Bijlage bij evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders

Antwoorden op aanvullend naar voren gekomen vragen uit het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer d.d. 4 maart 2020 inzake de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders

Den Haag, 11 / 09 / 2020

Bill van Mil
Fritzi Reijerman

KWINK GROEP

Inhoud

1. Inleiding 3

1.1 Aanleiding vervolgonderzoek 3

1.2 Onderzoeksmethoden 3

1.3 Leeswijzer 4

2. Scheiding advies en onderzoek 5

2.1 Inleiding 5

2.2 Eerste beeld uit de eerder uitgevoerde evaluatie 5

2.3 Scheiding in andere publieke organisaties 6

2.4 Conclusie 8

3. Externe herbeoordeling oude verzoeken 10

3.1 Inleiding 10

3.2 Aantal verzoeken 10

3.3 Procesgang behandeling verzoek tot onderzoek 11

3.4 Investering in het geval van extern opnieuw beoordelen 11

3.5 Omvang kans dat herbeoordeling leidt tot ander oordeel 13

3.6 Bestaande alternatieven 14

3.7 Voor- en nadelen 15

3.8 Conclusie 16

4. Grensoverschrijdende zaken 18

4.1 Inleiding 18

4.2 Grensoverschrijdende zaken bij het Huis 18

4.3 Grensoverschrijdende samenwerking 19

4.4 Conclusie 20

1. Inleiding

Voor u ligt een rapportage waarin het resultaat is beschreven van het beknopte aanvullend onderzoek dat KWINK groep heeft uitgevoerd, in aanvulling op de op 30 juni 2020 gepubliceerde en aan de Tweede Kamer aangeboden evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders. In deze rapportage presenteren we de resultaten van ons vervolgonderzoek. In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding van het vervolgonderzoek (paragraaf 1.1) en zetten we onze onderzoeksmethoden uiteen (paragraaf 1.2). We sluiten af met een leeswijzer (paragraaf 1.3).

1.1 Aanleiding vervolgonderzoek

Tijdens het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer, de dato 4 maart 2020, zijn door leden van de Tweede Kamer een aantal aanvullende verzoeken gedaan rondom de uitvoering van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders en die hebben geleid tot toezeggingen van de minister. Het gaat om de volgende drie onderwerpen waarnaar aanvullend onderzoek is gedaan:

1. De scheiding tussen onderzoek en advies en de constructie van het Huis.
2. De mogelijkheid of de reeds afgehandelde verzoeken door het Huis - waar de klokkenluider niet tevreden over is - aan een extern oordeel onderworpen kunnen worden (N.B. 1: Het gaat hier de facto om verzoeken tot onderzoek die niet door het Huis zijn gehonoreerd met het instellen van een onderzoek. N.B. 2: Het gaat om reeds afgehandelde verzoeken en niet om reeds afgeronde onderzoeken. N.B. 3: Het gaat om het onderzoeken of 'oude' verzoeken die zijn afgehandeld aan een extern oordeel kunnen worden onderworpen, het gaat niet om de vraag of een herbeoordeling mogelijk moet worden bij verzoeken die in de toekomst worden afgehandeld).
3. De omgang met zaken die zich niet puur binnen het territoriale gebied van Nederland afspelen, maar die steeds vaker grensoverschrijdend zouden zijn (en de grensoverschrijdende samenwerking met politie en OM).

In deze rapportage gaan we in achtereenvolgende hoofdstukken in op deze drie onderwerpen.

1.2 Onderzoeksmethoden

In deze paragraaf zetten we per onderwerp uiteen welke onderzoeksmethoden zijn ingezet.

Dit aanvullende onderzoek is uitgevoerd in de maanden juli, augustus en september 2020. Net als het eerder uitgevoerde evaluatieonderzoek is dit onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK. Ook voor dit aanvullende onderzoek geldt dat het onderzoek is begeleid is door een onafhankelijk begeleidingscomité dat door het ministerie van BZK is ingesteld bestaande uit drie leden: de heer L.F.M. (Luc) Verhey (voorzitter), de heer A.E. (Jon) Schilder en de heer S.P. (Muel) Kaptein.

Onderwerp 1: De scheiding tussen onderzoek en advies en de constructie van het Huis.
In het rapport van de evaluatie zijn we in paragraaf 4.4 reeds ingegaan op de scheiding tussen de afdeling advies en de afdeling onderzoek in de organisatie van het Huis.

In het aanvullende onderzoek hebben we nader geïnventariseerd hoe andere publieke organisaties dit soort processen scheiden en/of juist met elkaar verbinden in een organisatie ten einde daar lessen uit te trekken (over hoe processen in een organisatie goed kunnen worden gescheiden en over nut en noodzaak van het scheiden). We hebben twee publieke organisaties geselecteerd die personen of instellingen 'helpen, ondersteunen, adviseren' (op individueel niveau) en vervolgens een onafhankelijke uitspraak in een 'geschil of klacht' doen (dat diezelfde persoon of instelling heeft met een andere persoon of instelling). Daarnaast zijn twee publieke organisaties geselecteerd die in meer of mindere mate '*chinese walls*' in hun organisatie (tussen afdelingen) hebben aangebracht om de onafhankelijke uitvoering van één of meer van de taken te waarborgen. We hebben vertegenwoordigers van deze vier publieke organisaties geïnterviewd. Om te borgen dat zij vrijuit konden spreken over hun ervaringen en de inrichting van hun organisatie , is met hen afgesproken dat hun organisaties niet bij naam worden genoemd in deze rapportage. De onderzoekers hebben het onafhankelijke begeleidingscommité wel mondeling gemeld welke organisaties zijn geïnterviewd, zodat deze kon beoordelen waarop de onderzoekers zich baseren bij dit aanvullende onderzoek. Ook is informatie opgevraagd bij het Huis als het gaat om de voorzieningen die zij hebben getroffen om de scheiding in de organisatie goed te laten functioneren. Naast gesprekken met de hiervoor genoemde organisaties, hebben ook gesprekken plaatsgevonden met een aantal (wetenschappelijke) experts: prof. dr. Roel in 't Veld, mr. Thijs Drouen en prof. dr. Zeger van der Wal. Over de heer Van der Wal merken we op dat hij tevens lid is van de Maatschappelijke AdviesRaad van het Huis voor klokkenluiders, die gevraagd en ongevraagd adviseert, meedenkt, tegenspraak levert en als klankbord fungeert (voor het Huis voor klokkenluiders).

Onderwerp 2: Extern oordeel reeds afgehandelde verzoeken door het Huis
In het aanvullende onderzoek hebben we geïnventariseerd wat de voor- en nadelen zijn van het geven van een eventueel extern oordeel over de reeds afgehandelde verzoeken (in het verleden) en bekeken hoe een eventueel extern oordeel over de afhandeling van oude verzoeken vorm zou kunnen krijgen. We hebben daartoe feitelijke informatie bij het Huis voor klokkenluiders opgevraagd. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met het ministerie van BZK, het Huis voor klokkenluiders en met twee experts, te weten mr. Hans Hofhuis en prof. dr. Ton Hol. Deze experts hebben eerder adviezen uitgebracht aan het bestuur van het Huis voor klokkenluiders met betrekking tot zaken die vóór 2019 bij het Huis zijn gemeld en die in onderzoek zijn bij het Huis, naar aanleiding van de brief van Van Zutphen aan de minister van BZK van 1 oktober 2019. Over de heer Hol merken we op dat hij tevens lid is van de Maatschappelijke AdviesRaad van het Huis voor klokkenluiders, die gevraagd en ongevraagd adviseert, meedenkt, tegenspraak levert en als klankbord fungeert (voor het Huis voor klokkenluiders).

Onderwerp 3: Grensoverschrijdende zaken
We hebben aanvullend onderzocht in hoeverre grensoverschrijdende zaken onderdeel uitmaken van de casuïstiek waar het Huis mee te maken krijgt, hoe het Huis op dit moment met deze zaken omgaat en kan omgaan (en of er specifieke belemmeringen zijn in de aanpak van grensoverschrijdende zaken). We hebben hierover feitelijke informatie bij het Huis opgevraagd en we hebben gesprekken gevoerd met het ministerie van BZK, het Huis voor klokkenluiders, het Openbaar Ministerie en een internationaal expert op het gebied van klokkenluidersproblematiek en -aanpak (prof. dr. Wim Vandekerckhove).

1.3 Leeswijzer

In de hiernavolgende hoofdstukken behandelen we achtereenvolgens de drie aanvullende onderwerpen. In hoofdstuk 2 komt de scheiding tussen de afdeling onderzoek en de afdeling advies aan bod, in hoofdstuk 3 behandelen we het externe oordeel met betrekking tot afgehandelde verzoeken door het Huis en in hoofdstuk 4 bespreken we onze bevindingen omtrent grensoverschrijdende zaken. Ieder hoofdstuk eindigt met een conclusie.

2. Scheiding advies en onderzoek

2.1 Inleiding

In het aanvullende onderzoek hebben we nader geïnventariseerd hoe andere publieke organisaties dit soort processen scheiden en/of juist met elkaar verbinden in een organisatie ten einde daar lessen uit te trekken (over hoe processen in een organisatie goed kunnen worden gescheiden en over nut en noodzaak van het scheiden).

2.2 Eerste beeld uit de eerder uitgevoerde evaluatie

In het reeds uitgevoerde evaluatieonderzoek in de eerste helft van 2020 is naar voren gekomen dat de Wet Huis voor klokkenluiders de taken advies en onderzoek toebedeelt aan verschillende afdelingen en dat de bestuursleden en medewerkers ook zijn benoemd in die afdelingen. Bestuursleden of medewerkers die bij een bepaalde zaak betrokken zijn als adviseur, nemen geen deel aan een eventueel onderzoek naar die bepaalde zaak. Op deze wijze probeert de Wet de onafhankelijkheid van onderzoek en vertrouwelijkheid van de adviesrelatie te borgen.

Het Huis wil de scheiding die tussen onderzoek en advies is aangebracht minder strikt maken en vindt het voldoende waarborg dat medewerkers en bestuursleden die als adviseur betrokken zijn in een casus, niet betrokken kunnen zijn bij het onderzoek in die casus. Veel andere stakeholders vinden dat de scheiding tussen advies en onderzoek nog veel verder moet worden doorgevoerd (namelijk door de taakuitvoering niet aan één organisatie op te dragen maar bij twee verschillende organisaties te beleggen).

In het in de eerste helft van dit jaar uitgevoerde evaluatieonderzoek hebben wij voorlopig geconstateerd dat het voor ons als onderzoekers niet voldoende aannemelijk was dat het ontvlechten van de twee taken en het onderbrengen ervan in twee aparte organisaties de realisatie van de doelen van de Wet dichterbij zou brengen.[1]

Voorstanders van het scheiden van de twee taken (onderzoek en advies) in twee organisaties geven aan dat de schijn van partijdigheid van het Huis bij het uitvoeren van onderzoek (namelijk dat het op de hand zou zijn van de werknemer met wie een adviesrelatie wordt onderhouden en niet op de hand zou zijn van een werkgever) met ontvlechting van de twee taken kan worden voorkomen. Het voorkomen van die schijn kan vervolgens bijdragen aan de reputatie en gezaghebbendheid van het Huis en dat kan ertoe leiden dat werknemers en werkgevers zich vaker tot het Huis gaan wenden (wat positieve effecten kan hebben op de naleving). Daar staat tegenover dat het laten uitvoeren van de twee taken door één organisatie (met voorzieningen die intern in de organisatie zorgen voor een gewenste scheiding) weer andere voordelen heeft, bijvoorbeeld synergievoordelen. Een voordeel kan zijn dat het gemakkelijker is om dezelfde definities en interpretaties te hanteren (bijvoorbeeld over de vraag wanneer sprake is van een vermoeden van een misstand en wanneer niet

[1] De Wet heeft twee doelen: (1) de rechtsbescherming van klokkenluiders en (2) het bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden.

en wanneer bijvoorbeeld sprake is van een vermoeden dat is gebaseerd op redelijke gronden). Daarnaast kan een voordeel zijn dat een adviseur die goed weet hoe de afdeling onderzoek verzoeken beoordeelt, de werknemer beter kan informeren over het indienen van een verzoek tot onderzoek en de kansen dat daadwerkelijk een onderzoek wordt ingesteld. Een ander voorbeeld van een voordeel: een medewerker van preventie die goed weet wat voor casuïstiek en vragen er bij de adviseurs binnenkomen, is beter in staat goede voorlichting richting werknemers en werkgevers te ontwikkelen. Naast deze inhoudelijke synergievoordelen zijn er ook organisatorisch-technische voordelen. Immers, bij het ontvlechten van de taken neemt de kwetsbaarheid van de uitvoering van beide taken mogelijk toe (uitvoerende organisatie wordt nog kleiner), het organiseren van back-up, achtervang en van voldoende kennis in de organisatie wordt mogelijk lastiger en de kosten nemen mogelijk toe (beide organisaties behoeven bijvoorbeeld ondersteunende ICT-systemen).

2.3 Scheiding in andere publieke organisaties

Om te leren van de ervaringen van andere publieke organisaties die processen scheiden en/of juist met elkaar verbinden in een organisatie, hebben we gesproken met vier andere publieke organisaties die in meer of mindere mate een scheiding in hun organisatie hanteren.

We zien dat de vorm van de scheiding verschilt per organisatie, waarbij er altijd ten minste een scheiding is op casusniveau (en soms ook op afdelingsniveau). Een scheiding op casusniveau betekent bijvoorbeeld: als een persoon in een casus advies heeft gegeven, dan mag deze persoon niet betrokken zijn bij bijvoorbeeld het onderzoek naar de casus dat later plaatsvindt. Of: als de persoon betrokken is geweest bij een bemiddelingspoging tussen twee partijen, dan mag de persoon niet betrokken zijn bij de geschilbeslechting (die volgt na een mislukte bemiddelingspoging). Scheiding op casusniveau wordt ook wel scheiding op persoonsniveau genoemd.

We hebben bij de vier publieke organisaties die we hebben bevraagd min of meer drie werkzame varianten aangetroffen (met in alle gevallen in ieder geval scheiding op casusniveau):

- Bij de ene organisatie die zowel aan bemiddeling als aan geschilbeslechting doet, wordt voor bemiddeling gebruik gemaakt van medewerkers uit een team dat advies en bemiddeling doet en voor geschilbeslechting gebruik gemaakt van medewerkers uit het team dat geschilbeslechting doet (en is er daarnaast een beperkt aantal medewerkers dat beide doet, maar waarbij de regel is dat als een medewerker de bemiddeling heeft gedaan, hij niet betrokken is bij de geschilbeslechting tenzij partijen hiertoe expliciet verzoeken). Dit lijkt sterk op de scheiding op afdelingsniveau zoals bij het Huis.
- Bij de andere organisatie is er één pool van medewerkers, waaraan zaken worden toegewezen (bemiddelingszaken of geschilbeslechtingszaken). De medewerkers in de pool kunnen dus beide typen zaken doen, maar hierbij geldt dat als de medewerker de bemiddeling heeft gedaan, deze medewerker niet betrokken is bij de geschilbeslechting (tenzij partijen erom verzoeken) in dezelfde zaak. Dit zou kunnen worden vergeleken met een situatie waarin het Huis bijvoorbeeld medewerkers zou ‘omscholen’ tot ‘adviseurs-onderzoekers’ die beide taken kunnen uitvoeren en vervolgens zaken toebedeelt aan deze pool van medewerkers, waarbij de ‘adviseurs-onderzoekers’ dus kunnen worden ingezet op zowel een adviestraject als op een onderzoekstraject, maar nooit beide trajecten doen in één en dezelfde zaak.
- Bij een andere organisatie zagen we nog een derde model. Het gaat om een organisatie die onderzoek kan doen naar aanleiding van een vermeende overtreding van de wet en die vervolgens tot een interventie kan komen. Het doen van het onderzoek enerzijds en het vaststellen van de interventie (bijvoorbeeld het opleggen van een boete) anderzijds zijn processen die gescheiden moeten zijn, omdat degenen die de interventie vaststellen in onafhankelijkheid moeten kunnen beoordelen of het onderzoeksrapport voldoende bewijs bevat voor een interventie. In dit derde model troffen we aan dat er juristen zijn uit een

juridische afdeling die op grond van onderzoeken van de onderzoeksafdeling, bepalen of het onderzoek aanleiding geeft tot een interventie (bijvoorbeeld een boete). Het bijzondere aan dit model is dat deze juristen bewust soms ook worden ingezet in onderzoeken die de onderzoeksafdeling uitvoert. De reden daarvoor is dat deze juristen vanuit de juridische invalshoek juist kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het onderzoek. Hierbij geldt de strikte regel dat de jurist die betrokken is geweest bij een onderzoek niet betrokken mag zijn bij de interventie op grond van het onderzoeksrapport dat de onderzoeksafdeling oplevert. Als dit wordt vertaald naar de situatie van het Huis, dan zou dit kunnen worden vergeleken met het hanteren van een model waarin een medewerker van de afdeling onderzoek van het Huis af en toe in een adviestraject meedoet (omdat de medewerker onderzoek vanuit zijn kennis over onderzoek, kan bijdragen aan goede advisering), maar dan uiteraard niet betrokken is bij het onderzoek dat mogelijk volgt ten aanzien van deze zelfde zaak.

Deze voorbeelden laten zien dat taken die onafhankelijk van elkaar moeten worden uitgevoerd, in één organisatie kúnnen worden uitgevoerd met als belangrijk uitgangspunt dat er ten minste scheiding is op casusniveau (uitzonderingen daargelaten, bijvoorbeeld in gevallen waarin betrokkenen daar expliciet om verzoeken). De persoon die de eerste taak doet ten aanzien van de casus, is in dat geval nadrukkelijk niet betrokken bij het uitvoeren van de tweede taak ten aanzien van diezelfde casus omwille van de onafhankelijkheid van die taakuitvoering.

We constateren voorts dat deze modellen volgens de desbetreffende organisaties goed werken. Ter verificatie hebben we nog een analyse gemaakt van de meest recente onafhankelijke evaluaties die zijn uitgevoerd naar het functioneren van deze vier publieke organisaties. Voor drie van de vier organisaties geldt dat een openbaar evaluatierapport in openbare bronnen is aangetroffen. Daaruit komt niet het beeld naar voren dat de interne scheiding van taken (in de organisatie) niet goed werkt.

Hiernaast is het interessant om te bezien op welke wijze deze organisaties voorzieningen hebben getroffen in de organisatie en richting de medewerkers om het juiste gedrag te bevorderen en deze scheiding op de gewenste manier te laten werken. We hebben onder meer de volgende voorzieningen aangetroffen:

- We zien dat bij alle organisaties de gewenste scheiding expliciet is beschreven, soms in de wet, soms in lagere regelgeving en soms in de reglementen van een organisatie. N.B. Voor het Huis geldt dat dit al in de Wet Huis voor klokkenluiders staat.
- We hebben een intern protocol gezien waarin expliciet is gemaakt wat van werknemers wordt verwacht. Een voorbeeld is dat medewerkers bij aanvang van hun werkzaamheden in iedere case een verklaring moeten ondertekenen van niet-betrokkenheid (dus: geen eerdere betrokkenheid).
- We hebben inwerkprogramma's en workshops aangetroffen voor in dienst tredende en/of in dienst zijnde werknemers waarin de organisatiestructuur (met de bijbehorende scheiding) en de organisatiecultuur worden beschreven en toegelicht.
- We hebben gezien dat een organisatie een expertgroep heeft ingericht binnen de eigen organisatie (van enkele medewerkers) die zich actief moet vergewissen van de werking van de scheiding in de praktijk en die op laagdrempelige wijze vragen kan beantwoorden van werknemers of bestuursleden over deze scheiding.
- We horen dat organisaties toegangsrechten tot digitale bestanden en mappen gespecificeerd hebben naar afdelingen en personen, ten einde te voorkomen dat medewerkers toegang hebben tot dossiers waar ze geen toegang tot zouden mogen hebben, Het Huis geeft overigens aan deze splitsing van de ICT ook reeds te hebben aangebracht.

Ons valt op dat er bij de ene organisatie meer (gedetailleerde) spelregels zijn vastgelegd dan bij de andere organisatie (waar bijvoorbeeld vooral hoofdregels en principes zijn vastgesteld die de medewerkers zelf moet toepassen). Wij merken op dat de ene aanpak niet per sé beter is dan de andere aanpak.

2.4 Conclusie

De taken ‘onderzoek doen’ en ‘advies geven’ zijn van elkaar gescheiden in de organisatie van het Huis om enerzijds de onafhankelijkheid van het onderzoek en anderzijds de vertrouwelijkheid van de adviesrelatie te borgen.

De wet schrijft een scheiding op afdelingsniveau voor. De afdeling advies geeft advies en de afdeling onderzoek voert onderzoek uit. Andere basisvormen van scheiding die bestaan zijn aan de ene kant de organisatorische scheiding (de taken onderbrengen in twee verschillende organisaties) en aan de andere kant de scheiding op casusniveau (ook wel persoonsniveau genoemd, waarbij de scheiding wordt vormgegeven doordat een medewerker die ten aanzien van een case de ene taak uitvoert - bijvoorbeeld advies geven - niet betrokken mag zijn bij de andere taak, bijvoorbeeld onderzoek doen).

Wij hebben in het eerdere onderzoek al geconstateerd dat het voor ons als onderzoekers niet voldoende aannemelijk is dat het ontvlechten van de twee taken en het onderbrengen ervan in twee aparte organisaties (scheiding op organisatieniveau) realisatie van de doelen van de Wet dichterbij zal brengen. Dat beeld is niet veranderd op grond van dit aanvullende onderzoek. Het voordeel van een scheiding op organisatieniveau weegt niet op tegen de nadelen ervan, en bovendien is er weinig noodzaak tot een dergelijke strikte scheiding. Onze conclusie hierover ligt overigens in het verlengde van de eerdere conclusie van de heer Ruys op dit onderwerp.[2]

Ten eerste is van belang te constateren dat de adviestaak van het Huis nadrukkelijk géén belangenbehartiging voor de werknemer betreft en er daardoor weinig nut en noodzaak is om de taken te scheiden in twee aparte organisaties. Immers, de spanning tussen enerzijds informatie geven en anderzijds onafhankelijk onderzoek doen is beperkt. Hierbij merken we wel op dat direct na de oprichting van het Huis in 2016 deze spanning er tijdelijk wel was. De heer Ruys schreef in zijn rapport van eind december 2017 over de beginfase van het Huis dat er sprake was van verschillende bloedgroepen en noemde daarbij als één van de groepen de adviseurs die een klokkenluider maximaal (in de ogen van een aantal collega’s ‘tot voorbij het gaatje’) bij wilden staan. Echter, in de huidige werkwijze en bij de huidige medewerkers is de grens tot waar de taak van advies geven reikt heel duidelijk. Voor bijvoorbeeld juridische bijstand wordt door het Huis doorverwezen. Het Huis heeft dit ook geëxpliciteerd in de Werkwijze advies: ‘De adviseur treedt niet op als individuele belangenbehartiger. De afdeling advies van het Huis richt zich op het voorlichten, het verstrekken van informatie en het op weg helpen van de werknemer’.

Ten tweede is het van belang te constateren dat onafhankelijkheid van 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 (ook wel persoonsniveau). In dit aanvullend onderzoek is gesproken met vier publieke organisaties die taken hebben gescheiden op afdelingsniveau (met soms kenmerken van scheiding op casusniveau) en dat werkt naar eigen zeggen van de organisaties goed, een beeld dat wordt bevestigd uit het bestuderen van de onafhankelijke evaluaties die naar deze organisaties zijn uitgevoerd en waarbij deze vormen van scheiding niet naar voren komen als te verbeteren situaties. De voorbeelden van deze organisaties laten zien dat in potentie conflicterende taken in een organisatie kunnen worden uitgevoerd en dat er verschillende varianten zijn om de onafhankelijke taakuitvoering te borgen.

[2] De heer Ruys heeft aanbevolen de scheiding tussen advies en onderzoek bij de besluitvorming over casuïstiek te handhaven (om de onafhankelijkheid van onderzoek te borgen), maar verder te kiezen voor een open en op samenwerking gerichte organisatie. De heer Ruys heeft met name aandacht gevraagd voor een goede verbinding tussen advies en onderzoek (in plaats van het opknippen ervan). De heer Ruys gaf aan dat het Huis onvoldoende functioneerde door onder meer de onnodig strikte scheiding tussen advies en onderzoek, door onvoldoende oog voor samenhang en doordat medewerkers niet zijn aangemoedigd tot samenwerken en elkaar opzoeken. De heer Ruys heeft aanbevolen de drie taakvelden (advies, onderzoek en voorlichting over misstanden en integriteit) te verbinden en te zoeken naar onderlinge versterking door samenwerking.

Ten derde is relevant te noemen dat een constructie waarbij de taken binnen één organisatie blijven, synergievoordelen met zich meebrengt of kan brengen. Een voordeel kan zijn dat het gemakkelijker is om dezelfde definities en interpretaties te hanteren (bijvoorbeeld over de vraag wanneer sprake is van een vermoeden van een misstand en wanneer niet en wanneer bijvoorbeeld sprake is van een vermoeden dat is gebaseerd op redelijke gronden). Daarnaast kan een voordeel zijn dat een adviseur die goed weet hoe de afdeling onderzoek verzoeken beoordeelt, de werknemer (of werkgever) beter kan informeren over het indienen van een verzoek tot onderzoek en beter kan informeren over de kansen dat daadwerkelijk een onderzoek wordt ingesteld. Of: een medewerker van preventie die goed weet wat voor casuïstiek en vragen er bij de adviseurs binnenkomen, is beter in staat goede voorlichting richting werknemers en werkgevers te ontwikkelen. Naast deze inhoudelijke synergie zijn er ook organisatorisch-technische voordelen. Immers, bij het ontvlechten van de taken neemt de kwetsbaarheid van de uitvoering van beide taken mogelijk toe (de uitvoerende organisaties worden kleiner), het organiseren van back-up, achtervang en van voldoende kennis in de organisatie wordt mogelijk nog lastiger en de kosten nemen mogelijk toe (beide organisaties behoeven bijvoorbeeld ondersteunende ICT-systemen).

Gegeven het voorgaande merken we op dat het inhoudelijk gezien vooral van belang is om een goede scheiding op ten minste casusniveau te hebben. De geschiedenis van het Huis (en de wijze waarop volgens het rapport van de heer Ruys destijds met de adviestaak is omgegaan direct na de oprichting) in combinatie met het gegeven dat er stakeholders zijn die de voorkeur uitspreken voor het onderbrengen van de adviestaak bij een andere organisatie, maken het naar onze mening van belang dat het Huis goed aan de buitenwereld duidelijk maakt hoe de scheiding in de organisatie is geregeld, welke voorzieningen er zijn getroffen en welke (spel)regels voor de medewerkers gelden. Wij adviseren het Huis daarom om (gedrags)regels die gelden explicieter vast te leggen in een reglement of in de Werkwijze Advies en/of de Werkwijze Onderzoek of in een ander document op te nemen. Niet alleen om het belang van het onderwerp te benadrukken in de organisatie zelf, maar ook om aan de buitenwereld goed te kunnen laten zien hoe hier in de praktijk mee wordt omgegaan. Er zijn voorbeelden van dit soort regels bij andere publieke organisaties beschikbaar, die ter inspiratie kunnen dienen.

3. Externe herbeoordeling oude verzoeken

3.1 Inleiding

In het aanvullende onderzoek hebben we geïnventariseerd wat de voor- en nadelen zijn van het geven van een eventueel extern oordeel over de reeds afgehandelde verzoeken (in het verleden) en bekeken hoe een eventueel extern oordeel over de afhandeling van oude verzoeken vorm zou kunnen krijgen.

Het gaat hier de facto om verzoeken tot onderzoek die niet door het Huis zijn gehonoreerd met het instellen van een onderzoek. Het gaat hier om reeds afgehandelde verzoeken en niet om reeds afgeronde onderzoeken. N.B. 3: Het gaat om het onderzoeken of 'oude' verzoeken die zijn afgehandeld aan een extern oordeel kunnen worden onderworpen, het gaat niet om de vraag of een herbeoordeling mogelijk moet worden bij verzoeken die in de toekomst worden afgehandeld.

3.2 Aantal verzoeken

Als eerste hebben we gekeken naar de hoeveelheid zaken waar het om zou gaan. We gaan daarbij uit van het extern herbeoordelen van alleen de verzoeken (aan het Huis) tot het instellen van onderzoek waarbij het Huis heeft besloten géén onderzoek in te stellen. Het gaat dan om verzoeken die óf niet-ontvankelijk zijn verklaard óf die niet in behandeling zijn genomen. Dat zijn de twee categorieën die kunnen worden onderscheiden als het gaat om de verzoeken tot onderzoek die niet leiden tot het instellen van een onderzoek.

In onderstaande tabel is te zien dat in totaal 35 oude, reeds afgehandelde verzoeken niet-ontvankelijk zijn verklaard of niet in behandeling zijn genomen door het Huis in de jaren 2016 tot en met 2018.[3]

	Niet-ontvankelijk verzoek misstand	Niet-ontvankelijk verzoek bejegening	Niet-ontvankelijk verzoek misstand en bejegening	Niet in behandeling verzoek misstand	Niet in behandeling verzoek bejegening	Niet in behandeling verzoek misstand en bejegening
2016	2	2	2	0	0	1
2017	2	2	3	2	0	1
2018	4	1	5	6	0	2
Totaal per categorie	**23**			**12**		
Totaal	**35**					

Tabel 1. Cijfers met betrekking tot reeds afgehandelde verzoeken.

[3] In 2019 trad het nieuwe bestuur aan. Daarom is uitgegaan van de cases van voor 1 januari 2019.

In de tabel hierboven is het onderscheid tussen niet in behandeling nemen en niet-ontvankelijk verklaren gemaakt om een beeld te geven wat de reden was om geen onderzoek in te stellen.

Een verzoek wordt **niet in behandeling** genomen wanneer het volgens het Huis op voorhand duidelijk is dat deze niet onder de Wet Huis voor klokkenluiders valt. Het Huis is dan niet bevoegd de zaak te behandelen. Zaken waar geen werkrelatie in de zin van de Wet aan de orde is, worden niet in behandeling genomen. Dit kan na bestudering van de stukken soms al snel naar voren komen, maar kan ook navraag vergen. Als er geen werkrelatie in de zin van de Wet aan de orde is, valt deze zaak dus niet onder de reikwijdte van de Wet en het verzoek wordt om die reden door het Huis niet in behandeling genomen. Het Huis komt dan dus ook niet toe aan het beoordelingskader van artikel 6 van de Wet of er al dan niet een onderzoek zal worden ingesteld. Het Huis geeft overigens aan dat bij elk verzoek dat binnenkomt zorgvuldig wordt gekeken of er daadwerkelijk geen werknemersrelatie (die ruim wordt uitgelegd) aan de orde is.

Als er zaken zijn waarover door de verzoeker **onvoldoende informatie beschikbaar** is gesteld om een inschatting van de gemelde kwestie te kunnen maken, dan verwijst het Huis de verzoeker door naar de afdeling advies die de verzoeker van informatie kan voorzien ten aanzien van het indienen van een gemotiveerd verzoek. Als dat gemotiveerde verzoek wordt ingediend zal alsnog een ontvankelijkheidsbeoordeling op grond van artikel 6 van de Wet volgen. Hierbij is mede van belang dat artikel 6, lid 1, onder g van de Wet bij een herhaald verzoek dezelfde situatie betreffende, nieuwe feiten en omstandigheden vereist.

Voor de overige gevallen waarbij geen onderzoek is ingesteld geldt dat ze in de categorie **niet-ontvankelijk** vallen. Het gaat dan om gevallen waarbij het Huis aan de hand van de criteria in artikel 6, lid 1 tot het oordeel komt dat geen onderzoek wordt ingesteld. Dat kan gaan om bijvoorbeeld onvoldoende maatschappelijk belang bij een onderzoek (artikel 6, lid 1, onder c) of om zaken die ter beoordeling staan van een andere instantie (artikel 6, lid 1, onder d).

3.3 Procesgang behandeling verzoek tot onderzoek

De beoordeling van een verzoek tot het instellen van onderzoek betreft de vraag of de Wet een onderzoek rechtvaardigt. Om een verzoek tot onderzoek te kunnen beoordelen voeren de onderzoekers van het Huis veelal een persoonlijk gesprek met de verzoeker, waarna het verzoek intern wordt besproken en er eventueel aanvullende informatie wordt opgevraagd.

Nadat alle informatie om een beslissing te kunnen nemen beschikbaar is, wordt de zaak door de onderzoekers aan het bestuurslid onderzoek voorgelegd. Deze beslist op basis van alle door verzoeker geleverde informatie op het verzoek om onderzoek.

Het Huis heeft aangegeven een verzoeker altijd schriftelijk en gemotiveerd over de beslissing te informeren, waar nodig voorafgegaan door een persoonlijk gesprek. Daarnaast biedt het Huis de verzoeker de mogelijkheid om een aanvullende mondelinge toelichting te vragen op de beslissing om naar aanleiding van het verzoek geen onderzoek in te stellen. De intentie is om de verzoeker goed te informeren en uitleg te geven over de redenen waarom een verzoek niet in onderzoek wordt genomen.

3.4 Investering in het geval van extern opnieuw beoordelen

De totale tijdsinvestering bestaat uit enerzijds een investering in tijd door het Huis en anderzijds een investering in tijd (en kosten) door externe deskundigen. Om de tijdsinvestering van het extern beoordelen van

de eerder afgehandelde verzoeken tot het instellen van onderzoek te kunnen inschatten, hebben we informatie hierover opgevraagd bij zowel het Huis als bij twee externe deskundigen:

- Aan het Huis is gevraagd een inschatting van de eigen benodigde tijdsinvestering te maken en die inschatting te onderbouwen op grond van de tijdsbesteding in het meest relevante referentieproject, namelijk de beoordeling van nog lopende verzoeken van voor 2019. Deze beoordeling van nog lopende verzoeken wordt extern uitgevoerd naar aanleiding van het advies van de heer Van Zutphen om de nog lopende verzoeken van vóór 2019 te laten beoordelen door externe deskundigen, zodat het Huis zich kan richten op de afhandeling van de nieuwe verzoeken. Het Huis heeft hiervoor twee externe deskundigen aangetrokken. Deze twee externe deskundigen hebben zich in vijf dossiers verdiept en hebben daarover advies uitgebracht aan het Huis. Deze dossiers liepen al lange tijd (sinds 2017 of 2018) en daarin was vaak ook al heel wat gebeurd. Zo waren enkele verzoeken al ontvankelijk verklaard. Ook was er correspondentie met belanghebbenden. Gemeenschappelijk aan deze dossiers was dat de verzoeken van vóór 2019 dateerden en dat er weinig verdere voortgang of perspectief op een afdoening was. Voorts heeft het Huis deze externe deskundigen de samenvattingen voorgelegd van negen lopende dossiers. De afhandeling van dit traject loopt nog.
- Aan de twee externe deskundigen is gevraagd aan te geven wat hun tijdsbesteding per casus is en wat de kosten zijn die dit voor het Huis met zich heeft meegebracht.

Hierna volgt de inschatting die het resultaat is van de opgeleverde informatie door het Huis en de twee externe deskundigen:

- **Tijdsinvestering van het Huis zelf (per dossier)**. Wanneer een beslissing over een verzoek aan een externe beoordeling zal worden onderworpen, vergt dit volgens het Huis een investering van het Huis zelf van circa 32 uren per dossier. Dit valt uiteen in onderzoekscapaciteit voor de voorbereiding van de dossiers, het informeren van de verzoekers, administratie, een toelichting aan externe deskundigen, de bespreking van de beoordeling en het advies met de externe deskundigen en de communicatie over het advies of de beslissing met verzoekers. Het Huis heeft daarbij aangegeven dat de tijdsbesteding ook sterk afhankelijk is van de proceshouding van de verzoeker. De ervaring leert dat in processen als deze verzoekers soms een heel actieve proceshouding aannemen en een grote hoeveelheid vragen stellen. Het Huis wil deze vragen zorgvuldig beantwoorden, maar dat brengt wel tijdsbesteding met zich mee. De tijdsbesteding van het Huis is dus mede-afhankelijk van de proceshouding van de verzoeker.
- **Tijdsinvestering van externe beoordelaars**. De tijdsinvestering van de externen betreft dossiergebonden leestijd, maar ook tijd voor inhoudelijk overleg tussen de externe deskundigen onderling en eventuele navraag bij het Huis over kwesties die voor de externe deskundigen onvoldoende duidelijk zijn. Ook zullen de externe deskundigen hun beoordeling gemotiveerd op schrift dienen te stellen en hun beoordeling dienen terug te koppelen aan het Huis. De externe deskundigen schatten hun tijdsinvestering bij de vijf eerder door hen beoordeelde dossiers op gemiddeld 17 uren per dossier per deskundige. Daarom is ervoor gekozen om dit urenaantal ook te gebruiken voor de schatting van de tijdsinvestering bij het herbeoordelen.

De inschatting is overigens dat de beoordeling van een dossier dat niet in behandeling wordt genomen, minder tijdsinvestering zal vergen dan de dossiers waar een niet-ontvankelijkheidsoordeel aan ten grondslag ligt. De dossiers die aan een niet-ontvankelijkheidsoordeel ten grondslag liggen zijn uitvoeriger en complexer. Deze dossiers vragen derhalve ook meer beoordelingstijd en om tot een goed oordeel te komen.

Als we de tijdsinzet van het Huis en van de externe deskundigen wordt doorgerekend op grond van de voorgaande parameters, dan komt de totale tijdsinvestering uit op 289 dagen:

- De tijdsinzet van het Huis is 35 dossiers maal circa 32 uren maakt 140 dagen.

- Uitgaande van twee deskundigen die zich beide in elk verzoek verdiepen komt de geschatte tijdsinzet van de externe deskundigen op 2 deskundigen maal 35 dossiers maal 17 uren per dossier per deskundige. Dat komt in totaal uit op afgerond 149 dagen.[4]

In de voorgaande berekening is uitgegaan van een situatie waarin verzoekers door het Huis proactief worden geïnformeerd over de herbeoordeling van hun verzoek. De vraag die zich voordoet is of ook een herbeoordeling mogelijk zou zijn zonder de verzoekers proactief in het proces te betrekken en in te lichten en of dat 'tijdswinst' oplevert.

Hierover wordt - ten eerste - opgemerkt dat het Huis het niet inlichten van verzoekers als een ongewenste optie ziet, omdat in de buitenwereld (en dus bij verzoekers) naar verwachting bekend zal worden (door onder meer dit openbare onderzoek en communicatie aan de Tweede Kamer) dat er een herbeoordeling zal plaatsvinden. Het niet door het Huis zelf en persoonlijk informeren van de verzoekers die het betreft, ziet het Huis in dat geval als niet passend bij de precaire relatie die het Huis heeft met verzoekers.

Ten tweede wordt hierover opgemerkt dat het Huis de plicht heeft om zorgvuldig en vertrouwelijk met informatie om te gaan die verzoekers verstrekken. Als de overdracht van gegevens aan externe deskundigen zonder informeren van verzoekers zou plaatsvinden, dan zullen de stukken geanonimiseerd dienen te worden (en dat brengt ook tijdsbesteding met zich mee).

3.5 Omvang kans dat herbeoordeling leidt tot ander oordeel

Om te kunnen beoordelen of een extern oordeel van toegevoegde waarde zou kunnen zijn, is het van belang de vraag te stellen hoe groot de kans is dat een externe deskundige tot het oordeel komt dat er wél een onderzoek zou moeten worden ingesteld, terwijl het Huis eerder heeft besloten van niet. Daaromtrent zijn de volgende punten naar voren gekomen:

- Het is niet eenvoudig om die kans in te schatten, zonder de verzoeken aan een inhoudelijke blik te onderwerpen (en dat is niet gedaan in dit onderzoek, want daarmee zou feitelijk al uitvoering worden gegeven aan de herbeoordeling).
- Het is niet uit te sluiten dat een externe deskundige tot een ander oordeel komt omdat bijvoorbeeld de vraag of er sprake is van een 'maatschappelijk belang' weging vergt en de ene persoon tot een andere afweging zou kunnen komen dan de andere persoon. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de vraag of het vermoeden van een misstand is gebaseerd op redelijke gronden: wanneer is er nog nét wel sprake van een vermoeden op redelijke gronden en wanneer nét niet meer? Verschillende personen zouden daarin een verschillende afweging kunnen maken. Bij het beoordelen is er immers interpretatieruimte.
- In het voor de zomer door ons uitgevoerde evaluatieonderzoek kwam naar voren dat vier van de vijf verzoekers om onderzoek die onze enquête onder melders hebben ingevuld, ontevreden zijn over de behandeling van hun verzoek om onderzoek door het Huis. Zij vonden bijvoorbeeld dat de reactie onvoldoende was onderbouwd of dat het verzoek onzorgvuldig en onvoldoende snel is behandeld. Hierbij merken we op: onvrede kan een indicatie zijn dat een dossier ook anders had kunnen of moeten worden

[4] De externe deskundigen zijn gevraagd naar de kosten van het uitvoeren van de vijf eerder genoemde beoordelingen, omdat deze kosten volgens ons als onderzoekers ook een eerste beeld kunnen geven van de kosten die gepaard zullen gaan met het inhuren van externe deskundigen voor de 35 dossiers in het geval tot een herbeoordeling zou worden besloten. De externe deskundigen hebben deze informatie gedeeld met de onderzoekers. Het honorarium was € 1.000 per "oude zaak" alsmede eenmaal € 1.000 voor alle overkoepelende werkzaamheden, steeds per persoon. Dat betekent dat de totale kosten € 12 000,- bedroegen, omgerekend € 2.400,- per zaak. Als deze kosten als maatstaf zouden worden genomen voor de 35 dossiers, dan zouden de totale kosten voor het inschakelen van externe deskundigen op € 84.000,- komen. Wij merken daarbij op dat het gemiddelde uurtarief dat in deze berekening is gehanteerd ca. € 70,- per uur bedraagt en dat dit tarief relatief laag is vergelijking met commerciële tarieven die doorgaans door deskundigen met een soortgelijke juridische expertise worden gehanteerd.

beoordeeld, maar op basis van onvrede kan niet gesteld kan worden dat de behandeling of beoordeling door het Huis niet goed was.

De belangrijkste vraag is 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. Om daar een beeld van te krijgen hebben we de externe deskundigen die door het Huis zijn ingeschakeld om verzoeken te beoordelen (wat iets anders is dan herbeoordelen) gevraagd naar hun inschatting hierover, aangezien zij inhoudelijke expertise hebben op dit vlak, onafhankelijk van het Huis zijn en de materie van het Huis zeer goed kennen. Daaruit komt het beeld naar voren dat er geen concrete aanleiding is te veronderstellen dat een externe beoordeling zal leiden tot een andere beoordeling:

- De belangrijkste bevinding van de externe deskundigen over de zaken die ze hebben gezien, is dat veel zaken erg lang geduurd hebben. De externe deskundigen zagen dat de knelpunten rondom het uitvoeren van onderzoeken met name procedureel van aard waren. Er is niet aangetroffen dat inhoudelijk 'verkeerd werd geoordeeld'.
- In enkele gevallen oordeelden de deskundigen dat het Huis eerder een te lage dan een te hoge lat hanteerde om verzoeken om onderzoek ontvankelijk te verklaren. Zij geven aan dat het Huis in de door hen onderzochte zaken het verzoek om onderzoek steeds serieus heeft gewogen.

3.6 Bestaande alternatieven

Momenteel staan verzoekers wier verzoek niet-ontvankelijk is verklaard of niet in behandeling is genomen, een aantal middelen ter beschikking om volgende stappen te ondernemen.

Ten eerste: de verzoeker kan opnieuw een verzoek indienen op grond van nieuwe informatie (en nieuwe verzoeken op grond van nieuwe informatie hebben enkele malen ook al geleid tot een ander oordeel). Artikel 6, lid 1, onder g van de Wet Huis voor klokkenluiders biedt de mogelijkheid om bij een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid een nieuw verzoek om onderzoek in te dienen. Wanneer er nieuwe informatie beschikbaar is gekomen (in het dossier), kan dit dus een reden zijn om alsnog onderzoek te doen. Dat is in de praktijk volgens het Huis ook gebeurt. De afgelopen jaren hebben acht verzoekers met niet-ontvankelijk verklaarde verzoeken gevraagd om een 'herbeoordeling' van hun verzoek met verwijzing naar nieuwe feiten of omstandigheden. In drie gevallen heeft het Huis het verzoek alsnog in behandeling genomen op grond van de nieuwe feiten en/of omstandigheden. Deze drie zaken zijn overigens niet meegenomen in het eerder in deze rapportage gepresenteerde overzicht van de 23 niet-ontvankelijk verklaarde zaken. Het betrof in alle drie de gevallen een verzoek om een bejegeningsonderzoek. Ten aanzien van de andere vijf zaken heeft dit niet tot een ander oordeel geleid.[5]

Ten tweede: de verzoeker kan een klacht indienen bij het Huis. Het Huis heeft een klachtenregeling conform titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).6 De verzoeker heeft op basis van deze regeling de mogelijkheid om een klacht in te dienen over de wijze waarop het Huis zich jegens hem heeft gedragen. Het Huis rapporteert in de jaarverslagen over het aantal ingediende klachten. In 2019 werden er zes klachten ingediend en zeven klachten afgehandeld (waarvan één een openstaande klacht uit 2018 betrof). Het Huis heeft 4 klachten gegrond of deels gegrond verklaard, 2 klachten ongegrond verklaard en 1 klacht niet-ontvankelijk verklaard. Door twee verzoekers werd een klacht ingediend ten aanzien van hun niet-ontvankelijk verklaarde verzoek. Zij gaven aan dat hun verzoek onterecht niet in onderzoek was genomen. De klachten

[5] In drie van deze vijf zaken is vervolgens voor een tweede maal gevraagd aan het Huis er nogmaals naar te kijken. Dit heeft evenmin tot een verandering in het oordeel geleid.
[6] Zie https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/organisatie/klachten/klachtenregeling.

hebben in beide gevallen niet tot een ander oordeel van het Huis geleid. In één van deze zaken was ook al tweemaal om een herbeoordeling gevraagd conform het voorgenoemde artikel (artikel 6, lid 1, onder g, van de Wet Huis voor klokkenluiders).

Tot slot kan een verzoeker die om een onderzoek heeft verzocht op grond van artikel 9:18 Awb een schriftelijk verzoek indienen bij de Nationale ombudsman om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop het Huis zich jegens hem/haar of een ander heeft gedragen. Dit betreft echter geen feitelijke herbeoordeling van het verzoek om onderzoek. Het is de onderzoekers niet bekend in hoeveel gevallen een verzoeker een klacht heeft ingediend bij de Nationale ombudsman over een niet-ontvankelijk verklaard verzoek, maar in principe zal het zo zijn dat als een verzoeker een klacht indient bij de Nationale ombudsman deze verzoeker zal worden gevraagd eerst een klacht in te dienen bij het Huis. Uitgaande van de klachten uit 2019 zou dit dus maximaal twee zaken kunnen betreffen (want het Huis heeft in 2019 twee klachten ontvangen over het niet-ontvankelijk verklaren van een verzoek). Het Huis geeft in ieder geval aan dat zij niet eerder door de Nationale ombudsman is benaderd om nadere inlichtingen in te winnen in verband met een zodanige klacht.

3.7 Voor- en nadelen

Het laten uitvoeren van een externe herbeoordeling kan zowel voordelen als nadelen hebben. De volgende voordelen van een externe herbeoordeling zijn naar voren gekomen:

- Wanneer een externe beoordeling leidt tot een andere conclusie, dan kan dit in het belang van de verzoeker en in het maatschappelijk belang zijn.
- Het Huis kan leren van de wijze van beoordeling van de externe beoordelaars voor het behandelen van toekomstige verzoeken, juist wanneer een beoordeling leidt tot een andere uitkomst.
- Wanneer een externe beoordeling leidt tot dezelfde conclusie, kan dit richting de (over de behandeling ontevreden) verzoekers een bevestiging zijn van de juistheid van de eerder genomen beslissing. Het externe, bevestigende oordeel kan de verzoeker mogelijk helpen om deze zaak achter zich te laten.
- Een externe herbeoordeling kan bijdragen aan het maken van schoon schip ten aanzien van de beginjaren van het Huis (na de oprichting in 2016).
- Een externe herbeoordeling kan, in het geval er weinig licht is tussen beoordeling door het Huis en herbeoordeling door externe deskundigen, bijdragen aan de gezaghebbendheid van het Huis.

De volgende nadelen van een externe herbeoordeling naar voren gekomen:

- De werkgever (maar ook de verzoeker) wordt geconfronteerd met rechtsonzekerheid. Zaken zijn mogelijk al ‘afgehandeld’ door werknemer en werkgever op grond van het eerdere oordeel van het Huis om geen onderzoek in te stellen.
- Het herbeoordelen doet wederom een beroep op de mentale belasting van werkgever en met name werknemer en in sommige gevallen is er sprake van sterke emoties die leiden tot een grote mentale belasting van betrokkenen.
- Het opnieuw beoordelen van zaken leidt tot een tijdsinvestering en kosten. Een risico kan zijn dat dit ten koste gaat van het snel behandelen van actuele, nieuwe dossiers.
- Een nadeel van een algemene herbeoordeling van álle verzoeken is dat het een relatief grof instrument is, terwijl er reeds een praktisch alternatief beschikbaar is dat door verzoekers ook al reeds wordt gebruikt en ook in enkele gevallen heeft geleid tot het alsnog instellen van een onderzoek op grond van nieuwe feiten die de verzoeker ten behoeve van een herbeoordeling heeft ingebracht. Immers, de afgelopen jaren hebben acht verzoekers met niet-ontvankelijk verklaarde verzoeken gevraagd om een ‘herbeoordeling’ van hun verzoek met verwijzing naar nieuwe feiten of omstandigheden en in drie gevallen heeft het Huis het verzoek alsnog in behandeling genomen op grond van de nieuwe feiten en/of omstandigheden.

- Een externe herbeoordeling kan negatief uitpakken voor de gezaghebbendheid van het Huis, in het geval dat de herbeoordeling leidt tot een andere uitkomst. Ook de beslissing tot uitvoeren van een externe herbeoordeling zelf kan de twijfel voeden aan de autoriteit en deskundigheid van het Huis.

Een praktische en denkbare constructie in het geval wordt gekozen voor herbeoordeling, is het vormgeven van deze externe beoordeling in de vorm van een advies aan het bestuur van het Huis. Er bestaat in dat geval nog wel een juridisch knelpunt omdat een externe herbeoordeling of heropening van de zaak momenteel geen juridische basis kent. Het Huis zou een juridische bevoegdheid moeten hebben om opnieuw een (ander) besluit te nemen (dat de werkgever kan benadelen, die eerder ervan uit is gegaan dat er geen onderzoek zou worden uitgevoerd).

3.8 Conclusie

In het aanvullende onderzoek hebben we geïnventariseerd wat de voor- en nadelen zijn van een eventueel extern oordeel over reeds afgehandelde verzoeken door het Huis en bekeken hoe een eventueel extern oordeel vorm zou kunnen krijgen.

Als eerste hebben we gekeken naar de hoeveelheid zaken waar het om zou gaan. Het gaat om in totaal 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.

Vervolgens hebben we een grove schatting gemaakt van de tijdsinvestering die gepaard zal gaan met het herbeoordelen van de verzoeken, zowel de tijdsinvestering door (medewerkers van) het Huis als de tijdinvestering door de externe deskundigen. In die grove schatting komen we uit op een benodigde tijdsinzet van in totaal 289 dagen (waarvan 140 dagen voor het Huis en 149 dagen voor de externe deskundigen).

Daarna hebben we de vraag gesteld hoe groot de kans is dat een externe deskundige tot het oordeel komt dat er wél een onderzoek zou moeten worden ingesteld, terwijl het Huis eerder heeft besloten van niet. Het is niet eenvoudig om die kans in te schatten, zonder de verzoeken aan een inhoudelijke blik te onderwerpen. In algemene zin is op te merken dat het niet is uit te sluiten dat een externe deskundige tot een ander oordeel komt omdat bijvoorbeeld de vraag of er sprake is van een ‘maatschappelijk belang’ weging vergt en de ene persoon tot een andere afweging zou kunnen komen dan de andere persoon. De belangrijkste vraag is 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. Om daar een beeld van te krijgen hebben we de externe deskundigen die door het Huis zijn ingeschakeld om verzoeken te beoordelen (wat iets anders is dan herbeoordelen) gevraagd naar hun inschatting hierover, aangezien zij inhoudelijke expertise hebben op dit vlak, onafhankelijk van het Huis zijn en de materie van het Huis zeer goed kennen. Daaruit komt het beeld naar voren dat er geen concrete aanleiding is te veronderstellen dat een externe beoordeling zal leiden tot een andere beoordeling. De externe deskundigen zagen in de zaken die zij hebben onderzocht dat de knelpunten rondom het uitvoeren van onderzoeken met name procedureel van aard waren. Er is niet aangetroffen dat inhoudelijk ‘verkeerd werd geoordeeld’. In enkele gevallen oordeelden de deskundigen dat het Huis eerder een te lage dan een te hoge lat hanteerde om verzoeken om onderzoeken ontvankelijk te verklaren.

Een praktische en denkbare constructie in het geval wordt gekozen voor herbeoordeling, is het vormgeven van deze externe beoordeling in de vorm van een advies aan het bestuur van het Huis. Er bestaat in dat geval nog wel een juridisch knelpunt omdat een externe herbeoordeling of heropening van de zaak momenteel geen juridische basis kent.

In de paragraaf hiervoor is een aantal voordelen en een aantal nadelen van het laten uitvoeren van een externe herbeoordeling opgesomd. Het wegen van deze voor- en nadelen is niet aan ons als onderzoeksbureau, maar wel geven we tot slot nog drie opmerkingen mee ten behoeve van een zorgvuldige weging van de voor- en nadelen:

- Het is niet onlogisch dat de vraag naar het herbeoordelen van eerdere verzoeken wordt gesteld, gegeven de moeizame start van het Huis en de zorg die daarachter schuil gaat: heeft het Huis destijds wel goed geoordeeld? Tegelijkertijd: twee externe deskundigen die recent nog zaken van het Huis onafhankelijk hebben beoordeeld hebben niet aangetroffen dat inhoudelijk 'verkeerd werd geoordeeld' en hebben in enkele gevallen geoordeeld dat het Huis eerder een te lage dan een te hoge lat hanteerde om verzoeken om onderzoeken ontvankelijk te verklaren.
- De afgelopen jaren hebben acht verzoekers met niet-ontvankelijk verklaarde verzoeken gevraagd om een 'herbeoordeling' van hun verzoek met verwijzing naar nieuwe feiten of omstandigheden. In drie gevallen heeft het Huis het verzoek alsnog in behandeling genomen. Dit laat zien dat, als er nieuwe informatie is, er een nieuwe afweging kan worden gemaakt en dat dit in de praktijk ook gebeurd is.
- Het is niet zo dat hier het adagium 'baat het niet, dan schaadt het niet' van toepassing is op het laten herbeoordelen van de eerder ingediende verzoeken. Het herbeoordelen geeft opnieuw onzekerheid aan partijen gedurende een periode, terwijl in het verleden met het besluit door het Huis reeds zekerheid over de uitkomst was gegeven. Bovendien kan hoop en verwachting ontstaan in dossiers waar deze hoop en verwachting mogelijk niet gerechtvaardigd is.

4. Grensoverschrijdende zaken

4.1 Inleiding

We hebben aanvullend onderzocht in hoeverre grensoverschrijdende zaken onderdeel uitmaken van de casuïstiek waar het Huis mee te maken krijgt en hoe het Huis op dit moment met deze zaken omgaat en kan omgaan (en of er specifieke belemmeringen zijn in de aanpak van grensoverschrijdende zaken).

4.2 Grensoverschrijdende zaken bij het Huis

Het Huis geeft aan dat zich soms zaken voordoen die zich in het buitenland afspelen. Tot op heden zijn twee zaken aan de afdeling onderzoek voorgelegd die een grensoverschrijdend karakter hadden en betrekking hadden op een Nederlandse werkgever-werknemer-relatie. Het ging in de ene casus om een Nederlander die werd uitgezonden en in Nederland een klacht indiende. In de andere casus ging het om een medewerker die in het buitenland werkte en bij het Nederlands moederbedrijf een klacht heeft ingediend. Dit heeft geleid tot uitsluitend bejegeningsonderzoek. Een misstandonderzoek was ook niet gevraagd. Bij de afdeling Onderzoek zijn verder geen zaken bekend waarvan de misstand in het buitenland speelde en die aan het Huis zijn voorgelegd. Dit kan voor de afdeling advies anders zijn, geeft het Huis aan.

Het Huis merkt verder op dat de huidige Wet het Huis geen bevoegdheden geeft over de grens en dat misstanden (die daar ook als zodanig worden aangemerkt) volgens het daar geldende recht moeten worden afgehandeld. De wet is dus volgens het Huis niet van toepassing in het buitenland.

Zoals ook eerder is gebeurd (zie het gepubliceerde rapport “Klokkenluiders thuis doordat zij een mogelijke misstand aan de kaak stelden”) kan naar de bejegening door een Nederlandse werkgever ten aanzien van vermoede misstand die zich in het buitenland afspeelt wel onderzoek door het Huis worden gedaan. Er moet dan wel een verantwoordelijkheid ten aanzien van de melder bij de Nederlandse werkgever liggen. Ook zal het Huis in dit soort gevallen de vraag stellen in hoeverre een onderzoek uitvoerbaar is, nu het Huis in het buitenland geen bevoegdheden heeft.

Grensoverschrijdende zaken worden overigens in de praktijk veelal onderzocht door het (buitenlandse) OM of door (buitenlandse) inspecties/markttoezichthouders (net als dat ook in Nederland inspecties/markttoezichthouders onderzoek doen naar misstanden die niet bij het Huis terecht komen).

Het ligt in de lijn der verwachting dat grensoverschrijdende zaken zich in de toekomst 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.

In de EU-klokkenluidersrichtlijn wordt in de overwegingen toegelicht dat ontoereikende bescherming bij meldingen van inbreuken met een grensoverschrijdende dimensie in een lidstaat niet alleen negatieve gevolgen heeft voor de handhaving in de betreffende lidstaat, maar ook voor andere lidstaten en voor de Unie. Dit geldt met name voor inbreuken op Unierecht die het algemeen belang ernstig kunnen schaden. Om die reden dienen er volgens de richtlijn binnen de Unie gemeenschappelijke minimumnormen te gelden, waarmee klokkenluiders doeltreffend worden beschermd op die gebieden en met name waar behoefte is aan een

krachtiger handhaving en waar meldingen van klokkenluiders een aanzienlijke positieve invloed hebben op de handhaving.[7]

De bescherming van klokkenluiders in Europa die in een werkgerelateerde context onder de richtlijn vallende inbreuken op het Unierecht melden, wordt verhoogd en geüniformeerd. De verwachting is dat dit de samenwerking tussen nationale autoriteiten in geval van inbreuken met een grensoverschrijdend karakter na invoering van de richtlijn vergemakkelijkt. Immers de bereidheid om inbreuken op het Unierecht te melden neemt met de geüniformeerde bescherming in heel Europa toe en de daarop van toepassing zijnde regels met betrekking tot meldingen, de omgang met vertrouwelijke gegevens en ten aanzien van interne en externe meldkanalen zijn geüniformeerd. De handhaving van Unierecht wordt daarmee versterkt.

De richtlijn (overweging 72) noemt een aantal voorbeelden van beleidsgebieden waarbij nationale autoriteiten gebruik maken van samenwerkingsregelingen om informatie uit te wisselen en vervolgactiviteiten te verrichten in verband met inbreuken op Unieregels met een grensoverschrijdende dimensie.[8] De autoriteiten van de lidstaten moeten deze bestaande samenwerkingsregelingen - als dit van toepassing is - benutten om zo hun verplichting op te volgen inzake de meldingen van inbreuken die onder deze richtlijn vallen. Daarnaast kunnen de autoriteiten van de lidstaten in gevallen van inbreuken met een grensoverschrijdende dimensie op gebieden zonder samenwerkingsregelingen ook samenwerken buiten de bestaande samenwerkingsregelingen.

De richtlijn kent ook een evaluatiebepaling (artikel 27). Op grond van deze bepaling dienen lidstaten de Europese Commissie alle relevante informatie te verstrekken met betrekking tot de uitvoering en toepassing van de richtlijn. Uiterlijk op 17 december 2023 dient de Commissie op basis van de verstrekte informatie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de uitvoering en toepassing van deze richtlijn. In dit verslag wordt ook geëvalueerd hoe de lidstaten de bestaande samenwerkingsmechanismen hebben gebruikt in het kader van hun verplichtingen tot opvolging van meldingen van binnen het toepassingsgebied van de in deze richtlijn vallende inbreuken, en meer in het algemeen hoe zij samenwerken bij inbreuken met een grensoverschrijdende dimensie (artikel 27, derde lid).

4.3 Grensoverschrijdende samenwerking

In 2019 heeft het Huis voor klokkenluiders de oprichting van een Europees netwerk geïnitieerd. Dit is het *Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities* (NEIWA) en kent inmiddels 24 deelnemende autoriteiten uit 20 verschillende lidstaten van de Europese Unie. De deelnemers aan het netwerk zijn bevoegde autoriteiten die meldingen over inbreuken op Unierecht (en/of andere 'misstanden') kunnen ontvangen, zoals bedoeld in Richtlijn 2019/1937. Aangezien het sterk afhankelijk is van de institutionele, politieke en culturele omstandigheden in een lidstaat op welke manier hier (tot nu toe) in is voorzien, verschillen de deelnemende autoriteiten onderling sterk. Er doen bijvoorbeeld onafhankelijke organisaties mee die, zoals het Huis, een specifieke taakstelling hebben op het terrein van integriteit en klokkenluiden, maar ook Openbaar Aanklagers, Anti-corruptie autoriteiten, (afdelingen van) ministeries en Ombudsmannen.

[7] Overwegingen 2 tot en met 5 van de EU-klokkenluidersrichtlijn.
[8] Het gaat dan bijvoorbeeld om het systeem voor administratieve bijstand en samenwerking dat is opgezet door Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1918 van de Commissie, in gevallen van grensoverschrijdende inbreuken van de Uniewetgeving inzake de agrovoedingsketen, en het netwerk voedselfraude in het kader van Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, het systeem voor snelle uitwisseling van informatie over gevaarlijke non-foodproducten dat is opgezet door Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad, het Netwerk voor samenwerking inzake consumentenbescherming in het kader van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad, het Forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance dat is opgezet door het Besluit van de Commissie van 18 januari 2018, het Europees mededingingsnetwerk dat is opgezet krachtens Verordening (EG) nr. 1/2003, en de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen in het kader van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad.

NEIWA is opgericht op 24 mei 2019, tijdens de oprichtingsbijeenkomst in Den Haag, waar toen overigens nog maar zeven autoriteiten vertegenwoordigd waren. Sindsdien is NEIWA nog twee keer bijeengekomen, op 2 december 2019 in Parijs en op 26 juni 2020, vanwege de Corona-crisis op digitale wijze, maar georganiseerd door de Italiaanse deelnemende organisatie (ANAC). Een volgende (digitale) bijeenkomst is gepland op 7 oktober 2020 en in december 2020 staat ook al een bijeenkomst in Brussel gepland.

De onderwerpen waar NEIWA zich op dit moment mee bezig houdt zijn gerelateerd aan de implementatie van de Richtlijn 2019/1937. Deze richtlijn moet voor eind 2021 in alle lidstaten van de EU zijn geïmplementeerd en alle deelnemende organisaties van NEIWA zullen hier dus mee te maken krijgen. De deelnemers van NEIWA hebben daarom eind 2019 gezamenlijk een beoordeling gemaakt van de voor hen meest relevante onderwerpen en zijn vervolgens in werkgroepen met de belangrijkste vijf onderwerpen aan de slag gegaan. Tijdens de laatste (digitale) bijeenkomst is een verklaring aangenomen, waarin de uitkomsten van het werk over deze onderwerpen zijn neergelegd. Deze onderwerpen zijn: Bevoegde autoriteiten; Sancties; Ondersteuningsmaatregelen (voor melders); Aansprakelijkheid; en Doorsturen van meldingen tussen autoriteiten.

Thans is NEIWA, ter voorbereiding op de volgende vergaderingen, bezig om één van de voornoemde onderwerpen nader uit te diepen en is gestart met het oppakken van andere onderwerpen, zodat naar het NEIWA hoopt in december overeenstemming kan worden bereikt en een nieuwe verklaring kan worden uitgebracht. De verklaringen van de drie reeds gehouden bijeenkomsten zijn beschikbaar op de website van het Huis voor klokkenluiders.

Er zijn geen formele protocollen of werkafspraken tussen de deelnemende autoriteiten beschikbaar over hoe te handelen in grensoverschrijdende zaken (zoals die er bijvoorbeeld wel zijn tussen sommige markttoezichthouders in Europa, die afspraken hebben gemaakt over de informatie-uitwisseling en bijstand richting elkaar). Dit zou wellicht van toegevoegde waarde kunnen zijn.

Op strafrechtelijk gebied is er een uigtgebreid netwerk, dat het Nederlandse OM heeft met de opsporingsinstanties over de grens, en hebben Europol/Eurojust en Interpol een uitgebreid netwerk.

4.4 Conclusie

De bejegening door een Nederlandse werkgever ten aanzien van vermoede misstand die zich in het buitenland afspeelt kan door het Huis worden onderzocht, waarbij er dan wel een verantwoordelijkheid ten aanzien van de melder bij de Nederlandse werkgever moet liggen. Het Huis geeft aan dat zich soms zaken voordoen die zich in het buitenland afspelen. Tot op heden zijn twee zaken aan de afdeling onderzoek voorgelegd die een landsgrensoverschrijdend karakter hadden en betrekking hadden op een Nederlandse werkgever-werknemer-relatie. Dit heeft geleid tot uitsluitend bejegeningsonderzoek.

Misstanden in het buitenland (die daar ook als zodanig worden aangemerkt) zullen volgens het daar geldende recht moeten worden afgehandeld. De wet is dus volgens het Huis niet van toepassing in het buitenland.

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd (met onder meer het Huis en het OM) zijn geen knelpunten naar voren gekomen rondom grensoverschrijdende klokkenluiderszaken. Gesprekspartners hebben vertrouwen geuit in de samenwerkingen die reeds bestaan. Dat neemt 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.

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK GROEP