

Vergaderjaar 2020–2021

33 258

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

34 105

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

V¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2020

In deze brief treft u mijn reactie aan op de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders.

Leeswijzer

Hieronder is de inhoudsopgave opgenomen van de onderwerpen die in deze brief worden behandeld.

1. Algemene context
2. Evaluatie
3. Verkenning naar ondersteuningsmogelijkheden voor klokkenluiders
4. Voorstellen Transparency International
5. Verdere proces
6. Tot slot

1. Algemene context

Rondom de Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: de Wet) vinden veel ontwikkelingen plaats. Ten eerste is begin dit jaar de evaluatie van de Wet van start gegaan. Medio september jl. is het onderzoek afgerond met de oplevering van het aanvullende evaluatierapport. Ten tweede wordt op dit moment het wetsvoorstel voor de implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn (hierna: de richtlijn) voorbereid. De inwerkingtreding van dat wetsvoorstel is voorzien in december 2021 en zal leiden tot een aanzienlijke verbetering van de rechtsbescherming van de klokkenluider. Een essentiële verbetering daarin is de verschuiving van de bewijslast. Na inwerkingtreding van het implementatiewetsvoorstel, zal de klokkenluider

¹ Letter V heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 33 258.

– ten overstaan van de rechter – voortaan alleen nog hoeven aan te tonen dat hij een melding of openbaarmaking heeft gedaan en dat hij is benadeeld. De werkgever zal dan moeten aantonen dat de gestelde benadeling geen verband houdt met de melding. Dit zal van grote invloed zijn op de bescherming van de klokkenluider en leiden tot een meer gelijk speelveld tussen de klokkenluider en de werkgever.

Het Huis zal in zijn ambities ook moeten aansluiten op deze bovengenoemde ontwikkelingen. Ik heb met die ogen met belangstelling kennisgenomen van de toekomstvisie van het Huis. Ik waardeer het dat het Huis een visie heeft ontwikkeld op de bijdrage die het Huis kan leveren aan het voorkomen van misstanden en het beschermen van klokkenluiders. Met tevredenheid stel ik vast dat het Huis de afgelopen periode een goede ontwikkeling heeft doorgemaakt, maar ik constateer ook dat het Huis nog in een transitiefase zit. Het Huis heeft dit jaar drie onderzoeken gepubliceerd. Ik vind het van belang dat het Huis onderzoeken blijft afronden. De komende tijd blijf ik graag met het Huis in gesprek over de toekomstvisie en de mogelijke veranderingen in de rol en positie van het Huis in de toekomst. Daarbij vind ik het van belang dat de ambities van het Huis ook aansluiten op de gevolgen van de implementatie van de richtlijn en op de uitkomsten van de evaluatie van de Wet. De uitkomst van het overleg over de toekomstvisie wordt betrokken bij het wetstraject naar aanleiding van de evaluatie van de Wet.

2. Evaluatie

Het eindrapport van de evaluatie heb ik bij brief van 8 september jl. aan uw Kamer gestuurd.² Over het aanvullende evaluatierapport bent u bij brief van 28 oktober jl. geïnformeerd.³

Vooraf zij opgemerkt dat het volgens de onderzoekers nog niet goed mogelijk is om harde conclusies te trekken en aanbevelingen te doen over aanpassingen in de Wet. De onderzoekers constateren dat er te weinig feiten en cijfers beschikbaar waren om uitspraken over de effectiviteit van de Wet te doen en doen de suggestie de komende jaren systematisch aanvullende informatie te verzamelen om meer inzicht te krijgen in de effecten van de Wet.⁴ Met het Huis zal ik afspraken maken hoe deze informatie de komende periode het beste kan worden verzameld, met het oog op een volgende evaluatie.

Ook al is het derhalve niet mogelijk om harde conclusies te trekken, ik ben van mening dat er een gedegen rapport ligt, op basis waarvan zeker vervolgstappen kunnen worden gezet. In deze brief ga ik verder in op de conclusies van de onderzoekers. Hierbij heb ik zoveel mogelijk de volgorde van onderwerpen in het eindrapport en het aanvullende eindrapport van de evaluatie aangehouden. Bij mijn reactie betrek ik tevens de toekomstvisie van het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis) van februari 2020 en de brief van Transparency International Nederland (hierna: TI-NL) van 2 maart 2020.

a. Interne meldregelingen

In het eindrapport van de evaluatie concluderen de onderzoekers dat het doelbereik van de Wet verbeterd kan worden door ervoor te zorgen dat alle organisaties een interne meldprocedure hebben, zij deze ook in de

² Kamerstuk 33 258, T.

³ Kamerstuk 33 258, U.

⁴ Zie de reflectie van de onderzoekers in het eindrapport van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders, p. 70.

praktijk goed implementeren en bovendien op de juiste wijze toepassen. Meer en herhaaldelijk onderzoek naar de werking en de effecten van interne meldprocedures in de praktijk is volgens de onderzoekers aan te bevelen. Vooral nog zie ik hierbij bij uitstek een rol voor het Huis, in het bijzonder voor de afdeling Kennis & Preventie, die overigens op dit onderwerp ook al brochures uitgeeft en aan voorlichting doet.

b. Verkorten doorlooptijden onderzoek

De onderzoekers hebben in hun eindrapport van de evaluatie geconcludeerd dat het significant verkorten van de doorlooptijden bijdraagt aan de doelen van de Wet. In de toekomstvisie heeft het Huis aangegeven dat de doorlooptijden van onderzoeken korter gaan worden.⁵

De onderzoekers merken verder op dat een vorm van tijdschrijven op individuele zaken en het vastleggen van doorlooptijden bij cases, kan leiden tot een beter inzicht en betere managementinformatie die nodig is om te kunnen sturen op het behalen van de termijnen genoemd in de Wet. In reactie hierop heeft het Huis het belang onderstreept dat managementinformatie nodig is om te kunnen sturen op de termijnen die zijn genoemd in de Wet. Het Huis beoogt afronding van een onderzoek binnen een jaar en ziet vooral kansen om dat te realiseren bij nieuw te starten onderzoeken volgens het aangepaste onderzoeksprotocol.

c. Begrip maatschappelijke misstand

De onderzoekers merken in het eindrapport van de evaluatie op dat uit gesprekken met stakeholders naar voren komt dat het voor de buitenwereld vaak nog onduidelijk is wat wel een vermoeden van een misstand is en wat niet. Een aantal stakeholders heeft in het evaluatieonderzoek aangegeven dat zij (en veel melders met hen) vinden dat de Wet van toepassing zou moeten zijn op álle misstanden of integriteitsschendingen. Als reden geven zij aan dat melders van (kleine) integriteitsschendingen nu geen bescherming genieten op grond van de Wet terwijl dit soort schendingen na onderzoek veel groter blijken dan de melder in eerste instantie kon aantonen of vermoeden. TI-NL heeft in haar brief van 2 maart jl. aanbevolen het vereiste dat het maatschappelijk belang in het geding moet zijn, te schrappen in de Wet en een niet-uitputtende definitie van misstand in te voeren met de volgende aspecten: misbruik van een (machts- of kennis)positie in of van een organisatie, met een (maatschappelijk) schadelijk gevolg.

De onderzoekers geven in hun conclusie aan dat de Wet weliswaar een set criteria bevat om te bepalen of een situatie een misstand is, maar dat voor de «buitenwereld» nog onduidelijk is wanneer een situatie net wel of net niet een maatschappelijke misstand is zoals bedoeld in de Wet. Er is behoefte aan meer duidelijkheid. De onderzoekers geven aan dat duidelijkheid over het begrip maatschappelijke misstand zich niet gemakkelijk laat vangen in een aanpassing van de Wet. Ik kan mij vinden in de constatering van de onderzoekers. Omdat een misstand zich op elk terrein en in vele verschijningsvormen kan voordoen, kan het niet anders dan een abstract begrip zijn. Dit begrip zal zich verder moeten uitkristalliseren. Zoals de onderzoekers hebben aangegeven kan het Huis via zijn communicatie ook meer duidelijkheid geven over het begrip maatschappelijke misstand.

⁵ «Van Huis voor klokkenluiders naar een autoriteit voor Integriteit en Klokkenluiders: Toekomstvisie», punt 7, p. 13.

d. Adviestaak van het Huis

De heer Van Zutphen heeft in zijn advies aangegeven dat de adviestaak van het Huis zich zou moeten richten op het geven van voorlichting, het verstrekken van relevante informatie en het op weg helpen van de klokkenluider naar een organisatie die hem kan ondersteunen. Hij heeft geadviseerd de adviestaak van het Huis zo te formuleren, dat deze past bij de kerntaken van het Huis en ervoor te zorgen dat de werkprocessen en de Wet aansluiten bij die adviestaak.

De onderzoekers constateren in het eindrapport van de evaluatie dat in de Wet niet is vastgelegd wat advies door het Huis precies inhoudt (en waar het stopt) en wat de externe specialistische hulp is waarnaar het Huis kan doorgeleiden.

In het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn wordt voorzien in verduidelijking van de adviestaak, waarbij ook wordt geregeld dat het Huis kan verwijzen naar instanties of organisaties die juridische of psychosociale hulp kunnen verlenen. Dit sluit aan bij de opvatting van het Huis in zijn toekomstvisie.⁶

e. Aanvullende bevoegdheden voor het Huis

In het rapport worden verschillende nadere (onderzoeks- en interventie-)bevoegdheden genoemd waar het Huis graag over zou willen beschikken, zoals: de mogelijkheid tot een opportuniteitsbeoordeling, de bevoegdheid om een aanwijzing aan werkgevers te kunnen opleggen (bijvoorbeeld over «zogenaamde bevrozing van de arbeidsrelatie» wat inhoudt dat de arbeidsrelatie niet mag wijzigen tot een bepaald moment), de mogelijkheid om onderzoeksbevoegdheden al in te zetten in de beslisfase (de fase als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Wet), het afdwingen van medewerking aan het onderzoek (door middel van bestuursrechtelijke maatregelen of door artikel 184 Sr van overeenkomstige toepassing te laten zijn op de vorderingen van de onderzoekers), de mogelijkheid aanbevelingen uit en dwingend op te leggen aan werkgevers (of werknemers) en de mogelijkheid om de naam van de werkgever te publiceren.

De onderzoekers constateren in het eindrapport van de evaluatie dat het op dit moment lastig te bepalen is wat aanvullende bevoegdheden van het Huis kunnen opleveren voor het bereiken van de doelen van de Wet, hoe noodzakelijk ze zijn in het licht van wijzigingen die al worden voorzien in de richtlijn en wat de nadelen, risico's, neveneffecten of onvoorziene effecten kunnen zijn voor bijvoorbeeld werkgevers.⁷

Met het Huis ga ik in gesprek over zijn wensen om te beschikken over aanvullende onderzoeksbevoegdheden. In deze gesprekken ga ik de achtergrond en de noodzaak om over genoemde bevoegdheden te beschikken na. Naar aanleiding van deze gesprekken zal ik bezien of de Wet op dit punt aangepast moet worden.

Ik zie op dit moment geen aanleiding om het Huis de bovengenoemde interventiebevoegdheden toe te kennen van het opleggen van een aanwijzing aan werkgevers, het dwingend opleggen van de aanbevelingen uit rapporten aan werkgevers (of werknemers) en de mogelijkheid om de naam van werkgever te publiceren. Deze bevoegdheden verhouden zich niet met de rol die het Huis vervult, de arbeidsrechtelijke context

⁶ «Van Huis voor klokkenluiders naar een autoriteit voor Integriteit en Klokkenluiden: Toekomstvisie» (februari 2020), p. 13, punten 4 en 5.

⁷ Zie paragraaf 4.7 van het eindrapport van de evaluatie (bijlage bij Kamerstuk 33 258, nr. 48).

waarbinnen bejegeningzaken spelen en de mogelijkheden die het Burgerlijk Wetboek biedt om hiertegen op te komen.

f. Scheiding advies en onderzoek⁸

In het eindrapport van de evaluatie van de Wet concluderen de onderzoekers dat niet voldoende aannemelijk is geworden dat het ontvlechten van de taken advies en onderzoek en het onderbrengen ervan in twee aparte organisaties de doelen van de Wet dichterbij zal brengen. De onderzoekers geven daarbij aan dat diverse gesprekspartners de mening zijn toegedaan dat de taken advies en onderzoek bij twee aparte organisaties moeten worden belegd. TI-NL pleit hier bijvoorbeeld in haar brief van 2 maart jl. voor.

In het aanvullende evaluatierapport is het vraagstuk van de scheiding tussen onderzoek en advies en de constructie van het Huis nader onderzocht. Dit aanvullende onderzoek heeft bij de onderzoekers niet geleid tot een ander beeld. De onderzoekers constateren dat er weinig noodzaak tot een dergelijke strikte scheiding is, omdat de adviestaak van het Huis géén belangenbehartiging voor de werknemer omvat. De onderzoekers zijn tevens van mening dat onafhankelijkheid van het onderzoek en vertrouwelijkheid van de adviesrelatie ook kunnen worden geborgd in een situatie waarbij er sprake is van scheiding op afdelingsniveau of zelfs een scheiding op casusniveau. De onderzoekers (alsook het Huis) wijzen erop dat het uitvoeren van de taken advies en onderzoek onder één dak juist ook meerwaarde kan hebben; dit bevordert het consistent optreden van het Huis en vergroot de mogelijkheden tot het opdoen van kennis en inzicht. Ik kan mij vinden in deze conclusie. In de brief aan de Tweede Kamer van 11 november 2019⁹ is naar aanleiding van het advies van de heer Van Zutphen ten aanzien van het bestuur reeds aangegeven dat de Wet voldoende ruimte biedt om samen te werken als één bestuur dat gezamenlijk en integraal verantwoordelijk is voor het Huis.¹⁰ Hierbij geldt wel dat de scheiding tussen de advies- en de onderzoeksfase in een individuele casus voldoende geborgd moet zijn. Of de wettelijke scheiding op afdelingsniveau binnen het Huis aanpassing behoeft en zo ja, op welke wijze, komt aan de orde in de lopende gesprekken met het Huis.

g. Bemiddelende rol Huis

De onderzoekers constateren in het eindrapport van de evaluatie dat er meer instrumenten zijn voor het Huis (dan advies en onderzoek) die van belang zijn om de doelen van de Wet te realiseren, zoals bemiddeling. Ook de heer Van Zutphen heeft in zijn advies aangegeven dat de afdeling advies van het Huis eventueel een bemiddelende rol op zich kan nemen. De onderzoekers achten het aannemelijk dat bemiddeling een doeltreffende en doelmatige bijdrage kan leveren aan de rechtsbescherming van klokkenluiders (en mogelijk ook aan het oplossen van misstanden), omdat er in sommige gevallen sneller een bevredigende oplossing wordt gevonden.¹¹

⁸ De Minister van BZK heeft toegezegd de wettelijke scheiding tussen advies en onderzoek en de constructie van het Huis te betrekken bij de evaluatie (zie Kamerstuk 33 258, nr. 45). Tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel heeft de toenmalige Minister van BZK toegezegd het functioneren van de governancestructuur mee te nemen in de evaluatie van de Wet (zie Handelingen I 2015/16, nr. 19, item 6 en T02234).

⁹ Kamerstuk 33 258, nr. 43.

¹⁰ Zie ook Kamerstuk 34 105, C, p. 3–4.

¹¹ Zie paragrafen 4.6 en 4.7 van het eindrapport van de evaluatie (bijlage bij Kamerstuk 33 258, nr. 48).

De Wet staat er niet aan in de weg dat het Huis met instemming van partijen bemiddelings- of herstelgesprekken (driegesprekken) initieert. In voorkomende gevallen worden partijen door het Huis op hun verzoek doorverwezen naar een mediator, omdat de mediationrol niet past bij de taken van het Huis.

h. Preventietaak Huis

De heer Ruys heeft aanbevolen om het belang van preventie, integriteitsonderzoek en voorlichting over misstanden als taken van het Huis te verduidelijken.¹² De heer Van Zutphen heeft geadviseerd om van het Huis een kennisinstituut te maken en dit te verankeren in de Wet. Het Huis geeft in zijn toekomstvisie aan een vraagbaak te willen zijn voor werkgevers. Een meer effectieve uitvoering van de preventieve taak vereist volgens het Huis een wettelijke verankering in de Wet.

De onderzoekers concluderen in het eindrapport van de evaluatie van de Wet dat de preventietaak een belangrijke taak is in aanvulling op de taken advies en onderzoek en zij doen de suggestie om die taak te verankeren in de Wet. Bijna alle gesprekspartners uit de evaluatie vinden dat de preventietaak essentieel is bij het realiseren van de doelen van de Wet. Een deel vindt dat deze taak explicieter in de Wet verankerd zou moeten worden als taak voor het Huis. Hierbij worden twee aandachtspunten genoemd, namelijk dat het uitvoeren van de preventietaak vanzelfsprekend niet ten koste mag gaan van het goed uitvoeren van de taken advies en onderzoek en dat het uitvoeren van de preventietaak niet te breed moet worden opgevat. Met name moet de preventietaak betrekking hebben op maatschappelijke misstanden en het vergroten van de interne openheid binnen organisaties hierover.

Op grond van de Wet heeft de afdeling advies onder meer als taak het geven van algemene voorlichting over het omgaan met een vermoeden van een misstand.¹³ De afdeling onderzoek heeft als taak het formuleren van algemene aanbevelingen over het omgaan met een vermoeden van een misstand.¹⁴ De preventietaak en de bijdrage aan cultuurverandering door het Huis¹⁵ heeft in het kader van deze taken plaatsgevonden. Het is van belang dat het Huis deze activiteiten blijft verrichten. Met het Huis wil ik met inachtneming van voornoemde aandachtspunten uit de evaluatie in de lopende gesprekken nagaan wat het Huis beoogt met de preventietaak. Het kan zijn dat die gesprekken mij ertoe brengen de Wet aan te passen indien blijkt dat de huidige wetgeving een goede uitvoering van die preventietaak verhindert.

i. Naam van het Huis

De onderzoekers constateren in hun eindrapport van de evaluatie dat de naam «Huis voor klokkenluiders» bij veel mensen associaties oproept met een instituut dat de belangen voor de klokkenluider gaat behartigen. Die associatie is volgens de onderzoekers niet terecht want het Huis geeft informatie, advies en ondersteuning, maar behartigt niet de belangen van de klokkenluider richting de werkgever. Die associatie is naar hun mening bovendien niet wenselijk omdat het Huis onafhankelijk onderzoek uitvoert waarin werknemer (klokkenluider) én werkgever betrokken zijn en het Huis

¹² Zie de bijlage bij Kamerstuk 33 258, nr. 34.

¹³ Artikel 3a, tweede lid, aanhef en onder c, Wet Huis voor klokkenluiders.

¹⁴ Artikel 3a, derde lid, aanhef en onder d, Wet Huis voor klokkenluiders.

¹⁵ In de brief aan uw Kamer van 8 juli 2016 (Kamerstuk 33 258, M) is aangegeven dat het onderwerp cultuurverandering bij de evaluatie van de Wet aan de orde komt.

daarin onpartijdig is (en moet zijn). Wat een betere naam zou zijn voor het Huis, laten de onderzoekers in het midden.

Ik zal de voor- en nadelen van een naamswijziging van het Huis nader onderzoeken en bezien of een aanpassing van de Wet op dit punt wenselijk is.

j. Onderzoek door het Huis en verhouding tot bevoegde instanties

Tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel is door de Minister van BZK toegezegd dat in de evaluatie wordt gekeken of het feit dat het Huis als last resort optreedt bij het doen van onderzoeken naar een maatschappelijke misstand ten opzichte van de rol van inspecties, toezichthouders en het Openbaar Ministerie problemen oplevert in de praktijk.¹⁶ Uit het evaluatieonderzoek is niet gebleken dat dit in de praktijk tot problemen heeft geleid.

De onderzoekers constateren in het eindrapport van de evaluatie dat samenwerkingsprotocollen met markttoezichthouders en inspecties van toegevoegde waarde kunnen zijn voor het behalen van de doelen van de Wet. Het is volgens de onderzoekers van belang dat er op noodzakelijke momenten korte lijnen en duidelijke afspraken zijn met deze organisaties. Op grond van artikel 17b van de Wet kan het Huis samenwerkingsprotocollen afsluiten met bestuursorganen of diensten belast met toezicht. Met de implementatie van de richtlijn zal samenwerking van het Huis met toezichthouders en inspecties nog belangrijker worden. Nadere regelgeving is daar evenwel niet voor nodig waar het algemene afspraken over samenwerking betreft. In het implementatiewetsvoorstel wordt wel aanvullend voorzien in de bevoegdheid om gegevens uit te wisselen tussen het Huis, toezichthouders en inspecties.

k. Rol Nationale ombudsman en Huis

De onderzoekers constateren dat de bevoegdheid van het Huis en de Nationale ombudsman om een onderzoek in te stellen naar een vermoeden van een misstand (in de publieke sector) in de praktijk blijkt te overlappen. Volgens de onderzoekers kan wetgeving op dit punt duidelijkheid verschaffen. Ik ga hierover in gesprek met de Nationale ombudsman en het Huis en zal bezien of nadere wetgeving voor een betere afbakening van bevoegdheden nodig is.

l. Rol van de melder

In het eindrapport van de evaluatie¹⁷ merken de onderzoekers op dat in de Wet geen onderscheid wordt gemaakt tussen de rol van de melder bij misstandonderzoeken enerzijds en bij bejegeningsonderzoeken anderzijds. Bij een bejegeningsonderzoek heeft de melder een persoonlijk belang, bij een onderzoek naar een vermoedelijke misstand in beginsel niet. Dit is ook opgemerkt door de heer Van Zutphen in zijn advies.¹⁸ Het Huis wijst in zijn toekomstvisie ook op deze verschillende rollen van de melder.¹⁹

Ik onderken het verschil in de rol van de melder bij de onderscheiden onderzoeken. Ik zal voorstellen de Wet op dit punt te verduidelijken.

¹⁶ Zie Handelingen I 2015/16, nr. 19, item 6 en T02234.

¹⁷ Zie paragraaf 5.5 van het eindrapport van de evaluatie (bijlage bij Kamerstuk 33 258, nr. 48).

¹⁸ Advies van de heer Van Zutphen van 1 november 2019, bijlage bij Kamerstuk 33 258, nr. 43.

¹⁹ «Van Huis voor klokkenluiders naar een autoriteit voor Integriteit en Klokkenluiden: Toekomstvisie», punten 5 en 6, p. 13.

m. Beoordeling verzoek tot instellen van een onderzoek

De onderzoekers concluderen in het eindrapport van de evaluatie dat de termen «ontvankelijkheid» en «kennelijk ongegrond» in de Wet mogelijk minder goed aansluiten bij de taken en werkzaamheden van het Huis, maar dat niet is gebleken dat deze termen het bereiken van de doelen van de Wet hebben beïnvloed. In de praktijk blijkt dat de term ontvankelijkheid de suggestie wekt dat de beoordeling van het verzoek om een onderzoek in te stellen een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zou zijn, hetgeen niet het geval is. De Wet wordt daarom op het punt van ontvankelijkheid verduidelijkt in het wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn.

n. Capaciteit bij het Huis

De onderzoekers hebben in het eindrapport van de evaluatie aangegeven dat nog niet kan worden vastgesteld of de huidige capaciteit bij het Huis voldoende is. Ik vind het van belang dat het Huis zijn wettelijke taken goed kan uitvoeren en in dat licht beschikt over voldoende capaciteit en middelen. Daarom is het budget van het Huis met ingang van 2021 verhoogd van € 3.073.000 naar € 3.700.000 jaarlijks. Deze uitbreiding ziet onder andere op de uitbreiding met de zeven formatieplaatsen.²⁰

o. Samenstelling en rolverdeling bestuur

Naar aanleiding van het advies van de heer Van Zutphen is in het kader van de wetsevaluatie de samenstelling en rol van het bestuur van het Huis onderzocht. In zijn rapport heeft de heer Ruys aanbevolen om bij het Huis een bestuur aan te houden van een voorzitter en twee leden. De onderzoekers concluderen in hun eindrapport dat er geen concrete aanleiding is te veronderstellen dat het huidige aantal van drie bestuursleden niet passend of te weinig is, gegeven de taken en de omvang van de organisatie. Ook met drie bestuursleden kan worden voldaan aan artikel 3b, derde lid, van de Wet.²¹ Als één van de bestuursleden advies in de portefeuille heeft en daarover beslist en een ander bestuurslid onderzoek in de portefeuille heeft en daarover beslist (en onderzoeken behandelt) wordt aan deze bepaling voldaan.²² Deze conclusie van de onderzoekers onderschrijf ik.

p. Relatie met het strafrecht

De Minister van BZK heeft tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel toegezegd de verhouding van het Huis tot het Openbaar Ministerie mee te nemen in de evaluatie.²³ De onderzoekers spreken in het eindrapport van de evaluatie het vermoeden uit dat het ontbreken van een verschoningsrecht en het ontbreken van een voorziening waardoor vertrouwelijke telefoongesprekken en e-mailcontacten met en naar het Huis niet bij opsporingsdiensten «onder de tap» kunnen komen te staan, ertoe zouden kunnen leiden dat de drempel hoger wordt om uiteindelijk een misstand intern of extern te melden. Dergelijke terughoudendheid kan volgens de onderzoekers een negatief effect hebben op het bereiken van de doelen van de Wet. Het Huis heeft in dit verband aangegeven behoefte te hebben aan een wettelijk verschoningsrecht voor medewerkers en bestuurders.

²⁰ Zie Kamerstuk 33 258, nr. 39.

²¹ Artikel 3b, derde lid, van de Wet luidt: «Een lid dat betrokken is geweest bij de advisering inzake een vermoeden van een misstand neemt geen deel aan de behandeling van een onderzoek dezelfde misstand betreffende.»

²² Zie paragraaf 6.1 van het eindrapport van de evaluatie (bijlage bij Kamerstuk 33 258, nr. 48).

²³ Zie Handelingen I 2015/16, nr. 19, item 6 en T02234.

Ook ziet het Huis graag dat er een voorziening wordt getroffen waardoor vertrouwelijke telefoongesprekken en e-mailcontacten met en naar het Huis niet «onder de tap» van opsporingsdiensten kunnen komen te staan.

Recent heeft de Tweede Kamer de motie-Van Nispen aangenomen²⁴ waarin de regering wordt verzocht ervoor te zorgen dat het Huis voor klokkenluiders niet kan worden afgeluisterd, zodat iedereen veilig en vertrouwelijk een misstand kan melden bij het Huis. De mogelijkheden met betrekking tot de motie worden verkend en onderzocht. Deze verkenning zal in het eerste kwartaal van volgend jaar worden afgerond waarna de Tweede Kamer door mij en de Minister van Justitie en Veiligheid zal worden geïnformeerd.

q. Raad van Advies

De heer Van Zutphen heeft geadviseerd om een kring van deskundigen te formeren, die na de evaluatie en aanpassing van de Wet kan voortgaan als Raad van Advies. Volgens de onderzoekers die de evaluatie hebben uitgevoerd, geeft een Raad van advies een structuur om in verbinding te staan met relevante organisaties, met ontwikkelingen in de maatschappij en met kennis en expertise van andere organisaties. Wettelijke verankering in de Wet lijkt op grond van de reeds ondernomen activiteiten door het Huis volgens de onderzoekers niet noodzakelijk om het Huis te bewegen om een dergelijke Raad van Advies in te stellen.²⁵ TI-NL is van mening dat ook de private sector in de Raad van Advies moet zijn vertegenwoordigd. Inmiddels heeft het Huis sinds de zomer van dit jaar een Maatschappelijke Adviesraad ingericht.²⁶ De taken van de Maatschappelijke Adviesraad zijn gevraagd en ongevraagd adviseren, meedenken, tegenspraak leveren, als klankbord fungeren en, als het zo uitkomt, ambassadeurs voor het Huis zijn. Vooralsnog lijkt de Maatschappelijke Adviesraad geen formele bevoegdheden te ontberen voor het leveren van een bijdrage aan het functioneren van het Huis. Daarom is wettelijke verankering van de Maatschappelijke Adviesraad niet nodig.

r. Wenselijkheid van een extern oordeel over afgeronde verzoeken tot onderzoek

In het Algemeen Overleg van 4 maart jl.²⁷ is toegezegd de wenselijkheid van een extern oordeel over afgehandelde verzoeken door het Huis mee te nemen in het evaluatieonderzoek. In het aanvullende evaluatierapport zijn de voor- en nadelen geïnventariseerd van een eventueel extern oordeel over reeds afgehandelde verzoeken door het Huis en is bekeken hoe een eventueel extern oordeel vorm zou kunnen krijgen. Het gaat in totaal om 35 reeds afgehandelde verzoeken die niet-ontvankelijk zijn verklaard of niet in behandeling zijn genomen door het Huis in de jaren 2016 tot en met 2018. De belangrijkste vraag is geweest of er voldoende concrete aanwijzingen zijn dat het Huis bij het beoordelen van een verzoek niet op de juiste gronden heeft besloten om geen onderzoek in te stellen. De onderzoekers hebben de externe deskundigen die door het Huis zijn ingeschakeld om verzoeken te beoordelen, gevraagd naar hun inschatting hierover. Daaruit is het beeld naar voren gekomen dat er geen concrete aanleiding is te veronderstellen dat een externe beoordeling zal leiden tot een andere beoordeling.

²⁴ Kamerstuk 28 844, nr. 206.

²⁵ Zie paragraaf 6.3 van het eindrapport van de evaluatie (bijlage bij Kamerstuk 33 258, nr. 48).

²⁶ Bij brief van 30 juni 2020 heeft het Huis de Tweede Kamer geïnformeerd over de samenstelling van deze Maatschappelijke Adviesraad.

²⁷ Kamerstuk 33 258, nr. 45.

Op basis van de bevindingen van de onderzoekers in het aanvullende evaluatieonderzoek ben ik tot het oordeel gekomen dat de nadelen van een extern oordeel over de afgehandelde verzoeken tot onderzoek niet opwegen tegen de eventuele voordelen. Daarbij weegt voor mij zwaar de overweging van de onderzoekers dat het generiek herbeoordelen van de afgehandelde verzoeken opnieuw onzekerheid geeft aan partijen en er hoop en verwachting kan ontstaan in dossiers waar deze hoop en verwachting mogelijk niet gerechtvaardigd is.

s. Internationale samenwerking

In het aanvullende evaluatieonderzoek geven de onderzoekers aan dat tot op heden twee zaken aan de afdeling onderzoek zijn voorgelegd die een landsgrensoverschrijdend karakter hadden en betrekking hadden op een Nederlandse werkgever-werknemer-relatie. Dat heeft geleid tot een bejegeningsonderzoek. Bij de afdeling onderzoek van het Huis zijn verder geen zaken bekend waarvan de misstand in het buitenland speelde en die aan het Huis zijn voorgelegd.

Grensoverschrijdende zaken worden volgens de onderzoekers in de praktijk veelal onderzocht door het (buitenlandse) Openbaar Ministerie of door (buitenlandse) inspecties/markttoezichthouders (net als dat ook in Nederland inspecties/markttoezichthouders onderzoek doen naar misstanden die niet bij het Huis terechtkomen). Het ligt volgens de onderzoekers in de lijn der verwachting dat grensoverschrijdende zaken zich vaker zullen voordoen, vanwege de toenemende internationalisering en de implementatie van de Europese klokkenluidersrichtlijn, waardoor ook meldingen over inbreuken op het EU-recht onder de klokkenluidersbescherming zullen vallen.

Uit de gevoerde gesprekken (met onder meer het Huis en het OM) in het kader van het aanvullende evaluatieonderzoek zijn geen knelpunten naar voren gekomen rondom grensoverschrijdende klokkenluiderszaken. Gesprekspartners hebben vertrouwen geuit in de samenwerkingen die reeds bestaan. Dat neemt volgens de onderzoekers niet weg dat het van belang is om korte lijnen te hebben met relevante internationale netwerken en om in het licht van de implementatie van de Europese richtlijn samen te werken met de instituten uit andere lidstaten die een soortgelijke taak vervullen om van elkaar te leren en te komen tot harmonisatie in de toepassing van klokkenluidersregelingen. Het Huis heeft in het voorjaar van 2019 het initiatief genomen dergelijke instituten en organisaties uit de EU-lidstaten samen te brengen: het Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities (Neiwa), dat sedertdien regelmatig overleg voert.

t. Ontbreken rechtsmiddelen

Tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel is toegezegd het niet kunnen instellen van bezwaar en beroep bij de beslissing van het Huis over het instellen en stopzetten van het onderzoek of het uiteindelijke onderzoeksrapport te betrekken bij de evaluatie.²⁸ Uit het eindrapport van de evaluatie is niet gebleken dat het ontbreken van deze rechtsmiddelen in de praktijk tot problemen heeft geleid. In dit verband refereer ik ook aan bovengenoemde conclusie uit het aanvullende evaluatieonderzoek naar de wenselijkheid van een extern oordeel over afgeronde verzoeken tot onderzoek, namelijk dat er geen concrete aanleiding is te veronderstellen dat een externe beoordeling zal leiden tot een andere beoordeling.

²⁸ Zie Handelingen I 2015/16, nr. 19, item 6 en T02234.

u. Openbaarheidsregime onderzoek

De Minister van BZK heeft uw Kamer toegezegd om de vraag of het openbaarheidsregime met betrekking tot het onderzoek (onderzoeksinformatie die ten grondslag ligt aan een onderzoeksrapport is niet openbaar), tot problemen in de praktijk leidt te betrekken bij de evaluatie van de Wet.²⁹ Uit het eindrapport van de evaluatie blijkt dat dit aspect niet als knelpunt naar voren is gekomen.

3. Verkenning naar ondersteuningsmogelijkheden voor klokkenluiders

Als reactie op het advies van de heer Van Zutphen heb ik een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden voor (psychosociale, juridische en financiële) ondersteuning voor klokkenluiders. Het rapport³⁰ daarvan is als bijlage bijgevoegd. In de verkenning is beschreven welke voorzieningen er reeds zijn op juridisch en psychosociaal gebied waar ook klokkenluiders een beroep op kunnen doen. De relevante bepalingen uit de richtlijn en de voorbeelden uit andere landen waar de heer Van Zutphen naar heeft verwezen, zijn nader toegelicht. De onderzoekers die de Wet hebben geëvalueerd, hebben geconcludeerd dat juridische rechtsbijstand en psychosociale ondersteuning van groot belang zijn voor de klokkenluider en dat het goed organiseren van deze ondersteuning bijdraagt aan het bereiken van de doelen van de Wet.

Op basis van de uitgevoerde verkenning ben ik van mening dat nadere ondersteuning voor klokkenluiders wenselijk is. Ook het Huis, de Stichting van de Arbeid, de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid en Transparency International (TI-NL) onderschrijven het belang van deze ondersteuning. Het Huis pleit in dit verband in zijn toekomstvisie voor de oprichting van een onafhankelijk fonds, dat middelen ter beschikking stelt ten behoeve van gefinancierde en gespecialiseerde bijstand en steun aan klokkenluiders. Daarmee krijgt, aldus het Huis, de verantwoordelijkheid van de samenleving voor de individuele klokkenluider ook meer inhoud.³¹

Daarbij is het belangrijk dat deze aanvullende voorziening doeltreffend en doelmatig wordt ingericht. Om zicht te krijgen op de best mogelijke invulling van die aanvullende voorziening en om die vervolgens goed vorm te kunnen geven, heb ik voor ogen om eerst te starten met een pilot. Hierover ga ik in overleg onder andere met de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, omdat betrokkenheid van de sociale partners essentieel is bij goede inrichting en vormgeving van ondersteuning voor klokkenluiders. Ik zal de Tweede Kamer voor de zomer van 2021 informeren over de stand van zaken van dit overleg en de nadere uitwerking van de ondersteuning.

TI-NL doet in haar brief van 2 maart jl. de aanbeveling om ervoor te zorgen dat klokkenluiders in de tussentijd niet in de kou komen te staan. Klokkenluiders kunnen in ieder geval terecht bij de afdeling advies van het Huis voor gratis informatie, advies en verwijzing. In het jaarverslag van het Huis over 2019 van het Huis valt daarnaast te lezen dat het Huis werkt met een zogenaamde klokkenluidersbrief. Deze brief, gericht aan de melder, houdt in dat het Huis op basis van een eerste verkenning oordeelt dat de melder een beroep kan doen op de bescherming van de Wet en informeert de melder over de mogelijke ondersteuning die het Huis hem

²⁹ Zie Handelingen I 2015/16, nr. 19, item 6 en T02234.

³⁰ Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

³¹ «Van Huis voor Klokkenluiders naar een autoriteit voor Integriteit en Klokkenluiden: Toekomstvisie» (februari 2020), p. 11.

kan bieden. Het Huis heeft ook aandacht voor de psychosociale gevolgen en omstandigheden van de klokkenluider. In 2019 is het Huis met een pilot gestart, waarbij een GGZ-instelling op verzoek van een klokkenluider snel diens situatie beoordeelt en deze zo nodig voor verdere begeleiding of behandeling kan doorverwijzen.³²

4. Voorstellen van Transparency International

Een aantal punten uit de brief van TI-NL van 2 maart 2020 is hiervoor al aan de orde geweest. Op de resterende punten ga ik hieronder kort in.

Diverse punten in wetsvoorstel ter implementatie richtlijn

Diverse voorstellen die TI-NL noemt worden al meegenomen in het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn. Dit betreft in elk geval de omkering (verschuiving) van de bewijslast bij benadeling, het schrappen van de verplichting om eerst intern te melden en bescherming bij melding aan de media onder de in de richtlijn genoemde voorwaarden.

Verder wordt in het implementatiewetsvoorstel voorgesteld om de citeertitel van de Wet Huis voor klokkenluiders te wijzigen in Wet bescherming klokkenluiders. Hierdoor wordt, conform de wens van TI-NL, een goede bescherming van klokkenluiders zoals beoogd met de Wet duidelijker gepresenteerd.

Verder pleit TI-NL onder verwijzing naar de motie-Bikker³³ voor een uitbreiding van de bescherming van zzp'ers, vrijwilligers en stagiairs. Met het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn wordt de personele reikwijdte van de bescherming uitgebreid naar deze groepen en tevens naar familieleden en collega's van de klokkenluider die ook kunnen worden benadeeld indien er een werkrelatie is met degene tegen wie de melding zich richt.

Mogelijkheid van anoniem melden

TI-NL pleit voor het mogelijk maken van anoniem melden, ook bij het Huis. Hierover merk ik het volgende op. De EU-richtlijn laat het aan de lidstaten om te voorzien in de mogelijkheid anonieme meldingen toe te staan (zie artikel 6, tweede lid, van de richtlijn). Op sommige terreinen is het in behandeling nemen van anonieme meldingen verplicht voorgeschreven. Zo voorziet de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) en het Uitvoeringsbesluit Wkkgz in de mogelijkheid om anoniem een melding te doen.

Anonieme meldingen kunnen helpen bij het aanpakken van schendingen of inbreuken. Er kleven evenwel ook nadelen aan, voor de opsporing, voor het opleggen van sancties en voor de bescherming van betrokken personen die in verband met de inbreuk op het Unierecht of de misstand naar nationaal recht worden gebracht. Een algemene plicht om anonieme meldingen te moeten natrekken stuit naar mijn mening op teveel voorzienbare, maar ook onvoorzienbare problemen. Ik ben daarom van mening dat een dergelijke plicht moet worden beschouwd in het licht van alle omstandigheden die zich op dat terrein voordoen en van de taken en de bevoegdheden van de betreffende autoriteiten. Voor wat betreft de mogelijkheid van anoniem melden specifiek bij het Huis, meen ik dat dit niet goed past bij de bevoegdheid van het Huis. Het Huis doet immers alleen op verzoek onderzoek naar een vermoeden van een misstand.

³² Zie Jaarverslag 2019, Huis voor klokkenluiders.

³³ Kamerstuk 33 258, I.

5. Verdere proces

Implementatie richtlijn

Het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn is onlangs voor advies aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Na ontvangst en verwerking van dat advies zal het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Communicatie werkgevers

Het is van belang dat werkgevers bij wie ten minste vijftig personen werkzaam zijn tijdig op de hoogte zijn van de aanstaande wetwijzigingen als gevolg van de implementatie van de richtlijn en over de acties die zij moeten verrichten voor een goede uitvoering van de aangepaste Wet. Om dit te bevorderen wil ik in het voorjaar van 2021 een website inrichten. Uiteraard zullen ook andere betrokkenen (zoals werkgevers met minder dan vijftig werknemers, potentiële klokkenluiders, vakbonden, werkgeversverenigingen, ondernemingsraden, toezichthouders en inspecties) daar informatie kunnen vinden.

Planning evaluatiewetsvoorstel

Met de voorbereiding van het wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie maak ik in 2021 een aanvang.

6. Tot slot

De bescherming van klokkenluiders heeft veel aandacht. Verschillende partijen, zoals het Huis, TI-NL en de Stichting van de Arbeid hebben hun opvattingen gedeeld tijdens het evaluatieonderzoek en naar aanleiding van het consultatiewetsvoorstel met betrekking tot de implementatie van de richtlijn. Deze betrokkenheid waardeer ik, omdat deze partijen allemaal hetzelfde doel voor ogen hebben: een goede rechtsbescherming van klokkenluiders en het oplossen van maatschappelijke misstanden. Met de wijzigingen van de Wet ter implementatie van de richtlijn en vervolgens de wijzigingen naar aanleiding van de evaluatie zal de rechtsbescherming en de positie van een klokkenluider sterk worden verbeterd. Ook zullen deze wijzigingen bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke misstanden. Uiteraard blijf ik in gesprek met de verschillende partijen over de wijziging van de Wet en de acties die daaruit voortvloeien.

Tot slot wil ik nog het volgende benadrukken. Het vereist moed om een misstand aan de kaak te stellen. Daarom is het van belang dat een klokkenluider ondersteuning kan ontvangen als hij wordt benadeeld vanwege diens melding. Daar blijf ik mij voor inzetten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren