging een uitspraak is gedaan door de rechter. Het Huis is na het onherroepelijk worden van de uitspraak wel bevoegd, maar niet verplicht een onderzoek in te stellen.

#### *Onderdeel f*

Onderzoek door het Huis naar een misstand vergt de bereidheid van de werkgever tot meewerken. Wezenlijk hiervoor zijn een zorgvuldig verloop van het onderzoek en het bewaren van de vertrouwelijkheid van uitkomsten uit het onderzoek zolang het onderzoek loopt. Ook de verzoeker heeft hierin een rol. Deze bepaling ziet bijvoorbeeld op de situatie dat de verzoeker het vermoeden van een misstand behalve aan het Huis ook aan andere instanties voorlegt of hiermee naar de pers stapt. Het staat de verzoeker vrij dit te doen, maar aangezien het in de weg kan staan aan een zorgvuldig verloop van het onderzoek, kan het Huis beoordelen het (voor)onderzoek niet in te stellen of voort te zetten als dit ter sprake is.

### **Artikel 11**

Deze bepaling is vergelijkbaar met artikel 9:25 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit artikel verplicht het Huis tot een gemotiveerde schriftelijke mededeling aan de verzoeker en de werkgever als hij het verzoek niet (verder) behandelt omdat hij een van de in artikel 9 genoemde uitzonderingen op de behandelingsplicht heeft toegepast. Deze mededeling moet zo spoedig mogelijk aan de verzoeker en werkgever worden gestuurd.

### **Artikel 12**

Tijdens een vooronderzoek bekijkt het Huis of het vermoeden van een misstand voldoende onderbouwd is. Indien het verzoek onvoldoende onderbouwd is, wordt het onderzoek met dat oordeel afgesloten. Na het vooronderzoek kan het Huis, indien de uitkomsten van het vooronderzoek daartoe aanleiding geven, overgaan tot een onderzoek. Het Huis streeft ernaar het vooronderzoek binnen zes maanden af te ronden. Het vooronderzoek is vertrouwelijk. De resultaten daarvan worden niet openbaar gemaakt.

### **Artikel 13**

Het Huis doet een feitenonderzoek naar het vermoeden van een misstand en beoordeelt of het aannemelijk is dat sprake is van een misstand. Eveneens kan het Huis in bepaalde gevallen oordelen of de werkgever zich behoorlijk heeft gedragen jegens de verzoeker. Het onderzoek gaat niet in op schuld of civielrechtelijke aansprakelijkheid. Het Huis beoordeelt evenmin of sprake is van een strafbaar feit. Het Huis kan aanbevelingen doen aan de werkgever. Het Huis streeft ernaar een onderzoek binnen een jaar af te ronden.

### **Artikel 14**

De procedure van het onderzoek komt in hoge mate overeen met de procedure die de Nationale ombudsman nu volgt bij een onderzoek naar aanleiding van een klacht over een gedraging van een bestuursorgaan. Daarom zijn een aantal bepalingen met betrekking tot deze procedure van overeenkomstige toepassing verklaard. Het gaat om:

- onpartijdigheid behandelaar van het verzoek (artikel 9:29 Awb);
- gelegenheid toelichting te geven over standpunten (artikel 9:30 Awb);
- de inlichtingen- en verschijningsplicht (artikel 9:31 Awb);
- deskundigen (hierbij kan gedacht worden aan de Onderzoeksraad voor Veiligheid en ervaringsdeskundigen, zoals de Expertgroep Klokkenluiden), tolken en getuigen (artikel 9:32 Awb);
- vergoeding aan opgeroepen verzoekers, getuigen, deskundigen en tolken (artikel 9:33 Awb);
- onderzoek ter plaatse (artikel 9:34 Awb), waarbij Onze Ministers het betreden van bepaalde plaatsen kunnen verbieden, indien dit naar hun oordeel de veiligheid van de staat zou schaden (artikel 14 Wet Nationale ombudsman);
- sterke arm: mensen die niet zijn verschenen kunnen door de openbare macht naar het Huis worden gebracht (artikel 15 Wet Nationale ombudsman).

