

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. 8

VERSLAG

Vastgesteld 4 februari 2013

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemers op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zullen hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I	Algemeen	1
1.	Inleiding	1
2.	Achtergrond	3
3.	Voorgeschiedenis	6
4.	Het Huis voor klokkenluiders	6
5.	Het onderzoek	7
6.	De rechtsbescherming	9
7.	Het Fonds voor klokkenluiders	10
8.	Uitvoering	11
9.	Financiën	11
II	Artikelsgewijs	12

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Van Raak, Heijnen, Schouw, Voortman, Segers en Ouwehand, houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders. De leden van de VVD-fractie merken op, dat zij eerder hebben ingestemd met het advies- en verwijspunt klokkenluiden, dat inmiddels door het kabinet

is ingesteld. Hoewel deze leden niet onwelwillend tegenover een onderzoeksfunctie voor het Huis voor klokkenluiders staan, willen zij, alvorens een standpunt in te nemen, de indieners graag diverse vragen voorleggen en enkele opmerkingen maken.

Voorgesteld wordt het Huis voor klokkenluiders onderdeel uit te laten maken van de Nationale Ombudsman. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners deze keuze nader te motiveren. Waarom is gekozen voor de Nationale Ombudsman? In hoeverre past deze keuze binnen de Wet op de Nationale Ombudsman en artikel 78a van de Grondwet, dat gaat over de Nationale Ombudsman? Het Huis staat namelijk ook open voor meldingen uit de private sector, dus niet alleen de publieke sector, terwijl de Nationale Ombudsman ingevolge artikel 78a Grondwet onderzoek doet naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen. In hoeverre verricht de Nationale Ombudsman werk voor het Huis? Voorts vragen de leden van de VVD-fractie hoe zelfstandig het Huis wordt nu dat bij de Nationale Ombudsman wordt ondergebracht? Wat wordt de relatie met de Nationale Ombudsman? Waarom is er niet gekozen voor een geheel onafhankelijk en zelfstandig Huis? Het voorgestelde Fonds voor klokkenluiders wordt een zelfstandig bestuursorgaan. Wat wordt de status van het Huis voor klokkenluiders, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Gaarne krijgen zij een reactie van de indieners op de hier gestelde vragen. In hoeverre moet bestaande wet- en regelgeving worden gewijzigd mocht het onderhavig wetsvoorstel in werking treden? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners.

De leden van de PvdA-fractie danken de indieners voor dit wetsvoorstel. Zij hebben met veel belangstelling kennis genomen van het voorstel. Zij zijn blij met dit initiatief, waarmee klokkenluiders beter worden beschermd en waardoor maatschappelijke misstanden waarschijnlijk in een vroeger stadium kunnen worden aangepakt. Wel hebben zij over een aantal elementen nog nadere vragen aan de indieners, bijvoorbeeld over het gevaar van oneigenlijk gebruik van ontslagbescherming, de verhouding van de Nationale Ombudsman tot het Huis voor Klokkenluiders, de financiële kant van dit wetsvoorstel, de verhouding van het Huis ten opzichte van het tijdelijk adviespunt, de anonimiteit van klokkenluiders.

Het stemt de leden van de SP-fractie gelukkig dat leden van de Tweede Kamer dit initiatief hebben genomen. Het Huis voor klokkenluiders zal mensen die misstanden melden beter beschermen en die misstanden ook helpen oplossen. Dit unieke initiatief zal ook het werk van de Kamer kunnen verbeteren. Deze leden hebben nog wel enkele vragen. De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Deze leden delen het uitgangspunt van de initiatiefnemers, dat klokkenluiders niet moeten worden beschouwd als vijand, maar als bondgenoot in het signaleren van maatschappelijke misstanden. Daarom onderschrijven deze leden ook het doel van het wetsvoorstel om de voorwaarden voor het melden van maatschappelijke misstanden te verbeteren, door onderzoek naar misstanden mogelijk te maken en melders van misstanden beter te beschermen. Wel hebben deze leden nog een aantal vragen over de uitwerking van deze doelstelling in het voorliggende wetsvoorstel. De initiatiefnemers stellen voor dat het Huis voor klokkenluiders een onderdeel wordt van de Nationale ombudsman. Kunnen de indieners nader toelichten, hoe de bevoegdheden van het Huis voor klokkenluiders zich verhouden tot die van de Nationale ombudsman, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Deze leden stellen deze vraag mede in verband met de opmerkingen van de Raad van State over de vraag of het wenselijk is de

taken van het Huis ook wat betreft de private sector op te dragen aan de Nationale ombudsman.

De initiatiefnemers voeren praktische en financiële redenen aan voor onderbrenging bij de Nationale ombudsman. In aanvulling daarop zouden deze leden graag een beschouwing van de initiatiefnemers lezen over de principiële gronden. In dit verband rijst bij de leden van de CDA-fractie de vraag, of een ambtenaar over onbehoorlijk handelen van het Huis voor klokkenluiders een klacht kan indienen bij de Nationale ombudsman.

Geldt dat ook voor een werknemer van een particulier bedrijf?

Initiatiefnemers stellen, dat de Nationale ombudsman nu al veel zaken van klokkenluiders voorgelegd krijgt, waar hij echter niet voldoende mee uit de voeten kan. De leden van de CDA-fractie ontvangen op dit punt graag een nadere toelichting.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig voorstel. Zij delen de wens van de indieners om spoedig tot de oprichting van een «Huis voor klokkenluiders» te komen, zodat burgers die maatschappelijke misstanden melden dit kunnen doen met de nodige ondersteuning. Zij hechten hierbij evenwel groot belang aan een zorgvuldige procedure die ook daadwerkelijk leidt tot een verbeterde situatie. Derhalve hebben deze leden nog enkele vragen en opmerkingen aan de indieners.

Zo merken zij op dat een aantal betrokkenen inbreng heeft geleverd betreffende de voorgenomen oprichting van het «Huis voor klokkenluiders». Deze betrokkenen stellen enkele mogelijke zwakke punten van het voorstel aan de orde. De leden van de D66-fractie vragen indieners of zij hierin aanleiding zien het voorstel verder te verbeteren en op welke (deel-)aspecten die verbetering betrekking zal hebben.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn verheugd met het onderhavige wetsvoorstel waarmee beoogd wordt de ondersteuning en de rechtspositiebescherming van de klokkenluiders te versterken. Deze leden zijn van mening dat met deze wet ook meer recht wordt gedaan aan het maatschappelijk belang dat door klokkenluiders, vaak onder moeilijke omstandigheden, wordt gediend. De genoemde leden hebben nog een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij vinden het positief dat de indieners door middel van het Huis voor de klokkenluiders meer bescherming willen bieden aan klokkenluiders en de mogelijkheid bieden om ook door middel van onderzoek vast te stellen of er sprake is van misstanden. Wel hebben zij over diverse onderdelen vragen.

De leden van de PvdD-fractie complimenteren de leden die het initiatief hebben genomen tot een wettelijke regeling voor de bescherming van klokkenluiders. De leden van deze fractie maken zich met de initiatiefnemers grote zorgen over de mogelijkheden van ambtenaren en werknemers in de private sector om misstanden te melden, gelet op de problemen waarin bekende en minder bekende klokkenluiders verzeild zijn geraakt. Bij deze leden leeft nog een aantal vragen over het wetsvoorstel.

2. Achtergrond

Nu in deze paragraaf wordt gerefereerd aan de Commissie Integriteit Overheid (CIO) vragen de leden van de VVD-fractie de indieners wat de gevolgen van het voorgestelde Huis voor klokkenluiders voor deze commissie zal zijn. Blijft deze commissie bestaan of wordt deze opgeheven?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de indieners ervoor hebben gekozen om het eerst intern melden van een misstand niet te verplichten, voordat het Huis een (voor)onderzoek start. Voordat een klacht kan worden ingediend bij de Nationale Ombudsman moet die wel vooraf intern bij het desbetreffende overheidsorgaan zijn gemeld. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom de werkgever niet ten allen tijde eerst in de gelegenheid gesteld dient te worden om zelf een oplossing te bieden? Waarom hebben de indieners, ook met het oog op het standpunt van de Raad van State, hiervoor niet toch gekozen? De aan het woord zijnde leden begrijpen dat de organisatie in kwestie partijdig is en dat een interne klacht de werknemer wellicht in een kwetsbare positie kan brengen, maar deze werknemer zal ook in een dergelijke positie kunnen komen als hij zich tot het Huis richt. En, zo vragen de leden van de PvdA-fractie zich af, kan escalatie van een probleem of misstand niet worden voorkomen door het in een vroegtijdig stadium eerst intern te melden? Bovendien zal ook als er sprake is van aangifte van een strafbaar feit of een daaropvolgende strafrechtelijke vervolging duidelijk worden wie de werknemer is. De leden van de PvdA-fractie lezen dat ook de indieners van mening zijn dat een interne oplossing de voorkeur geniet boven een gang naar het Huis. Hoe denken de indieners te stimuleren dat werknemers eerst intern een melding doen?

Ook schrijven de indieners dat de regelingen in de publieke sector in het verleden niet het gewenste resultaat hebben bereikt. Over de private sector wordt nauwelijks gesproken. Zijn er ook onderzoeken waaruit blijkt dat op dit terrein problemen zijn in de private sector? Waarom kiezen de indieners ervoor om het Huis open te stellen voor zowel publieke als private sector? Waarom verschilt het Huis hierin van de Nationale Ombudsman waar enkel klachten ten aanzien van overheidsorganen kunnen worden ingediend? Hoe komt het Huis, als onderdeel van de Ombudsman, te beschikken over voldoende expertise als het gaat om de private sector? Wat is de mening van de Ombudsman op het punt dat het Huis ook over problemen uit de private sector, mits daarachter maatschappelijke misstanden schuilen, gaat? De leden van de PvdA-fractie ontvangen graag een reactie van de initiatiefnemers op deze punten.

De initiatiefnemers constateren, zo merken de leden van de SP-fractie op, dat de afgelopen jaren veel regelingen voor klokkenluiders zijn ontstaan, maar ook dat die niet blijken te werken om klokkenluiders te beschermen en misstanden weg te nemen. Waarom hebben de initiatiefnemers, zo vragen deze leden, er dan toch voor gekozen om het Huis voor klokkenluiders een sluitstuk te laten zijn van het melden van misstanden en de bestaande regelingen in stand te houden? Waarom komt het Huis voor klokkenluiders als onafhankelijke en externe voorziening niet in de plaats van bestaande organisatiegebonden interne regelingen?

De leden van de SP-fractie constateren dat klokkenluiders zich de afgelopen jaren hebben verenigd in een Expertgroep Klokkenluiders, die op dit moment veel klokkenluiders begeleidt, veel ervaring en expertise heeft opgebouwd en ook veel vertrouwen geniet onder klokkenluiders. Nu staat in de toelichting dat het Huis voor klokkenluiders een beroep kan doen op ervaringsdeskundigen. Waarom hebben de initiatiefnemers er niet voor gekozen om de Expertgroep klokkenluiders wettelijk een plek te geven binnen het Huis voor klokkenluiders?

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de opmerkingen van de Raad van State over de noodzaak van interne cultuurverandering. «De kern van het probleem – het feit dat werkgevers niet altijd op de juiste manier omgaan met misstanden en meldingen van misstanden – is gelegen in de cultuur van de (bedrijfs-)organisatie. Voor het veranderen van een cultuur naar openheid en vertrouwen alsmede het bewerkstelligen dat deze

verandering ook beklijft is nodig dat degenen die de cultuur dragen, zowel werkgever als werknemers, zowel leidinggevend als ondergeschikt, de zin daarvan inzien en aan het streven naar openheid willen bijdragen.» Op welke wijze kan het Huis voor klokkenluiders naar de opvatting van initiatiefnemers bijdragen aan die noodzakelijke cultuurverandering, zo vragen deze leden. Behoort de verantwoordelijkheid voor de bedoelde cultuurverandering niet in de eerste plaats te liggen bij werkgevers en werknemers? In dit verband vragen de leden van de CDA-fractie of het Huis naar de opvatting van initiatiefnemers ook als taak heeft om advies te geven aan werkgevers die met klokkenluiders te maken hebben.

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe werkgevers, bijvoorbeeld middels VNO/NCW reageren op het voorstel om het Huis ook onderzoeksbevoegdheden te geven voor de private sector. Daarnaast vragen deze leden hoe het Huis voor klokkenluiders zich verhoudt tot de nieuwe Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO), die onderzoek doet naar vermoedens van misstanden bij Rijk, Politie, Defensie en Provincies.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben begrip voor het feit dat ook werknemers welke niet eerder een interne melding van vermeende misstanden hebben gedaan zich kunnen melden bij het Huis voor klokkenluiders. Deze leden kunnen zich voorstellen dat een open (bedrijfs)cultuur ontbreekt en daarom een interne melding praktisch niet tot de mogelijkheden kan behoren. De genoemde leden vragen de indieners echter wel aan te geven of zij van mening zijn dat het in beginsel wenselijk is een interne melding te doen voordat het Huis voor Klokkenluiders zich over een zaak buigt, temeer omdat het ook primair de eigen verantwoordelijkheid van een organisatie is om (vermeende) misstanden te onderzoeken. De leden zijn dan ook van mening dat een organisatie in principe de kans moet krijgen zich te kunnen verantwoorden. Deze leden vragen de indieners of zij menen dat er gegronde redenen dienen te zijn om hiervan af te wijken, bijvoorbeeld wanneer het duidelijk is dat er van een open (bedrijfs)cultuur geen sprake is.

De leden van de SGP-fractie kunnen zich goed voorstellen dat het melden van misstanden in bijzondere gevallen onmogelijk is binnen de eigen organisatie. Dit wetsvoorstel opent de mogelijkheid misstanden niet in de eerste plaats intern, maar ook extern te melden. Toch vinden zij het waardevol om het algemene uitgangspunt dat misstanden eerst in de eigen organisatie aan de orde gesteld worden, te handhaven. Zij vragen zich af of het niet beter is om in het wetsvoorstel ook uitdrukkelijk op te nemen dat, indien mogelijk, een misstand eerst intern aan de orde gesteld wordt. Een vergelijkbare vraag hebben de leden van de SGP-fractie ten aanzien van de bevoegde inspecties en andere toezichthouders. Zijn de indieners het met deze leden eens dat het in principe moet gaan om een uiterste middel, dat hoogstwaarschijnlijk slechts zelden ingeroepen zal hoeven te worden?

De leden van de PvdD-fractie zijn van mening dat een goede regeling voor (de juridische bescherming van) klokkenluiders cruciaal is in een democratische rechtsstaat omdat bij gebrek aan een dergelijke regeling belangrijke misstanden, integriteitsproblemen in het bestuur, misbruik van overheidsmiddelen en bedreiging van volksgezondheid, veiligheid en milieu niet of nauwelijks aan de oppervlakte kunnen komen. Zij onderschrijven de conclusies van de Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector waaruit blijkt dat de bestaande vormen van zelfregulering niet voldoen en onvoldoende bescherming bieden aan melders van misstanden. Het ontbreekt aan een cultuur waarin mensen zonder angst maatschappelijke misstanden durven melden. Deze leden sluiten zich dus aan bij de overwegingen van de indieners die met het wetsvoorstel tot

doel hebben de voorwaarden voor het melden van maatschappelijke misstanden te verbeteren, door onderzoek naar misstanden mogelijk te maken en melders van misstanden beter te beschermen.

