

Vergaderjaar 2012–2013

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. 15

TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 12 september 2013

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

In de considerans vervalt de zinsnede «en een Fonds».

B

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel e vervalt.

2. Onderdeel h komt te luiden:

h. *werkgever*: degene die een ander krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid laat verrichten of heeft laten verrichten dan wel degene die de zelfstandige anders dan uit dienstbetrekking arbeid laat verrichten of heeft laten verrichten;

C

Artikel 3, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel d vervalt.

2. Onderdeel e wordt geletterd d.

D

Na artikel 9 wordt een artikel ingevoegd luidende:

Artikel 9a

1. Ter bevordering van de coördinatie en het overleg maken het Huis en het openbaar ministerie, binnen een half jaar na de inwerkingtreding van

de wet, afspraken over de samenwerking en informatie-uitwisseling in de gevallen waarin zowel het Huis een onderzoek instelt naar een vermoeden van een misstand als het openbaar ministerie een opsporingsonderzoek instelt naar een strafbaar feit ten aanzien van hetzelfde voorval. De afspraken behoeven de goedkeuring van Onze Minister van Veiligheid en Justitie.

2. De afspraken over samenwerking en informatie-uitwisseling worden neergelegd in een samenwerkingsprotocol.

3. Indien in een concreet geval zowel het Huis een onderzoek instelt naar een vermoeden van een misstand als het openbaar ministerie opsporingsonderzoek instelt naar een strafbaar feit, plegen het Huis en het openbaar ministerie, met inachtneming van het samenwerkingsprotocol, overleg over de inrichting van beide onderzoeken.

E

Na artikel 9a wordt een artikel ingevoegd luidende:

Artikel 9b

Ter bevordering van de coördinatie en het overleg maken het Huis en Onze Minister wie het aangaat, binnen een half jaar na inwerkingtreding van de wet, afspraken over de samenwerking en informatie-uitwisseling in de gevallen waarin zowel het Huis een onderzoek instelt naar een vermoeden van een misstand als ook ten aanzien van hetzelfde voorval het opleggen van een bestuurlijke sanctie wordt overwogen. Artikel 9a, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

F

Artikel 15, eerste lid, komt te luiden:

1. Wanneer een onderzoek is afgesloten, zendt het Huis een concept van het rapport, waarin hij zijn bevindingen en zijn oordeel geeft, aan de betrokken werkgever en de verzoeker.

G

Hoofdstuk 3 vervalt.

Toelichting

Vooralsnog afzien van een Fonds voor klokkenluiders

Onderdelen A, C, F en G

Opmerkingen van een aantal fracties tijdens de behandeling van de wet in de eerste termijn van de Kamer waren voor de indieners aanleiding om vooralsnog af te zien van de inrichting van de Fonds voor klokkenluiders. Daarmee komen de indieners tegemoet aan vragen over de proportionaliteit van een Fonds, de financiële last die het Fonds zou meebrengen en het kabinetsbeleid om het aantal zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) te beperken.

In de evaluatie van 2008 werd, naast het onafhankelijk onderzoek, gevraagd om arbeidsrechtelijke bescherming en financiële ondersteuning voor klokkenluiders. De ervaringen lieten zien dat financiële problemen van bestaande klokkenluiders een slecht voorbeeld zijn voor mensen die misstanden willen melden. Het zwartboek van de Expertgroep Klokkenluiders laat zien dat veel melders nog steeds te maken krijgen met financiële problemen.

Het Fonds voor klokkenluiders werd voorgesteld in de vorm van een ZBO. Voor deze vorm werd aanvankelijk gekozen omdat melders mogelijk procedures zouden willen voeren tegen het Fonds, in het geval dit niet zou besluiten tot een uitkering. Daarom werd het Fonds losgemaakt van het Huis voor klokkenluiders, om de scheiding der machten tussen de rechter en een Hoog College van Staat te eerbiedigen.

Na de oprichting van het Huis voor klokkenluiders kunnen melders van een misstand aanspraak maken op ontslagbescherming. Daardoor komen klokkenluiders niet meer in financiële problemen als gevolg van ontslag. Bovendien doet het Huis een onafhankelijk onderzoek en hoeft de melder niet meer naar de rechter. Ook financiële problemen als gevolg van juridische procedures zijn dus niet te verwachten.

Toch meenden de indieners aanvankelijk dat een Fonds voor klokkenluiders nuttig kon zijn. Niet zozeer omdat zij verwachtten dat veel klokkenluiders als gevolg van hun melding in financiële problemen zouden komen, maar wel als een extra vangnet – zoals ook voorgesteld in de evaluatie van 2008. Als melders weten dat zij eventueel een beroep kunnen doen op een Fonds, zou dat een mogelijke belemmering kunnen wegnemen om daadwerkelijk een melding te doen.

De vraag kan echter worden gesteld of het oprichten van een Fonds voor klokkenluiders proportioneel is ten opzichte van het gestelde doel, ook omdat voor het Fonds een aanzienlijk bedrag moet worden vrijgemaakt. Het lijkt de indieners bij nader inzien beter om eerste te bezien of een Fonds noodzakelijk is. Graag willen zij deze vraag meenemen in de verplichte evaluatie van de wet. Met deze wijziging komen de indieners ook tegemoet aan het kabinetsbeleid om het aantal ZBO's te beperken. In de betreffende artikelen zijn de bepalingen over het Fonds voor klokkenluiders geschrapt. Ook de considerans is hierop aangepast.

Een nieuwe definitie van het begrip werkgever

Onderdeel B

De definitie van werkgever wordt in overeenstemming gebracht met de definitie van werknemer. Naast werknemers met een arbeidsovereenkomst of een publiekrechtelijke aanstelling kunnen ook zelfstandigen bij het Huis voor klokkenluiders een misstand melden. Hierbij kan worden gedacht aan aannemers of zelfstandigen zonder personeel (ZZP-ers). Onder werkgever wordt tevens verstaan degene die de zelfstandige anders dan uit dienstbetrekking arbeid laat verrichten of heeft laten verrichten. Als het Huis overgaat tot een onderzoek, moet de werkgever reageren op de aanbevelingen uit het rapport van het Huis.

Wettelijk afstemmingsprotocol met Openbaar Ministerie

Onderdeel D

Indien zowel een onderzoek door het Huis voor klokkenluiders als ook een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld, dient in de uitvoering van de beide onderzoeken afstemming plaats te vinden. Dat leggen we nu wettelijk vast. Hiervoor is aansluiting gezocht bij artikel 67 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en artikel 24 van het Besluit Onder-

zoeksraad voor veiligheid. Het afstemmingsprotocol tussen de Onderzoeksraad en het Openbaar Ministerie voegen we ter informatie als bijlage toe.¹

Om niet telkens ad hoc te moeten afspreken hoe de samenwerking en afstemming zal plaatsvinden, wordt voorzien in een samenwerkingsprotocol tussen het Huis voor klokkenluiders en het Openbaar Ministerie, binnen een half jaar na de inwerkingtreding van deze wet. Hiermee komen de indieners tegemoet aan opmerkingen van een aantal fracties tijdens de behandeling van de wet in de eerste termijn van de Kamer. De afspraken in een samenwerkingsprotocol kunnen bijvoorbeeld gaan over:

- de wijze waarop contact wordt gelegd,
- informatie wordt uitgewisseld over gelijktijdig lopende onderzoeken,
- het doen van aangifte van een strafbaar feit,
- hoe wordt omgegaan met documenten die van belang zijn voor de onderzoeken en het horen van personen.

Met het opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten wordt een ander doel gediend dan met het onderzoeken en wegnemen van misstanden in een organisatie. Het belangrijkste verschil tussen het strafrechtelijk onderzoek en het onderzoek van het Huis voor klokkenluiders is gelegen in het onderzoeksdoel; het strafrechtelijk onderzoek is gericht op de vraag of een strafbaar feit is gepleegd en – in het verlengde daarvan – op de schuldvraag, terwijl het onderzoek van het Huis is gericht op het vermoeden van een misstand voor zover het maatschappelijk belang ernstig in het geding is. Dit onderzoek gaat niet in op de schuldvraag. Het Huis beoordeelt evenmin of sprake is van een strafbaar feit.

Een mogelijk spanningsveld tussen de onderzoeken ligt in het feit dat een verdachte in het strafrecht mag zwijgen. Niemand behoeft immers bij te dragen aan zijn of haar veroordeling. Terwijl men in het onderzoek van het Huis voor klokkenluiders wil bewerkstelligen dat de betrokkenen vrijuit spreken om lering te kunnen trekken. Om deze reden moeten de onderzoeken – met name de verhoren – strikt gescheiden plaatsvinden en mogen de rapporten van het Huis niet als bewijs in rechtsgedingen worden gebruikt.

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 het Openbaar Ministerie desgevraagd alle inlichtingen omtrent strafbare feiten. De melding van een vermoeden van een misstand bij het Huis voor klokkenluiders laat deze verplichting voor de ambtenaar tot het doen van aangifte of het verstrekken van inlichtingen onverlet.

Het Huis voor klokkenluiders meldt alleen strafbare feiten die in de wet zijn genoemd. (De strafbare feiten worden opgesomd in art 162 van het Wetboek van Strafvordering.) In het wetsvoorstel is geregeld dat geen onderzoek wordt ingesteld als de zaak aanhangig is bij de strafrechter of de rechter onherroepelijk over de misstand heeft geoordeeld. In alle andere gevallen kunnen beide onderzoeken gelijktijdig plaatsvinden.

¹ De bijlage is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Wettelijk afstemmingsprotocol met Inspectieraad

Onderdeel E

Er is een groot aantal organisaties dat zich bezighoudt met integriteit. In antwoord op een vraag vanuit de Tweede Kamer kwamen de indieners tot het volgende overzicht:

- Nationale ombudsman
- Ombudscommissies van gemeenten
- Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO)
- Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid (CKGO)
- Commissie Integriteit Publieke Omroep (CIPO)
- Openbaar Ministerie
- Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
- Rijksrecherche
- Sociale Recherche
- Meld Misdaad Anoniem (Stichting M.)
- Onderzoeksraad voor Veiligheid
- College voor de Rechten van de Mens
- Nederlandse Zorgautoriteit
- Autoriteit Financiële Markten
- Autoriteit Consument & Markt
- De Nederlandsche Bank
- Algemene Rekenkamer
- Gemeentelijke rekenkamers
- Meldpunt Integriteit Woningcorporaties

Daarnaast is een aantal Rijksinspecties op dit terrein actief, vertegenwoordigd in de Inspectieraad:

- Agentschap Telecom
- Douane (Belastingdienst)
- Erfgoedinspectie
- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie Jeugdzorg
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie Veiligheid en Justitie
- Inspectie SZW
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Staatstoezicht op de Mijnen

Het Huis voor klokkenluiders zal waar nodig en waar mogelijk samenwerken met deze organisaties. Hoe deze samenwerking in de praktijk zal verlopen is in de eerste plaats aan het Huis zelf. Dat kan bijvoorbeeld in het kader van een feitenonderzoek. Daarbij is wel van belang in hoeverre een organisatie mogelijk bij een misstand is betrokken. Het lijkt de indieners niet mogelijk en ook niet nodig dat het Huis met elk van deze organisaties een afstemmingsprotocol gaat opstellen.

Een uitzondering maken de indieners, behalve voor het Openbaar Ministerie, ook voor de Rijksinspecties. Hiermee komen de indieners tegemoet aan opmerkingen van een aantal fracties tijdens de behandeling van de wet in de eerste termijn van de Kamer. Zij leggen wettelijk vast dat het Huis voor klokkenluiders een algemeen afstemmingsprotocol opstelt met de Inspectieraad – zoals ook de Onderzoeksraad voor veiligheid heeft gedaan.

Indien naar een voorval zowel een onderzoek door het Huis als het opleggen van een bestuurlijke sanctie wordt overwogen, dient in de praktische uitvoering van beide onderzoeken afstemming plaats te vinden tussen het Huis en de inspecties. Daarom is voorzien in een bepaling die verplicht tot het maken van afspraken over de samenwerking en informatie-uitwisseling.

Van Raak
Fokke
Schouw
Voortman
Segers
Ouwehand
Klein