Voor een uitgebreide toelichting op deze bepalingen zie de toelichting bij desbetreffende bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht en de Wet Nationale ombudsman.

### **Artikel 15**

Na afsluiting van het onderzoek moet het Huis een rapport met zijn bevindingen opstellen (artikel 9:36, eerste lid, Awb) en ervoor zorg dragen dat dit naar de betrokken werkgever, verzoeker en het Fonds wordt verzonden. Op grond van de in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur vermelde gronden kan of moet het rapport gedeeltelijk geheim worden gehouden (artikel 9:36, eerste lid Awb). Als het rapport een of meer aanbevelingen bevat, moet de werkgever reageren op die aanbevelingen (artikel 9:36, vierde lid Awb). Ieder heeft het recht op een kopie of uittreksel van het rapport (artikel 9:34, vijfde lid Awb).

Het tweede tot en met vierde lid zijn vergelijkbaar met artikel 59 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid. Het Huis stelt de werkgever en de verzoeker in staat binnen 4 weken schriftelijk commentaar te geven op het conceptrapport en dient, indien het dit commentaar niet verwerkt, aan te geven waarom dit commentaar niet verwerkt is. Dit is een waarborg voor zorgvuldig onderzoek en rapportage.

### **Artikel 16**

Het voeren van een procedure bij het Huis is kosteloos. De procedure kan in beginsel zonder problemen worden gevoerd zonder rechtsbijstand.

Kosten gemaakt in het kader van de procedure bij het Huis dienen in beginsel voor rekening van de betrokken burger te blijven. De verzoeker heeft de mogelijk een aanvraag bij het Fonds voor klokkenluiders te doen voor vergoeding van onkosten of geleden schade. Het Fonds voor klokkenluiders heeft tot taak om uitkeringen te verstrekken aan werknemers die in verband met het melden van een misstand onkosten of schade hebben geleden. Het Fonds is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat onderdeel is van de Staat, waarop de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is. Het gaat hier immers 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 Fonds is vormgegeven op een wijze die vergelijkbaar is met het Schadefonds geweldsmisdrijven.

Het Fonds zal geheel zelfstandig optreden en beslissen. Het Fonds behoort, wanneer zij haar werk goed wil verrichten, een zo groot mogelijke vrijheid te worden gelaten om haar beslissing in ieder concreet geval op alle ter zake dienende omstandigheden af te stemmen, zonder gebonden te zijn aan niet strikt nodige wettelijke beperkingen. De reden voor de instelling van het Fonds als ZBO is dat er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid (artikel 3, eerste lid, onderdeel a van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Het is immers onwenselijk dat de minister beslist over uitkeringen aan werknemers die binnen zijn eigen ministerie een vermoeden van een misstand hebben gemeld. Bovendien vergt de afweging of iemand een uitkering krijgt, specifieke deskundigheid op het terrein van klokkenluiden in de private en publieke sector en de gevolgen die dat kan hebben voor een werknemer.

Aangezien de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is, is al veel geregeld ten aanzien van de inrichting van het Fonds en de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarbij gaat het om:

- een lid van het Fonds kan niet tevens zijn een aan Onze Minister ondergeschikte ambtenaar (artikel 9 Kaderwet ZBO);
- Onze Minister benoemt, schorst en ontslaat de leden van een ZBO (artikel 12);
- voorwaarden aan nevenfuncties (artikel 13);
- bepalingen omtrent bezoldiging/ schadeloosstelling;
- het personeel van het Fonds staat onder gezag van het Fonds en legt over werkzaamheden uitsluitend daaraan verantwoording af (artikel 16);
- het Fonds stelt jaarlijks voor 15 maart een jaarverslag op (artikel 18);
- het Fonds is verplicht goed te letten op zaken als kwaliteit, dienstverlening, klachtenprocedures en daarover in het jaarverslag te verantwoorden (artikel 19);
- het Fonds verstrekt desgevraagd aan Onze Minister alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen (artikel 20);
- Onze Minister kan beleidsregels vaststellen over de taakuitoefening door het Fonds (artikel 21);
- Onze Minister kan een besluit van het Fonds vernietigen (artikel 22);
- Onze Minister kan de noodzakelijke voorzieningen treffen als het Fonds zijn taak ernstig verwaarloost (artikel 23);
- het Fonds stuurt jaarlijks voor 1 april de ontwerpbegroting voor het daaropvolgende jaar naar Onze Minister (artikel 25);
- het Fonds meldt eventuele verschillen tussen de werkelijke en de begrote baten en lasten (artikel 30);
- het Fonds zorgt voor en goede beveiliging van gegevens (artikel 41).

De uitgaven van het Fonds worden verantwoord op de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

## **Artikel 17**

### *Eerste lid*

Het Fonds heeft minimaal drie en maximaal vijf leden. Er kunnen plaatsvervangende leden worden benoemd.

### *Tweede lid*

De indieners achten het wenselijk dat het Huis een advies geeft over de benoeming van de leden, aangezien bij het Huis veel expertise aanwezig is over klokkenluiden en het Huis in veel gevallen klokkenluiders zal doorverwijzen naar het Fonds. De minister van Binnenlandse Zaken kan dit advies meenemen bij de benoeming van de leden van het Fonds.

### *Derde lid*

Het derde lid bepaalt dat de leden worden benoemd voor een periode van ten hoogste vier jaar door de Minister van Binnenlandse Zaken. De leden kunnen tweemaal voor ten hoogste vier jaar worden herbenoemd. De leden van het Fonds besturen het Fonds. Het Fonds beschikt over een secretariaat. Het vierde lid bepaalt dat deze leden door de Minister van Binnenlandse Zaken worden benoemd, geschorst en ontslagen (artikel 12 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). De medewerkers van het secretariaat staan onder gezag van het Fonds en leggen over werkzaamheden uitsluitend aan het Fonds verantwoording af. De medewerkers van het secretariaat hebben een arbeidsrelatie met het ministerie van Binnenlandse Zaken, maar kunnen voor hun werkzaamheden alleen door het Fonds ter verantwoording worden geroepen.

## **Artikel 18**

### *Eerste lid*

Alleen een verzoeker kan bij het Fonds een uitkering aanvragen. Daarmee wordt voorkomen dat ook het Fonds belast kan worden met het uitvoeren van een diepgaand onderzoek naar de misstand. Het Fonds kan nu altijd gebruik maken van het onderzoeksrapport van het Huis. Indien een verzoeker meent onkosten te hebben gemaakt doordat hij te goeder trouw en naar behoren een vermoeden van een misstand heeft gemeld, kan hij bij het Fonds een verzoek indienen voor een uitkering uit dat Fonds. Hierbij moet gedacht worden aan psychologische hulp en de kosten voor een advocaat. Teven kan gedacht aan inkomensschade als de werknemer arbeidsongeschikt is geworden ten gevolge van de misstand of het melden daarvan. De uitkering heeft echter een aanvullend karakter, zie artikel 19.

### *Tweede lid*

Dit onderdeel bepaalt dat een aanvraag binnen twee jaar na de dag waarop de betrokkene het verzoek heeft ingediend, moet worden ingediend.

### *Derde lid*

Om de tijdige indiening van aanvragen te bevorderen is, in het derde lid, de gelegenheid opengelaten tot het doen van aanvullende verzoeken na afloop van de termijn, mits het oorspronkelijke verzoek binnen die termijn is ingediend. In zo'n suppletoir verzoek zullen onkosten of schade kunnen

worden betrokken die ten tijde van de indiening van het eerste verzoek nog niet konden worden bepaald of nog niet bekend waren.

### **Artikel 19**

Beoogd is met het Fonds een voorziening te geven 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 (dus 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. Aangezien de kosten van het Fonds beheersbaar moeten blijven, wordt voorgesteld maxima voor de uit te keren bedragen bij ministeriële regeling vast te stellen.

### **Artikel 20**

#### *Eerste lid*

Voorgesteld wordt dat de uitkeringen uit het Fonds een aanvullend karakter hebben. Voor zover de kosten of andere schade langs andere weg kunnen worden vergoed, zal zij in beginsel niet tot een uitkering kunnen leiden. De uitkeringen uit het Fonds zullen alleen die onkosten of schade omvatten die niet door enige verzekering of de werkgever gedekt worden. 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.

#### *Tweede, derde en vierde lid*

In artikel 21, tweede lid, wordt een uitzondering gemaakt voor gevallen waarin het onderzoek naar de vraag of de kosten of schade niet op andere wijze kan worden vergoed, dan wel het nemen van verhaal op de werkgever etc. groot tijdverlies mee zou brengen, of de aanvrager zou dwingen tot het maken van hoge kosten die in redelijkheid niet van hem geveerd kunnen worden. In bepaalde gevallen kan het wenselijk zijn dat het Fonds een voorlopige uitkering doet, indien de juridische of sociaal-psychologische hulp zo spoedeisend is, dat niet kan worden gewacht op een beslissing van het Fonds. Er is ruimte om de eventueel nog te verhalen onkosten of schade toch in de uitkering te betrekken. Het Fonds kan namens de aanvrager verhaal nemen op kosten of schade waarvoor bijvoorbeeld de werkgever aansprakelijk zou zijn.

### **Artikel 21**

Aan het Fonds is de bevoegdheid toegekend inlichtingen in te winnen bij de daarvoor in aanmerking komende autoriteiten, colleges en ambtenaren. Hierbij kan worden gedacht aan de politie, maar ook aan de medewerkers van het Huis. Het Fonds kan ook getuigen en deskundigen oproepen. Hun ondervraging zal door de werknemer en zijn raadsman kunnen worden bijgewoond.



## **Artikel 22**

Dit artikel regelt de grondslag voor een besluit waarin vergoedingen voor de reis- en verblijfskosten alsmede voor tijdverzuim worden vastgesteld. Deze vergoedingen zijn voor getuigen en deskundigen en voor de werknemer of werkgever indien zij op verzoek van het Fonds zijn verschenen. De vergoeding komt ten laste van het Rijk. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 8:36, eerste lid, en artikel 9:33 van de Awb.

## **Artikel 23**

### *Onderdeel A*

Artikel 628, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat een werknemer het recht houdt op het naar tijdruimte vastgestelde loon, indien hij de overeengekomen arbeid niet heeft verricht door een oorzaak die in redelijkheid voor rekening van de werkgever behoort te komen. Hier valt bijvoorbeeld de situatie onder dat een werknemer recht heeft op loondoorbetaling indien hij situatief arbeidsongeschikt is, als gevolg van arbeidsomstandigheden waarvan de oorzaak in redelijkheid voor rekening van de werkgever behoort te komen en deze voor hem zodanig waren dat, met het oog op de (dreiging van) psychische of lichamelijke klachten, van hem redelijkerwijs niet kon worden gevergd dat hij zijn werkzaamheden zou verrichten. De werknemer moet alle medewerking verlenen aan het wegnemen van de oorzaak.

In het geval een werknemer niet in staat is te werken als gevolg van verstoorde verhoudingen tussen werkgever en werknemer die zijn ontstaan door het te goeder trouw melden van een vermoeden van een misstand bij de werkgever of het Huis, houdt de werknemer het naar tijdruimte vastgestelde loon. De werknemer moet wel bereid zijn met de werkgever tot een oplossing te komen, bijvoorbeeld door te gaan werken in een ander filiaal. De werknemer zal aannemelijk moeten maken dat er een onwerkbaar situatie is ontstaan waarvan de oorzaak in redelijkheid voor rekening van de werkgever behoort te komen en dat verder werken om die reden redelijkerwijs niet van de werknemer kan worden gevergd. De werkgever en de werknemer moeten aan een oplossing meewerken. In het geval de werknemer ziek is geworden door de verstoorde verhouding tussen werkgever en werknemer, geldt de regeling voor ziekte, vastgelegd in artikel 7:629 van het Burgerlijk Wetboek.

Volgens het tweede en vierde lid van artikel 7:628 BW wordt het loon waarop de werknemer aanspraak kan maken, verminderd met geldelijke uitkeringen uit hoofde van een (wettelijke verzekering) of van een fonds, alsmede met bespaarde kosten.

Het vijfde lid van artikel 7:628 bepaalt dat het voor de eerste zes maanden van de arbeidsovereenkomst mogelijk is schriftelijk (daaronder begrepen per cao) van artikel 7:628 af te wijken ten nadele van de werknemer. Na zes maanden is afwijking alleen bij cao of regeling mogelijk, zo bepaalt het zevende lid van artikel 7:628. Met een nieuw achtste lid wordt beoogd te regelen dat afwijken van de regeling tot loondoorbetaling niet mogelijk is in het geval het gaat om melders van een vermoeden van een misstand.

### *Onderdeel B*

Een werknemer niet mag worden benadeeld vanwege het feit dat hij te goeder trouw en naar behoren een melding heeft gedaan van een vermoeden van een misstand. Een voorbeeld van benadeling is demotie.

### Onderdeel C

Voorgesteld wordt aan artikel 7:670, waarin opzegverboden zijn ondergebracht, een lid toe te voegen waarin het opzegverbod wordt geregeld voor werknemers die ter goeder een vermoeden van een misstand melden bij de werkgever of het Huis voor klokkenluiders en bij de melding naar behoren hebben gehandeld. De werkgever kan de arbeidsovereenkomst met de werknemer niet opzeggen:

- wegens de omstandigheid dat de werknemer te goeder trouw een melding van een vermoeden van een misstand bij de werkgever of het Huis voor klokkenluiders heeft gedaan en bij die melding naar behoren heeft gehandeld;
- gedurende het vooronderzoek en onderzoek door het Huis voor klokkenluiders;
- tot een jaar na afronding van het onderzoek door het Huis voor klokkenluiders, indien het Huis heeft geoordeeld dat het aannemelijk is dat sprake is van een misstand.

Een arbeidsovereenkomst mag derhalve niet worden opgezegd tijdens het (voor)onderzoek door het Huis en tot een jaar na afronding van dit onderzoek als het Huis heeft geoordeeld dat het aannemelijk is dat sprake is van een misstand. In bepaalde gevallen zal het niet langer mogelijk zijn dat een werknemer, gezien de ernstig verstoorde arbeidsverhoudingen, blijft werken voor dezelfde werkgever. Deze ontslagbescherming geeft de werknemer tijd om een andere baan te zoeken.

Zoals ook bij de overige opzegverboden uit artikel 7:670 geldt, gelden deze voor elke opzegging door de werkgever en hebben deze dus ook betrekking op tussentijdse en voorafgaande opzegging van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. Ook met een ontslagvergunning moet een werkgever opzegverboden respecteren. De opzegverboden missen toepassing bij opzegging tijdens een proeftijd of wegens een dringende reden (artikel 7:670b).

De dringende redenen werkgever worden nader omschreven in artikel 7:678 BW: zodanige daden, eigenschappen of gedragingen van de werknemer, die als gevolg hebben dat van de werkgever redelijkerwijze niet gevergd kan worden om de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. Enkele voorbeelden hiervan zijn dronkenschap, bedrog, diefstal, verduistering, mishandeling, beledigingen, bedreigingen en het hardnekkig niet voldoen aan redelijke bevelen of opdrachten. Doet zo'n dringende reden zich voor dan mag de werkgever de arbeidsovereenkomst meteen opzeggen zonder dat hij rekening hoeft te houden met de opzegverboden van artikel 670. Bovendien zijn de opzegverboden niet van toepassing wanneer de werknemer schriftelijk met de opzegging akkoord gaat of wanneer de opzegging geschiedt wegens bedrijfsbeëindiging.

Een opzegging door de werkgever in strijd met deze opzegverboden is vernietigbaar. De werknemer heeft tot twee maanden na de opzegging de tijd om een beroep te doen op de vernietigingsgrond en daarmee het rechtseffect van de opzegging teniet te doen (artikel 7:667, vijfde lid). Een eventuele loonvordering moet binnen zes maanden worden ingesteld (zie artikel 7:683, tweede lid).

Volgens artikel 685 van het Burgerlijk Wetboek is ieder der partijen te allen tijde bevoegd zich tot de kantonrechter te wenden met het verzoek de arbeidsovereenkomst wegens gewichtige redenen te ontbinden. De kantonrechter kan het verzoek slechts inwilligen indien hij zich ervan heeft vergewist of het verzoek verband houdt met het bestaan van een opzegverbod als bedoeld in de artikel 647, 648, 670 en 670a of enig ander verbod tot opzegging van de arbeidsovereenkomst. Op deze wijze is gewaarborgd dat de kantonrecht bij een verzoek tot ontbinding rekening houdt met het feit dat een werkgever de arbeidsovereenkomst niet mag opzeggen op grond van artikel 670, tiende lid, waarin de opzegverboden

ten aanzien van werknemers die een vermoeden van een misstand melden worden geregeld.

#### **Artikel 24**

In artikel 31, tweede lid, wordt een opsomming gegeven van die middelen en uitkeringen die niet meetellen voor de berekening van de vermogens- en inkomensbestanddelen van de belanghebbende die algemene bijstand ontvangt. Kinderbijslag wordt bijvoorbeeld niet tot de middelen gerekend. Aan deze uitzonderingen wordt de uitkering uit het Fonds toegevoegd. De indieners zijn immers van mening dat werknemers die een vermoeden van een misstand melden, het recht hebben op goede juridische en sociaalpsychologische hulp en een vergoeding van de onkosten die zij op dit terrein maken zou niet moeten leiden tot een vermindering van de bijstand. De indieners zijn van mening dat het melden van misstanden van maatschappelijk belang is.

#### **Artikel 25**

In artikel 125quinquies, derde lid, van de Ambtenarenwet is geregeld dat een ambtenaar die te goeder trouw de bij hem levende misstanden meldt volgens de procedure die geldt binnen de organisatie waar hij werkzaam is, als gevolg van het melden geen nadelige gevolgen zal ondervinden voor zijn rechtspositie tijdens en na het volgen van die procedure. Deze bepaling wordt zodanig aangepast dat ook een melding bij het Huis voor klokkenluiders geen aanleiding kan zijn de werknemer in zijn rechtspositie te benadelen. Het blijft mogelijk en wenselijk dat er binnen het ministerie een interne procedure is voor het melden van een vermoeden van een misstand, maar een ambtenaar is niet verplicht eerst intern te melden voordat hij bij het Huis meldt. Het «Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie» zal dan ook moeten worden aangepast. In het Algemeen Rijksambtenarenreglement zullen met het Burgerlijk Wetboek vergelijkbare bepalingen moeten worden opgenomen over de rechtsbescherming van de melder.

#### **Artikel 26**

Na vijf jaar wordt deze wet geëvalueerd. Op grond van artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt het Fonds elke vijf jaar geëvalueerd. Uiteraard kan er één verslag komen dat recht doet aan beide evaluatieverplichtingen.

Deze wet zal in ieder geval de eerste vijf jaar nog niet van toepassing zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, aangezien is afgesproken de eerste jaren terughoudendheid te betrachten bij het van toepassing verklaren van nieuwe wet- en regelgeving. Na vijf jaar zal geëvalueerd worden of de wet wel van toepassing zou moeten worden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

#### **Artikel 27**

Deze bepaling strekt ertoe het Huis de bevoegdheid te geven meldingen die meer dan een jaar geleden voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet zijn gedaan bij een werkgever of een derde niet te onderzoeken. Het zal wel mogelijk blijven feitenonderzoek te doen naar misstanden die

ver in het verleden hebben plaatsgevonden. Op deze manier kan worden voorkomen dat het Huis in de opstartfase zo druk bezet is met meldingen uit het verleden, dat er geen tijd is voor nieuwe meldingen.

Van Raak  
Heijnen  
Schouw  
Voortman  
Segers  
Ouwehand