3. Voorgeschiedenis

De indieners verwijzen naar de Britse Public Interest Disclosure Act, zo lezen de leden van de PvdA-fractie. In het Verenigd Koninkrijk kunnen werknemers hun klachten doen bij zogenaamde in een officiële lijst opgenomen «prescribed persons». Hebben de indieners ook deze variant overwogen? Zo ja, waarom is hier uiteindelijk niet voor gekozen? Zo nee, waarom niet? Hoe functioneert de Britse regeling in de praktijk? Is er sprake van een succesvolle bescherming van klokkenluiders?

De leden van de PvdA-fractie begrijpen het dat werknemers misstanden bij het Huis kunnen melden en gebruik kunnen maken van de extra ontslagbescherming. Echter waarom kunnen oud-werknemers ook misstanden melden bij het Huis? Naar de leden van de PvdA-fractie menen zullen zij wellicht geen extra ontslagbescherming meer nodig hebben? En als oud-werknemers zich tot het Huis kunnen richten waarom andere groepen zoals consumenten, ondernemers of studenten die maatschappelijke misstanden aantreffen niet?

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts welke gevolgen de oprichting van het nieuwe Huis heeft voor het bestaande adviespunt.

4. Het Huis voor klokkenluiders

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel regelt dat organisaties met meer dan 50 werknemers een procedure voor een adequate behandeling van misstanden vaststellen. Betekent dit dat organisaties met minder dan 50 werknemers zelf kunnen besluiten om al of niet een procedure vast te stellen? Waarom maken de indieners dit onderscheid? Wat moet een werknemer in een organisatie met minder dan 50 werknemers doen als hij aanloopt tegen een misstand waarbij het maatschappelijk belang ernstig in het geding is? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners.

Ingevolge het wetsvoorstel kunnen werknemers die een vermoeden van een misstand hebben eerst een interne melding doen bij de werkgever of de leidinggevende. Waarom is er niet voor gekozen om deze interne melding te verplichten? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners.

Ten aanzien van het vooronderzoek stellen de indieners dat dit niet openbaar wordt gemaakt. De leden van de VVD-fractie vernemen graag van de indieners of deze niet-openbaarheid wordt beschermd door afspraken over vertrouwelijkheid? Zo ja, welke procedure wordt hiertoe gevolgd en heeft het Huis de mogelijkheid om sancties te treffen zodra de vertrouwelijkheid in het vooronderzoek wordt geschaad? Zo nee, welke waarde heeft dan de bepaling dat het vooronderzoek niet openbaar is?

De leden van de SGP-fractie vinden het een goede zaak dat er eerst een vooronderzoek wordt gedaan. Wel vragen zij zich af in hoeverre er dan reeds volledige bevoegdheid is om kennis te nemen van allerlei aspecten van de (vermeende) misstand. In hoeverre zijn de betrokken organisaties verplicht om mee te werken aan dit vooronderzoek? Maakt het hierbij uit of het om een overheidsinstantie of om een particulier bedrijf gaat? In hoeveel gevallen zal er naar verwachting sprake zijn van een dergelijk vooronderzoek?

De indieners bieden ook ruimte aan het inroepen van de kennis van externe expertise, waaronder ervaringsdeskundigen. Graag ontvangen de

leden van de SGP-fractie inzicht in het soort ervaringsdeskundige waaraan de indieners denken. Wordt hiermee bedoeld op (voormalige) collega's binnen het bedrijf waarnaar een onderzoek gestart wordt? Of wordt er bedoeld op de ervaring van eerdere klokkenluiders?

5. Het onderzoek

Er wordt gesteld, zo lezen de leden van de VVD-fractie, dat het Huis voor klokkenluiders geen oordeel geeft over de schuld aan een strafbaar feit. Het is aan het Openbaar Ministerie om te bepalen of het feitenonderzoek aanleiding geeft voor een strafrechtelijk onderzoek. In dit kader vragen de leden van de VVD-fractie hoe het Openbaar Ministerie bij een onderzoek betrokken raakt. Doet het Huis een mededeling aan het Openbaar Ministerie mocht er sprake zijn van een vermoeden van strafbare feiten? Kortom, hoe raakt het OM op de hoogte van eventuele strafbare feiten? Stopt het Huis het onderzoek als het OM bij de zaak betrokken gaat? In hoeverre wordt dit wettelijk geregeld? Er wordt gesteld dat het Huis geen onderzoek start als een zaak in procedure is bij de strafrechter. Hoe wordt voorkomen dat het Huis een onderzoek start in een kwestie die al in vooronderzoek is door het OM en waar een onderzoek door het Huis mogelijk tot schade in het strafrechtelijk vooronderzoek kan leiden? Hoe is overigens de verhouding tussen het Huis en de diverse inspecties en toezichthouders? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners op de gestelde vragen.

