

Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

Mevrouw drs. K.H. Ollongren
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Pagina 1/7

Geachte mevrouw Ollongren,

Op verzoek van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken benaderde u mij met een adviesvraag over het Huis voor Klokkenluiders (hierna: "het Huis"). Deze vraag luidt:

*"Kunt u op basis van een nadere analyse en eventueel een vergelijking met het werkproces van de Nationale ombudsman of ervaringen in het buitenland, een advies geven over de wijze van organiseren van de functies preventie, onderzoek en advies rond klokkenluiders opdat het Huis zijn belangrijke taak zoals beoogd met de wet kan waarmaken?"*¹

Datum

1 oktober 2019

Onderwerp

Adviesvraag Huis voor Klokkenluiders

Achtergrond van uw verzoek is de vaststelling dat het nog niet is gelukt om de wettelijke taakopdracht en de aanbevelingen uit het rapport *Advies voor een herstart van het Huis voor klokkenluiders: advies, onafhankelijk onderzoek en preventie* uit 2017 (hierna: "rapport-Ruys") zó uit te voeren dat sprake is van "een naar volle tevredenheid functionerend Huis".²

U lichtte toe dat u zich niet tot mij heeft gewend in mijn functie van Nationale ombudsman. De vraag die u mij stelde valt buiten de taken die mij zijn opgedragen als Nationale ombudsman. Het advies dat ik hierbij uitbreng, is dan ook niet gebaseerd op een onderzoek als bedoeld in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht en heeft niet de status van een rapport van de Nationale ombudsman.³

Werkwijze

Ter voorbereiding van dit advies sprak ik met onder meer wetenschappers, Kamerleden, (oud)bestuursleden van het Huis en de Expertisegroep Klokkenluiders.⁴ Verder putte ik uit brieven van klokkenluiders aan de Nationale ombudsman. Tenslotte raadpleegde ik diverse (openbare) schriftelijke bronnen,

¹ Kamerbrief (17 juni 2019) Kamerstuk 33 258, nr. 42.

² Idem.

³ Enkele medewerkers van het bureau Nationale ombudsman hebben bijgedragen aan de voorbereiding van dit advies.

⁴ Mijn dank gaat uit naar: de heer Ruys (zelfstandig adviseur), de heer Bovens (hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Utrecht), mevrouw Loyens (universitair docent Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht), de heer De Wit (oprichter en bestuurder van de Expertgroep Klokkenluiders en oud-bestuurslid Huis), de heer Muller (interim-voorzitter Huis voor Klokkenluiders januari-juni 2018 en hoogleraar Veiligheid en Recht, Universiteit Leiden), de commissie BiZa van de Tweede Kamer, de heer Tomesen (voorzitter Huis), de heer Van der Meij (bestuurder advies, Huis), mevrouw Bouman (bestuurder onderzoek, Huis), mevrouw Dane (directeur Huis).

Nationale ombudsman

Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

T 070 356 35 63
secretariaat@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl



zoals het rapport-Ruys, de Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: "de wet") en de wetsgeschiedenis, de Europese Klokkenluidersrichtlijn, (wetenschappelijke) artikelen, verslagen en interviews.

Pagina 2/7

Leeswijzer

In deze brief ga ik allereerst in op de uitgangspunten die u in uw brief noemde: de aanbevelingen uit het rapport-Ruys en de regelgeving betreffende het Huis. Vervolgens behandel ik een belangrijk knelpunt: de werkvoorraad van het Huis. Daarna ga ik in op de organisatie van het Huis en de drie hoofdtaken: onderzoek, advies en preventie. Ik sluit af met een overzicht van de adviezen die ik in deze brief toelicht.

Vertrekpunt: rapport-Ruys

Uit de gesprekken die ik voerde, blijkt dat de analyse en aanbevelingen uit het rapport-Ruys nog steeds breed worden onderschreven. Mijn advies bouwt dan ook voort op dit rapport. De aanbevelingen uit het rapport-Ruys betreffen de situatie van het Huis eind 2017, anderhalf jaar na de start. De ontwikkelingen in en ervaringen uit de anderhalf jaar na de publicatie doen mijn adviezen op enkele punten afwijken van het rapport-Ruys.

Bij enkele gesprekspartners beluisterde ik kritiek op het tempo waarin de aanbevelingen van het rapport-Ruys worden geïmplementeerd. Ook bleek mij dat het ontbreken van een duidelijke, door alle medewerkers van het Huis gedragen, koers in de weg heeft gestaan aan het volledig doorvoeren van de aanbevelingen. Geruime tijd had het Huis geen compleet bestuur. Verder is aangevoerd dat het onderzoek naar de benoeming van de huidige voorzitter en de melding van een vermoeden van een misstand bij het Huis hebben geleid tot het opschorten van acties die in het rapport-Ruys waren aanbevolen.

Om een indruk te krijgen of verbeterplannen voldoende kans van slagen zouden hebben, vroeg ik mijn gesprekspartners of er perspectief is voor het Huis. Zij beantwoordden deze vraag bevestigend. Ik constateer dat er stappen zijn gezet om de aanbevelingen uit het rapport-Ruys uit te voeren. Deze operatie is op gang gebracht, maar nog zeker niet voltooid. Het huidige bestuur is zich hiervan bewust en toont inzet om van het Huis een goed functionerende organisatie te maken die bijdraagt aan de bescherming van klokkenluiders en die integriteit in organisaties en bedrijven bevordert. Mijn stellige indruk is dat het Huis, onder voorwaarden, in staat is om de noodzakelijke verbeteringen door te voeren. Vertrekpunt van mijn advies is dan ook artikel 3, eerste lid van de Wet Huis voor klokkenluiders⁵. De voorwaarden voor welslagen en daarbij behorende adviezen komen hierna aan de orde.

Van het Huis kan, als kleine organisatie, niet worden verwacht dat het zelf oplossingen vindt voor alle organisatorische uitdagingen waar het nu voor staat. Voor het welslagen van het Huis is daarom betrokkenheid van u en uw ministerie gewenst. De onafhankelijkheid van het Huis vormt geen beletsel voor het bespreken van organisatorische kwesties tussen u en het bestuur van het Huis, zoals dat ook geen belemmering vormt voor een dergelijke bespreking met een Hoog College van Staat, zoals de Nationale ombudsman.

⁵ Art. 3.1: "Er is een Huis voor klokkenluiders"



Advies: Start spoedig met regelmatig overleg tussen het bestuur van het Huis en u en uw ambtelijke top over organisatorische zaken.

Vertretpunt: regelgeving

De Wet Huis voor klokkenluiders is het uitgangspunt bij uw adviesvraag. Daarbij teken ik aan dat het Europese parlement in april 2019 een richtlijn heeft vastgesteld inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (hierna: "de richtlijn"). De Nederlandse wetgeving en uitvoering moeten medio 2021 in overeenstemming zijn met die richtlijn. Uw departement inventariseert momenteel welke gevolgen er zijn voor het Huis en voor de wet.

De implementatie van de richtlijn kan ook gevolgen hebben voor regelgeving over en taken van andere instanties. De in de richtlijn opgenomen omkering van de bewijslast bij geschillen over benadeling van de klokkenluider heeft niet alleen gevolgen voor onderzoek door het Huis; ook in procedures bij de (arbeids)rechter is deze van belang. Een ander belangrijk onderwerp van de richtlijn betreft de voorzieningen die beschikbaar moeten zijn ter ondersteuning en bescherming van klokkenluiders.

In de wet is aan de minister van Binnenlandse Zaken opgedragen om vijf jaar na inwerkingtreding een verslag te zenden aan beide Kamers over "doeltreffendheid en effecten van deze wet in de praktijk".⁶ U heeft aangegeven dat u vanwege de urgentie deze evaluatie vervroegt en in 2020 afrondt.⁷ Ik vind het van groot belang dat de opbrengst van de evaluatie wordt benut in het wetgevingstraject ter implementatie van de richtlijn.

Advies: Start spoedig met de evaluatie van de wet en de voorbereiding voor de implementatie van de richtlijn.

Aanpak werkvoorraad

Een goed functionerend Huis behandelt meldingen en verzoeken tot onderzoek kort na ontvangst en neemt daarover beslissingen binnen de wettelijke termijn. Een klokkenluider die vraagt om onderzoek naar benadeling door zijn werkgever heeft belang bij een vlotte uitvoering van dat onderzoek. Een vermoeden van een misstand waarmee een maatschappelijk belang is gemoeid verdient aandacht op korte termijn, niet pas na maanden of jaren.

Sinds de start in juli 2016 heeft het Huis een werkvoorraad die groot is en verder groeit.⁸ Daardoor dreigen ook meldingen die recent zijn gedaan pas in behandeling genomen te worden als de achterliggende problematiek niet meer actueel is. Deze situatie leidt tot de vraag wat een onderzoek nog kan opleveren.

De afdeling Onderzoek van het Huis moet direct aan de slag kunnen met de meest recente meldingen en verzoeken. Voor de overige dossiers - dat wil zeggen: verzoeken tot onderzoek die voor 1 januari 2019 bij het Huis zijn ingediend - moet bij

⁶ Artikel 20 Wet Huis voor klokkenluiders.

⁷ Voortgang Huis voor klokkenluiders (15 februari 2019) Kamerstuk 33258, nr. 39.

⁸ Enkele oorzaken zijn genoemd in het rapport-Ruys: vanaf de start van het Huis was sprake van een acute werkdruk. De dossiers van de organisaties die zijn opgegaan in het Huis (Adviespunt Klokkenluiders en OIO en het Bureau Integriteitsschendingen Publieke Sector) zijn overgenomen door het Huis. Daar bovenop kwam een aanzienlijk aantal meldingen en verzoeken - vaak in het verleden gelegen. Medewerkers vanuit de voorgaande organisaties hadden hun eigen werkwijze.



wijze van tijdelijke maatregel een andere route worden ontwikkeld. Ik zie als oplossing dat het Huis deskundigen van buiten de eigen organisatie aantrekt die per dossier nagaan welke wijze van behandeling raadzaam is en of het dossier binnen de wettelijke termijn kan worden afgerond. Deze tijdelijke groep van externe deskundigen doet dat onder verantwoordelijkheid van het Huis. Het bestuur van het Huis neemt naar aanleiding van het advies van de deskundigen de uiteindelijke beslissing over de aanpak. Het is aan het Huis om dit te organiseren.

Pagina 4/7

Advies: Geef aan de medewerkers van het Huis alleen verzoeken om onderzoek in behandeling die het Huis sinds 1 januari 2019 heeft ontvangen.

Advies: Beleg bij externe deskundigen de advisering aan het Huis over de behandeling van elk van de verzoeken om onderzoek die vóór 1 januari 2019 bij het Huis zijn ingediend.

Organisatie van het Huis

Interne samenwerking

Het Huis heeft maatschappelijke meerwaarde als specialistische organisatie op het gebied van integriteitsbevordering in organisaties en bescherming van klokkenluiders. Ik onderschrijf de oproep uit het rapport-Ruys om de drie taakvelden onderzoek, advies en preventie te verbinden en onderling te versterken door samenwerking, zowel tussen afdelingen en binnen het bestuur, als met de buitenwereld.

Het is belangrijk dat medewerkers van alle afdelingen kennis en ervaring uitwisselen. Daarbij past dat taken worden verdeeld; sommige medewerkers richten zich op individuele advisering en anderen op het uitvoeren van onderzoeken. Laat samenwerking plaatsvinden op basis van de eigen taken, met waarborgen voor de vertrouwelijkheid op casusniveau (bijvoorbeeld via autorisatie).

Een wettelijke scheiding tussen afdelingen voor advies en voor onderzoek, die ook bestaat op bestuursniveau, is niet gewenst omdat dit de gezamenlijke en integrale verantwoordelijkheid van het bestuur hindert.⁹ Het opheffen van de scheiding tussen de afdelingen verdient aandacht bij de komende evaluatie en aanpassing van de wet.

Naar aanleiding van het rapport-Ruys is het aantal bestuurders teruggebracht. Het bestuur bestaat nu uit een voorzitter, een bestuurslid advies en een bestuurslid onderzoek. In het licht van het voorgaande dienen de huidige structuur en de samenstelling geëvalueerd te worden.

Advies: Werk samen als één bestuur dat gezamenlijk en integraal verantwoordelijk is voor het Huis. Ga daarbij voorbij aan het wettelijke onderscheid tussen de portefeuilles advies en onderzoek.

Advies: Betrek de huidige structuur en samenstelling van het bestuur bij de komende evaluatie.

Het bestuur van het Huis heeft baat bij een kenniskring, bestaande uit personen met relevante expertises, om de verbinding met de buitenwereld te vergroten.

Advies: Formeer op korte termijn een kring van deskundigen, die na de evaluatie en aanpassing van de wet kan voortgaan als Raad van Advies.

⁹ Artikel 3b, lid 2 Wet Huis voor klokkenluiders.



Taken van het Huis: onderzoek, advies en preventie

Onderzoek door het Huis

In de wet zijn twee soorten onderzoek opgedragen aan het Huis. In wetgeving en het geldende Protocol onderzoek¹⁰ komt niet tot uitdrukking dat deze soorten onderzoeken van verschillende aard zijn. Daarvoor bestaat mijns inziens wel aanleiding, in ieder geval waar het de positie van de klokkenluider betreft.

In het zogenoemde bejegeningsonderzoek staat de vraag centraal hoe de werkgever zich *jegens de werknemer* heeft gedragen naar aanleiding van de melding (door de werknemer) van een misstand. Op verzoek van de klokkenluider onderzoekt het Huis of de werkgever hem *wegens* een melding van een misstand heeft benadeeld. Die benadeling is in wet- en regelgeving verboden. Dit type onderzoek betreft in de kern een geschil tussen twee partijen; deze worden bij dat onderzoek betrokken. Bij zo'n onderzoek past – en zo is het in de wet en het Protocol onderzoek ook geregeld – dat de klokkenluider, op een vergelijkbare wijze als de werkgever, gelegenheid krijgt om zijn standpunt toe te lichten en bijvoorbeeld te reageren op de conceptversie van het onderzoeksrapport.

Het tweede type onderzoek betreft een vermoedelijke misstand waarop een werknemer in zijn werk is gestuit. Aanleiding voor dit type onderzoek is de melding bij het Huis door die werknemer. In het onderzoek staan mogelijk onoorbare praktijken bij een bedrijf of organisatie centraal. Er is een maatschappelijk belang gemoeid met het onderzoeken van de vermoedelijke misstand. De werkprocessen en gebeurtenissen waarover het onderzoek gaat raken niet (per se) de melder persoonlijk. Welke rol is nog weggelegd voor de klokkenluider nadat het Huis heeft besloten tot een onderzoek naar de vermoedelijke misstand die de klokkenluider heeft gemeld? Een duidelijke visie daarop heb ik niet aangetroffen in de wet.

Advies Bepaal de positie van de klokkenluider in onderzoeken naar misstanden en breng deze tot uitdrukking in de beschrijving van het onderzoeksproces in wetgeving en in het onderzoeksprotocol.

Advisering door het Huis

In het rapport-Ruys is er terecht op gewezen dat een klokkenluider vaak op een ongelijk speelveld opereert. Hij moet ondersteuning kunnen krijgen van iemand die zijn belangen behartigt, ook tijdens het onderzoek. Het staat niet ter discussie dat een klokkenluider op verschillende vlakken eenvoudig toegang moet hebben tot ondersteuning: juridisch, psychosociaal en soms ook financieel. De richtlijn stelt op dit punt minimeisen, waarbij de overheid enige ruimte heeft hoe dit te organiseren.

Niet al deze ondersteuning kan worden ondergebracht bij het Huis. Een reden daarvoor is dat het Huis moet voorkomen dat de *schijn* van partijdigheid wordt gewekt bij het doen van onderzoek. Dit betekent minimaal dat het Huis geen ondersteuning biedt aan de klokkenluider zodra het Huis onderzoek doet naar diens melding of verzoek.¹¹

¹⁰ Protocol onderzoek, gepubliceerd op de website van het Huis (25 april 2018)

¹¹ In andere landen, zoals België, eindigt de ondersteuning aan klokkenluiders definitief zodra een klokkenluider is verwezen naar een onderzoeksinstantie.
Loyens, K.M. & Vandekerckhove, W. (2018) *The Dutch Whistleblowers Authority in an international perspective: a comparative study*. Onderzoek in opdracht van het Huis.



Het Protocol onderzoek kent meer taken toe aan de adviseurs dan het adviesprotocol (eveneens uit het voorjaar 2018); namelijk ook ondersteuning van de klokkenluider bij een onderzoek door het Huis. Mij is gebleken dat de feitelijke ondersteuning door medewerkers van het Huis ook na het rapport-Ruys verder ging dan in het adviesprotocol is omschreven en het karakter heeft gekregen van belangen-behartiging. Bovendien betrof het soms ondersteuning van de klokkenluider bij onenigheid met (medewerkers van) het Huis over het onderzoek door het Huis.

De adviestaak van het Huis zou zich mijns inziens moeten richten op het geven van voorlichting, het verstrekken van relevante informatie en het op weg helpen van de klokkenluider naar een organisatie die hem kan ondersteunen. Eventueel kan de afdeling advies een bemiddelende rol op zich nemen. De *Voortgangsrapportage Huis voor Klokkenluiders* van 29 juni 2018¹² is een goed uitgangspunt voor het afbakenen van adviestaken. Van alle medewerkers met een adviestaak vraagt dit de bereidheid en capaciteit een niet-juridische ondersteuningsbehoefte te herkennen en een mede daarop afgestemd advies of verwijzing te geven.

Ik ben van mening dat een klokkenluider, juist ook tijdens een onderzoek door het Huis, is gebaat bij behartiging van zijn belangen door een persoon of instantie buiten het Huis.¹³ Andere landen bieden voorbeelden waarbij de deze ondersteuning is belegd (in een ngo) buiten het klokkenluidersinstituut.¹⁴

Advies Formuleer de adviestaak van het Huis zo, dat deze past bij de kerntaken van het Huis en zorg dat de werkprocessen en de wet aansluiten bij die adviestaak.

Advies: Breng alle andere vormen van ondersteuning (dan bij het Huis belegd) onder bij andere organisaties dan het Huis, en zoek daarbij aansluiting bij de richtlijn.

Preventie

Werknemers die een integriteitsschending melden, worden beschermd tegen benadeling en idealiter zelfs gewaardeerd voor het feit dat zij de organisatie hebben willen behoeden voor een misstap. Onder "preventie" vallen de activiteiten die het Huis ontplooit om in organisaties integriteit te bevorderen en een juiste omgang te stimuleren met meldingen van mogelijke misstanden door werknemers. Met deze activiteiten kan het Huis een belangrijke bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de wet.

In de wet is de preventietaak niet met die naam genoemd. Eén van de in de wet vermelde taken, het geven van algemene voorlichting (aan bijvoorbeeld werkgevers) over hoe om te gaan met een vermoeden van een misstand, kan als activiteit in het

¹² Rapportage van het Huis, gepubliceerd op www.huisvoorklokkenluiders.nl

¹³ Dat kan het bestaande probleem ondervangen dat klokkenluiders vanuit één organisatie verschillende standpunten beluisteren of zelfs een conflict tussen medewerkers ervaren.

¹⁴ In andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk is dit zo georganiseerd.

Loyens, K.M. & Vandekerckhove, W. (2018) *Whistleblowing from an international perspective: A comparative analysis of institutional arrangements*. Administrative Sciences, 8 (3)

kader van preventie worden gezien.¹⁵ Mijns inziens kan het aan het Huis worden overgelaten om de organisatie in te richten voor deze werkzaamheden.

Pagina 7/7

Advies: Maak het Huis een kennisinstituut en veranker dit in de wet.

Kortom

U adviseer ik:

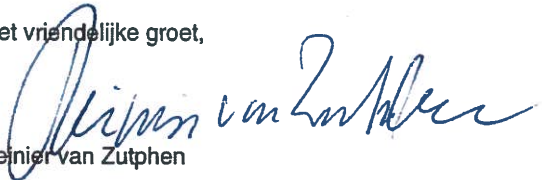
- Start spoedig met regelmatig overleg tussen het bestuur van het Huis en u en uw ambtelijke top over organisatorische zaken.
- Start spoedig met de evaluatie van de wet en de voorbereiding voor de implementatie van de richtlijn.
- Betrek de huidige structuur en samenstelling van het bestuur bij de komende evaluatie.
- Breng alle andere vormen van ondersteuning (dan bij het Huis belegd) onder bij andere organisaties dan het Huis, en zoek daarbij aansluiting bij de richtlijn.
- Maak het Huis een kennisinstituut en veranker dit in de wet.

U en het bestuur van het Huis voor Klokkenluiders adviseer ik:

- Geef aan de medewerkers van het Huis alleen verzoeken om onderzoek in behandeling die het Huis sinds 1 januari 2019 heeft ontvangen.
- Beleg bij externe deskundigen de advisering (aan het Huis) over de behandeling van elk van de verzoeken om onderzoek die vóór 1 januari 2019 bij het Huis zijn ingediend.
- Werk samen als één bestuur dat gezamenlijk en integraal verantwoordelijk is voor het Huis. Ga daarbij voorbij aan het wettelijke verschil tussen de portefeuilles advies en onderzoek.
- Formeer op korte termijn een kring van deskundigen, die na de evaluatie en aanpassing van de wet kan voortgaan als Raad van Advies.
- Bepaal de positie van de klokkenluider in onderzoeken naar misstanden en breng deze tot uitdrukking in de beschrijving van het onderzoeksproces in wetgeving en in het onderzoeksprotocol.
- Formuleer de adviestaak van het Huis zo, dat deze past bij de kerntaken van het Huis en zorg dat de werkprocessen en de wet aansluiten bij die adviestaak.

Ik realiseer mij dat met het uitvoeren van deze adviezen middelen gemoeid zijn. Ik ga ervan uit dat u met het Huis hierover in gesprek zult gaan.

Met vriendelijke groet,


Reinier van Zutphen

¹⁵ "Tevens heeft de afdeling advies als taak het geven van algemene voorlichting over het omgaan met een vermoeden van een misstand. Deze voorlichting heeft een algemeen karakter en zal betrekking hebben op het klokkenluidersbeleid en rechtsbescherming. Hierbij kan gedacht worden aan voorlichting aan bijvoorbeeld werkgevers, ondernemingsraden en vakbonden" aldus de MvT bij w.o. 34105 in de toelichting bij artikel 3a.