

Vergaderjaar 2013–2014

33 258

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

Nr. 17

BRIEF VAN HET LID VAN RAAK C.S.

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2013

Tijdens de behandeling in eerste termijn vroeg de heer Litjens nadere toelichting op de scheiding van advies en onderzoek binnen het Huis voor klokkenluiders en de ophanging van het Huis onder het instituut van de Nationale ombudsman. Met deze brief willen wij tegemoetkomen aan dit verzoek. Tevens gaan wij kort in op een aantal adviezen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De verhouding tussen advies en onderzoek

Het initiatiefwetsvoorstel Huis voor klokkenluiders is op 14 mei 2012 aanhangig gemaakt. De regering heeft er niet voor gekozen de behandeling van deze initiatiefwet af te wachten, maar heeft na indiening van de wet zelf initiatieven genomen. Per 1 oktober 2012 is het Adviespunt klokkenluiders van start gegaan. Met het oog op de behandeling van de initiatiefwet heeft de regering wel gekozen voor een tijdelijke voorziening, tot 1 juli 2015.

Deze keuze voor de oprichting van een adviespunt heeft ons in eerste instantie wat verbaasd, maar na oprichting hebben wij het adviespunt toch met interesse gevolgd. Naar onze opvatting is het goed dat het tijdelijk adviespunt ervaring opdoet, die met het oog op de inrichting van het Huis van belang kan zijn. Het adviespunt kan klokkenluiders adviseren en doorverwijzen, maar geen arbeidsrechtelijke bescherming bieden en geen onafhankelijk onderzoek doen. Ook heeft het adviespunt geen wettelijke basis die haar onafhankelijkheid verzekerd.

Het Huis voor klokkenluiders dient een publiek belang, het onderzoeken en voorkomen van ernstige maatschappelijke misstanden. Mensen die een misstand melden verdienen daarbij bescherming. Bestaande regelingen voor klokkenluiders gaan uit van een arbeidsconflict dat moet worden opgelost, maar zijn niet gericht op het wegnemen van een

maatschappelijke misstand. Dat geldt ook voor het Adviespunt klokkenluiders, dat mede een initiatief is van werknemers en werkgevers.

Wij betreuen het dat vanuit werkgeversorganisatie VNO NCW de wens blijft bestaan om het tijdelijk adviespunt in stand te houden, ten koste van het Huis voor klokkenluiders. Tijdens het debat hebben wij aangegeven waarom wij menen dat het Huis juist meer bescherming biedt voor ondernemers. Het Huis onderzoekt of iemand echt een klokkenluiders is, daardoor hoeven ondernemers zich niet meer te verdedigen tegen melders die niet te goeder trouw zijn. Het Huis wijst geen schuldigen aan, maar doet een feitenonderzoek, waarna een ondernemer alle ruimte krijgt om zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. Bovendien geeft deze regeling ondernemers alle mogelijkheden om te participeren in een onafhankelijk onderzoek.

De ervaringen van het adviespunt hebben ons wel het belang getoond dat advies en onderzoek niet moeten samenvallen. Het adviseren van melders vraagt bijzondere vaardigheden. Adviseurs moeten ook geheel vrij zijn om melders door te verwijzen naar andere instanties, als die beter geschikt zijn om problemen te behandelen. Het naast elkaar laten functioneren van twee geheel verschillende organisaties voor advies en onderzoek is echter onwenselijk. Wij voorzien grote problemen als twee zo ongelijksoortige organisaties in de toekomst zo nauw moeten samenwerken. Het Adviespunt klokkenluiders is ook nooit bedoeld als blijvende voorziening naast een Huis voor klokkenluiders.

Wij stellen voor dat de kennis en kunde die in het adviespunt is opgedaan te zijner tijd op een praktische wijze wordt geïntegreerd in het Huis, waarbij we het adviespunt een termijn van overdracht kunnen geven. In het Huis krijgen een afdeling advies en een afdeling onderzoek elke een eigen verantwoordelijkheid, maar zij zullen ook nauw moeten samenwerken, onder leiding van het hoofd van het Huis: bespreken welke zaken kunnen worden doorverwezen naar de onderzoekers, of welke zaken elders beter kunnen worden opgelost. De onderzoekers zijn verantwoordelijk voor het vooronderzoek en het oordeel of sprake is van een ernstige maatschappelijke misstand.

Het onderbrengen van het Huis voor klokkenluiders

We hebben het Huis voor klokkenluiders ondergebracht bij het instituut van de Nationale ombudsman. Aansluiting bij een Hoog College van Staat verzekert dat het Huis onafhankelijk is, een wettelijke regeling voor arbeidsrechtelijke bescherming mogelijk is en voor het onderzoek kan worden aangesloten bij de bevoegdheden van de ombudsman. Tijdens de eerste termijn van het debat vroegen de leden Litjens en Van Toorenburg naar de mogelijkheid het Huis voor klokkenluiders onder te brengen bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Dit voorstel zou een ingrijpende verandering betekenen, waarbij de procedure voor de totstandkoming van een Rijkswet dient te worden gevolgd. Het doel van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid zou moeten worden verbreed. De Raad heeft nu uitsluitend tot doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken. Dat moet worden uitgebreid naar onderzoek naar ernstige maatschappelijke misstanden, met als doel aanbevelingen te doen om die misstanden weg te nemen. Ook de taak van de Onderzoeksraad voor Veiligheid moet worden aangepast. De Raad is nu bevoegd onderzoek in te stellen naar een voorval, een gebeurtenis die dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of milieu veroorzaakt. Die taak moet worden

uitgebreid naar onderzoek naar vermoeden van een misstand voor zover het maatschappelijk belang ernstig in het geding is.

Het Huis wordt op een ander wijze ingericht dan de Raad en de leden worden op een andere wijze benoemd. Het hoofd van het Huis is een substituut-ombudsman, die uiteindelijk wordt aangewezen door de Tweede Kamer. Tijdens het debat bleek dat veel fracties waarde hechten aan betrokkenheid van de Kamer. De Raad bestaat uit vijf leden, die bij Koninklijk Besluit worden benoemd. Voor het Huis zal een nieuwe benoemingsprocedure moeten worden opgesteld, die vreemd is aan de huidige procedure van de Raad.

De Raad werkt nu met een meldkamer voor de melding van voorvallen. Ook misstanden zouden moeten kunnen worden gemeld, ook dit vergt aanpassing van de Rijkswet. Anoniem melden is niet mogelijk bij de Raad, terwijl dit voor het Huis wel is geregeld, op initiatief van de Raad van State en in lijn met de evaluatie van 2008. De Raad heeft geen adviestaak, terwijl het Huis die taak wel heeft. Adviseren en bemiddelen is voor de Raad een nieuwe taak, de Nationale ombudsman heeft hier al ervaring mee.

De Raad kan zitting houden, waarbij getuigen en deskundigen kunnen worden opgeroepen. Deze zittingen zijn in principe openbaar. Het Huis heeft bevoegdheden om in organisaties onderzoek te doen, documenten in te zien en mensen te horen, waarbij nadrukkelijk is gekozen voor vertrouwelijkheid. Voor het onderzoek zouden andere onderzoeksbevoegdheden moeten worden vastgelegd, die vreemd zijn aan de huidige bevoegdheden van de Raad. De onderzoeksbevoegdheden van het Huis sluiten aan bij de bevoegdheden van de Nationale ombudsman, zoals elke plaats kunnen betreden, inlichtingen vorderen etc. Als het Huis wordt ondergebracht bij de Raad zouden die bevoegdheden moeten worden overgenomen in de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid, naast de andersoortige bevoegdheden die de Raad nu heeft.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid is een zelfstandig bestuursorgaan, waarop de Kaderwet ZBO van toepassing is. Het Huis zal misstanden onderzoeken waarbij ook ministeries betrokken zijn. De status van ZBO maakt de positie en geloofwaardigheid van het Huis kwetsbaar. Dit is juist één van de redenen waarom wij ervoor hebben gekozen om het Huis onder te brengen bij een Hoog College van Staat. Een eigen ZBO oprichten voor het Huis voor klokkenluiders is geen oplossing en bovendien in strijd met het regeringsbeleid. De mogelijkheden om het Huis onder te brengen bij een ander Hoog College van Staat zijn zeer beperkt en brengen nieuwe problemen met zich mee.

Onderbrengen van het Huis voor klokkenluiders bij het instituut van de Nationale ombudsman brengt geen verandering in de bevoegdheden en werkwijze van de Nationale ombudsman, die slechts bevoegd blijft voor bestuursorganen. Met het onderbrengen van de Kinderombudsman bij het instituut van de Nationale ombudsman heeft voor dit substituut een verbreding plaatsgevonden naar de private sector, voor zover het publieke belang dit vraagt en dit wettelijk is geregeld. Wij kiezen er voor om ook het Huis voor klokkenluiders onder te brengen bij het instituut van de Nationale ombudsman, met het oog op het publieke belang en in een eigen wettelijke regeling. Dit is naar onze opvatting niet zozeer een constitutionele kwestie, maar een politieke keuze, zoals ook de Raad van State stelt in haar advies bij deze wet.

Korte reactie op het advies van de minister

Graag maken wij van de gelegenheid gebruik kort te reageren op een aantal adviezen van de minister. Op de zorgen van de minister over de verhouding tussen advies en onderzoek en het onderbrengen van het Huis voor klokkenluiders bij het instituut van de Nationale ombudsman zijn wij hierboven al nader ingegaan.

De regering heeft ervoor gekozen om, met het oog op de behandeling van de initiatiefwet Huis voor klokkenluiders, het Adviespunt klokkenluiders tot een tijdelijke voorziening te maken, tot 1 juli 2015. De minister wil wachten met de behandeling van deze initiatiefwet totdat de evaluatie van het adviespunt heeft plaatsgevonden. Dat lijkt ons niet in lijn met de gekozen tijdelijkheid van deze voorziening. Het lijkt ons ook niet nodig, omdat de evaluatie wat ons betreft een goed moment is om te besluiten hoe de opgedane kennis en kunde van het adviespunt kunnen worden geïntegreerd in het Huis.

De minister heeft zorgen over de ontslagbescherming, als ondernemers gedurende het onderzoek en mogelijk een jaar na het onderzoek loon moeten doorbetalen. De minister ziet hier vooral een serieus punt voor zeer kleine werkgevers, hij noemde specifiek de «groenteboer op de hoek». Melders krijgen arbeidsrechtelijke bescherming als sprake is van een ernstige maatschappelijke misstand, zoals een ernstige bedreiging van het milieu, de volksgezondheid of de veiligheid. Dergelijke misstanden zullen door de door de minister genoemde categorie van ondernemers niet vaak worden gepleegd. Mocht dit wel het geval zijn, dan vraagt het maatschappelijk belang ook hier om een onafhankelijk onderzoek en bescherming van de melder.

Met veel interesse hebben wij kennisgenomen van de zorgen die een aantal toezichthouders hebben geuit tegenover de minister, zoals de Autoriteit Consument & Markt, de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten. Wij hadden die zorgen van deze toezichthouders zelf niet ontvangen. Toen in 2005 de Onderzoeksraad voor Veiligheid werd opgericht werden vergelijkbare zorgen over het onderzoek geuit door het Openbaar Ministerie. In de praktijk bleken die problemen mee te vallen en het OM voorziet nu na oprichting van een Huis voor klokkenluiders geen problemen, getuige de brief van het College van Procureurs-Generaal van 26 augustus 2013. Toezichthouders zullen mogelijk wel moeten wennen aan de idee dat het Huis voor klokkenluiders een feitenonderzoek doet op het moment dat zij een ernstige maatschappelijke misstand niet hebben kunnen voorkomen of mogelijk zijn betrokken bij de instandhouding daarvan. Dat dit soort onderzoek zal kunnen plaatsvinden is echter geheel in lijn met het doel van deze wet.

Van Raak
Fokke
Schouw
Voortman
Segers
Ouweland
Klein