De leden van de PvdA-fractie stellen vragen over de regel dat het Huis haar onderzoek staakt op het moment dat hetzelfde onderwerp in procedure bij de strafrechter is. Betekent dit dat het Huis wel onderzoek doet ook al is er tegelijkertijd aangifte gedaan of een opsporingsonderzoek loopt? Op welk moment tijdens een strafrechtelijke procedure besluit het Huis een onderzoek niet aan te vangen of te staken? Hoe verhoudt de verplichting van een werknemer (ambtenaar) om aangifte te doen van misdrijven (zoals omschreven in artikel 162, lid 1, Wetboek Strafrecht) zich tot het doen van melding bij het Huis en het doen van onderzoek door het Huis? Kan een werknemer in het geval dat het onderzoek door het Huis vanwege een strafrechtelijke procedure wordt gestaakt nog een beroep doen op ontslagbescherming die het wetsvoorstel wil bieden?

Ook bestaan er bij de leden van de PvdA-fractie vragen over de anonimiteit van klokkenluiders. Uit de evaluatie van 2008 blijkt dat dit een belangrijk punt is voor potentiële melders van misstanden. Gedurende het vooronderzoek kan een melder (voor de werkgever) anoniem blijven. Geldt dit ook gedurende het onderzoek? In de praktijk zal het moeilijk zijn deze anonimiteit te garanderen. Eén van de problemen speelt wanneer een werkgever een werknemer wil ontslaan, terwijl deze niet weet (en kan weten) dat hij ontslagbescherming geniet via de Wet Huis voor klokkenluiders, omdat deze zijn melding niet gemeld heeft bij de werkgever. Het advies van de Raad van State (p.12 onder Het doorgeven van de naam van de melder) lijkt hieraan voorbij te gaan. Immers, ook als een werkgever een werknemer wil ontslaan op een andere grond dan het feit dat hij een melding heeft gedaan, is de ontslagbescherming van kracht. De leden van de PvdA-fractie ontvangen op dit punt graag een nadere onderbouwing van de indieners.

De leden van de CDA-fractie constateren, dat de initiatiefnemers de vragen over de bevoegdheden van het Huis voor klokkenluiders in verhouding tot toezichthouders, inspecties en justitie vooral beantwoorden vanuit een praktische invalshoek. Zij voeren aan, dat het niet goed is om wettelijk vast te leggen wanneer het Huis een onderzoek aan een andere organisatie moet overlaten, «al is het maar omdat een

toezichthouder of inspectie zelf onderwerp van de melding kan zijn of betrokken kan zijn bij de misstand».

Initiatiefnemers stellen, dat «de evaluatie van 2008 laat zien dat bestaande toezichthouders en inspecties niet altijd in staat zijn om klokkenluiders voldoende te beschermen en maatschappelijke misstanden te onderzoeken.» De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers deze stelling nader te onderbouwen aan de hand van de evaluatie. Waarom pleiten de initiatiefnemers in dit verband niet voor aanvullende bevoegdheden van toezichthouders en inspecties?

De leden van de D66-fractie constateren dat de Raad van State een veel strakker onderzoeksproces voorstelt, waardoor het Huis met name de meest ernstige gevallen zou gaan onderzoeken. Deze leden vragen waarom indieners er niet voor kiezen dit traject over te nemen. Voorts vragen deze leden de indieners nader toe te lichten hoe het gesteld is met een wettelijk verschoningsrecht voor het Huis, in verband met het garanderen van 100% vertrouwelijkheid en geheimhouding.

De indieners stellen dat het Huis geen onderzoek zal doen als er sprake is van een zaak die in procedure is bij de strafrechter. De leden van de SGP-fractie vragen of het Huis wel de bevoegdheid krijgt om na een vrijspraak toch een onderzoek te starten. De tekst van artikel 10 lijkt dit te suggereren. Dit artikel laat – ook gelezen in samenhang met artikel 9 – tevens ruimte bestaan om toch een onderzoek te starten of voort te zetten als het bij de rechter ligt. Is dit ook de bedoeling van de indieners? Maken zij hierbij bewust onderscheid tussen de strafrechter en andere rechters? Hoe wordt voorkomen dat de uitspraak van zowel de strafrechter als de conclusie van het Huis zodanig uiteenlopen dat dit voor betrokkenen onbevredigend moet zijn? In hoeverre biedt de constatering van het Huis dat er sprake is van een misstand een «nieuw feit» voor de rechter?

De leden van de PvdD-fractie lezen dat werknemers die een vermoeden hebben van een maatschappelijke misstand zich kunnen melden bij het Huis voor klokkenluiders. Het Huis zal vervolgens een onderzoek instellen, waarbij eerst vooronderzoek wordt gedaan waarin bekeken wordt of voldoende is onderbouwd dat er sprake is van een schending van wettelijke voorschriften, een gevaar voor de volksgezondheid, 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. Na dit vooronderzoek kan het Huis een onafhankelijk feitenonderzoek instellen.

De leden van de PvdD-fractie vragen zich af hoe de geheimhouding van het Huis in deze gevallen is geregeld. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in het wetsvoorstel opgenomen dat het vooronderzoek niet openbaar wordt gemaakt. Kan de melder er op deze wijze op rekenen dat zijn werkgever niet op de hoogte wordt gebracht van zijn melding gedurende het vooronderzoek? Na dit vooronderzoek kan immers de conclusie zijn dat er geen sprake is van een misstand, maar van een arbeidsconflict. In dat geval lijkt het onwenselijk als de werkgever op de hoogte is gebracht of anderszins lucht heeft gekregen van het feit dat de werknemer een melding heeft gedaan bij het Huis voor klokkenluiders. Hoe kijken de indieners naar deze situatie, zijn zij van mening dat het wetsvoorstel nu voldoende waarborg biedt op dit punt?

Wat gebeurt er met het vooronderzoek als vervolgens niet wordt overgegaan tot onafhankelijk feitenonderzoek? Wordt het vooronderzoek bewaard of vernietigd en wie heeft toegang tot het materiaal? Welke mogelijkheden staan er open voor de melder om bezwaar te maken tegen de beslissing van het Huis om niet over te gaan tot nader feitenonderzoek?

De leden van de PvdD-fractie ontvangen van de initiatiefnemers graag een nadere toelichting op deze punten.

6. De rechtsbescherming

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners nader aan te geven wanneer er sprake is van «te goeder trouw». Immers, 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. Wanneer is er sprake van «zuivere motieven»? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners. Door de ontslagbescherming die in het voorstel wordt voorgesteld, kan de termijn waarbinnen medewerkers niet ontslagen kunnen worden oplopen tot anderhalf jaar (half jaar vooronderzoek, jaar onderzoek), met een verlenging van een jaar als na afronding van het onderzoek blijkt dat het aannemelijk is dat sprake is van een misstand. De leden van de VVD-fractie willen graag weten hoe het «aannemelijk blijken van een misstand» wordt gedefinieerd. Betekent dit dat er sprake is of moet zijn van een bewijslast? Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de ontslagbescherming in deze periode onbepaald is, of dat in geval van ernstig verzuim of werkweigering alsnog tot ontslag kan worden overgegaan?

De leden van de PvdA-fractie achten het van groot belang dat zij die daadwerkelijk een misstand aan de kaak stellen, extra bescherming krijgen. In het wetsvoorstel schuilt mogelijk het gevaar dat werknemers in geval van een arbeidsconflict het Huis inschakelen onder het mom van het aan de kaak stellen van een misstand. Deze leden vragen zich dan ook af op welke wijze de indieners de begrippen «misstand» en «arbeidsconflict» definiëren. Hoe dient het Huis op te treden als een werknemer het melden van misstanden inzet ten tijde van een (dreigend) arbeidsconflict? Zijn de indieners het met deze leden eens dat beide ook tegelijkertijd aan de orde kunnen zijn? En zo ja, hoe bepaalt het Huis dan zijn positie ten aanzien van het al dan niet onderzoeken van een melding? Welke drempels kent het wetsvoorstel om te voorkomen dat een groot aandeel van de meldingen geen maatschappelijke misstanden betreft maar – al dan niet impliciet – andere problemen zoals arbeidsconflicten? Hoe denken een aanzuigende werking van het Huis en de voorgestelde regeling te voorkomen? Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie hoe het Huis kan beoordelen of sprake is van «zuivere motieven», of «te goeder trouw en naar behoren melden»? Welke criteria zal het Huis gaan hanteren om dit vast te stellen?

Een werknemer moet, om aanspraak te maken op rechtsbescherming, «te goeder trouw en naar behoren» melden. De leden van de CDA-fractie vragen initiatiefnemers nader in te gaan op de formule «te goeder trouw en naar behoren».

Het wetsvoorstel is strenger dan de Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen van de Stichting van de Arbeid. In de visie van de Stichting wordt de werknemer die «naar behoren» meldt geacht te goeder trouw te zijn. Te goeder trouw houdt volgens het wetsvoorstel in dat de melder moet handelen «vanuit zuivere motieven». Wat houdt dit in, zo vragen deze leden. Hoe moet de werknemer bewijzen te goeder trouw te zijn?

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie de initiatiefnemers in te gaan op de suggestie van de Raad van State, «dat uitbreiding van de bescherming tot andere vormen van externe meldingen, [een melding bij de bevoegde toezichthoudende instantie of inspectie of aangifte van een strafbaar feit], in de rede zou kunnen liggen». Welke redenen hebben initiatiefnemers om een werknemer, die te goeder trouw en naar behoren een misstand meldt bij de bevoegde toezichthoudende instantie of

inspectie, de bescherming tegen benadeling en ontslag te onthouden die de werknemer wel heeft als hij bij het Huis voor klokkenluiders meldt?

De leden van de D66-fractie vragen indieners nader toe te lichten op welke wijze voormalig werknemers onder de voorziene regelingen beschermd worden. Daarnaast vragen zij de indieners aan te geven op welke wijze tijdelijke of extern ingehuurde krachten beschermd worden onder voorgestelde regeling, zoals zzp-ers en uitzendkrachten. Licht het, zo vragen deze leden zich af, niet in de rede om het criterium, gehanteerd door het Adviespunt Klokkenluiders, «...indien hij door zijn werkzaamheden kennis heeft gekregen van een mogelijk misstand ...», over te nemen?

Voorts vragen deze leden zich af waar een klokkenluider terecht kan bij onbehoorlijke gedragingen van de Ombudsman of het Huis voor klokkenluiders.

Nu de initiatiefnemers schrijven dat een werknemer, om aanspraak te maken op de rechtsbescherming, te goeder trouw en naar behoren moet melden, dat wil zeggen dat de melder moet handelen vanuit zuivere motieven, vragen de leden van de PvdD-fractie zich af hoe deze voorwaarde wordt getoetst. Kunnen de indieners dit toelichten?

7. Het Fonds voor klokkenluiders

De leden van de VVD-fractie lezen dat naast het Huis voor klokkenluiders ook wordt voorgesteld een Fonds voor klokkenluiders in te stellen. Dit Fonds kan uitkeringen verstrekken aan verzoekers die het Huis vragen een onderzoek in te stellen naar het vermoeden van een maatschappelijke misstand. De leden van de VVD-fractie merken op, dat zij eerder hebben gestemd tegen een motie waarin de regering werd verzocht een fonds voor klokkenluiders in het leven te roepen (TK 31 200 VII nr. 29). Zij huldigen nog steeds hetzelfde standpunt. Dat neemt niet weg dat zij de volgende wat meer technische vraag hebben. Waarom staat het Fonds voor klokkenluiders niet ook in het opschrift van het wetsvoorstel en in de citeertitel genoemd? Het Fonds maakt toch een wezenlijk onderdeel van het wetsvoorstel uit. Behoeft het Fonds dan geen vermelding in het opschrift en de citeertitel? Gaarne krijgen zij een reactie van de indieners. Wat is overigens de verhouding tussen het Huis voor de klokkenluiders en het Fonds voor de klokkenluiders? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners.

Er wordt gesteld dat als de financiële omstandigheden van de melder van dien aard zijn dat de schade zonder overwegend bezwaar kan worden gedragen, een verzoek voor een uitkering niet zal worden gehonoreerd. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners nader aan te geven wanneer er nu een uitkering zal worden verstrekt. Wat zijn de criteria? Wanneer is er sprake van schrijnende gevallen? In hoeverre is het redelijk om de positie van partners dan wel ouders bij de afweging of de schade zonder overwegend bezwaar kan worden gedragen, te betrekken? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners.

De leden van de D66-fractie lezen dat wanneer de melder eventuele financiële onkosten zelf kan dragen, deze geen aanspraak kan maken op een uitkering uit het Fonds voor klokkenluiders. Vanwaar de keuze voor deze draagkrachtafhankelijke regeling, zo vragen deze leden. De aan het woord zijnde leden vragen zich tevens af of deze regeling zal leiden tot een situatie waarin mogelijke klokkenluiders besluiten misstanden niet te melden, omdat dit een forse financiële investering van hen vraagt. Zij vragen de indieners daarom deze regeling nader toe te lichten.

De leden van de PvdD-fractie onderschrijven de noodzaak van financiële ondersteuning van klokkenluiders die geconfronteerd worden met kosten voor bijvoorbeeld juridische procedures, sociaalpsycho-logische hulp en inkomensschade. Wel vragen zij zich af hoe de indieners kijken naar het risico van inkomensschade als dit wetsvoorstel juist regelt dat de melder niet ontslagen mag worden op grond van het feit dat hij te goeder trouw en naar behoren een melding heeft gedaan over een vermoeden van een misstand. Ook tijdens het (voor)onderzoek en tot een jaar na het feitenonderzoek mag niet worden overgegaan tot ontslag. Hoe moet de mogelijkheid om inkomensschade op te vangen vanuit het Fonds in dit licht worden gezien?

Indieners schrijven dat uitkeringen uit het Fonds een aanvullend karakter hebben, en dat in beginsel geen vergoeding zal worden uitgekeerd als de kosten of de schade langs andere wegen kunnen verhaald. Dat uitgangspunt onderschrijven de leden van de PvdD-fractie, maar zij wijzen erop dat het verhalen van kosten en schade een jarenlang proces kan vergen voor de melder. Voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om in dergelijke gevallen te werken met een voorschotregeling, waarbij het Fonds de kosten opvangt voor de periode waarin de zaak nog loopt, waarna de bedragen aan het Fonds kunnen worden geretourneerd als de melder uiteindelijk bij de betrokken partijen de kosten heeft weten te verhalen?

8. Uitvoering

Het Huis voor klokkenluiders is een afdeling van de ombudsman, dat zich als zodanig zelf inricht. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of die afdeling nog aan bepaalde voorwaarden dient te voldoen en of de betrokken personen nog een bepaalde deskundigheid dienen te vertegenwoordigen.

Verder vragen zij ook naar de vereiste deskundigheid en de herkomst van de leden van het Fonds. Is er nog gedacht aan eisen ten aanzien van (de spreiding van) deze deskundigheid?

9. Financiën

De inrichtingskosten voor het Huis worden eenmalig begroot op € 750.000, de kosten voor onderzoek, voorlichting, beveiliging en exploitatie worden begroot op € 2 mln. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners aan te geven waar deze bedragen op zijn gebaseerd.

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over het financiële kader van de wet. De inrichtingskosten worden begroot op € 750.000, de jaarlijkse kosten op € 2 mln.. Deze leden zien graag een nadere en meer gedetailleerde onderbouwing van deze bedragen, bijvoorbeeld het aantal fte dat nieuw in dienst zal komen bij het Huis dan wel bij de Nationale Ombudsman.

De leden van de SP-fractie verbazen zich over de geringe financiële middelen die de initiatiefnemers voor het Huis voor klokkenluiders beschikbaar hebben gesteld. Graag ontvangen zij een nadere uiteenzetting waarom deze bescheiden middelen voldoende zijn voor zo'n groot en omvattend project.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

In artikel 1 lezen de leden van de PvdA-fractie een opsomming van de typen misstanden waar het om dient te gaan wil een Huis een melding in onderzoek nemen. Deze leden vragen zich af of ook meldingen van andere misstanden kunnen worden gemeld, bijvoorbeeld als een werknemer die in Nederland werkzaam is voor een multinational weet heeft van mensenrechtenschendingen in vestigingen van zijn werkgever in het buitenland? In hoeverre kan een maatschappelijke misstand die aanleiding tot melding bij het Huis kan zijn indien die misstand zich in Nederland voordoet, ook een misstand zijn in de zin van het wetsvoorstel indien die misstand zich in een buitenlandse vestiging van een Nederlandse organisatie voordoet, terwijl die misstand in dat buitenland binnen alle daar geldende wettelijke kaders past?

Artikel 5

Een werknemer kan lopende een (voor)onderzoek van het Huis niet ontslagen worden, zo lezen de leden van de PvdA-fractie. Geldt dit ook wanneer een werknemer bij een dreigend ontslag nog snel een klacht indient bij het Huis? Hoeveel tijd na een melding zal het naar verwachting van de indieners gemiddeld duren eer duidelijk wordt of de melding een maatschappelijke misstand dan wel een ander probleem betreft? Aan welke situaties denken de indieners wanneer zij spreken over «uitzonderlijke situaties» (zie MvT, p.9, onder Artikel 5) waarin een werknemer toch ontslagen kan worden hangende een (voor-)onderzoek?

Artikel 7

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

Artikel 10

Waarom is, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, tegen een besluit van het Huis om geen onderzoek te doen geen bezwaar en beroep mogelijk? Bovendien lijkt het erop dat melders geen gelegenheid krijgen om na hun melding die gaandeweg het (voor)onderzoek nog aan te vullen. Klopt deze indruk? En zo ja, hoe verhoudt zich dit tot het feit dat er geen mogelijkheid bestaat om bezwaar en beroep in te dienen tegen een besluit om geen onderzoek te doen? Zo nee, kan gedurende de beoordeling van een melding door het Huis nog om aanvullende informatie over de melding worden gevraagd?

Artikel 11

De leden van de CDA-fractie vragen, waarom de werkgever moet worden ingelicht over een verzoek van de melder om een onderzoek in te stellen in het geval het Huis geen onderzoek instelt.

Artikel 13

Er wordt gesteld dat het Huis voor de klokkenluiders aanbevelingen aan de werkgever kan doen. Wat gebeurt er, zo vragen de leden van de VVD-fractie, als de aanbevelingen niet worden opgevolgd?

Artikel 14

Er wordt gesteld dat kosten gemaakt in het kader van de procedure bij het Huis in beginsel voor rekening van de betrokken burger te blijven. Aan welke kosten moet worden gedacht, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Artikel 17

De leden van de SGP-fractie constateren dat artikel 17 geen mogelijkheid biedt voor schorsing of ontslag van de leden van het Huis. Is dit een bewuste keuze?

Artikel 19

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

Artikel 20

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het Fonds voor Klokkenluiders een aanvullend karakter zal krijgen. Hoe toetst het Fonds of alle mogelijkheden om via een andere weg een vergoeding te ontvangen door de aanvrager zijn benut? Via ministeriële regeling zal een maximum uit te keren bedrag worden bepaald. Aan welke bedragen denken de indieners?

Artikel 21

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

Artikel 23

De opzegverboden missen toepassing bij opzegging wegens een dringende reden, stellen de leden van de CDA-fractie vast. 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)). Hoe verhouden de artikelen 670 lid 10 (nieuw), 677 lid 1 en 678 lid 2 onder i zich tot elkaar, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Artikel 26

De leden van de ChristenUnie-fractie onderschrijven van harte dat de indieners hebben gekozen voor een evaluatiebepaling zodat ook het Huis voor klokkenluiders ook effectief blijft functioneren, zelfs wanneer er sprake zou zijn van onvoorziene problemen.

Deze leden constateren ook dat deze wet in ieder geval nog niet van toepassing zal zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba om zodoende legislatieve terughoudendheid te betrachten. Zij vragen in dat verband wel of dit besluit in goed overleg is genomen met de openbare lichamen.

De voorzitter van de commissie,
Berndsen – Jansen

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx