

GESPREKSNOTITIE VAN HET HUIS VOOR KLOKKENLUIDERS

Ten behoeve van het rondetafelgesprek Wijziging van de Wet Huis voor Klokkenluiders op 6 oktober 2022 met de Vaste commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer.

Inleiding

Het is belangrijk dat er wetgeving is die de positie van melders van misstanden en het meldklimaat in Nederland versterkt. Die wetgeving moet helder en uitvoerbaar zijn en moet kunnen worden gehandhaafd.

Complex

Er is voor gekozen om de implementatie van de Richtlijn inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (hierna: EU-richtlijn) in te vlechten in de bestaande wet. De huidige, door compromissen toch al onvolkomen en complexe Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: WHvk) wordt gewijzigd in de nog minder toegankelijke Wet bescherming klokkenluiders (hierna: Wbk). Weliswaar zijn met de twee nota's van wijziging de leesbaarheid en uitvoerbaarheid van de Wbk enigszins verbeterd, maar het zal voor melders, werkgevers en bevoegde autoriteiten zoeken zijn waar hun rechten, verplichtingen en bevoegdheden te vinden zijn en hoe zij die moeten interpreteren.

Dat er voor is gekozen om in de Wbk niet de evaluatie van de WHvk mee te nemen, maakt dat de nu voorliggende wet het beeld oproept van een *patchwork* waarin en waaraan – in dit geval - nog stukken tekst zijn toegevoegd. Het Huis kijkt uit naar het wetstraject waarin de opbrengsten van de evaluatie van de wet worden meegenomen, zodat het alsnog komt tot het door de minister in 2019 aangekondigde alomvattende wetsvoorstel.

Positief

Het Huis wil graag benadrukken dat met deze implementatie van de EU-richtlijn de Wbk een stap in de goede richting is. Daarbij is te denken aan uitbreiding van de groep beschermden, meer verplichtingen voor werkgevers, omkering van de bewijslast, het verbod op zwijgbedingen en opname in de wet van de preventietaak van het Huis.

Wat ontbreekt

Het Huis staat in deze notitie over de wijze waarop de EU-richtlijn wordt geïmplementeerd, bij twee onderwerpen stil: handhaving van de aanstaande wet en de ondersteuning van melders, het 'fonds'. Dit zijn volgens het Huis wezenlijke onderwerpen waarin nog niet is voorzien.

Handhaving van de wet

Het Huis is bij uitstek uitvoerder van de WHvk en straks van de Wbk. Deze wet moet bijdragen aan de bescherming van personen die (namens en voor de samenleving) misstanden melden. Er zijn effectieve instrumenten nodig om de doelstellingen van de wet en de verplichtingen uit de wet te kunnen bevorderen en, zo nodig, af te dwingen. Die doelstellingen en die verplichtingen zijn immers belangrijk – zó belangrijk, dat ze in een wet worden vastgelegd - en kunnen niet vrijblijvend zijn.

Handhaving is het sluitstuk van de uitvoering van een wet, maar namens de samenleving afdwingbare verplichtingen en (bestuursrechtelijke) handhavingsinstrumenten ontbreken geheel in het huidige wetsvoorstel. Zo vindt het Huis het noodzakelijk dat de verplichting voor werkgevers om een (behoorlijke) interne meldregeling te hebben, uiteindelijk kan worden gehandhaafd en dat nakoming van aanbevelingen van de afdeling Onderzoek, als sluitstuk van een onderzoek, in het *uiterste* geval kan worden afgedwongen. Net zoals dat – *ultimum remedium* – het mogelijk moet zijn door het Huis geconstateerde schending van het benadelingsverbod te kunnen sanctioneren.

In de voorliggende Wbk geeft Nederland geen uitvoering aan de verplichting uit art. 23 van de EU-richtlijn om te zorgen voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties. Hiermee kenmerkt, net als de WHvk, ook de gewijzigde wet zich door een grote mate van vrijblijvendheid en wordt aldus het Huis, als uitvoerder van de wet, met de handen gebonden op pad gestuurd.

Ondersteuning

Wanneer een melder bij het Huis aanklopt voor advies in het kader van een vermoede misstand zijn belangrijke taken van het Huis informeren, voorlichten en adviseren van de melder over zijn positie, mogelijkheden en rechten, maar ook het gericht doorverwijzen naar niet zelden dringend nodige verregaande juridische of psychosociale bijstand. Het Huis gaat ver in zijn advisering en niemand mag tevergeefs een beroep op het Huis doen, maar het doet niet aan belangenbehartiging, noch aan (langdurige c.q. vergaande) juridische of (professionele) psychosociale bijstand.

Door de start van een pilot psychosociale ondersteuning bij Slachtofferhulp Nederland is met deze vorm van bijstand ten dele, maar proefsgewijs, een begin gemaakt. Het Huis heeft in zijn budget overigens enige ruimte kunnen maken ten behoeve van psychosociale bijstand wanneer er meer nodig is dan de eerstelijns dienstverlening die Slachtofferhulp Nederland kan bieden. Met de Raad voor Rechtsbijstand vinden inmiddels (door het ministerie) gesprekken plaats die moeten leiden tot een pilot voor doorverwijzing naar gefinancierde juridische ondersteuning.

Nu het pilots betreffen, zal pas na verloop van tijd blijken of deze verschillende oplossingen, in bestaande structuren, uitkomst bieden voor de daadwerkelijke bescherming en ondersteuning van melders, personen die de melder bijstaan en andere betrokken derden. De pilots zijn echter uit hun aard beperkt in omvang en scope en gaan bovendien uit van inbedding van ondersteuning in bestaande voorzieningen.

De juridische en psychosociale nood van melders kan hoog oplopen en behoeft in veel situaties dringend en snel een antwoord. Daar niet in kunnen voorzien of naar kunnen verwijzen, beperkt bovendien de effectiviteit van het werk van het Huis zeer. Melders van misstanden zijn veel beter geholpen als er snel één onafhankelijke, duidelijke en toegesneden voorziening komt. Een 'fonds' waaruit voor juridische bijstand tot psychosociale steun in financiële hulp kan worden voorzien. Het is dan ook naar de opvatting van het Huis te betreuren dat het bepaalde in artikel 20 ('Ondersteuningsmaatregelen') van de EU-richtlijn onvoldoende zijn weerslag heeft gevonden in het ontwerp-wetsvoorstel.

Maatschappelijk belang en anoniem melden

Tot slot maakt het Huis graag nog enkele opmerkingen over twee onderwerpen die in het wetstraject nadrukkelijk aan de orde zijn gekomen: het criterium 'maatschappelijk belang' in de definitie van misstand en anoniem melden.

Het criterium 'maatschappelijk belang' geeft enerzijds weer wanneer een melder op bescherming uit de wet kan rekenen en is anderzijds de legitimatie voor het optreden van het Huis, als onafhankelijke overheidsinstelling met een maatschappelijke opgave.

Het Huis helpt zonder enige terughoudendheid iedereen die zich tot hem wendt, en zeker zij die een beroep doen op bescherming uit de wet. Wil het Huis evenwel onderzoek doen dan heeft het een legitimatie nodig om zijn bevoegdheden in te zetten. Het criterium 'maatschappelijk belang' is daarbij voor het Huis niet in beton gegoten. Het Huis beweegt mee met maatschappelijke opvattingen en ervaart en hanteert het criterium dan ook niet als een bezwaarlijke dan wel belemmerende drempel. De wetgever zou er zeer wel toe kunnen beslissen om het criterium voor het overige te laten vervallen. Waarbij meldingen die zien op een louter individueel conflict wel buiten de reikwijdte van de wettelijke bescherming vallen.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een melder via een advocaat of vertrouwenspersoon een melding en/of een verzoek tot onderzoek kan doen bij het Huis. Het Huis zal dergelijke meldingen altijd oppakken. Hetzij door eventueel door te verwijzen naar de in de eerste plaats bevoegde instantie, dan wel door zelf de mogelijkheid tot onderzoek te bezien.

Wel is het zo dat onbekendheid met de identiteit van de melder gevolgen kan hebben voor de onderzoekbaarheid van een melding en dat een 'bejegeningsonderzoek', naar de vraag of iemand als gevolg van een melding is benadeeld, in zo'n geval eigenlijk niet denkbaar is. Maar een principiële belemmering ziet het Huis niet, zodat het 'anoniem melden' al dan niet door tussenkomst van een vertrouwde derde, toejuicht als een waardevolle toevoeging.

Den Haag, 30 september 2022