

Vergaderjaar 2021–2022

35 851

Wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 (PbEU 2019, L 305) en enige andere wijzigingen

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)

36 079

Initiatiefnota van het lid Omtzigt over voorstellen ter aanmoediging van het melden van misstanden en ter verbetering van de bescherming van klokkenluiders

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2022

Hierbij bied ik u de tweede nota van wijziging inzake het bovenvermelde voorstel aan (Kamerstuk 35 851, nr. 12).

In het overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 21 april jongstleden over diverse aangelegenheden met betrekking tot de Wet Huis voor klokkenluiders¹ heb ik daarnaast een aantal toezeggingen gedaan waar ik in deze brief gevolg aan zal geven. U heeft mij bij brief van 20 mei jl. verzocht de tweede nota van wijziging, de reactie op de initiatiefnota van het lid Omtzigt over voorstellen ter aanmoediging van het melden van misstanden en ter verbetering van de bescherming van klokkenluiders² en de antwoorden op de nog openstaande vragen zo mogelijk uiterlijk 8 juni 2022 naar uw Kamer te sturen. Bij brief van 9 juni jl. heb ik aangegeven dat u deze stukken voor de zomer van mij ontvangt. Met deze brief voldoe ik aan de door mij gedane toezeggingen.

In deze brief informeer ik uw Kamer allereerst over de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel ter implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn. Vervolgens geef ik een reactie op de

¹ Kamerstuk 33 258, nr. 53.

² Kamerstuk 36 079, nr. 2.

voorstellen in de initiatiefnota van de heer Omtzigt en ga ik in op de stand van zaken over de pilots juridische en psychosociale ondersteuning van klokkenluiders, het vervolgproces en mijn inzet om een veilig werk- en meldklimaat te bevorderen bij organisaties.

Tweede nota van wijziging

In de tweede nota van wijziging worden, mede naar aanleiding van de initiatiefnota van de heer Omtzigt, voorstellen gedaan tot verdere vereenvoudiging en verbetering van het wetsvoorstel. Hiermee wordt beoogd klokkenluiders meer duidelijkheid te bieden over de processtappen die zij kunnen nemen en de ondersteuning en bescherming die zij kunnen krijgen bij het doen van meldingen ingeval zij een misstand vermoeden. Om dat te bereiken wordt een integrale definitie van misstand voorgesteld, zodat door de gehele wet heen alleen wordt gesproken van (vermoeden van) een misstand, waaronder tevens een schending van het Unierecht valt. Hiermee wordt duidelijk dat er geen enkel onderscheid is of kan worden gemaakt bij een melding van een misstand of een inbreuk op het Unierecht en de bescherming die daarbij aan de melder wordt geboden. Ook wordt een bepaling voorgesteld waarin verduidelijkt wordt wat onder benadeling kan worden verstaan, wordt de bepaling over de nietigheid van zwijgbedingen (artikel 17h, eerste lid) verduidelijkt en wordt de bepaling waarin het verbod op benadeling wordt geregeld (artikel 17e) opgesplitst in meerdere artikelen, zodat inzichtelijker wordt dat openbaarmaking een apart meldkanaal is en onder welke voorwaarden openbaarmaking van misstanden wordt beschermd. Voorts worden de beschermingsmaatregelen ook op interne onderzoekers van misstanden van toepassing. In het overleg met uw Kamer op 21 april jongstleden (Kamerstuk 33 258, nr. 53) is onder meer gesproken over de mogelijkheid van anoniem melden door tussenkomst van een vertrouwenspersoon of een advocaat. Om dit ook mogelijk te maken voor een verzoek tot onderzoek bij het Huis voor klokkenluiders wordt een aanpassing van artikel 5 van de Wet Huis voor klokkenluiders voorgesteld. Ook wordt een voorstel gedaan voor regeling van de kennis- en preventietaak van het Huis voor klokkenluiders. Deze voorstellen zijn na overleg met het Huis tot stand gekomen.

Tot slot bevat de tweede nota van wijziging een aantal wetstechnische aanpassingen, waaronder een aanpassing van artikel 2, zevende lid, vanwege het instemmingsvereiste van de werknemers bij het vaststellen van een interne meldprocedure. Als gevolg daarvan is ook een technische aanpassing van de Wet op de ondernemingsraden noodzakelijk.

Initiatiefnota van het lid Omtzigt

De heer Omtzigt zet zich al lange tijd in voor klokkenluiders en hun belangrijke rol bij het oplossen van (grote) misstanden en heeft een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de Recommendation CM/Rec(2014)7 van de Raad van Europa over de bescherming van klokkenluiders. Deze Recommendation heeft als basis gediend voor de totstandkoming van de EU-klokkenluidersrichtlijn.

De heer Omtzigt noemt in zijn initiatiefnota een aantal zaken waar klokkenluiders nadelige gevolgen hebben ervaren als gevolg van hun melding. Het doel van zijn initiatiefnota is tweeledig. Ten eerste is het volgens hem van groot belang dat misstanden bij organisaties snel aan het licht komen, zodat deze kunnen worden verholpen of in de kiem kunnen worden gesmoord. Het tweede doel van de nota ziet op een effectieve bescherming tegen benadeling en toezicht op en sanctionering van organisaties die klokkenluiders toch benadelen. De heer Omtzigt heeft

vijftien voorstellen gedaan die beogen de bescherming van klokkenluiders in het voorliggende wetsvoorstel beter te borgen.

Ik vind de voorstellen van de heer Omtzigt van belang, omdat het gaat om een waardevol onderwerp waar op dit moment stappen worden gezet en waar de komende periode ook verdere stappen gezet gaan worden. Hieronder heb ik de vijftien voorstellen uit de initiatiefnota van de heer Omtzigt opgenomen met daarbij mijn reactie.

1. Haal «maatschappelijk belang» uit de definitie van misstand

In de initiatiefnota stelt de heer Omtzigt voor om de definitie van «misstand» te herzien, zodat «maatschappelijk belang» hieruit wordt geschrapt. Eventueel kan een tenzij-formule worden toegevoegd met een zinsnede als «en niet zijnde een louter persoonlijk conflict in de werkgerelateerde context». Aanleiding voor dit voorstel is dat volgens de heer Omtzigt uit de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders blijkt dat «maatschappelijk belang» vaak te strak wordt gehanteerd, waardoor veel misstanden niet door het Huis in behandeling worden genomen.

Dit betreft echter een zorg die door enkele betrokkenen in het evaluatieonderzoek is uitgesproken. Het is geen conclusie van de onderzoekers. Uit het evaluatierapport blijkt bovendien dat wetenschappers en experts het noodzakelijk vinden om een onderscheid te maken tussen maatschappelijke misstanden en integriteitskwesaties en/of conflicten vanwege persoonlijke verhoudingen.³

Het voorstel in de initiatiefnota om «maatschappelijk belang» uit de definitie van «misstand» te schrappen gaat verder dan de conclusie in het eindrapport van de evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders dat er behoefte is aan meer duidelijkheid over wat wel een «vermoeden van een misstand» is en wat niet.⁴ Bovendien zou het schrappen van «maatschappelijk belang» de reikwijdte van de Wet bescherming klokkenluiders aanzienlijk uitbreiden. De bescherming die de wet biedt zou dan ook zien op individuele arbeidsconflicten en op meldingen van elke schending van een wettelijk voorschrift, hoe gering ook. Dit gaat verder dan het doel van de Wet Huis voor klokkenluiders: het bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden.⁵ Als onderscheidend criterium komt «algemeen belang» ook voor in wetgeving van andere Europese landen. Zo is in de Franse⁶ en Zweedse⁷ wetgeving ter implementatie van de richtlijn schending van het algemeen belang of de dreiging ervan opgenomen als een op zichzelf staande grond voor een melding door een klokkenluider. Als voordeel van een open norm als maatschappelijk of algemeen belang kan ook worden gezien, dat de invulling hiervan kan meegroeien met de verandering van maatschappelijke opvattingen.

Het voorstel in de initiatiefnota om een tenzij-formulering toe te voegen («niet zijnde een louter persoonlijk conflict in de werkgerelateerde context»), roept eveneens de vraag op of dit een goede oplossing zou bieden voor het in het evaluatierapport geconstateerde probleem dat er

³ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, Eindrapport Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders, p. 34, bijlage bij Kamerstuk 33 258, nr. 48.

⁴ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, Eindrapport Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders, p. 35, bijlage bij Kamerstuk 33 258, nr. 48.

⁵ Kamerstuk 34 105, nr. 7, p. 5.

⁶ LOI n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte (1) – Légifrance (legifrance.gouv.fr).

⁷ Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden Svensk författningssamling 2021:2021:890 – Riksdagen – Zweden zet Klokkenluidersrichtlijn om in nationaal recht – BijzonderStrafrecht.nl.

geen duidelijke toets is om te bepalen wanneer er sprake is van een maatschappelijk belang. Ook bij het criterium dat het niet mag gaan om een «persoonlijk belang» zal immers getoetst moeten worden aan nadere criteria om te bepalen of het niet louter om een persoonlijk belang gaat.

Dat een misstand moet uitstijgen boven een individuele kwestie blijft het uitgangspunt en bovendien moet het mogelijk zijn om onderscheid te maken in de mate van ernst van een overtreding. Immers bij het schrappen van deze eis zouden de beschermingsmaatregelen en de eisen voor interne meldkanalen ook zien op individuele arbeidsconflicten en op meldingen van elke schending van een wettelijk voorschrift, hoe gering ook. Dat zou tot het onwenselijke gevolg leiden dat bij melding van elke minimale overtreding van een wettelijk voorschrift in een werkgerelateerde context (bijvoorbeeld het overschrijden van de maximale snelheid tijdens een dienstreis met één kilometer per uur), een werkgever zo'n melding volgens de wettelijke vereisten zou moeten behandelen (waaronder een goede registratie van de melding, het versturen van een ontvangstbevestiging van de melding, het verstrekken van informatie over de opvolging van de melding en het geheimhouden van de identiteit van de melder). Daar het dan ook kan gaan om situaties waarin sprake is van een persoonlijk conflict, is het redelijk te veronderstellen dat dergelijke ongewenste situaties zich daadwerkelijk gaan voordoen. Zonder het criterium maatschappelijk belang kan met iedere melding een beroep gedaan worden op bescherming. In geval van een arbeidsconflict ontstaat hierdoor al snel een groot individueel belang. Juridische adviseurs zullen hun cliënten ongetwijfeld al snel wijzen op deze mogelijkheid, wat aanzuigende werking tot gevolg kan hebben. Dat zou tot onevenredige lasten leiden voor werkgevers en het Huis. Er is in zo'n geval ook geen sprake van een misstand zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders. Daar er in die situatie een wettelijk criterium ontbreekt om meldingen te wegen, kan er op grond van de wet ook geen onderscheid gemaakt worden tussen zeer ernstige overtredingen en minimale.

Mijn voorstel is daarom om het criterium van «maatschappelijk belang» te behouden, maar tegelijkertijd duidelijker toe te lichten welke criteria een rol spelen bij het bepalen of het maatschappelijk belang in het geding is. In de toelichting op de tweede nota van wijziging wordt tegemoetgekomen aan de wens om meer duidelijkheid te bieden over de criteria die daarbij kunnen worden gehanteerd en waar het Huis in ieder geval aan toetst. De factoren voor «public interest test» die de Court of Appeal in de zaak Chesterton vs. Nurmohamed heeft geformuleerd en in de initiatiefnota worden aangehaald, worden grotendeels al door het Huis gehanteerd bij het bepalen of het maatschappelijk belang in het geding is. Dit zijn inderdaad goede criteria om te betrekken bij deze afweging.

Wel acht ik het van belang dat het criterium dat sprake moet zijn van «maatschappelijk belang» geen belemmering vormt voor mensen om een melding te doen. Voorkomen moet worden dat dit criterium een remmende werking heeft op het doen van meldingen, bijvoorbeeld omdat mensen het idee hebben dat hun melding toch niet voldoet. Het is belangrijk dat mensen weten dat zij altijd terecht kunnen bij het Huis voor klokkenluiders voor (gratis) informatie en advies over een melding die zij voornemens zijn te doen en over de vraag of een schending, handeling of nalatigheid al dan niet als misstand in de zin van de Wet bescherming klokkenluiders te kwalificeren is. Hierbij merk ik op dat mensen met de aangepaste wet (na implementatie van de richtlijn) te allen tijde extern hun melding kunnen doen bij het Huis of een andere bevoegde autoriteit. Zij zijn dus niet afhankelijk van het al dan niet (juist) acteren van hun eigen werkgever, maar hebben ook recht op bescherming als zij direct extern

hun melding doen. Ik kan niet genoeg benadrukken hoe belangrijk die verbetering is voor (potentiële) melders.

2. Regel wettelijk dat er een duidelijke scheiding bestaat tussen regels omtrent meldkanalen en regels omtrent bescherming tegen benadeling

Aan dit voorstel lijkt de veronderstelling ten grondslag te liggen dat klokkenluiders geen bescherming krijgen als zij niet bij het juiste meldkanaal of bij een kanaal voor openbaarmaking hebben gemeld.

In het voorgestelde artikel 17e wordt de eis van melding bij het juiste meldkanaal echter niet gesteld. Relevant in dat verband is ook dat in het voorgestelde artikel 2e, vierde lid, is voorzien in een doorzendplicht ingeval een bevoegde autoriteit een melding heeft ontvangen waarvoor zij niet bevoegd is. Verder wordt in artikel 17e gesproken over melding aan de werkgever, dat impliceert niet – zoals de initiatiefnota lijkt te suggereren – dat het vermoeden van een misstand bij de juiste bevoegde persoon in de organisatie hoeft te zijn gemeld om voor bescherming in aanmerking te komen. Van belang is tot slot dat het na inwerkingtreding van het implementatiewetsvoorstel voor de bescherming van een klokkenluider niet meer vereist is dat deze überhaupt eerst een interne melding heeft gedaan. Een klokkenluider komt dus ook in aanmerking voor bescherming als hij direct extern een melding van een vermoeden van een misstand doet en ook als hij dit niet bij de autoriteit doet die daartoe bevoegd is.

3. Regel wettelijk welke regels gelden voor de openbaarmaking

In de initiatiefnota wordt gesteld dat in het wetsvoorstel de openbaarmaking alleen in artikel 17e wordt genoemd, bij de bescherming tegen benadeling. Het is volgens de heer Omtzigt echter van belang dat voor melders direct duidelijk is dat zij ook naar een journalist of politicus kunnen stappen en dan beschermd worden en welke regels hierbij gelden. Voorgesteld wordt verder om een tijdslimiet van twee maanden te stellen aan de externe meldprocedure (indien dan nog geen duidelijke actie is ondernomen, zou men moeten kunnen overgaan tot openbaarmaking en dan recht hebben op bescherming).

De regeling die wordt verzocht van openbaarmaking zou leiden tot een verdergaande regeling van het recht op openbaarmaking dan de richtlijn vereist. Dit geldt met name ten aanzien van de wens om iemand het recht te geven op openbaarmaking wanneer er binnen twee maanden geen opvolging wordt gegeven aan de melding door het interne of externe kanaal. In de richtlijn en het wetsvoorstel wordt uitgegaan van drie maanden (door externe meldkanalen gemotiveerd met maximaal drie maanden te verlengen). Een maximale termijn van twee maanden voor opvolging is dus beduidend korter dan de richtlijn voorschrijft en zou op noodzakelijkheid en uitvoerbaarheid moeten worden getoetst. Ik meen echter dat een verkorting van de termijn niet nodig is, omdat in artikel 17e (conform artikel 15 van de richtlijn) ook is voorzien in de mogelijkheid om tot openbaarmaking over te gaan zonder een melding of de behandeling van een melding af te wachten, ingeval de melder redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de misstand een dreigend of reëel gevaar kan zijn voor het algemeen belang, een risico bestaat op benadeling bij een melding of het niet waarschijnlijk is dat de misstand doeltreffend wordt

verholpen. Deze redenen om direct tot openbaarmaking over te gaan sluiten aan bij de jurisprudentie omtrent de vrijheid van meningsuiting.⁸

In de tweede nota van wijziging stel ik omwille van de gewenste inzichtelijkheid en kenbaarheid wel voor om de bescherming bij openbaarmaking in een aparte bepaling op te nemen. Artikel 17e wordt om die reden opgesplitst. De voorwaarden waaronder bescherming bij openbaarmaking wordt geboden worden bepaald in het nieuwe artikel 17ea. Deze voorwaarden staan in de richtlijn (artikel 15, eerste lid) en zijn ontleend aan de jurisprudentie over de vrijheid van meningsuiting. Deze voorwaarden houden in dat (1) de melder redelijke gronden moet hebben om aan te nemen dat de gemelde informatie over het vermoeden van een misstand op het moment van de openbaarmaking juist is, (2) de melder voorafgaand aan de openbaarmaking een melding heeft gedaan én (3) de melder op basis van de verkregen informatie van het meldkanaal redelijke gronden heeft om aan te nemen dat het onderzoek onvoldoende voortgang heeft. Een melder mag tijdens en na openbaarmaking van een vermoeden van een misstand ook niet worden benadeeld als hij redelijke gronden heeft om aan te nemen dat (1) de gemelde informatie over het vermoeden van een misstand op het moment van de openbaarmaking juist is én (2) de misstand een dreigend of reëel gevaar kan zijn voor het algemeen belang, een risico bestaat op benadeling bij melding aan een bevoegde autoriteit of een andere bevoegde instantie, of het niet waarschijnlijk is dat de misstand doeltreffend wordt verholpen.

4. Maak het Huis voor klokkenluiders onafhankelijker van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De heer Omtzigt stelt voor om de Tweede Kamer een rol te geven in de benoeming van de bestuursleden van het Huis. Hiervoor verwijst hij naar het eindrapport van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders waarin de onderzoekers opmerken dat meerdere gesprekspartners van buiten het Huis kritiek hebben geuit op het feit dat de Minister van BZK bestuursleden van het Huis voordraagt.⁹ Deze gesprekspartners geven aan dat dit volgens hen niet strookt met de onafhankelijke positie die het Huis zou moeten hebben ten opzichte van het ministerie. Er bestaat volgens hen een risico op (schijn van) vriendjespolitiek. Deze gesprekspartners vinden dat de bestuursleden benoemd zouden moeten worden door de Tweede Kamer (net als bij bijvoorbeeld de Nationale ombudsman).

Mijns inziens is de benoemingsprocedure van de bestuursleden van het Huis met voldoende waarborgen omkleed, omdat de benoeming bij koninklijk besluit plaatsvindt. Dit in afwijking van (artikel 12 van) de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen waarin is bepaald dat de Minister de bestuursleden benoemt.

In het initiatiefvoorstel Wet Huis voor klokkenluiders was oorspronkelijk ook voorgesteld dat de bestuursleden door de Tweede Kamer werden benoemd.¹⁰ Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel is een amendement ingediend waarin de benoeming van de leden van het Huis bij koninklijk besluit is voorgesteld.¹¹ Door de Kamerleden werd geoor-

⁸ Zie de conclusie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden van 26 juni 2020, ECLI:NL:PHR:2020:652, overwegingen 2.5 en 2.8 en EHRC 2008/67, 14277/04 (Guja vs. Moldavië) met annotatie E. Geurink, bevestigd in Bucur and Toma v. Romania, no. 40238/02, 8 januari 2013. Zie ook overweging 31 van de richtlijn.

