

Advies voor een herstart van het
Huis voor klokkenluiders: advies,
onafhankelijk onderzoek en
preventie

Maarten Ruys
14 december 2017

Inhoud

Vooraf	2
1. Doelstelling van de wet en wetsgeschiedenis	3
1.1 Doelstelling van de wet	3
1.2 Wetsgeschiedenis	4
2. Context	6
2.1 Lang wetgevingstraject met verschillende opvattingen	6
2.2 Verkennen en kwartiermaken: krappe voorbereidingstijd	6
2.3 Integratie bestaande organisaties in Huis voor klokkenluiders: ‘Fusiepijn’	7
2.4. Werkdruk startende organisatie	7
3. Resultaten	8
3.1 Afdeling Advies	8
3.2 Afdeling Onderzoek	8
3.3 Afdeling Kennis & Preventie	9
3.4 Staf	9
4. Observaties	11
5. Conclusies	15
6. Aanbevelingen	17
Bijlage I: Formulering profiel van en taakopdracht aan de externe expert	21
Bijlage II: Thema’s die aan bod zijn gekomen bij de wetsbehandeling	22
Bijlage III: Voorgestelde werkwijze op hoofdlijnen bij verzoek tot onderzoek	25
Bijlage IV: Onderzoeks- en adviestaak Nationale ombudsman	27

Vooraf

Een melder van een (vermeende) misstand is zich veelal niet bewust wat hem/haar daarna te wachten kan staan. Zo kan je opeens klokkenluider 'zijn' met ingrijpende gevolgen op het werk en thuis. De klokkenluider staat vaak tegenover een werkgever die meer middelen tot zijn beschikking heeft. Tegelijk is het belang van klokkenluiders voor onze samenleving groot: misstanden worden bekend en herhaling kan zo worden voorkomen. Daarom verdient een klokkenluider ondersteuning en is hij/zij gebaat bij goed advies en begeleiding en bij de mogelijkheid tot onafhankelijk onderzoek. De Wet Huis voor klokkenluiders (Staatsblad jaargang 2016, nr. 196) voorziet hierin.

Binnen het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis) is onvoldoende duidelijk waar het Huis voor staat en vooral hoe dit verder moet worden ingevuld. Dit heeft zijn weerslag op de onderlinge relaties binnen het Huis en de wijze waarop wordt gewerkt. De onduidelijkheid komt het meest tot uitdrukking bij het beoordelen van de ontvankelijkheid van een verzoek tot het doen van onderzoek. Het bestuur van het Huis heeft mij gevraagd aan te geven hoe het Huis beter kan worden toegerust en ingericht. Hierbij is mij gevraagd te komen met een samenhangend advies voor de inrichting van het Huis, de bestuurlijke structuur en de daarvoor benodigde competenties.¹

In de maanden oktober en november heb ik vele gesprekken gevoerd met onder andere de bestuursleden en medewerkers van het Huis, Kamerleden, wetenschappers die gespecialiseerd zijn in klokkenluiden, vertegenwoordigers en (oud-)bestuurders van FNV, VNO-NCW, de Expertgroep Klokkenluiders, de Nationale ombudsman en de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Daarnaast heb ik gebruik kunnen maken van de uitkomsten van het onderzoek van The Human Effect over het Huis². De opstellers hebben hun inzichten ruimhartig met mij gedeeld; dat heeft mede bijgedragen aan mijn inzicht in het huidige functioneren van het Huis.

Vanuit het Huis zijn bestuursleden en medewerkers behulpzaam geweest bij het aanreiken van informatie. Ik ben allen zeer erkentelijk voor hun medewerking.

Een eerder concept heb ik voorgelegd aan een aantal direct betrokkenen en aan bestuurders van verwante organisaties. Ik heb dankbaar gebruik gemaakt van hun suggesties.

Mijn speciale dank is voor Joris Hoogbergen (secretaris) en Nancy Ressang (ondersteuning).

Na een korte beschrijving van de Doelstelling van de wet en de Context waarin het Huis is gestart, volgen in hoofdstuk 3 de Resultaten tot nu toe. In hoofdstuk 4 volgen dan mijn Observaties. Hoofdstukken 5 en 6 bevatten de Conclusies en Aanbevelingen.

¹ Zie opdrachtformulering in bijlage I.

² The Human Effect (2017), *Beelden, analyse en advies naar aanleiding van persoonlijke gesprekken bij het Huis voor klokkenluiders*, d.d. 21 juni 2017. Dit rapport is in opdracht van het bestuur en de directeur van het Huis opgesteld.

1. Doelstelling van de wet en wetsgeschiedenis

1.1 Doelstelling van de wet

Volgens de memorie van toelichting heeft het wetsvoorstel Huis voor klokkenluiders een dubbele doelstelling: "de rechtsbescherming van klokkenluiders en het bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden."³ Daarbij is aangegeven dat potentiële klokkenluiders soms afzien van het melden van een misstand uit vrees voor ingrijpende nadelige gevolgen voor hun persoonlijke situatie.

De rechtsbescherming is, via de Wet Huis voor klokkenluiders, vastgelegd in arbeidsrechtelijke regelgeving. Het Huis heeft tot taak de klokkenluiders te adviseren en te ondersteunen in het traject van het melden van een misstand en onafhankelijk onderzoek te doen naar misstanden.

Belang van advies en (psychosociale) ondersteuning voor klokkenluiders

Bij het Huis moet de klokkenluider terecht kunnen voor advies en ondersteuning. Klokkenluiders realiseren zich veelal pas later dat zij klokkenluider 'zijn'.⁴ Het luiden van de klok leidt vaak tot een combinatie van fysieke en psychische klachten en problemen, die mede samenhangen met veel stress op alle levensgebieden.⁵ Een aantal van die problemen benoemt de heer De Wijs⁶. Psychosociale ondersteuning kan bijdragen om lichamelijke en psychische schade te beperken en waar mogelijk te voorkomen. De indieners wilden dat de wet gaat bijdragen aan een goede (psychologische en sociale) begeleiding.

Belang van Onderzoek naar bejegening en misstanden

Klokkenluiders verliezen veelal in de loop van de tijd, door het proces waarin zij terechtkomen, het vertrouwen in instanties. Ook daarom is het voor het Huis voor klokkenluiders van belang dat het Huis vertrouwd wordt en bescherming kan bieden. Goed en onafhankelijk onderzoek helpt daarbij.⁷ De initiatiefnemers hebben tijdens de behandeling van het wetsvoorstel gewezen op het belang van onderzoek om inzicht te krijgen in een maatschappelijke misstand. De heer Van Raak⁸ zei daarover tijdens de Eerste Kamerbehandeling van 9 februari 2016: "Het doel van

³ Memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de afdeling advisering van de Raad van State, Kamerstukken II, 2014/2015, 34 105, nr. 7, pagina 5.

⁴ In gesprekken is duidelijk geworden dat klokkenluiders zich veelal pas laat realiseren dat zij klokkenluider zijn en dat zij hier niet voor kiezen.

⁵ Zo gaf de heer Van der Velden, hoogleraar victimologie aan Tilburg University, in zijn gesprek met mij aan dat bekend is over klokkenluiden dat het veel stress geeft op alle levensgebieden en gepaard gaat met chronische psychische en lichamelijke klachten.

⁶ De heer De Wijs voorziet als sociaal psycholoog op verzoek van het Huis in psychosociale ondersteuning. Als problemen en klachten benoemt hij: problemen op het werk, financiële en sociale problemen en isolatie, psychische en lichamelijke klachten en een groter risico op gebruik van middelen als drank, drugs en medicijnen, in: De Wijs, Ton (15 april 2017). *Psychosociale zorg Huis voor de klokkenluiders*, versie 0.2.

⁷ Heel pregnant kwam dit aan de orde in mijn gesprek met de heer Van Vollenhoven.

⁸ De heer Van Raak is Tweede Kamerlid namens de SP en één van de initiatiefnemers van het wetsvoorstel. Hij spreekt hier namens de initiatiefnemers.

het Huis is onderzoek doen naar een misstand en vragen hoe we die opgelost krijgen. Er kan natuurlijk ook altijd bejegeningsonderzoek plaatsvinden.”

Belang van Voorlichting en Preventie

Hoewel dit niet in een apart wetsartikel is opgenomen zagen de initiatiefnemers uitdrukkelijk een belangrijke rol voor het Huis op het terrein van voorlichting en preventie. Artikel 3a van de wet spreekt in dit verband over “het geven van algemene voorlichting over het omgaan met een vermoeden van een misstand” en “het formuleren van algemene aanbevelingen over het omgaan met een vermoeden van een misstand”. In de memorie van toelichting hebben de initiatiefnemers dat als volgt opgeschreven: “Het Huis voor klokkenluiders is verantwoordelijk voor voorlichting in algemene zin over het melden van misstanden.”

1.2 Wetsgeschiedenis

De Wet Huis voor klokkenluiders is tot stand gekomen op basis van een initiatiefwetsvoorstel. De indieners hadden voor ogen de bescherming van klokkenluiders te verbeteren. Zij waren teleurgesteld in de activiteiten die het kabinet tot dan had ondernomen op aangenomen moties om de bescherming van klokkenluiders beter te regelen. In 2007 had de Kamer een motie⁹ van Kamerlid Van Raak aangenomen die opriep tot het opzetten van een fonds voor klokkenluiders. Deze motie is nooit uitgevoerd. In diezelfde periode zijn nog twee relevante moties aangenomen, namelijk om de positie van klokkenluiders in het arbeidsrecht te versterken en het verzoek tot het oprichten van één herkenbaar meldpunt klokkenluiders voor de publieke en de private sector. In het initiatiefwetsvoorstel dat op 14 mei 2012 naar de voorzitter van de Tweede Kamer is gestuurd, wordt dit geregeld. De Wet Huis voor klokkenluiders is op 1 maart 2016 aangenomen en op 1 juli 2016 in werking getreden. Het ging hier om een novelle ten opzichte van het eerdere wetsvoorstel.

De tijdlijn van het wetsvoorstel ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- 14 mei 2012: indiening wetsvoorstel
- 9 november 2012: advies van de Raad van State
- 18 december 2012: gewijzigd wetsvoorstel ingediend door indieners¹⁰
- 11 december 2013: aanvaarding eerste wetsvoorstel in Tweede Kamer
- 20 mei 2014: behandeling in Eerste Kamer. Na deze behandeling wordt het wetsvoorstel aangehouden en werken de indieners samen met het ministerie van BZK aan een novelle.
- 11 december 2014: indiening novelle
- 30 januari 2015: advies Raad van State bij de novelle
- 9 april 2015: aangepaste novelle ingediend¹¹

⁹ Kamerstukken II, 2007/2008, 31 200 VII, nr. 29.

¹⁰ Na advies van de Raad van State hebben de indieners de verplichting toegevoegd voor organisaties met meer dan 50 werknemers om een procedure vast te stellen voor de behandeling van interne meldingen, opgenomen dat het Huis geen onderzoek doet als een strafrechtelijk onderzoek is gestart, de vertrouwelijkheid van vooronderzoek geregeld en de memorie van toelichting op een aantal punten verduidelijkt. Kamerstukken II, 2012/2013, 33 258, nr. 5.

- 2 juli 2015: aanvaarding wetsvoorstel in Tweede Kamer
- 9 februari en 1 maart 2016: behandeling novelle in Eerste Kamer
- 1 maart 2016: aanvaarding wetsvoorstel in Eerste Kamer
- 22 april 2016: publicatie Wet Huis voor klokkenluiders in Staatsblad
- 1 juli 2016: start Huis voor klokkenluiders

In bijlage II is een overzicht opgenomen van de belangrijkste thema's bij de behandeling van het wetsvoorstel en de novelle.

Inrichting van het Huis

Artikel 3b van de wet regelt dat het bestuur van het Huis bestaat uit een voorzitter en ten hoogste vier leden, waarbij de leden worden benoemd bij de afdeling Advies of de afdeling Onderzoek. De medewerkers van de werkorganisatie worden benoemd en ontslagen door de voorzitter. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is vastgesteld dat de inrichting van het Huis een zaak is waar de indieners en het parlement zich niet mee willen (en moeten) bemoeien. Artikel 3h regelt dan ook dat het Huis een bestuursreglement opstelt dat door de minister van BZK goedgekeurd wordt. Van Raak zei daarover bij de behandeling in de Eerste Kamer na een vraag over de rol van de voorzitter van het Huis: "Dergelijke zaken worden hier in het debat gewisseld, maar worden uiteindelijk vastgelegd in een bestuursreglement, waarin de minister een rol speelt, en in een adviesprotocol en een onderzoeksprotocol. Dan zitten we eigenlijk al in de fase van inrichting van het Huis. Wij hebben er nadrukkelijk niet voor gekozen om de precieze inrichting van het Huis bij wet te regelen."

¹¹ Naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben de initiatiefnemers:

- de bevoegdheden van de minister bij taakverwaarlozing beperkt tot het financieel beheer en de administratieve organisatie,
- de inlichtingenplicht van het Huis beperkt tot een financiële en administratieve inlichtingenplicht,
- de passage 'onderzoek uit eigen beweging' uit de wet geschrapt (wel kan het Huis onderzoek doen naar aanleiding van meerdere signalen of onderkende patronen),
- het ontvankelijkheidsoordeel bij de afdeling onderzoek belegd,
- de scheiding tussen advies en onderzoek minder radicaal doorgevoerd voor zover het gaat om administratief personeel,
- de memorie van toelichting aangepast ter verduidelijking van de inhoud en reikwijdte van de adviestaak en de positie van de voorzitter. Voorts is aangegeven dat informatie die niet valt onder de reikwijdte van de Wob ook niet wordt opgenomen in een rapport van het Huis. Verder is opgenomen dat de initiatiefnemers het wenselijk achten dat gebruik gemaakt wordt van de aanwezige kennis bij de Expertgroep Klokkenluiders, het Adviespunt Klokkenluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid. Kamerstukken II 2014/2015, 34 105, nr. 5.

2. Context

Een beoordeling van de huidige situatie in het Huis kan niet zonder het schetsen van de context waarbinnen het Huis sinds de oprichting heeft moeten functioneren.

2.1 Lang wetgevingstraject met verschillende opvattingen

In hoofdstuk 1 is stilgestaan bij de totstandkoming van de wet. Dit is een langdurig traject geweest waarin ook verschillende opvattingen en accenten over wat het Huis zou moeten zijn, aan bod zijn gekomen. De uiteindelijke wet draagt de sporen van de tijdens de behandeling overeengekomen aanpassingen: het was voor het bestuur een ingewikkelde opgave om al deze aanpassingen en de daarbij gegeven toelichtingen te verbinden in een werkbare organisatie.

2.2 Verkennen en kwartiermaken: krappe voorbereidingstijd

In oktober 2015 kreeg een verkenner de opdracht om vast te stellen welke zaken geregeld zouden moeten worden om te komen tot een snelle oprichting van het Huis voor klokkenluiders. Het proces tot oprichting is pas echt gestart nadat de wet was aangenomen. Vanaf dat moment veranderde de status van verkenner in kwartiermaker. Het oprichten van het Huis moest in een periode van vier maanden gebeuren¹². In deze korte periode moesten veel zaken worden geregeld:

- Financiering van het Huis (niet voorzien in de BZK-begroting van 2016): de oorspronkelijke raming kwam uit op € 5 miljoen, dat is later naar € 3 miljoen bijgesteld.
- Adequate huisvesting en overige bedrijfsvoeringszaken.
- Benoeming van een voorzitter van het bestuur, vier bestuursleden en een directeur.
- Plaatsing van personeel.



Figuur 1: tijdslijn oprichting Huis voor klokkenluiders

¹² Eén van de redenen was dat het tijdelijk besluit op grond waarvan het Adviespunt Klokkenluiders was opgericht, verliep op 1 juli 2016.

2.3 Integratie bestaande organisaties in Huis voor klokkenluiders: 'Fusiepijn'

Al tijdens de behandeling van het wetsvoorstel was duidelijk dat het Huis de taken zou overnemen van het Adviespunt Klokkenluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO).

Het voornemen tot het besluit om het Bureau Integriteitbevordering Openbare Sector (BIOS) ook op te nemen in het Huis is in februari 2016 genomen door de minister van BZK, mede op advies van de verkenner. De indieners van het wetsvoorstel hebben de beslissing daarover bij de minister neergelegd. Voor de minister waren er twee overwegingen om de taken en medewerkers van het BIOS in het Huis onder te brengen:

- Preventie en kennis over integriteit verbinden aan het Huis voor klokkenluiders.
- Oplossen van het budgettaire probleem (op de BZK-begroting stonden structurele middelen voor het BIOS).

Op verzoek van het ministerie van BZK heeft de verkenner/kwartiermaker ervoor gekozen de meeste medewerkers van de drie organisaties over te laten gaan naar het nieuwe Huis. Voor veel medewerkers van de drie organisaties was het onderbrengen van hun taken in het Huis geen vanzelfsprekendheid, of sterker: zij zagen een overgang van hun werk en henzelf in sommige gevallen 'helemaal niet zitten'. Ook dit was bij de start een grote opgave voor het bestuur en de directeur.

2.4. Werkdruk startende organisatie

Bij de start van het Huis was er sprake van acute werkdruk. De zaken uit de overgaande organisaties (Adviespunt Klokkenluiders en OIO) werden meegenomen het Huis in. Daar bovenop kwam een aantal nieuwe meldingen. Uit het jaarverslag over 2016 blijkt dat in dat jaar 532 mensen contact hebben gezocht met de afdeling Advies; dit was twee keer zoveel als vooraf werd verwacht. 70 hiervan zijn aangemeld als klokkenluiderszaak.

3. Resultaten

Aan de medewerkers van de verschillende afdelingen is gevraagd aan te geven wat de bereikte resultaten sinds de start van het Huis zijn. In dit hoofdstuk is, naast relevante gegevens uit het jaarverslag, hun inbreng kort samengevat.

3.1 Afdeling Advies

Sinds 1 juli 2016 heeft de afdeling Advies 965 adviesverzoeken behandeld of nog in behandeling. Deze kunnen als volgt worden onderverdeeld:

- a. 19 zaken zijn overgenomen van het Adviespunt;
- b. in 495 zaken is direct of na nader onderzoek beoordeeld dat geen sprake is van een klokkenluiderszaak;
- c. in 338 zaken is voor de beoordeling nadere informatie nodig;
- d. in 113 zaken is beoordeeld dat sprake is van een klokkenluiderszaak.

Onder de 132 (113 plus 19) klokkenluiderszaken bevinden zich 34 intensieve tot zeer intensieve advies- en ondersteuningstrajecten. Hier hebben de adviseurs (in bepaalde perioden) wekelijks of meerdere keren per week contact met de klokkenluider. De afdeling heeft voor 13 klokkenluiders gezorgd dat er psychosociale ondersteuning beschikbaar was.¹³

3.2 Afdeling Onderzoek

Sinds 1 juli 2016 zijn er in totaal 28 verzoeken tot onderzoek binnengekomen.

- 14 van deze verzoeken hebben betrekking op bejegening;
- 6 van deze verzoeken hebben betrekking op een vermoeden van een misstand;
- 8 verzoeken hebben betrekking op bejegening en een vermoeden van een misstand.

Van deze 28 verzoeken zijn er 7 nog in behandeling en zijn er 7 ontvankelijk verklaard en thans onderwerp van onderzoek (6 hebben betrekking op bejegening, 1 op een combinatie van bejegening en misstand).

De overige 14 verzoeken zijn niet ontvankelijk verklaard. Als gronden voor het afwijzen van deze 14 gevallen worden genoemd:

- Voldoet niet aan vereisten (2 keer)
- Huis niet aan zet, maar toezichthouder (2 keer)
- Onherroepelijk vonnis (2 keer)
- Het maatschappelijk belang is niet/onvoldoende geraakt (2 keer)
- Kennelijk ongegrond (en afgedaan door de toezichthouder) (2 keer)
- Werkgeversbegrip
- Al eerder behandeld (OIO)
- Geen redelijke gronden
- Bejegening niet het gevolg van de melding

¹³ Resultaten afdeling Advies HvK tot begin november 2017.

In totaal zijn er vijf verzoeken tot heroverweging gedaan wat in één situatie heeft geleid tot ontvankelijkheid en in één situatie tot een definitieve afwijzing¹⁴. De overige drie zijn nog in behandeling.

De afdeling Onderzoek heeft sinds de oprichting van het Huis geen onderzoek met een onderzoeksrapport afgerond.¹⁵

3.3 Afdeling Kennis & Preventie

De resultaten van de afdeling K&P bestaan uit:

- a. Direct contact met werkgevers en professionals
De afgelopen periode zijn bijna 1500 vragen beantwoord, is een basispresentatie HvK ontwikkeld, zijn ruim 30 gastcolleges en presentaties verzorgd, zijn 32 netwerkbijeenkomsten bijgewoond en zijn gesprekken gevoerd met stakeholders.
- b. Publicaties
De afdeling heeft twee brochures, vijf artikelen/columns en één infographic gerealiseerd.
- c. Instrumenten
Twee instrumenten zijn in ontwikkeling: een normenkader angstcultuur en een zelfscan integriteitsmanagement.
- d. Verdiepende trajecten
Ten aanzien van een viertal onderwerpen zijn verkenningen en researchprojecten gestart: meldprocedure en integriteitsvoorzieningen (afgerond), internationaal vergelijkend perspectief (verwacht Q1 2018), invulling rol vertrouwenspersoon (verwacht Q1 2018) en rol brancheverenigingen (verwacht Q2 2018).¹⁶

3.4 Staf

Juridische vragen

Diverse juridische vragen en knelpunten zijn uitgezocht en aan het bestuur voorgelegd. Het gaat om afdelingsoverstijgende zaken en adviezen over het al dan niet overgaan tot het instellen van een onderzoek. De uitgezochte onderwerpen hebben betrekking op:

- Beslissingen van de afdeling Onderzoek in het kader van onderzoek.
- De klachtenregeling (en de toelichting daarop).
- Ontvankelijkheidsverzoek om bejegeningsonderzoek bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak over benadeling wegens melding.
- De mate van openheid van het onderzoek door de afdeling Onderzoek.
- De reikwijdte van het bejegeningsonderzoek.

Vanuit de staf worden ook alle Wob- en Wbp-verzoeken¹⁷ begeleid.

¹⁴ Het bestuur van het Huis heeft besloten tot het bieden van de mogelijkheid heroverweging te vragen van een eerder niet-ontvankelijkheidsbesluit.

¹⁵ Verantwoording afdeling Onderzoek, bijgewerkt t/m 15 oktober 2017.

¹⁶ Resultaten en activiteiten Kennis & Preventie 1 juli 2016 - 31 oktober 2017. Zowel de stafjurist als de bestuurssecretaris zijn voorjaar 2017 in dienst getreden.

¹⁷ Wob staat voor Wet openbaarheid van bestuur, Wbp staat voor Wet bescherming persoonsgegevens.

Bestuursondersteuning

De bestuurssecretaris stelt de agenda op voor de bestuursvergaderingen en doet daarvan verslag. Daarnaast heeft zij andere zaken opgepakt zoals het project psychosociale ondersteuning (met de Expertgroep), het project zaaksysteem, het project ICT-hosting, de selectielijsten archiveren, de klachtenregeling opstellen en het opstellen van een stakeholdersoverzicht plus bestuurlijke agenda.

Communicatie

De communicatiemedewerker heeft een communicatieplan gemaakt, een communicatieprotocol opgesteld, een crisisprotocol opgesteld, het Jaarverslag 2016 opgesteld, diverse persberichten geschreven, persvragen beantwoord, mediatrainingen geregeld en een nieuwsbrief opgezet.

Front-office

De front-office heeft, samen met de directeur, onder meer de hele bedrijfsvoering 'aan de praat gebracht', lopende contacten en overleggen met Facilitair Management Haaglanden (FMH) en Shared Service Center-ICT (SSC-ICT), de financiële administratie opgezet en een inkoopadministratie opgezet.¹⁸

¹⁸ Resultaten van de staf ontvangen van de directeur van het Huis, via e-mail d.d. 7 november 2017.

4. Observaties

Mede op basis van de gesprekken, notities van het Huis en genoemde rapportage van The Human Effect kom ik tot de volgende observaties.

Over de start

Het krappe tijdspad voor de start en de geconstateerde 'fusiepijn' zijn in hoofdstuk 2 al aan de orde gesteld.

Zowel het bestuur als de medewerkers van het Huis hebben niet de gelegenheid genomen en gekregen om elkaar goed te leren kennen en de verschillende achtergronden en 'gevoelens' bij de fusie te bespreken en daaraan te werken. Het Huis is 'gewoon' begonnen met de werkzaamheden. Organisaties met vergelijkbaar werkgebied zoals de Expertgroep zijn slechts beperkt betrokken bij (het nadenken over) de inrichting. Uiteraard kan dat alleen als de andere partijen daar ook aan wilden meedoen. Hierover zijn tegenstrijdige signalen ontvangen. Onvoldoende initiatief is genomen om onderlinge verbinding tussen werkgebieden en medewerkers te realiseren.

Nog steeds is in het Huis sprake van verschillende bloedgroepen:

- adviseurs die een klokkenluider maximaal (in de ogen van een aantal collega's 'tot voorbij het gaatje') bij willen staan;
- onderzoekers die beducht zijn voor de onafhankelijkheid en (ook richting werkgevers) willen 'bewijzen' dat deze onafhankelijkheid ook in een Huis voor klokkenluiders geborgd is;
- medewerkers die hun sporen verdiend hebben in onderzoek en voorlichting over integriteit en preventie van misstanden en vrezen dat deze taken ondergesneeuwd raken in het Huis.

In het reeds genoemde rapport van The Human Effect wordt de consequentie van deze start als volgt omschreven:

"Er is nog geen synergie. Geen gemeenschappelijke identiteit. Het verhaal, de historie van de organisatie bestaat uit de diverse culturen, werkwijzen en verhalen uit de oude organisatie. Er is veel te weinig tijd geweest (genomen) om bij de aanvang bewust te werken aan de identiteit en onderlinge verbinding binnen het Huis. Daardoor is het een stormachtige start geweest, zonder bedding van verbinding en synergie en is er al snel spanning en simplistische beeldvorming ontstaan."

Het Bestuur

De bestuursleden hebben stevige individuele opvattingen over waar het Huis voor moet staan. Onder leiding van de voorzitter zijn zij er niet in geslaagd een samenhangende en gedeelde visie vast te stellen en een goed functionerende werkorganisatie neer te zetten. Hiervoor zijn mij bij de gevoerde gesprekken verschillende verklaringen gegeven:

- Verschil van inzicht tussen bestuursleden over hoe de doelstellingen van het Huis moeten worden bereikt.

- Geen tijd genomen bij aanvang om gezamenlijk stil te staan bij toekomstbeeld en implementatie.
- Onvoldoende besluitvormingskracht in het bestuur; genomen besluiten worden weer ter discussie gesteld.
- De positie van de voorzitter en de directeur is onduidelijk. Mede daardoor heeft de voorzitter onvoldoende greep gehad op het bestuur en de organisatie.
- De scheiding tussen Advies en Onderzoek is te ver doorgevoerd.
- Op onderdelen is onvoldoende ervaring met 'klokkenluidersproblematiek' en ligt de nadruk te eenzijdig op een juridische invalshoek.
- Bestuursleden zijn onvoldoende verantwoordelijk voor het hele Huis en zijn daar ook niet op aangesproken.

Tot op heden heeft het bestuur geen bestuursreglement vastgesteld en ontbreken een advies- en onderzoeksprotocol.

Het rapport van The Human Effect roept het bestuur op "om een aantal belangrijke vragen te beantwoorden om te komen tot eenheid, heldere besluitvorming en aansturing. [...] Relevante kwesties zijn: de visie van het Huis (de stip op de horizon), de portefeuilleverdeling, de omvang van het bestuur (op termijn), de inrichting van de informatie- en communicatielijnen, de mate van afstand tot de werkvloer en de rolbepaling van de directeur (in overleg). Naast deze inhoudelijke issues is het van belang een onderling werkklimaat te creëren van luisteren naar elkaar, open feedback geven, verplaatsen in elkaars rollen en belangen, samen houden aan afspraken die gemaakt zijn".

De toenmalige voorzitter heeft (samen met de directeur) in augustus/september 2017 een poging gedaan om tot een nieuw perspectief te komen ("een proeve van onze visie op de strategie en werking van ons Huis komend jaar") ook door te pleiten voor een bestuur van drie leden, dat meer op afstand zou sturen. Hierover hebben binnen het bestuur en tussen bestuursleden onderling enige gesprekken plaatsgevonden, die niet tot een werkbare uitkomst hebben geleid, integendeel. Zo heeft één van de bestuursleden in een e-mail van half september aan de collega-bestuursleden aangegeven dat "dit bestuur een substantieel onderdeel van het totale probleem" is en dat de situatie in het Huis te ver is geëscaleerd ("bestuurlijk, organisatorisch, maar ook in de onderlinge verhoudingen"). Deze e-mail heeft ook bijna alle medewerkers van het Huis bereikt. Er is bij medewerkers geen draagvlak voor het huidige bestuur als geheel.

Huidige inrichting van het Huis

Duidelijk is dat de samenwerking tussen de afdelingen in het Huis moeizaam verloopt. Oorzaken die hiervoor worden aangedragen zijn:

- Op zijn minst accentverschillen over waar het Huis voor zou moeten zijn.
- De scheiding tussen Advies en Onderzoek is niet alleen doorgevoerd op het niveau van casuïstiek; deze domineert de gehele werkorganisatie.
- Gebrek aan duidelijkheid van de leiding: er worden geen besluiten genomen en als deze al genomen worden, worden ze opnieuw ter discussie gesteld.
- Verstoorde persoonlijke relaties tussen afdelingen en tussen individuen onderling.
- Er is nog steeds sprake van bloedgroepen binnen het Huis.

- Onduidelijkheid over de rol van de afdelingscoördinatoren in relatie tot die van de directeur en de bestuursleden. Hierbij moet worden bedacht dat de formatie van het Huis op dit moment ongeveer 20 fte is.
- Aanwezige expertise binnen het Huis is niet breed genoeg.

Tijdens een tweedaagse bijeenkomst in september 2017 naar aanleiding van het rapport van The Human Effect is heel expliciet voor iedereen duidelijk geworden dat in het Huis verschillen niet zomaar konden worden overbrugd. Tijdens de tweede dag van deze bijeenkomst waren vier van de vijf bestuursleden aanwezig; het bleek daar niet mogelijk om elkaar op te zoeken en de diverse invalshoeken te verbinden. Dit heeft tot nog meer spanningen geleid.

Afdeling Advies

Medewerkers van de afdeling Advies twijfelen aan de betrokkenheid van collega's van de andere afdelingen bij (de problemen van) klokkenluiders. Daarnaast wordt de kwaliteit van de beoordeling van ontvankelijkheidsverzoeken in twijfel getrokken. Medewerkers van Advies helpen melders nu vaak bij het schrijven van een heroverwegingsverzoek aan de afdeling Onderzoek. Van een gezamenlijk optrekken en uitwisselen van opvattingen is geen sprake.

Afdeling Onderzoek

Vanuit de afdeling Onderzoek is men ontstemd over de manier waarop zij door de afdeling Advies bejegend worden; zij ervaren dit als diskwalificerend. Dat maakt voor hen het werk lastig, daarnaast geeft de afdeling aan dat bepaalde kernbegrippen niet uitgewerkt zijn, wat het afwegingskader onduidelijk maakt.

Afdeling Kennis & Preventie

De medewerkers van de afdeling Kennis & Preventie voelen zich door (de voorzitter van) het bestuur onvoldoende erkend en gesteund. De afdeling is mede hierdoor zelf zoekende naar haar rol in het Huis. Dat betekent dat de afdeling niet in staat is geweest/gesteld om een heldere positie te verwerven en de samenwerking met de andere onderdelen van het Huis tot stand te brengen.

Beoordeling ontvankelijkheid van onderzoeksverzoeken

Bij de beoordeling van verzoeken tot onderzoek worden de verschillen en het ontbreken van een gedeeld begrippenkader het meest manifest. Kort geformuleerd gaat het om de volgende tegenstelling:

- Een deel van het bestuur en van de medewerkers is van oordeel dat de afdeling Onderzoek de criteria voor ontvankelijkheid van onderzoek te strikt (juridisch) interpreteert en er bij de beoordeling onvoldoende rekening mee houdt dat geen sprake is van een gelijk speelveld tussen werkgever en klokkenluider. De afdeling zou zich te veel zorgen maken over mogelijke twijfel over de onafhankelijkheid van het onderzoek door het Huis.
- Een ander deel van het bestuur en van de medewerkers verwijzen naar de criteria in de wet (artikel 6 lid 1). Dit artikel laat volgens deze groep geen andere uitleg van de wet en biedt volgens hen geen ruimte voor het meewegen van de context waarbinnen de klokkenluider de melding en het verzoek tot onderzoek heeft gedaan.

Deze tegenstelling heeft ook consequenties voor het werk binnen het Huis: medewerkers van de afdeling Advies ondersteunen klokkenluiders zeer actief in het opstellen van heroverwegingsverzoeken aan de afdeling Onderzoek. De medewerker voelt zich 'uitgenodigd' goed op te schrijven waarom de onderbouwing en het besluit van de collega niet deugt.

Beschikbare capaciteit

Bestuursleden van het Huis geven aan dat de beschikbare capaciteit van de afdeling Onderzoek onvoldoende is wanneer ook Onderzoek op volle toeren draait.

Medewerkers van de afdelingen Advies en Onderzoek ervaren een hoge werkdruk. Het bestuur heeft eerder bij zowel de afdeling Advies als de afdeling Onderzoek (tijdelijk) extra capaciteit beschikbaar gesteld. Op dit moment is geen sprake van overschrijding van het beschikbare budget.

Verbinding met de buitenwereld

Het bestuur en de medewerkers van het Huis zijn in de afgelopen periode te zeer intern gericht geweest. Dit geldt niet voor de afdeling Kennis & Preventie (zie hoofdstuk 3). Bij de inrichting is slechts beperkt gebruik gemaakt van de beschikbare kennis en opgedane ervaringen van vergelijkbare organisaties. Wetenschappers, de Expertgroep Klokkenluiders en de sociale partners beschikken over relevante expertise. Zo heeft de Expertgroep, volgens eigen zeggen, aangeboden de door hen beschreven werkprocessen ter beschikking te stellen.

Voor de buitenwereld is het Huis, behoudens kennismakingsgesprekken met stakeholders, het verzorgen van presentaties en het maken van samenwerkingsafspraken, weinig zichtbaar geweest.

5. Conclusies

Context

1. Het **wets**voorstel is, voordat het uiteindelijk is aangenomen, op veel onderdelen gewijzigd. Dit heeft, tezamen met een uitvoerige behandeling in met name de Eerste Kamer op onderdelen aanleiding gegeven tot **onduidelijkheid** over waar het Huis voor is.
2. Het verkennen en kwartiermaken heeft onder **hoge tijdsdruk** plaatsgevonden. Zo waren bij de start de huisvesting en de ICT-faciliteiten nog niet op orde en de werkdruk was hoog door de overdracht van zaken. De bestuursleden en de directeur zijn in een laat stadium benoemd.
3. De medewerkers van het Huis zijn voor het grootste gedeelte afkomstig van drie organisaties. De medewerkers van die organisaties waren in meer of mindere mate ontevreden over het samengaan in de nieuwe organisatie. Het daarmee samenhangende gevoel van '**bloedgroepen**' en de '**fusiepijn**' zijn onvoldoende geadresseerd.

De hierna volgende Conclusies en de Aanbevelingen in hoofdstuk 6 moeten uitdrukkelijk in deze context worden gelezen.

Visie ten aanzien van de betekenis en werking van het Huis

4. De voorzitter en zijn bestuur zijn **onvoldoende** in staat gebleken om te komen tot een **heldere en eenduidige visie** over hoe het Huis zich moet ontwikkelen en wat dit betekent voor de werking van het Huis. Hierover bestaat **verdeeldheid**.

Inrichting werkzaamheden binnen het Huis

5. De **huidige organisatie functioneert onvoldoende**, met name door onderstaande aspecten:
 - de onnodig strikte scheiding tussen Advies en Onderzoek;
 - de positie van de voorzitter en de directeur is onduidelijk;
 - het (integraal) sturen van de organisatie is onmogelijk;
 - **advies- en onderzoeksprotocol ontbreken en werkprocessen zijn niet beschreven**;
 - onvoldoende oog voor samenhang;
 - medewerkers zijn niet aangemoedigd tot samenwerken en elkaar opzoeken;
 - het Huis geeft tegenstrijdige signalen naar klokkenluiders en buitenwereld;
 - de opdracht voor de afdeling K&P is onduidelijk gebleven;
 - er zijn, in relatie tot de omvang, te veel lagen: bestuur, directeur, coördinatoren en medewerkers.

Desondanks hebben bestuur en medewerkers van het Huis de afgelopen anderhalf jaar belangrijke resultaten binnen het beschikbare budget gerealiseerd.

Bestuur

6. Bij de medewerkers **ontbreekt draagvlak** voor het bestuur als geheel en soms ook voor individuele bestuursleden. Dat is vooral een gevolg van een gebrek aan

heldere besluiten over de inrichting, over inhoudelijke definities en over de wijze van beoordeling van de ontvankelijkheid bij verzoeken tot onderzoek. Ook bij tenminste een deel van de relevante buitenwereld is –voor zover ik heb kunnen constateren- het draagvlak gering.

7. Een vastgesteld **bestuursreglement ontbreekt**.

Medewerkers

8. Bij een aantal medewerkers overheerst nog steeds **ontevredenheid** over de wijze waarop hun oorspronkelijke taken zijn ondergebracht in het Huis.

9. Ook de medewerkers leggen **verschillende accenten** bij wat het Huis moet zijn. Het komt voor dat een klokkenluider vanuit het Huis verschillende opvattingen te horen krijgt. Dit leidt tot verwarring.

10. De medewerkers zijn **zeer kritisch over** de gepercipieerde inhoudelijke kwaliteit van '**de ander**'; ook is sprake van verstoorde persoonlijke relaties.

Buitenwereld

11. De relevante **buitenwereld** (bijvoorbeeld de Expertgroep, andere verwante organisaties en de wetenschap) is **onvoldoende benut** bij de inrichting van de organisatie en de invulling van de werkwijzen en processen. Uiteraard is dat alleen mogelijk als ook de andere partij hiertoe bereid is. Over die bereidheid van de Expertgroep bestaat verschil van inzicht.

Het Huis heeft zich de afgelopen periode **weinig extern laten zien of horen**.

Huis voor klokkenluiders: het kan!

12. De drie wettelijke taken (advies, onderzoek en voorlichting over misstanden en integriteit) van het Huis kunnen worden uitgevoerd in één Huis en kunnen elkaar versterken.¹⁹ Dat kan echter niet als wordt doorgegaan op de huidige wijze: een herstart (op weg naar **het Huis 2.0**) is noodzakelijk.

¹⁹ Zie bijlage IV: Onderzoeks- en adviestaak Nationale ombudsman.

6. Aanbevelingen

Het Huis is een Huis voor klokkenluiders

1. Ga als Huis ondubbelzinnig staan voor wat je bent:
 - Het Huis is **voor** klokkenluiders. Zij verdienen rechtsbescherming en voeren een 'ongelijke strijd' (er is geen sprake van een gelijk speelveld). Waar nodig moeten zij kunnen rekenen op (psychosociale) ondersteuning en versterking door middel van advies en begeleiding.
 - In ditzelfde Huis is ruimte voor het uitvoeren van onafhankelijk onderzoek naar bejegening en misstanden; onafhankelijk zowel in de te kiezen onderzoeksmethode en –strategie, als in de conclusies.
 - Word een belangrijke speler in het vermeerderen en actief delen van kennis over mechanismen (bij het ontstaan en in stand houden) van misstanden; draag zo bij aan het denken over integriteit. Hierbij past een actieve voorlichting.
2. Verbind de drie taakvelden (advies, onderzoek en voorlichting over misstanden en integriteit), zoek naar onderlinge versterking door samenwerking en betrek actief de buitenwereld.
3. Handhaaf de scheiding tussen Advies en Onderzoek bij besluitvorming over casuïstiek om de onafhankelijkheid van Onderzoek te borgen. Kies verder voor een **open en op samenwerking gerichte organisatie**.
4. Weeg bij de beoordeling van een verzoek tot onderzoek door een klokkenluider mee dat deze in veel situaties **in een ongelijk speelveld opereert**. Beoordeel de criteria in artikel 6 van de wet vanuit dit perspectief. Dit zal ertoe leiden dat het Huis bij individuele casuïstiek tot een andere afweging komt dan thans. (Zie bijlage III voor een voorstel op hoofdlijnen voor samenwerking tussen Advies en Onderzoek bij een verzoek tot onderzoek door een klokkenluider).

Bestuur en directeur

5. Om een herstart van het Huis mogelijk te maken, **treden alle huidige bestuursleden terug** om ruimte te maken voor een interim-bestuur. Hiermee wordt geen oordeel gegeven over de individuele kwaliteiten van de huidige bestuursleden.
6. De Minister van BZK benoemt een **interim-bestuur**. Dit interim-bestuur is verantwoordelijk voor de herstart van het Huis en daarmee zowel voor de huidige werkzaamheden van het Huis als voor de uitvoering van de aanbevelingen van dit rapport om te komen tot **het Huis voor Klokkenluiders 2.0**. De huidige directeur ondersteunt het interim-bestuur bij deze werkzaamheden.
7. Laat **de transitieperiode** tot benoeming van het interim-bestuur zo **kort** mogelijk zijn.
8. Kies in de structurele situatie voor een bestuur met een voorzitter en twee leden. Alle leden zijn verantwoordelijk voor het **functioneren van het Huis als geheel**

en voor het realiseren van een open en op samenwerking gerichte werkwijze binnen en tussen de afdelingen. Stel een **bestuursreglement** op en leg dit voor aan de Minister van BZK.

9. Benoem in de structurele situatie **eerst de voorzitter** en daarna in overleg met de voorzitter de twee andere leden.

10. De **voorzitter** is eindverantwoordelijk voor het functioneren en de kwaliteit van het Huis, is het boegbeeld en vertegenwoordigt het Huis actief naar buiten. Hij/zij moet besluiten kunnen nemen over de inrichting/de werkwijze en moet actief geïnformeerd zijn/worden, ook over (geanonimiseerde) casuïstiek. De voorzitter is eerste aanspreekpunt voor de stafmedewerkers en de afdeling Kennis & Preventie. In de structurele situatie is de voorzitter **twee à drie dagen** per week beschikbaar.

11. De **leden van het bestuur** zijn medeverantwoordelijk voor het functioneren van het Huis als geheel en zijn voorts het eerste aanspreekpunt voor de afdeling Advies respectievelijk de afdeling Onderzoek. Zij zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit en de besluitvorming ten aanzien van de individuele casuïstiek binnen de afdeling en dragen zorg voor een goede samenwerking en overdracht tussen beide afdelingen. Zij zijn in de structurele situatie **één à twee dagen** per week beschikbaar.

12. **Beperk het aantal lagen** in de organisatie. Het interim-bestuur beslist of in de structurele situatie een directeur wenselijk is; in dat geval vervalt de rol van coördinatoren. Alternatief is dat de voorzitter (met ondersteuning van de andere bestuursleden en de coördinatoren) de medewerkers van het Huis aanstuurt en de bedrijfsvoeringstaken uitvoert; in dat geval vervalt de functie van directeur.

De werkorganisatie

13. Licht het gehele personeelsbestand door om vast te stellen of de medewerkers bereid en in staat zijn:

- zich te committeren aan het Huis 2.0;
- te werken volgens de voorgestelde werkwijze die gebaseerd is op samenwerking en onderling vertrouwen;
- het vertrouwen in de kwaliteit van de collega's te herwinnen;
- de nu verstoorde persoonlijke relaties binnen het Huis te herstellen;
- de gewenste en noodzakelijke kwaliteit te leveren.

Beslis op basis van deze **doorlichting** of het nodig is alle functies binnen het Huis **opnieuw** open te stellen en medewerkers de gelegenheid te bieden te **solliciteren** naar functies binnen het Huis.

Dit is een belangrijke taak voor het interim-bestuur.

Medewerkers dienen bij te dragen aan de **professionaliteit** van het Huis 2.0.

14. Versterk het Huis door middel van **detachering** vanuit verwante organisaties en maak een (aanvullend) plan voor het benutten van specifieke expertise via een meer diverse **flexibele schil** ter bevordering van de kwaliteit van advisering en onderzoek (kijk hoe verwante organisaties dit hebben ingericht), zie ook

Aanbeveling 18. Bezie in dit verband of de huidige afspraken over de inzet bij psychosociale ondersteuning voldoende zijn.

15. Stel op basis van de ervaringen van de afgelopen periode een **advies-** en een **onderzoeksprotocol** vast. Maak hierbij gebruik van de ervaringen en expertise van verwante organisaties.

16. Beschrijf de gewenste **werkprocessen**. Uniformering van de inzet bij de afdeling Advies (er zijn grenzen aan de te bieden ondersteuning) en bij de afdeling Onderzoek (welke expertises wanneer en hoe inzetten?) is nodig. Benut de ervaringen die onder andere bij de Expertgroep en verwante organisaties als de Nationale ombudsman aanwezig zijn. Heb hierbij specifieke aandacht voor de onderlinge relaties.

17. Stel **de taken en verantwoordelijkheden van de coördinatoren** in het Huis voor klokkenluiders vast. Geef hen een bijzondere verantwoordelijkheid voor het realiseren van de samenwerking tussen de afdelingen.

18. Bezie kritisch of het huidige **budget** (en de huisvesting) voldoende is om een succesvolle herstart naar het Huis 2.0 mogelijk te maken. Het gaat hierbij vooral om de noodzakelijke capaciteit voor onderzoek.

19. Blijf als Huis ook in de komende overgangsfase '**gewoon**' aan het werk.

De Buitenwereld

20. Om de kwaliteit te borgen en de verbinding met de buitenwereld te vergroten wordt een **Raad van Advies** ingericht. Het gaat hier om een inhoudelijke raadpleging van relevante experts over werkwijze, inzet, methodologie, kwaliteit en impact van het Huis. Individuele casuïstiek is hier alleen geanonimiseerd aan de orde.

21. Maak afzonderlijke afspraken met **sociale partners** en **de Expertgroep** over de invulling van hun rol als '**critical friends**'.

De Langere termijn

22. **Verduidelijk** bij de eerstkomende wijziging van de **wet**:

- De verantwoordelijkheden van de bestuursleden. Hierbij kan explicieter worden dat de bestuursleden onder eindverantwoordelijkheid van de voorzitter gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het functioneren van het Huis als geheel en dat de scheiding van advies en onderzoek betrekking heeft op individuele casuïstiek.
- De omschrijving van de ontvankelijkheid van onderzoek zodat conform de intenties van de wet recht wordt gedaan aan de ongelijkheid van het speelveld voor de klokkenluider.
- Het belang van preventie, integriteitsonderzoek en voorlichting over misstanden als taken van het Huis.

23. **Evalueer** het functioneren van het Huis conform artikel 20 van de wet over uiterlijk **2,5 à 3 jaar**. Na de herstart verdient het Huis 2.0 enige tijd om zich opnieuw te bewijzen.

24. Bezie afhankelijk van de uitkomsten van de interne beoordeling van af te ronden onderzoeken van het Huis bij **de wetsevaluatie** de volgende punten:

- Moet de relatie met het strafrecht expliciet worden opgenomen in de wet?²⁰
- Is de bescherming van de klokkenluider met deze wet voldoende?

²⁰ Zie artikel 69 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

Bijlage I: Formulering profiel van en taakopdracht aan de externe expert²¹

Een onafhankelijke en zeer ervaren verkenner, die met het nodige gezag, voortvarendheid en onafhankelijkheid het wettelijke en organisatorische kader waarbinnen het Huis haar maatschappelijke zeer relevante taak moet uitvoeren, beschouwt en die met een zwaarwegend en samenhangend advies komt wat betreft de toekomstige inrichting van het Huis, bestuurlijke structuur, alsmede de vereiste competenties. Het bestuur van het Huis onthoudt zich van 'cherry picking' bij het behandelen van het advies.

Hierbij komen met prioriteit de volgende vraagstukken in beeld:

1. Hoe verhouden de wettelijke opdracht van het Huis en de wetsgeschiedenis zich tot de drie kerntaken (advies, onderzoek en K&P) onder één dak?
2. Met welke afstand dan wel nabijheid wil het bestuur sturen (algemeen en ten aanzien van individuele casuïstiek) en wat betekent dit voor de positie van het bestuur, bestuursleden, directeur en bestuurssecretaris?
3. Bij de richtinggevende adviezen die de verkenner opstelt over inrichting, structuur en cultuur van het Huis worden de context, resultaten en de ervaringen sinds april 2016 van het Huis meegenomen.

²¹ Deze opdrachtformulering is op 18 oktober 2017 vastgesteld door het bestuur van het Huis voor klokkenluiders.

Bijlage II: Thema's die aan bod zijn gekomen bij de wetsbehandeling

A. Eerste initiatiefwetsvoorstel

In het voorjaar van 2012 dienden de initiatiefnemers het eerste wetsvoorstel in. In dat wetsvoorstel stond dat het Huis zou worden ondergebracht bij de Nationale ombudsman en het zou zowel advies- als onderzoekstaken krijgen voor de publieke en private sector. Ook zou er een fonds voor klokkenluiders moeten komen.

Positionering van het Huis

De indieners hebben bij het eerste initiatiefwetsvoorstel gekozen voor positionering van het Huis voor klokkenluiders bij de Nationale ombudsman. Hierover hebben de Eerste Kamerfracties van de VVD, het CDA en de PvdA vragen gesteld (mei 2014). Deze vragen hadden betrekking op hoe de uitbreiding van de bevoegdheden van de Nationale ombudsman naar de private sector zich verhoudt tot artikel 78a van de Grondwet. De Raad van State had de indieners in zijn advies op het eerste initiatiefwetsvoorstel verzocht nader in te gaan op de vraag of het wenselijk is de bevoegdheid van de Nationale ombudsman uit te breiden naar de private sector. De Eerste Kamer heeft aangegeven de positionering bij de Nationale ombudsman in strijd te achten met de Grondwet en heeft de indieners verzocht met een nieuw wetsvoorstel te komen. Dit heeft ertoe geleid dat er uiteindelijk voor gekozen is het Huis als een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) in te stellen.

Samenloop van de onderzoekstaak van het Huis met handhavings- en onderzoekstaken van (markt)toezichthouders, inspecties en Openbaar Ministerie
Tijdens die Eerste Kamerbehandeling van het eerste initiatiefwetsvoorstel zijn vragen gesteld over de samenloop van de onderzoekstaak van het Huis met de handhavings- en onderzoekstaken van (markt)toezichthouders, Openbaar Ministerie (OM) en inspecties. Daarop is in de novelle aangegeven dat onderzoek van het Huis aanvullend of aansluitend is op onderzoeken van handhavende en toezichthoudende instanties. Tussen het Huis en het OM is een afstemmingsprotocol afgesloten dat regelt welke informatie uitgewisseld wordt in welke gevallen tussen het OM en de afdeling Onderzoek van het Huis. De afdeling Advies wisselt geen gegevens uit met het OM, "omdat die adviesfunctie van het Huis immers is gediend bij vertrouwelijkheid"²².

Specifieke onderzoeksbevoegdheden publieke en private sector

In mei 2014 zijn in de Eerste Kamer ook vragen gesteld over het verschil in onderzoeksbevoegdheden in de publieke en private sector. Daarbij ging het om de vraag of de inzet van publiekrechtelijke onderzoeksbevoegdheden in de private sector de grondrechten van burgers en bedrijven voldoende borgt. Op basis hiervan hebben de initiatiefnemers samen met de minister van BZK in de novelle verschillende onderzoeksregimes voor de publieke en de private sector opgenomen.

Rechtspositie van de klokkenluider

Tijdens de Eerste Kamerbehandeling in 2014 zijn vragen gesteld over de duur van

²² Afstemmingsprotocol Openbaar Ministerie - Huis voor Klokkenluiders, geraadpleegd via <https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2016/06/protocol-Huis-OM.pdf>

het ontslagverbod en de bescherming tegen andere sancties dan ontslag. De indieners hebben hierop in de Eerste Kamerbehandeling van de novelle in 2016 als volgt gereageerd: "Op dit punt zijn we nadrukkelijk tegemoetgekomen aan voorstellen van de Eerste Kamer. Zij vond dat er geen sprake kan zijn van een absoluut ontslagverbod. Daarom is er nu een algemeen benadelingsverbod. Voor het aanspraak maken op rechtsbescherming is vereist dat de melding te goeder trouw en naar behoren is gedaan en dat de benadeling het gevolg is van het melden van de misstand. Dat betekent in de praktijk voor veel klokkenluiders dat de bescherming breder is geworden."²³

Scheiding tussen Advies en Onderzoek

In het eerste initiatiefwetsvoorstel is geen scheiding tussen Advies en Onderzoek opgenomen, ook in de bijbehorende memorie van toelichting wordt hier niet over gesproken. Tijdens de Tweede Kamerbehandeling van het wetsvoorstel in oktober 2013 stelt de heer Van Raak namens de initiatiefnemers: "advies en onderzoek kunnen niet los van elkaar staan. Er moet een verband zijn en overleg om problemen te voorkomen. Zo'n adviseur moet weten of iemand een klokkenluider is, wat het Huis kan onderzoeken of dat het beter is door te verwijzen en waarheen. Daarover moet overleg zijn."²⁴

In memorie van antwoord (d.d. 24 maart 2014) staat in dit verband nog het volgende: "Het lijkt ons goed om de functies van advies en onderzoek binnen het Huis voldoende te scheiden, in afzonderlijke afdelingen, die samenwerken onder verantwoordelijkheid van het hoofd van het Huis. Een constructie met twee aparte instituten voor advies en onderzoek zal in de praktijk niet werken. Niet alleen vanwege het gevaar van competentiestrijd, maar ook omdat voor, tijdens en na een onderzoek voortdurend en goed zal moeten worden samengewerkt."²⁵

B. Novelle

De zogenaamde novelle hebben de initiatiefnemers op aandringen van de Eerste Kamer samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) opgesteld. In de periode tussen mei 2012 en 1 maart 2016 zijn dus de nodige wijzigingen aangebracht. Zo is de positionering van het Huis bij de Nationale ombudsman geschrapt, is het fonds voor klokkenluiders uit de Wet verdwenen, is er een onderscheid gemaakt tussen onderzoek bij publieke en private organisaties en is er sprake van een scherp onderscheid tussen de advies- en onderzoekstaken van het Huis.

Reikwijdte van rechtsbescherming (het benadelingsverbod)

De reikwijdte van de rechtsbescherming van klokkenluiders bleek tijdens de Eerste Kamerbehandeling van de novelle op 9 februari 2016 nog onduidelijk, omdat dit gekoppeld was aan het werknemersbegrip, dit naar aanleiding van vragen hoe het benadelingsverbod eruitziet voor zelfstandigen, stagiairs en vrijwilligers. In eerste instantie was het benadelingsverbod een absoluut ontslagverbod gekoppeld aan

²³ Kamerstukken I, 2015/2016, handelingen EK, nr. 19, p. 15.

²⁴ Kamerstukken II, 2013/2014, 33 258, nr. 35.

²⁵ Kamerstukken I, 2013/2014, 33 258 C.

een melding bij het Huis. Het benadelingsverbod is uitgebreid naar meldingen bij een inspectie of toezichthouder en geldt ook voor zelfstandigen, stagiairs en vrijwilligers. Het ministerie van BZK werkt aan een voorstel tot wijziging van de wet om dit ook in de wet vast te leggen.²⁶

Scheiding Advies en Overleg

Ook tijdens de behandeling van de novelle worden vragen gesteld over de scheiding tussen Advies en Onderzoek. Daarbij gaat het om de bevoegdheden van de afdelingen en de bestuursleden. Op wens van de Eerste Kamer hebben de indieners een wettelijk onderscheid gemaakt tussen Advies en Onderzoek. Tijdens het Eerste Kamerdebat op 9 februari 2016 geven de initiatiefnemers aan: "Wij zijn tegemoetgekomen aan het verzoek van de Eerste Kamer om een wettelijk onderscheid te maken tussen advies en onderzoek, zonder daarbij overigens het risico te lopen dat verschillende organisaties langs elkaar heen werken en klokkenluiders tussen wal en schip kunnen raken."²⁷

Rol van de voorzitter

Tijdens de Eerste Kamerbehandeling van de novelle komt ook de rol van de voorzitter nog aan de orde in relatie tot de scheiding tussen Advies en Onderzoek. De indieners hebben daarop aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het Huis bij de voorzitter ligt, de voorzitter heeft geen bevoegdheden toebedeeld gekregen op casusniveau. Een rol op casusniveau is niet nodig, geven de indieners aan. Wel zien de indieners een rol voor de voorzitter op het moment dat aanbevelingen worden uitgevoerd. De verdere uitwerking van de rol van de voorzitter moet plaatsvinden in het bestuursreglement en het onderzoeks- en adviesprotocol dat het Huis zelf moet opstellen.

²⁶ Toezegging minister van BZK naar aanleiding van de motie-Bikker: "Uit de reacties uit het veld blijkt dat er groot draagvlak is om het wettelijk benadelingsverbod zodanig uit te breiden, dat ook de hiervoor genoemde groepen onder het verbod vallen. Ik zal daarom ter uitvoering van de motie-Bikker een aanvang maken met de voorbereiding van de wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders." Kamerstukken I, 2016/2017, 33 258, N.

²⁷ Kamerstukken I, 2015/2016, handelingen EK, nr. 19, pagina 14.

Bijlage III: Voorgestelde werkwijze op hoofdlijnen bij verzoek tot onderzoek

Teneinde meer samenhang in de werkzaamheden van het Huis te realiseren zullen de werkwijze en de werkprocessen moeten worden aangepast.

Hieronder volgt een beknopte en zeer algemene omschrijving van de wijze van samenwerking bij een verzoek tot onderzoek door de klokkenluider. Deze is opgesteld op basis van gevoerde gesprekken met betrokkenen. Hierbij is ervan uitgegaan dat de klokkenluider dit verzoek kenbaar heeft gemaakt aan de adviseur van de afdeling Advies (en dat de positie van de coördinatoren niet wijzigt).

1. Wanneer een (potentiële) klokkenluider overweegt het Huis te verzoeken een onderzoek te doen naar een mogelijke misstand of naar bejegening, dan zal hij/zij dit meestal aan de orde stellen in een gesprek met de adviseur. De adviseur bespreekt dit verzoek inhoudelijk met de coördinator van de afdeling. Vinden beiden dat serieus bezien moet worden of er aanleiding is voor een onderzoek, dan wordt de relevante informatie (na goedkeuring van de klokkenluider) gedeeld met de afdeling Onderzoek en bespreekt (de coördinator van) de afdeling Advies dit met de (coördinator van de) afdeling Onderzoek; daarbij worden de verschillende argumenten pro en contra gezamenlijk besproken en wordt een eerste inschatting gemaakt over de kans op een ontvankelijkheid.
2. Bij deze eerste weging wordt gezamenlijk gekeken of:
 - Sprake is van een reëel vermoeden van een misstand en/of een reële benadeling naar aanleiding van het melden van het vermoeden.
 - Betrokkene voldoet aan de definitie van klokkenluider.
 - Het volgens de wet in de rede ligt dat het Huis een onderzoek start (zie hoofdstuk 6 Aanbevelingen: daar wordt aangegeven wat bij deze beoordeling kan worden meegewogen).
3. Na deze gezamenlijke bespreking beslist de afdeling Onderzoek. Voorafgaand aan dit besluit wordt het verzoek geanonimiseerd besproken door het bestuur. Na het besluit gaat de afdeling Onderzoek zelfstandig (bij een positief besluit) aan de slag. In (de uitwerking van) het onderzoeksprotocol dient aandacht te zijn voor de betekenis van de misstand en de positie van de klokkenluider. Het doel daarbij is te komen tot een ontvankelijkheidsoordeel dat past bij de doelstelling van de wetgever en dat minder strikt juridisch is (zie ook Aanbeveling 4 in hoofdstuk 6). Een onderzoek kan ook gedurende het proces stilgelegd worden als daar aanleiding toe is.
4. De adviseur licht, indien de klokkenluider dat wenst, mondeling het besluit van het Huis over het al dan niet ontvankelijk zijn van het verzoek tot onderzoek, toe aan de klokkenluider. Daarmee is de beslissing over ontvankelijkheid een beslissing van het Huis als geheel. Het Huis en de

medewerkers zijn daarna niet betrokken bij het mogelijke verzoek tot heroverweging van het besluit door de klokkenluider.

5. Gedurende het onderzoek informeert de onderzoeker, al dan niet via de adviseur, de klokkenluider periodiek over de voortgang. Uiteraard worden ook de andere partijen die bij het onderzoek betrokken zijn, geïnformeerd.
6. De adviseur kan, op verzoek van de afdeling Onderzoek, een rol spelen bij het toelichten van de uiteindelijke uitkomsten van het onderzoek.

Bijlage IV: Onderzoeks- en adviestaak Nationale ombudsman²⁸

De Nationale ombudsman heeft als wettelijke taak onderzoek te doen naar de wijze waarop de overheid zich gedraagt tegenover burgers. De ervaringen die de ombudsman hierbij opdoet, gebruikt hij ook om overheidsinstanties te helpen in het verbeteren van hun dienstverlening aan burgers. Dit alles vanuit de visie dat het perspectief van burgers geborgd moet worden in alles wat de overheid doet.

De taak en visie van de Nationale ombudsman brengen een informele adviesrol voor burgers met zich mee. Ook bij de ombudsman moeten burgers kunnen rekenen op een excellente dienstverlening. Het borgen van het burgerperspectief in de adviesrol houdt in dat de ombudsman burgers, via persoonlijk contact, op weg helpt in het oplossen van problemen die zij hebben met de overheid. Als zij hun klacht nog niet hebben ingediend bij de overheid, worden zij bijvoorbeeld geïnformeerd en ondersteund waar nodig, om die klacht eerst op de juiste plaats in te dienen. Ook burgers die zich tot de ombudsman wenden voor problemen waartoe hij niet bevoegd is, worden zoveel mogelijk naar de juiste (klacht)instanties doorverwezen.

De Nationale ombudsman ervaart geen problemen in het combineren van de advies- en onderzoeksrol. Bij de behandeling van klachten is het streven allereerst het probleem tussen burger en overheid zoveel mogelijk op te lossen. Het burgerperspectief geldt daarbij als uitgangspunt. Daar waar een onderzoek naar feiten en een weging daarvan nodig is, is en blijft de Nationale ombudsman onpartijdig. Hierbij zijn de onderzoeks- en adviesrol goed verenigbaar zolang burgers goed geïnformeerd worden over wat zij wel en niet mogen verwachten van het onderzoek naar hun klacht.

²⁸ Deze tekst is op verzoek opgesteld door de Nationale ombudsman, d.d. 27-11-2017. Overigens is de adviestaak van de ombudsman niet formeel vastgelegd.