⁹ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, Eindrapport Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders, p. 67, bijlage bij Kamerstuk 33 258, nr. 48.

¹⁰ Kamerstuk 34 105, nr. 2 (artikel 3c, eerste lid).

¹¹ Kamerstuk 34 105, nr. 12.

deeld dat de onafhankelijkheid van de bestuursleden van het Huis door benoeming bij koninklijk besluit voldoende wordt gewaarborgd, waarbij ook gewezen werd op eenzelfde wijze van benoeming van de leden van de Kiesraad.¹² Het amendement is door een ruime meerderheid van de Tweede Kamer aangenomen.¹³

Dat het Huis op 29 september 2021 als uitvoerder van de Wet Huis voor klokkenluiders een technische briefing gaf over de wet in de Tweede Kamer, trekt volgens de heer Omtzigt de onafhankelijkheid van het Huis in relatie tot het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in twijfel. Normaal zijn het namelijk de ambtenaren van een ministerie die uitleg geven over diverse technische aspecten van een dossier. In dit geval heeft het Huis zelf aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken voorgesteld om een technische briefing te geven over het functioneren van het Huis. De technische briefing betrof derhalve niet de Wet Huis voor klokkenluiders. Het Huis is een zelfstandig bestuursorgaan en kan zelfstandig inlichtingen verstrekken aan het parlement en behoeft daarvoor niet mijn toestemming.¹⁴ De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft ingestemd met dit voorstel. Mijn ministerie is door uw Kamer niet uitgenodigd voor deze technische briefing en is verder ook niet inhoudelijk betrokken geweest bij de voorbereiding ervan.

De regering heeft zich volgens de heer Omtzigt ook inhoudelijk met het Huis bemoeid. Dit blijkt volgens de heer Omtzigt onder meer uit het feit dat een medewerker van de AIVD was gedetacheerd bij het Huis. Om dit soort situaties te voorkomen moet er volgens hem een expliciet verbod komen op het geven van aanwijzingen door de regering aan het Huis. In reactie op dit voorstel merk ik op dat de werkgeversbevoegdheid bij de voorzitter van het Huis is belegd, dit volgt uit artikel 3d, tweede lid, Wet Huis voor klokkenluiders. Ik kan alleen optreden bij taakverwaarlozing ten aanzien van het door het Huis gevoerde financiële beheer en de administratieve organisatie.¹⁵ Verder kan ik geen aanwijzingen geven.¹⁶ In een verbod op het geven van aanwijzingen door de regering is dus al wettelijk voorzien.

De heer Omtzigt stelt dat de governance en het interne meldkanaal binnen het Huis goed op orde moeten zijn en wettelijk vastgelegd moeten worden. Het Huis beschikt al over een interne meldregeling. Het wettelijk vastleggen van een interne meldregeling bij het Huis is mijns inziens niet nodig omdat het Huis een logische voorbeeldrol heeft op dit punt en dat heeft ingevuld door genoemde meldregeling. Het Huis heeft naast een interne meldregeling ook een interne klachtregeling ongewenste omgangsvormen. Conform artikel 3h van de Wet Huis voor klokkenluiders heeft het Huis verder een bestuursreglement vastgesteld dat te raadplegen is op de website van het Huis.¹⁷

¹² Kamerstuk 34 105, nr. 21.

¹³ Handelingen II 2014/15, nr. 104, item 38.

¹⁴ Zie toelichting op aanwijzing 1 in de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren, Stcrt. 2020, nr. 68088.

¹⁵ Artikel 3, vierde lid, van de Wet Huis voor klokkenluiders.

¹⁶ In artikel 3, tweede lid, van de Wet Huis voor klokkenluiders is de toepassing van de artikelen 21 en 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen uitgesloten, zodat de Minister van BZK geen beleidsregels kan stellen met betrekking tot de taakuitoefening door het Huis en geen besluiten van het Huis kan vernietigen.

¹⁷ Bestuursreglement Huis voor Klokkenluiders | Organisatie | Huisvoorklokkenluiders.

5. Regel wettelijk dat voorafgaande toestemming van klokkenluiders is vereist voor de doorzending van informatie

De heer Omtzigt merkt op dat in artikel 2e, vierde lid, van het wetsvoorstel staat dat een bevoegde autoriteit die niet bevoegd is voor het in behandeling nemen van een melding, deze melding zo spoedig mogelijk doorzendt naar de autoriteit die bevoegd is, onder gelijktijdige mededeling aan de melder. Dit is volgens de heer Omtzigt zeer bedreigend voor de klokkenluider, omdat deze hierdoor de regie kwijtraakt. Het is namelijk mogelijk dat de klokkenluider bewust niet bij de autoriteit heeft gemeld, waarnaar zijn informatie is doorgezonden. Dit leidt er volgens hem toe dat klokkenluiders minder bereid zullen zijn om misstanden te melden. De heer Omtzigt stelt daarom voor om in artikel 2e, vierde lid, van het wetsvoorstel de zinsnede «onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de melder» te vervangen door «mits de melder daar voorafgaand aan de doorzending mee instemt».

In artikel 1a, derde lid, van het wetsvoorstel is al bepaald dat de identiteit van een melder en de informatie aan de hand waarvan direct of indirect de identiteit van de melder kan worden achterhaald, niet bekend wordt gemaakt zonder diens instemming.¹⁸ In de artikelsgewijze toelichting op artikel 2e, vierde lid, wordt vermeld dat bij doorzending van een ontvangen melding door een niet bevoegde autoriteit onverminderd de geheimhoudingsplicht geldt van artikel 1a, zodat de identiteit van personen beschermd blijft.¹⁹ Een aanpassing van artikel 2e, vierde lid, van het wetsvoorstel is daarom niet nodig. Wel acht ik het van belang om de bevoegde autoriteiten expliciet te attenderen op hun wettelijke verplichting dat zij informatie waaruit de identiteit van de melder kan worden afgeleid alleen mogen doorzenden aan een andere autoriteit na instemming van de melder (tenzij de uitzondering van art. 1a, vierde lid, van toepassing is). Daar zal ik in de communicatie, onder meer via de website www.wetbeschermingklokkenluiders.nl, voor zorgdragen.

6. Stel regels over het melden van geheime informatie

De heer Omtzigt vraagt zich af waar klokkenluiders die werken met geheime informatie van inlichtingendiensten en geheime veiligheidsdiensten van met name de staat terecht kunnen. Het is volgens hem van groot belang dat voor deze klokkenluiders een duidelijk extern meldkanaal komt met regels die speciaal voor deze meldingen gelden. De heer Omtzigt stelt voor een apart meldkanaal voor het melden van geheime (staats)informatie op te zetten en dat bij de Tweede Kamer of de Rekenkamer te positioneren.

Het is inderdaad van groot belang dat er een duidelijk extern meldkanaal is voor klokkenluiders die werken met geheime informatie van inlichtingendiensten en geheime veiligheidsdiensten. Op grond van artikel 97, vierde lid, aanhef en onderdeel b, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, is een dergelijk meldkanaal al ingericht bij de afdeling klachtbehandeling van de commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (CTIVD). De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv) bevat in paragraaf 7.2.4 een procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand door eenieder die betrokken is of is geweest bij de uitvoering van die wet of de Wet veiligheidsonderzoeken. Hieronder vallen in elk geval de ambtenaren die

¹⁸ Artikel 1a, derde lid (nieuw), van het wetsvoorstel luidt: «De identiteit van een melder en de informatie aan de hand waarvan direct of indirect de identiteit van de melder kan worden achterhaald, wordt niet bekend gemaakt zonder diens instemming.»

¹⁹ Kamerstuk 35 851, nr. 3, p. 82.

werkzaam zijn of zijn geweest bij de Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst (MIVD), maar ook andere personen die uitvoering geven aan de Wiv.²⁰ Destijds is voorzien in een speciale regeling, omdat het noodzakelijk heimelijke karakter van de taakuitvoering door de diensten zich slecht verhoudt met het rechtzetten van misstanden in het openbaar. Dit is ook de reden waarom in artikel 4, tweede lid, onderdeel b, van de Wet Huis voor klokkenluiders een verzoek tot onderzoek aan het Huis voor klokkenluiders met betrekking tot de uitvoering van deze inlichtingen- en veiligheidstaken, is uitgesloten. Het is overigens wel mogelijk voor deze personen om advies aan het Huis voor klokkenluiders te vragen.

Voor rijksambtenaren gelden voor interne meldingen de regels met betrekking tot het interne meldkanaal die zijn opgenomen in de CAO Rijk.²¹ Voor politieambtenaren zijn die regels opgenomen in het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp) en voor militaire ambtenaren in het Algemeen militair ambtenarenreglement (Amar). Verder geldt voor hen dat zij een externe melding kunnen doen bij het Huis voor klokkenluiders of een andere daartoe bevoegde autoriteit. Over de vraag of een aparte voorziening nodig is voor het melden van staatsgeheime informatie bij een melding van een vermoeden van een misstand en op welke wijze die zou kunnen worden vormgegeven is nader overleg nodig met in ieder geval mijn ambtsgenoten van Justitie en Veiligheid en van Defensie. Ik zal de vraag of een dergelijke voorziening nodig is daarom betrekken bij de voorbereiding van het vervolgwetsvoorstel.

7. Herformuleer het verbod op zwijgbedingen

In de initiatiefnota wordt gesteld dat een expliciet verbod op zwijgbedingen onwenselijk is, omdat de nietigheid zich ook zou kunnen uitstrekken tot andere situaties waarin dit niet wenselijk zou zijn. Het is volgens de heer Omtzigt wenselijk om een zwijgbeding wel te laten gelden als het gaat om bescherming van belangen die geen betrekking hebben op de misstand.

De bepaling in het wetsvoorstel is op een gelijke wijze als in het wetsvoorstel tot wijziging van diverse wetten in verband met zwijgbedingen in de jeugdzorg, zorg en ondersteuning geformuleerd.²² Anders dan de heer Omtzigt lijkt te veronderstellen, is beoogd het voorgestelde artikel 17h, eerste lid, enkel te laten zien op de nietigheid van bedingen die het recht beperken of ontnemen om met inachtneming van de Wet bescherming klokkenluiders een vermoeden van een misstand te melden of openbaar te maken en zwijgbedingen die zien op andere te beschermen belangen onverlet te laten. Om hier geen misverstand over te laten bestaan ben ik bereid om de bepaling aan te passen in de door de heer Omtzigt voorgestelde zin. In de tweede nota van wijziging is hiervoor een voorstel gedaan.

Verder wordt in de initiatiefnota het voorstel gedaan om het tweede lid van artikel 17h volledig te schrappen. De uitzondering van het tweede lid, onderdeel a, van artikel 17h is nodig om te waarborgen dat geen afbreuk wordt gedaan aan wettelijke voorschriften, waaronder wettelijke geheimhoudingsverplichtingen. Voor wat betreft het tweede lid, onderdeel b, van artikel 17h merk ik op dat dit niet kan worden geschrapt omdat dan met terugwerkende kracht zou worden ingegrepen in alle reeds bestaande

²⁰ Zie ook de Procedureregeling met betrekking tot het behandelen van meldingen inzake vermoedens van misstanden AIVD.

²¹ Zie hoofdstuk 13 en bijlage 12 bij de CAO Rijk (www.caorijk.nl).

²² Kamerstuk 35 771.

contractuele relaties. In verband met de rechtszekerheid kan slechts met de grootste terughoudendheid terugwerkende kracht worden verleend aan een wet.²³ Dat het wetsvoorstel uitsluitend toekomstige zwijgbedingen nietig verklaart, betekent niet dat eerder tot stand gebrachte zwijgbedingen wél geldig zijn. Een huidig beding waarin is bepaald dat geen melding mag worden gedaan van een misstand zal door de rechter, rekening houdend met alle relevante omstandigheden, ingevolge artikel 3:40 BW nietig kunnen worden verklaard.

8. Expliciteer vormen van benadeling

De heer Omtzigt verzoekt in de initiatiefnota om een artikel toe te voegen aan de Wet bescherming klokkenluiders met een niet-limitatieve lijst van vormen van benadeling zoals dat is gedaan in artikel 19 van de richtlijn. Juist omdat benadelingshandelingen niet limitatief kunnen worden bepaald, was artikel 17e van het wetsvoorstel, evenals het huidige artikel 7:658c BW, op dit punt als open norm geformuleerd.

De wens om het voor een melder meer kenbaar te laten zijn in welke gevallen hij in ieder geval – mits voldaan wordt aan de overige wettelijke voorwaarden – tegen benadeling wordt beschermd, onderschrijf ik. Om die reden stel ik in de tweede nota van wijziging een nieuw artikel 17da voor waarin niet-limitatief vormen van benadelingshandelingen zijn opgenomen.

9. Breid het benadelingsverbod uit tot familieleden buiten de werkgerelateerde sfeer van de werkgever, maatschappelijke organisaties die de melding faciliteren en onterecht als klokkenluider aangemerkte personen

Om het benadelingsverbod ook van toepassing te laten zijn op benadeling van familieleden en organisaties die klokkenluiders bijstaan buiten de werkgerelateerde context van een klokkenluider, wordt om aanpassing van de definitie van «betrokken derde» verzocht. Alhoewel deze benadelingsbescherming niet door de richtlijn wordt vereist, omdat dit buiten de scope van de werkgerelateerde context valt, wordt bescherming van de klokkenluider tegen deze indirecte vormen van benadeling wenselijk geacht door de heer Omtzigt.

In de initiatiefnota worden weliswaar enkele voorbeelden gegeven van benadeling van familieleden buiten de werkgerelateerde context van een klokkenluider, maar een afbakening van de vormen van benadeling en door wie de benadeling zou kunnen plaatsvinden ontbreekt. Ook wordt geen inzicht gegeven in de mate waarin deze vormen van indirecte benadeling voorkomen en de ernst ervan. Voor het beoordelen van de noodzaak van een regeling van bescherming tegen vormen van indirecte benadeling en de voorwaarden waaronder deze bescherming zou kunnen worden geboden, is een antwoord op voornoemde vragen noodzakelijk. Mijn voorstel is daarom om eerst onderzoek te doen naar de noodzaak en mogelijke reikwijdte van deze vorm van bescherming en de uitkomst ervan zo nodig te betrekken bij een volgend wetsvoorstel.

In zijn initiatiefnota vraagt de heer Omtzigt verder aandacht voor de bescherming van degene die onterecht als klokkenluider wordt aangemerkt. Het is mij niet duidelijk in welke situaties en onder welke omstandigheden zich dit kan voordoen en onder welke voorwaarden

²³ Dit is ook in lijn met het uitgangspunt van artikel 79 Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek, dat ook gevolgd is in de Wet tot wijziging van diverse wetten in verband met zwijgbedingen in jeugdzorg, zorg en ondersteuning (zie Kamerstuk 35 771, nr. 3, p.17).

bescherming zou moeten worden geboden. Tot slot heb ik behoefte aan een beschouwing in het licht van de bescherming die het privaatrecht en in het bijzonder het arbeidsrecht mogelijk al biedt. Ook hiervoor geldt daarom dat eerst onderzoek zou moeten worden gedaan naar de noodzaak van deze vorm van bescherming.

10. Breid de omkering van de bewijslast uit

Het voorstel om de omkering van de bewijslast ook van toepassing te laten zijn op het bejegeningsonderzoek door het Huis voor klokkenluiders kan ik niet goed volgen. Een bejegeningsonderzoek vindt plaats op grond van dezelfde regels als die, op grond van de Algemene wet bestuursrecht, gelden voor een onderzoek door de Nationale ombudsman naar een klacht. Van beide partijen, zowel de werknemer als de werkgever, wordt inbreng verwacht. Hierbij gelden niet de regels voor bewijslast zoals die gelden in het burgerlijk procesrecht. Een omkering van de bewijslast past daarom niet bij de aard van het bejegeningsonderzoek door het Huis. Bij zo'n onderzoek gelden er immers geen bewijslastregels.

Ook het voorstel van de heer Omtzigt om in artikel 17e toe te voegen dat de omkering van de bewijslast geldt voor het aantonen van benadeling neem ik niet over. Omkering van de bewijslast voor het aantonen van benadeling is niet nodig, omdat de benadeling door de melder alleen gesteld hoeft te worden. Het is moeilijk om van een werkgever te verlangen dat hij de benadeling aantoont. Zowel de melding als de benadeling (bijvoorbeeld een misgelopen promotie) dienen ter kennis van de rechter te worden gebracht. Het is aan een klokkenluider om in een rechtsgeding de melding en de benadeling voldoende concreet te stellen. Het is vervolgens aan de werkgever om aan te tonen dat de benadeling geen relatie heeft met de melding van het vermoeden van een misstand. De werkgever dient in het rechtsgeding dus wel aan te tonen dat de benadeling niet heeft plaatsgevonden op grond van de melding van het vermoeden van een misstand. Daarbij is wel sprake van omkering van de bewijslast.

11. Stel een fonds voor klokkenluiders in

De heer Omtzigt verwijst naar de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders waaruit blijkt dat de bescherming van klokkenluiders nog steeds onvoldoende gewaarborgd is. De onderzoekers van de evaluatie hebben geconcludeerd dat juridische rechtsbijstand en psychosociale ondersteuning voor de melder van groot belang zijn en het goed organiseren ervan draagt bij aan het bereiken van de doelen van de Wet.²⁴ Stakeholders hebben aangegeven dat er middelen nodig zijn (een fonds) om de uitvoering hiervan (door partijen waarnaar het Huis kan doorverwijzen) te bekostigen.²⁵

De heer Omtzigt stelt voor om een fonds op te nemen in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel. Dit fonds zou volgens hem jaarlijks moeten worden gevoed. Ook moet het volgens de heer Omtzigt mogelijk worden voor de rechter om een betaling aan het fonds als sanctie op te leggen, wanneer een instantie zich niet houdt aan hetgeen bepaald is in de (nieuwe) Wet bescherming klokkenluiders.

²⁴ Eindrapport evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders, p. 56, bijlage bij Kamerstuk 33 258, nr. 48.

²⁵ Eindrapport evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders, p. 50, bijlage bij Kamerstuk 33 258, nr. 48.

Mijn ambtsvoorganger heeft eerder aangegeven dat nadere ondersteuning voor klokkenluiders wenselijk is.²⁶ In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel heeft mijn ambtsvoorganger naar aanleiding van vragen over de ondersteuning van klokkenluiders opgemerkt dat de organisatie en financiering van deze ondersteuning een ingewikkeld vraagstuk is (Kamerstuk 35 851, nr. 6). Op dit moment loopt er een pilot mediation en juridische ondersteuning bij de sector Rijk. Ook wordt gestart met een pilot psychosociale ondersteuning voor klokkenluiders. Ik kom daar verderop in deze brief op terug. Ik realiseer me dat er in de tussentijd dan nog geen juridische ondersteuning aanwezig is voor (alle) klokkenluiders. Daarom ben ik voornemens met ingang van 2023 een brede pilot juridische ondersteuning te gaan starten voor klokkenluiders. Hierover ga ik verkennend in gesprek met de Raad voor Rechtsbijstand. Uiteraard houd ik uw Kamer hiervan op de hoogte.

De pilots financier ik uit de begroting van mijn departement. Ik wil de looptijd van de pilots gebruiken om ervaringsgegevens te verzamelen en die ervaringen gebruiken bij de vormgeving en financiering van de ondersteuning van klokkenluiders op de lange termijn. Een belangrijke vraag is bijvoorbeeld wie de kosten voor deze ondersteuning betaalt. Als een klokkenluider kosten maakt voor juridische bijstand omdat hij benadeling ervaart, zouden deze kosten naar mijn mening niet moeten worden betaald door de belastingbetaler maar door degene waar het probleem is veroorzaakt. Ook zie ik verbanden met het beginsel van goed werkgeverschap, waarbij de werkgever zorgdraagt voor ondersteuning van werknemers wanneer zij te goeder trouw en in het belang van de organisatie een melding doen. Dat betekent dat werkgevers hier een verantwoordelijkheid hebben. Daarmee krijgen werkgevers nog meer dan nu een reden om met meldingen en melders serieus om te gaan. Bovendien kan daar een preventieve werking van uitgaan. De heer Omtzigt stelt voor dat de rechter een sanctie kan opleggen tot betaling aan het fonds door de werkgever. Dit is zeker ook een interessante gedachte. Ik betrek dit voorstel dan ook graag bij de verdere uitwerking van de ondersteuning van klokkenluiders op de lange termijn.

Gelet op de bovengenoemde ontwikkelingen en gedachtevorming is het nog te vroeg om in het wetsvoorstel te voorzien in een fonds. Hier voeg ik aan toe dat met de bovengenoemde pilots wel (binnen afzienbare termijn) ondersteuning op juridisch en psychosociaal gebied wordt gerealiseerd voor alle klokkenluiders.

12. Stel afschrikwekkende sancties in tegen werkgevers die melders benadelen

Met de heer Omtzigt ben ik het eens dat het van groot belang is dat afschrikwekkende sancties kunnen worden opgelegd aan werkgevers die klokkenluiders benadelen. In hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting is uiteengezet hoe het sanctiestelsel in de Nederlandse wetgeving is vormgegeven.²⁷

Het huidige sanctierecht om op te treden tegen benadeling, dat als uitgangspunt is genomen voor de regeling ervan in de artikelen 17e en 17ea van het implementatiewetsvoorstel, is gelegen in het privaatrecht. Het verbod op benadeling bij een melding van een misstand is thans voor werknemers bepaald in artikel 658c van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Voor politieambtenaren en defensiepersoneel is het benadelingsverbod geregeld in respectievelijk artikel 47, derde lid, van de

²⁶ Kamerstuk 33 258, nr. 51.

²⁷ Kamerstuk 35 851, nr. 3, p. 41–43.

Een werknemer die tijdens of na een melding van een vermoeden van een misstand geconfronteerd wordt met benadeling zoals beëindiging van de arbeidsovereenkomst kan een vordering tot herstel indienen bij de civiele rechter. Om deze vordering kracht bij te zetten kan tevens een dwangsom worden verzocht. De dwangsom is een bijkomende voorwaardelijke veroordeling van de schuldenaar om aan de schuldeiser een geldsom te betalen, indien deze niet of niet-tijdige uitvoering geeft aan de hoofdverbinding. Deze dwangsom staat los van de schade en beoogt druk op de schuldenaar uit te oefenen opdat deze de tegen hem uitgesproken hoofdveroordeeling zal nakomen. Hiermee wordt een extra prikkel tot (tijdige) nakoming van de hoofdveroordeeling verschaft. Ook kan van het opleggen van een dwangsom een preventieve werking uitgaan. Reële executie volgt als duidelijk is dat de wederpartij in verzuim is. Het voordeel van dit middel is dat de melder dit zelf in de hand heeft. Hij is niet afhankelijk van andere instanties om actie te ondernemen.

De dwangsom kan eveneens worden verbonden aan een actie uit onrechtmatige daad, indien een werkgever een melder belemmert om een interne of externe melding te doen, benadeelt of dreigt te benadelen of wanneer hij procedures aanspant tegen bijvoorbeeld de melder, waarvan de melder op grond van de richtlijn dient te worden gevrijwaard. Ook kan een dwangsom worden gekoppeld aan een eis in kort geding om bijvoorbeeld benadelende maatregelen, zoals overplaatsing, degradatie of zelfs ontslag, te voorkomen.

In de initiatiefnota wordt gesteld dat deze sancties niet afschrikwekkend zijn, omdat klokkenluiders vaak geen civielrechtelijke actie instellen tegen hun werkgever. Dit om reden dat zij bang zijn hun baan te verliezen, maar ook omdat de arbeidsrelatie daarmee onder druk komt te staan. Wanneer de klokkenluider aangifte van benadeling door zijn werkgever zou kunnen doen bij de politie, zou de rest van het conflict zich afspelen tussen de werkgever en het openbaar ministerie. Wat veiliger zou zijn voor de klokkenluider. Met de heer Omtzigt ben ik het eens dat de veiligheid van klokkenluiders beter gewaarborgd moet worden. Zijn voorstel om rechtspersonen en bestuurders strafrechtelijk te vervolgen voor benadeling gaat echter voorbij aan het feit dat de benadelingshandeling als zodanig niet hersteld zal worden door een strafrechtelijke sanctie, omdat benadelende maatregelen, zoals overplaatsing, degradatie of ontslag, worden getroffen in de relatie tussen werkgever en werknemer. Die relatie wordt gereguleerd door het civiele recht (bij werknemers en ambtenaren met een arbeidsovereenkomst) of door het ambtenarenrecht (indien het gaat om ambtenaren met een publiekrechtelijke aanstelling, zoals politie- en defensieambtenaren).

In het voorstel ontbreekt bovendien een onderbouwing van de wijze waarop politie en openbaar ministerie onderzoek zouden kunnen doen naar de benadelende bejegening van een klokkenluider en bewijs te vergaren zonder daarbij de klokkenluider te betrekken. Op zijn minst zal immers getuigenis van een klokkenluider noodzakelijk zijn. De angst van verlies van een baan of verstoorde verhoudingen zal daarom met een strafrechtelijke aanpak niet weggenomen worden.

Het andere doel dat met het voorstel voor strafrechtelijke sancties wordt beoogd te bereiken, de afschrikwekkende werking, kan naar mijn mening beter worden bereikt met de bovengenoemde mogelijkheden die het civiele recht biedt. De strafbaarstelling van benadeling zal vanuit een oogpunt van proportionaliteit hoogstens als overtreding worden

gekwalficeerd. De vraag is hoe afschrikwekkend dat zal zijn. Bovendien kan via het civiele recht tevens een herstel van de rechtsverhouding worden bereikt. Dit is een uitkomst waarmee een klokkenluider meer gebaat zal zijn dan met het strafrecht. Om een versterking van de positie van klokkenluiders te bereiken, zal wel uitbreiding nodig zijn van de ondersteuning die aan hen wordt geboden. Om die reden worden de hierboven genoemde pilots opgestart om na te gaan op welke wijze de ondersteuning van klokkenluiders bij het waarborgen van hun rechtsbescherming uitgebreid en verbeterd zou kunnen worden.

Andere sancties die de heer Omtzigt voorstelt zijn het publiekelijk bekend maken van de naam van de organisatie die een klokkenluider heeft benadeeld en het gedurende een jaar uitsluiten van een bedrijf van publieke aanbestedingen.

Ook het Huis heeft in zijn toekomstvisie de wens geuit om de mogelijkheid te krijgen om onder bepaalde voorwaarden in zijn rapporten de naam van de organisatie die een klokkenluider heeft benadeeld te kunnen noemen. Op dit moment wordt bekeken of dit niet al mogelijk is onder de huidige wetgeving en of de wet op dit punt niet te strikt wordt geïnterpreteerd.²⁸ Het voorstel om in de Aanbestedingswet 2012 een grond toe te voegen op grond waarvan aanbestedende diensten bedrijven een jaar lang uit kunnen sluiten van deelneming aan een aanbestedingsprocedure, vergt overleg met mijn ambtsgenoot van Economische Zaken en Klimaat en een toets aan de regelgeving met betrekking tot aanbestedingen. Ik zal de vraag of een dergelijke bevoegdheid mogelijk is daarom betrekken bij de voorbereiding van het vervolgwetsvoorstel.

Tot slot stelt de heer Omtzigt in verband met het regelen van afschrikwekkende sancties ook voor om degene die de melder benadeelt (bijvoorbeeld iemand met een leidinggevende positie) persoonlijk aansprakelijk te stellen op de grond dat hij zijn bedrijf een slechte naam bezorgt. De aansprakelijkheidsstelling geschiedt in dat geval door de werkgever richting de werknemer die een andere werknemer of een persoon die anderszins werkgerelateerde activiteiten voor de onderneming of organisatie heeft verricht, heeft benadeeld. In artikel 7:661 van het Burgerlijk Wetboek wordt daartoe al een grondslag geboden. Een werkgever kan op grond van die bepaling door een werknemer opzettelijk of bewust roekeloos toegebrachte schade – in dit geval de schade die is ontstaan door het door benadeling bezorgen van een slechte naam aan de werkgever – verhalen op die werknemer.

13. Stel goed functionerende toezichtmechanismen op interne en externe meldkanalen in

De heer Omtzigt merkt op dat uit de evaluatie blijkt dat er meerdere dingen misgaan bij de interne en externe meldkanalen. Wat de interne meldkanalen betreft kunnen volgens hem op drie niveaus knelpunten ontstaan: de interne meldprocedure ontbreekt, de interne meldprocedure voldoet niet aan de eisen uit de wet, of de interne meldprocedure wordt niet goed toegepast. Wat de externe meldprocedure betreft, merkt de heer Omtzigt (onder verwijzing naar een brief van Rik van Steenbergen aan de Tweede Kamer) op dat uit de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders zou blijken dat het Huis voor klokkenluiders lang niet altijd goed en onafhankelijk functioneert.

²⁸ Zie ook vonnis van de Rechtbank Den Haag in kort geding 22 december 2017 (zaak-/rolnummer: C/09/542440/KG ZA 1 7/1424).

De heer Omtzigt stelt op basis van de door hem genoemde constatações voor om de Nederlandse Arbeidsinspectie de plicht te geven om periodiek toezicht te houden op de meldkanalen, ter verzekering van een goede interne meldprocedure en een goedwerkende en onafhankelijke externe meldprocedure. Ook op het Huis zelf dient toezicht gehouden te worden volgens de heer Omtzigt.

In het eindrapport van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders hebben de onderzoekers geconcludeerd dat het doelbereik van de Wet Huis voor klokkenluiders²⁹ verbeterd kan worden door ervoor te zorgen dat alle organisaties een kwalitatief goede interne meldprocedure hebben, zij deze ook in de praktijk goed implementeren en bovendien op de juiste wijze toepassen. Mijn ambtsvoorganger heeft in haar reactie op de evaluatie opgemerkt dat zij hierbij bij uitstek een rol zag voor het Huis, in het bijzonder voor de afdeling Kennis & Preventie. De afdeling Kennis & Preventie van het Huis geeft specifieke voorlichting over interne meldregelingen en geeft hier ook brochures over uit.³⁰ Ook op de website www.beschermingklokkenluiders.nl is informatie opgenomen voor werkgevers over de aangescherpte eisen waar interne meldregelingen aan moeten voldoen volgens de EU-klokkenluidersrichtlijn.

Om te bevorderen dat organisaties een interne meldregeling hebben en omdat dit volgt uit de eisen van de EU-klokkenluidersrichtlijn, wordt in het wetsvoorstel (na de eerste nota van wijziging) werknemers een bevoegdheid gegeven om een interne meldregeling af te dwingen bij de kantonrechter.

In het eindrapport van de evaluatie hebben de onderzoekers opgemerkt dat cijfers over de aanwezigheid van een interne meldprocedure beperkt beschikbaar zijn. Er zijn volgens de onderzoekers wel duidelijke indicaties dat het aantal organisaties met een interne meldprocedure gedurende de afgelopen jaren is toegenomen. Tegelijkertijd zijn er volgens de onderzoekers ook indicaties dat niet alle organisaties over de vereiste interne meldregeling beschikken en dat het geregeld voorkomt dat organisaties de procedure niet of onjuist toepassen.

Meer en herhaaldelijk onderzoek naar de effecten van de verplichting tot een interne meldprocedure in de praktijk is volgens de onderzoekers aan te bevelen. Om valide uitspraken te kunnen doen over de aanwezigheid van interne meldregelingen wil ik na de inwerkingtreding van de komende wetwijziging een nulmeting uitvoeren naar de aanwezigheid van interne meldregelingen bij werkgevers (artikel 2 Wet bescherming klokkenluiders, zoals de Wet Huis voor klokkenluiders na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel heet). Vervolgens wil ik dit onderzoek periodiek herhalen, en daarbij ook laten kijken naar de effectiviteit van de meldregelingen. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen aanleiding zijn om wettelijk toezicht op de interne meldregelingen te regelen (met wettelijke sancties).

De heer Omtzigt stelt dat het Huis niet goed werkt als extern meldkanaal. Volgens een brief van Rik van Steenberghe aan de Tweede Kamer zou uit de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders blijken dat het Huis voor klokkenluiders lang niet altijd goed en onafhankelijk functioneert: procedures duren ontzettend lang, het misstandsbegrip zou te streng gehanteerd worden, er zou geen rekening worden gehouden met het verschil in machtspositie tussen werkgever en werknemer, er zou geen

²⁹ Het bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden en de rechtsbescherming van klokkenluiders.

³⁰ Zie bijvoorbeeld de brochures: «Integriteit in de praktijk – de meldregeling» of «Aanpassingen voor uw meldregeling», te vinden op de website van het Huis voor klokkenluiders (www.huisvoorklokkenluiders.nl).

feedback worden gegeven over het verloop van de onderzoeksprocedure en er zou kennis en capaciteit van specifieke klokkenluidersproblematiek ontbreken.³¹ In de evaluatie hebben de onderzoekers op dit punt de percepties weergegeven van de gesprekspartners (zoals wetenschappers en werknemers- en werkgeversorganisaties). Deze ervaringen worden echter niet bevestigd in de conclusies van de onderzoekers, behalve dat het verkorten van de doorlooptijden van de onderzoeken door het Huis zal bijdragen aan het verbeteren van het doelbereik van de Wet Huis voor klokkenluiders. Voor de volledigheid wil ik hier nog opmerken dat het Huis een zogenaamd «last resort» is. Als er geen ander extern meldkanaal aanwezig is om een melding van een vermoeden van een misstand te onderzoeken, is het Huis bevoegd. Als er sprake is van benadeling van een klokkenluider, is het Huis de enige instantie die hier onderzoek naar doet.

Het voorstel van de heer Omtzigt is om de Nederlandse Arbeidsinspectie de plicht te geven om periodiek toezicht te houden op de interne en externe meldkanalen. Ik wil eerst de uitkomsten van het onderzoek naar de aanwezigheid en effectiviteit van interne meldregelingen afwachten, om zo een goede afweging te kunnen maken over een eventuele toezichthoudende rol door de Nederlandse Arbeidsinspectie of een andere instantie op interne meldkanalen.

Wat de externe meldkanalen betreft, zie ik geen meerwaarde in toezicht omdat ik hier ook geen aanknopingspunten voor vind in de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders uit 2020 en omdat de externe meldkanalen hun eigen toezicht en verantwoordingsregime kennen.

Tot slot noemt de heer Omtzigt dat de toezichthoudende taak van de Nationale ombudsman niet altijd werkt vanwege de nauwe banden met het Huis. Het is mij niet duidelijk waarop deze stellingname is gebaseerd. De wet kent namelijk geen toezichthoudende rol toe aan de Nationale ombudsman ten opzichte van het Huis.

Gelet op de onafhankelijkheid van het Huis in zijn taakuitoefening is het Huis aan mij alleen verplicht inlichtingen te verstrekken of inzage te geven in zakelijke gegevens en bescheiden met betrekking tot het gevoerde financiële beheer en de administratieve organisatie (artikel 3, derde lid, Wet Huis voor klokkenluiders). Volgens artikel 18 van de Kadervet zelfstandige bestuursorganen stelt het Huis jaarlijks voor 15 maart een jaarverslag op waarin het de taakuitoefening, het gevoerde beleid en het gevoerde beleid met betrekking tot de kwaliteitszorg beschrijft. Dit jaarverslag stuurt het Huis naar de Eerste Kamer en de Tweede Kamer en naar de Minister van BZK. Verdergaand toezicht verhoudt zich niet met de onafhankelijke rol van het Huis.

14. Maak anonieme meldingen mogelijk

De heer Omtzigt stelt dat het in het wetsvoorstel onmogelijk wordt gemaakt om anoniem een melding te doen. Het wetsvoorstel maakt dit echter niet onmogelijk. Wel is het zo dat het wetsvoorstel geen verplichting bevat voor interne en externe meldkanalen om anonieme meldingen te aanvaarden en behandelen conform alle eisen van de richtlijn c.q. het wetsvoorstel. Aan zo'n verplichting zitten namelijk voor- en nadelen vast, waar ik hierna op in zal gaan. Ik heb daarvoor informatie ingewonnen bij een aantal beoogde bevoegde autoriteiten, waaronder de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

³¹ Zie Kamerstuk 36 079, nr. 2, p. 28, voetnoot 87 (initiatiefnota van het lid Omtzigt).

De heer Omtzigt stelt voor om een vertrouwenspersoon of tussenpersoon in te stellen (bijvoorbeeld een advocaat) die de melding doet namens een anonieme melder. Ook daar ga ik hieronder op in.

Het begrip anoniem melden

Over anoniem melden bestaat enige onduidelijkheid, die wordt veroorzaakt door de verschillende definities die eraan kunnen worden gegeven: (1) vertrouwelijk melden, al dan niet via een gecertificeerde vertrouwenspersoon, (2) volledig anoniem melden, waarbij de identiteit van de melder bij niemand bekend is. Velen spreken over anoniem melden, terwijl zij vertrouwelijk melden bedoelen, bijvoorbeeld wanneer wordt gesproken over melden bij of via een vertrouwenspersoon of een tussenpersoon zoals in de initiatiefnota.

Met (1) vertrouwelijk melden wordt bedoeld dat de identiteit van de melder slechts bekend is bij een zeer beperkt aantal personen die daarover een geheimhoudingsplicht hebben. De identiteit van de melder is dan anoniem voor degenen over wie gemeld wordt, collega's in en buiten de organisatie, leidinggevendenden van de melder en overige direct of indirect betrokkenen. Deze vorm van anonimiteit is geregeld in het wetsvoorstel.³² Het begrip kan ook betrekking hebben op de situatie dat de melding plaatsvindt via een vertrouwenspersoon die gecertificeerd is zoals een advocaat, en die als enige kennis heeft van de identiteit van de melder of (2) dat de melder zijn identiteit aan niemand prijsgeeft. Ook degene die de melding in ontvangst neemt en degenen die acteren op de melding kennen de identiteit van de melder niet. In dit laatste geval is er sprake van volledig anoniem melden.

Aan het volledig anoniem melden, kleven zowel voor- als nadelen.

Voordelen:

Verondersteld wordt dat volledige anonimiteit een drempelverlagend effect heeft, waardoor er meer meldingen zouden plaatsvinden. Het drempelverlagende effect is echter tot nu toe onvoldoende aangetoond en zou nader moeten worden onderzocht.

Een ander voordeel van volledige anonimiteit (zo lang die gewaarborgd kan worden) is het feit dat de identiteit van de melder met grotere zekerheid wordt beschermd. Ook zou deze manier van melden in theorie de beste bescherming bieden tegen repercussies.

Nadelen:

In de praktijk blijkt een enkele (anonieme) melding onvoldoende houvast te bieden om nader onderzoek te kunnen verrichten. Anonimiteit kan van invloed zijn op de aard van het klokkenluiden en de mate van betrouwbaarheid van de melding. De kans op een melding met een kwaadaardig motief is groter door de anonimiteit die wordt geboden. Anoniem melden maakt de drempel om iemand onterecht te beschadigen (kwade trouw) lager. Bij een anonieme melding moet er altijd gezocht worden naar aanvullend bewijs om de bezwarende informatie te controleren. Vanuit de bevoegde autoriteiten wordt aangegeven dat er bij een melding een uitgebreide (fact)check moet kunnen worden gedaan voordat er een onderzoek kan worden gestart. Dit om te kunnen beoordelen of een onderzoek, gelet op het doel en de in te zetten bevoegdheden, proportioneel is. Zelfs wanneer communicatie met een anonieme melder met

³² Artikel 1a (nieuw) van het wetsvoorstel bescherming klokkenluiders.

speciale software technisch mogelijk is, achten de bevoegde autoriteiten het een risico dat het onzeker is of de anonieme melder zich weer zal melden met de benodigde aanvullende informatie. Daarnaast verdwijnt het drempelverlagende effect van anoniem melden op het moment dat de melder in contact moet blijven voor het aanleveren van informatie gedurende een onderzoekstraject. Zo is de ervaring dat voor een gedegen onderzoek meestal meerdere contacten met de melder nodig zijn omdat meer informatie nodig is of nadere vragen beantwoord moeten worden en dat dit voor een melder emotioneel zwaar kan zijn.

Een anonieme melding is bovendien slechts beperkt bruikbaar omdat er geen wederzijdse vertrouwensrelatie kan worden aangegaan met de melder. Bij een melding willen bevoegde autoriteiten namelijk zo snel mogelijk aan tafel met de melder zitten om een aantal zaken te controleren en om de slagingskans van een onderzoek in kaart te brengen: (1) de betrouwbaarheid van de melder; (2) de betrouwbaarheid van de informatie en (3) de motivatie van de melder.

Bij anoniem melden is het niet goed mogelijk om de betrouwbaarheid van de melder te toetsen omdat de melder volledig onzichtbaar is en er geen daadwerkelijk gesprek plaatsvindt. Zo zal er getoetst moeten worden hoe de melder aan zijn informatie is gekomen en of deze informatie klopt. Ook is de motivatie van de melder uiteraard onbekend en zou de melder te kwader trouw kunnen zijn. Een voorbeeld van een kwaadaardig motief is dat een melder meerdere strategieën inzet bij een (arbeids)conflict. Als de juridische weg niet tot het gewenste resultaat leidt, hoopt de melder zijn gelijk te krijgen via een meldprocedure. Een anonieme melder kan echter niet verantwoordelijk worden gehouden voor een melding te kwader trouw omdat de identiteit van de melder niet bekend is.

Mogelijkheden:

Vanuit de bevoegde autoriteiten waarmee gesproken is en die praktijkervaring hebben met anoniem melden wordt uitdrukkelijk aangegeven dat zij, gelet op voornoemde bezwaren tegen het volledig anoniem melden, de voorkeur hebben voor meldingen waarbij de identiteit van de melder extra wordt afgeschermd door melding via een aparte inlichtingeneenheid, waarbij een medewerker van deze eenheid de informatie van een melder voor onderzoek ter beschikking stelt aan de bevoegde autoriteit.³³ In de praktijk wordt ervaren dat melders zich er niet altijd bewust van zijn dat de informatie naar henzelf herleidbaar kan zijn. Repercussies zijn in dat geval niet uitgesloten. Professionals die weten hoe daar mee om te gaan filteren de herleidbare informatie eruit en delen alleen de niet herleidbare informatie voor verder onderzoek. Dat is de extra bescherming die «afgeschermd melden» biedt.

De ACM geeft aan dat anoniem melden via een advocaat een goed werkbare methode is waarbij de melder bovendien een dubbele identiteitsbescherming geniet. De identiteit van de melder is namelijk zowel gedurende het onderzoek als voor de rechter alleen bekend bij de advocaat. Een advocaat kan zich immers voor de rechter beroepen op zijn verschoningsrecht waardoor hij de identiteit van de anonieme melder niet bekend hoeft te maken. Bij volledige anonieme melding zal voor een rechter in verband met de bewijslast veelal de identiteit van de melder alsnog bekend moeten worden gemaakt. Het voorstel in de initiatiefnota om te melden via een advocaat, blijkt in de praktijk al toegepast te worden en te werken.

³³ Zie bijvoorbeeld de Werkwijze informant ACM 2017, Stcrt. 2017, nr. 52587.

Anoniem melden via een (gecertificeerde) vertrouwenspersoon is niet te vergelijken met anoniem melden via een advocaat, omdat een vertrouwenspersoon geen verschoningsrecht heeft. Indien het tot een procedure komt, kan de rechter eisen dat de identiteit van de anonieme melder alsnog bekend wordt gemaakt.³⁴ Ook blijkt uit de praktijk dat als een melding plaatsvindt via een tussenpersoon, dit vaak iemand is uit de zogenaamde «inner circle» van de melder, omdat de melder deze persoon vertrouwt. Een melder zal dus vermoedelijk eerder een persoon uit zijn vertrouwde omgeving als tussenpersoon aan willen wijzen dan een (gecertificeerde) vertrouwenspersoon. Het voorstel in de initiatiefnota om de anonieme melder te verplichten om de melding via een gecertificeerde vertrouwenspersoon te doen, waarborgt derhalve niet de anonimiteit voor een rechter en sluit ook niet aan op de ervaringen in de praktijk.

Ten aanzien van communicatie via speciale software geven de genoemde bevoegde autoriteiten aan dat dit soort software een schijnveiligheid creëert (zo kan een melder zich ook verspreken en onbedoeld zijn identiteit bekend maken). Zij raden aan om de meldingsprocedures zodanig in te richten dat meldingen zo vertrouwelijk mogelijk gedaan kunnen worden, en volledig anoniem melden via een advocaat te laten verlopen.

Overigens bestaat altijd de mogelijkheid om een anonieme melding te doen bij een werkgever of bevoegde autoriteit (bijvoorbeeld via een niet ondertekende brief), ook zonder wettelijke verplichting om onderzoek te doen naar zo'n melding.

15. Garandeer de vertrouwelijkheid van de melding

De heer Omtzigt vindt het van groot belang dat klokkenluiders erop kunnen vertrouwen dat het contact met een meldkanaal vertrouwelijk is en dat zij niet worden afgeluisterd. Hij verwijst naar de motie van 4 maart 2020 van het Kamerlid Van Nispen waarin de regering is 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 voor klokkenluiders.³⁵

Dit verbod op af luistering dient volgens de heer Omtzigt niet alleen te gelden voor meldingen die bij het Huis worden gedaan, maar ook voor meldingen via andere meldkanalen. Dit geldt nog extra voor meldingen die gedaan worden bij het kanaal voor geheime diensten. Wanneer klokkenluiders twijfelen aan de vertrouwelijkheid van het contact met een meldkanaal, dan kan dit er immers toe leiden dat zij terughoudend zijn in het melden van misstanden.

Zijn voorstel is om een artikel toe te voegen waaruit expliciet blijkt dat af luistering of onderschepping van meldingen van klokkenluiders verboden is bij alle meldkanalen, met expliciete inbegrip van de meldkanalen voor geheime informatie. Daarnaast doet hij het voorstel alle meldkanalen te verplichten preventiemechanismen in te stellen om te

³⁴ In de werkwijze van de ACM (zie de vorige voetnoot) worden nog andere gevallen genoemd die aanleiding kunnen zijn om de identiteit van de informant bekend te maken: «Dit kan onder meer het geval zijn wanneer:

- In een beroepsprocedure de rechter de ACM daartoe verplicht;
- sprake is van een misdrijf waarvoor aangifteplicht geldt;
- op basis van een gerechtelijk bevel een ambtenaar van de inlichtingeneenheid van de ACM als getuige onder ede wordt gehoord;
- een ambtenaar van de inlichtingeneenheid van de ACM onder ede wordt gehoord in een parlementaire enquête.»

³⁵ Kamerstuk 28 844, nr. 206. Deze motie is op 29 september 2020 door uw Kamer aangenomen (Handelingen II 2020/21, nr. 7, item 7).

voorkomen dat dit wel gebeurt. Hierbij kan volgens de heer Omtzigt onder andere gedacht worden aan een vergelijkbaar systeem van nummerherkenning dat aftapping van telefoongesprekken binnen de advocatuur voorkomt.

In verband met de motie-Van Nispen vindt al enige tijd overleg plaats tussen het openbaar ministerie (OM), het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het Huis voor klokkenluiders (het Huis). De uitkomst van dit overleg is nog niet bekend. Om tot een goede beoordeling van het voorstel van de heer Omtzigt te komen, is nadere afstemming met het Ministerie van JenV noodzakelijk. Vanwege de relatie met de motie van Van Nispen met betrekking tot het Huis is het van belang eerst de uitkomst van het overleg tussen het OM, JenV en het Huis af te wachten. Samen met de Minister van JenV zal ik uw Kamer informeren over de uitkomst van het overleg en de reactie op het voorstel van de heer Omtzigt.

Stand van zaken pilots ondersteuning klokkenluiders

Met ingang van 1 januari 2022 is een pilot mediation en juridische ondersteuning gestart bij de sector Rijk. De inhoud van deze pilot is tezamen met vakbonden in het Sectoroverleg Rijk bepaald. De pilot richt zich op twee voorzieningen uit de CAO Rijk. In de pilot wordt nagegaan of de aangeboden ondersteunings-voorzieningen mogelijke drempels wegnemen voor een melder om een melding van een vermoeden van een misstand te doen of door te zetten. De eerste voorziening is het aanbod van een gesprek onder begeleiding van een onafhankelijke derde of mediation tussen een medewerker en een leidinggevende. Hiermee wordt vroegtijdig ingezet op het voorkomen van het escaleren van een mogelijk conflict tussen een medewerker en een werkgever naar aanleiding van een signaal of melding van de medewerker. Door het vroegtijdig aanbieden van mediation op verzoek van de medewerker kan de verhouding tussen medewerker en werkgever snel worden genormaliseerd en wordt benadeling voorkomen. De tweede voorziening bestaat uit het vergoeden van de juridische rechtsbijstand als een melder benadeling ervaart. Deze voorziening bestond voorheen uit een voorschot. In overleg met de bonden in het Sectoroverleg Rijk is afgesproken de kosten voor beroepsmatig verleende bijstand in een procedure direct te vergoeden voor maximaal € 275,45 per uur tot een maximum van € 6.610,90 per procedure.³⁶ Door deze vergoeding direct te verstrekken is de gedachte dat daarmee ook een drempel wordt weggenomen om een melding te doen, omdat een medewerker de zekerheid heeft dat bij eventuele benadeling hij beroep kan doen op rechtsbijstand.

Uit een eerdere navraag is gebleken dat van de voorziening vergoeding juridische rechtsbijstand uit de CAO Rijk weinig gebruik is gemaakt, terwijl er wel diverse klokkenluiderszaken binnen de sector Rijk hebben gespeeld. De aanname is dat de voorziening mogelijk onvoldoende bekend is bij medewerkers en dat het recht op een voorschot voor de juridische rechtsbijstand niet voldoende de drempel wegnam om een melding te doen. Door middel van gerichte communicatie worden de (verbeterde) voorzieningen daarom onder de aandacht gebracht bij degenen in de organisatie die in contact staan met (potentiële) melders: zoals de integriteitscoördinatoren, vertrouwenspersonen en bedrijfsmaatschappelijk werk. Deze personen kunnen (potentiële) melders wijzen op deze voorzieningen. Daarnaast wordt ingezet op communicatie richting medewerkers en leidinggevendenden om deze voorzieningen onder de

³⁶ Deze bedragen zijn exclusief btw en kantoorkosten, die wel worden vergoed.

aandacht brengen. De looptijd van de pilot is twee jaar, en de pilot zal worden geëvalueerd.

In het commissiedebat van 21 april jl. heb ik aangegeven dat er gesprekken gaande zijn tussen mijn ministerie, het Huis voor klokkenluiders, en een organisatie die gespecialiseerd is in psychosociale ondersteuning om te verkennen of het Huis melders kan doorverwijzen naar deze organisatie. In deze gesprekken zijn we tot de conclusie gekomen dat dit inderdaad het geval is. De Stichting Slachtofferhulp Nederland (SHN) kan vanaf september starten met de ondersteuning van melders op psychosociaal vlak. De voorbereidingen voor deze ondersteuning worden op dit moment door SHN in gang gezet. In overleg met het Huis wordt ook bekeken of er schrijnende gevallen zijn waar SHN vooruitlopend al ondersteuning aan zou kunnen bieden. De pilot bij SHN zal twee jaar lopen, oftewel tot medio 2024. Hiermee wordt rekening gehouden met een ondersteuning van twee jaar door SHN voor iedere melder die door het Huis wordt doorverwezen. Dit betekent dat eventuele melders die zich bijvoorbeeld in 2023 aanmelden vanaf dat moment nog op twee jaar ondersteuning van SHN kunnen rekenen.

In de loop van het eerste jaar van de pilot wordt gestart met een evaluatie om in kaart te brengen hoeveel er gebruikt wordt gemaakt van de ondersteuning door SHN en in hoeverre deze ondersteuning aansluit bij de behoefte. De uitkomst van de evaluatie kan dan gebruikt worden om de ondersteuning ook op de langere termijn te kunnen organiseren.

Bevorderen veilig werk- en meldklimaat

Het is belangrijk dat de wet bescherming biedt aan klokkenluiders. Maar ook is het belangrijk om te voorkomen dat het nodig is om de klok te luiden. Dit betekent dat organisaties moeten werken aan een cultuur waar vermoedens van misstanden aangekaart kunnen worden zonder dat werknemers zich zorgen hoeven te maken voor de gevolgen daarvan.

In september wil ik een campagne starten om organisaties te stimuleren zorg te dragen voor een veilig werk- en meldklimaat of om dit verder te verbeteren. Cultuur en gewoontes veranderen echter niet zomaar. Verandering ontstaat wanneer gedrag verandert en mensen daartoe gemotiveerd worden. Daarom vind ik het belangrijk om naast individuele werkgevers uit de private en publieke sector en sociale partners (Stichting van de Arbeid), ook de wetenschap te betrekken bij het nadenken over de vormgeving en uitwerking van de campagne. Het doel is om een netwerk te creëren van werkgevers die op dit gebied vooruitlopen met hun aanpak, zodat zij als inspiratie kunnen dienen voor andere werkgevers.

Er zijn meerdere methodes om gedragsverandering te bewerkstelligen. Dit kunnen bijeenkomsten en seminars zijn, trainingen voor leidinggevendenden, en communicatie bijvoorbeeld via de website www.wetbeschermingklokkenluiders.nl. Dit zal nog nadere invulling krijgen. Ik heb de opdracht gegeven om de campagne dusdanig op te zetten dat er gemonitord kan worden wat de effecten zijn. Ik zal uw Kamer einde van dit jaar informeren over de voortgang van de campagne.

Hierbij merk ik op dat een veilig werkklimaat een thema is dat raakt aan andere belangrijke actuele thema's waar acties op worden ingezet mede onder verantwoordelijkheid van mijn ambtsgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zoals het bevorderen van integriteit, het voorkomen en aanpakken van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en het bieden van tegenspraak in een politiek-bestuurlijke context. Mijn ministerie houdt verbinding met de verschillende initiatieven, zodat de ingezette acties

elkaar kunnen versterken en organisaties en werknemers hiermee uiteindelijk geholpen zijn.

Overige ondersteuningsmogelijkheden

Tijdens het overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 21 april jl. heb ik naar aanleiding van een vraag van mevrouw Dekker-Abdulaziz naar de mogelijkheid van bestuursrechtelijke bevoegdheden ter sanctionering van werkgevers geantwoord dat ik naar soortgelijke organisaties als het Huis voor klokkenluiders ga kijken om te bezien of er wellicht nog andere mogelijkheden zijn om die klokkenluider te ondersteunen. Vergelijkbare organisaties als het Huis, die onafhankelijk onderzoek doen zijn bijvoorbeeld de Nationale ombudsman en het College voor de rechten van de mens. Ook zij doen op basis van een verzoek onafhankelijk onderzoek en brengen een rapport met een oordeel en zo nodig aanbevelingen uit. Aan deze organen is evenals aan het Huis voor klokkenluiders geen bestuursrechtelijke sanctiebevoegdheid toegekend.

In de Wet College voor de rechten van de mens zijn wel een aantal instrumenten geregeld die gezien kunnen worden als ondersteunend aan de positie van een verzoeker. Zo biedt artikel 13 van deze wet het College voor de rechten van de mens een procesbevoegdheid, die inhoudt dat het College in rechte kan opkomen tegen gedragingen die in strijd zijn met de gelijkebehandelingswetgeving. Deze bevoegdheid is echter nog niet door het College toegepast, zodat ervaringen daarmee niet beoordeeld kunnen worden. Ik ben wel voornemens om in het kader van de bovengenoemde pilots en de voorbereiding van het vervolgwetsvoorstel te bezien of een dergelijke procesbevoegdheid van toegevoegde waarde zou kunnen zijn en als dat zo is bij het Huis voor klokkenluiders of een andere organisatie zou kunnen worden belegd.

Verder proces

Een deel van de voorstellen van de heer Omtzigt is meegenomen in de tweede nota van wijziging. Een ander deel van de voorstellen van de heer Omtzigt, zoals die met betrekking tot de uitbreiding van het benadelingsverbod voor familieleden buiten het werkgerelateerde verband, een nadere voorziening voor het melden van staatsgeheime informatie, de uitbreiding van sancties voor de aanpak van werkgevers die een klokkenluider benadelen en het anoniem melden, vergt nader onderzoek. Deze voorstellen worden (mede gelet op de ingebrekestelling van de Europese Commissie) betrokken bij de voorbereiding van het volgende wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie. Ik zal uw Kamer dan ook informeren over wat er uit het nadere onderzoek is gekomen en of deze voorstellen aanleiding geven tot een wetswijziging. Wat het instellen van een fonds voor klokkenluiders betreft, wil ik eerst de uitkomsten van de verschillende pilots afwachten. Als dit een wetswijziging vergt, zal dit, gelet op de looptijd van de pilots, worden meegenomen in een apart wetstraject.

Tussentijds zal ik uw Kamer informeren over de voortgang van de nadere onderzoeken. Over het voorstel van de heer Omtzigt om de vertrouwelijkheid van de melding te garanderen, volgt een separate reactie aan uw Kamer.

Tot slot

Zoals ik ook in het overleg op 21 april jl. heb aangegeven, ga ik graag in gesprek met de familie van wijlen klokkenluider Frits Veerman. Een gesprek met zijn kinderen vindt in juli plaats.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot