

Vergaderjaar 2022–2023

35 851

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

C

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 maart 2023

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koning hebben op 3 februari 2023 een brief gestuurd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met vragen inzake de Wet bescherming klokkenluiders.

De Minister heeft op 2 maart 2023 aangegeven dat het beantwoorden van de vragen niet binnen de gebruikelijke termijn mogelijk is.

De Minister heeft op 16 maart 2023 inhoudelijk gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koning,
Bergman

**BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR
BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT /
ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONING**

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 3 februari 2023

Hoewel het wetsvoorstel ter implementatie van de Europese richtlijn over bescherming van klokkenluiders, mede in verband met een infractieprocedure, met spoed is behandeld en als hamerstuk is afgedaan in de Eerste Kamer, wenst de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koning u ter zake van de wet nog de volgende vragen voor te leggen. Mede aanleiding vormt een recent bericht in de Volkskrant van 16 januari 2023 met als titel «NPO-werknemers riskeren duizenden Euro's boete als ze uit de school klappen over hun werk».

De commissie verneemt graag van u hoe het afdwingen van een zwijgbeding door werkgevers in de (semi-)overheid en de particuliere sector zich verhoudt met het stimuleren dat maatschappelijke misstanden door klokkenluiders aan de kaak worden gesteld. Artikel 17h lid 1 van de Wet bescherming klokkenluiders bepaalt dat elk beding nietig is voor zover het het recht beperkt of ontnemt om een vermoeden van een misstand te melden of openbaar te maken, maar lid 2 zondert bedingen uit die voor de inwerkingtreding van het artikel tot stand zijn gekomen. Heeft u zicht op hoe vaak het in de (semi-)overheid en in de particuliere sector is voorgekomen om zwijgbedingen in arbeidsrelaties op te nemen voor inwerkingtreding van artikel 17h? Wat is uw visie op zwijgbedingen in arbeidsovereenkomsten in relatie tot de Wet bescherming klokkenluiders? Hoe gaat u stimuleren dat eerder tot stand gekomen zwijgbedingen in arbeidsrelaties die indruisen tegen het belang van het melden van relevante misstanden door klokkenluiders, tenietgedaan worden?

Tijdens de behandeling van het voorstel Wet bescherming klokkenluiders in de Tweede Kamer op 8 december 2022 bent u nader ingegaan op de definitie van misstand, zoals die nu is opgenomen in de definitiebepaling van artikel 1. Kunt u concreet aangeven bij welke vormen van seksuele intimidatie en bij welke vormen van corruptie sprake is van een misstand in de zin van de Wet bescherming klokkenluiders en bij welke slechts van een integriteitsschending?

Indien seksuele intimidatie gemeld wordt buiten de organisatie omdat het slachtoffer gegronde reden heeft om niet te vertrouwen op een zorgvuldige opvolging binnen de organisatie, is dan niet per definitie het maatschappelijk belang in het geding en een eventueel zwijgbeding dus nietig?

Hoe weten slachtoffers van seksuele intimidatie of de betreffende seksuele intimidatie beschouwd moet worden als een misstand en als gevolg daarvan een eventueel zwijgbeding nietig is en bij benadeling als gevolg van een melding over die seksuele intimidatie sprake is van een omkering van de bewijslast?

Er zijn weinig feiten en cijfers beschikbaar om te beoordelen of de huidige Wet Huis voor de klokkenluiders effectief is. Voor een goede evaluatie van de recente aanpassingen van de wet is het van belang dat die cijfers en feiten wel beschikbaar komen, zodat de Eerste Kamer goed kan toetsen of de wet uitvoerbaar en handhaafbaar is. Hoe gaat u binnen de afgesproken

evaluatietermijn van drie jaar het een en ander wetenschappelijk onderzoeken? Waar gaat in het bijzonder op worden gelet?

U heeft tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer toegezegd dat u «over drie kwart jaar» een wetsvoorstel in consultatie wil brengen ter aanvulling en verbetering van de wet. Kunt u aangeven welke onderwerpen in het nieuwe wetsvoorstel opgenomen worden en welke onderwerpen in de evaluatie? Hoe verhoudt het nieuwe wetsvoorstel zich tot de evaluatie?

Welke pilots lopen er en staan nog op stapel die moeten uitwijzen hoe klokkenluiders beter kunnen worden ondersteund? Wat is de stand van uitvoering van die pilots? Kunt u daar een duidelijk overzicht van geven? Komen de resultaten van de pilots in de evaluatie of in het nieuwe wetsvoorstel terecht?

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft u aangegeven dat u voor de instelling van een fonds voor de klokkenluiders bent, maar dat het niet alleen een verantwoordelijkheid van de overheid moet zijn, maar ook van werkgevers. In de brief aan de Tweede Kamer van 14 december 2022³ heeft u hier een nadere duiding aan gegeven. Hoe zien de contouren van dit fonds eruit? Hoe wordt het fonds financieel gevuld? Wat wordt de juridische status van dit fonds? Onder welke voorwaarden kan er op het fonds met succes een beroep worden gedaan en door wie?

Waarom geeft de melding van een misstand in de zin van de Wet bescherming klokkenluiders wel bescherming indien die melding gedaan wordt bij een in de wet genoemde bevoegde autoriteit en geen bescherming als die gedaan wordt bij een niet in de wet genoemde bevoegde autoriteit, zoals bijvoorbeeld de Nederlandse Arbeidsinspectie?

Maakt het voor de bescherming van een melder van een misstand in de zin van de Wet bescherming klokkenluiders uit of de misstand direct bij de Nederlandse Arbeidsinspectie als bevoegde autoriteit (op grond van nationale wetgeving, niet zijnde de Wet bescherming klokkenluiders) gemeld wordt of eerst bij het Huis voor klokkenluiders (bevoegde autoriteit in de zin van de Wet bescherming klokkenluiders)?

Daarnaast roept het vereiste van maatschappelijk belang enkele vragen op. U heeft aangegeven dat bij inbreuken op het Unierecht het maatschappelijk belang gegeven is en bij inbreuken op nationale voorschriften niet. Bedoeld Unierecht heeft geen directe werking, maar de in de EU-klokkenluidersrichtlijn genoemde richtlijnen waarop die richtlijn betrekking heeft, zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving. Daarbij gaat het onder meer om etiketteringsvoorschriften. Kunt u een overzicht verstrekken van nationale bepalingen waaraan het bijkomende vereiste van maatschappelijk belang gesteld wordt voor recht op bescherming als bedoeld in de Wet bescherming klokkenluiders en van nationale bepalingen waarvoor het maatschappelijk belang een gegeven is?

Tot slot, hoe legt u uit waarom u dit onderscheid tussen de diverse nationale bepalingen maakt?

Hoe legt u uit welke gevallen van corruptie wel en welke niet onder het bereik van het bedoelde Unierecht vallen en waarom melding over sommige gevallen onder de bescherming van de Wet bescherming klokkenluiders valt en over andere gevallen alleen indien daarbij het maatschappelijk belang in het geding is?

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koning,
B.O. Dittrich

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 maart 2023

Uw brief van 3 februari 2023, waarin u mij een aantal vragen heeft voorgelegd over de Wet bescherming klokkenluiders, heb ik in goede orde ontvangen. U heeft aangegeven mijn reactie op uw brief graag voor 3 maart 2023 te ontvangen.

Vanwege de benodigde interdepartementale afstemming vergt de beantwoording van uw vragen meer tijd. Een inhoudelijke reactie op uw brief stuur ik u zo spoedig mogelijk toe, naar verwachting binnen enkele weken.

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2023

Hierbij reageer ik inhoudelijk op uw brief van 3 februari jl., waarin u mij informeert over een aantal vragen die de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/ Algemene Zaken en Huis van de Koning van uw Kamer aan mij heeft voorgelegd over de Wet bescherming klokkenluiders.

U geeft aan dat mede aanleiding hiervoor vormt het bericht «NPO-werknemers riskeren duizenden Euro's boete als ze uit de school klappen over hun werk» in de Volkskrant van 16 januari 2023 (bijgevoegd).

Graag spreek ik hier eerst mijn dank uit voor de snelle behandeling en aanvaarding door uw Kamer van het wetsvoorstel ter implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn. Dit heeft ertoe geleid dat de implementatiewet¹ inmiddels voor het grootste deel op 18 februari jl. in werking is getreden.² Deze wet versterkt de bescherming van klokkenluiders aanmerkelijk en zie ik als een belangrijke stap in de goede richting. Het verheugt mij dan ook dat deze wetswijziging zo snel na de aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer in werking is getreden. In dit verband wil ik u ook graag laten weten dat de Europese Commissie op 15 februari jl. in een persbericht³ bekend heeft gemaakt een infractieprocedure bij het Europese Hof van Justitie aanhangig te maken tegen acht lidstaten wegens te late omzetting van de EU-klokkenluidersrichtlijn. Nederland staat daarbij niet vermeld. Dit betekent dat de Europese Commissie geen infractieprocedure meer tegen Nederland aanhangig zal maken bij het Europese Hof van Justitie wegens niet-tijdige implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn. Dat is goed nieuws, dat mede te danken is aan uw Kamer. Deze beide ontwikkelingen geven mij meer gelegenheid om de komende tijd te werken aan de nodige verdere verbeteringen in de positie van klokkenluiders.

Hieronder beantwoord ik uw vragen, in de volgorde waarin deze in uw brief zijn opgenomen.

Ten eerste verneemt u graag hoe het afdwingen van een zwijgbeding door werkgevers in de (semi-)overheid en de particuliere sector zich verhoudt met het stimuleren dat maatschappelijke misstanden door klokkenluiders aan de kaak worden gesteld.

Het afdwingen van een beding door werkgevers, voor zover dat het recht beperkt of ontnemt om conform de Wet bescherming klokkenluiders een vermoeden van een misstand te melden of openbaar te maken, te onderscheiden van de meer gebruikelijke geheimhoudingsbepalingen die tussen werkgever en werknemer kunnen gelden, is niet verenigbaar met het doel van de Wet bescherming klokkenluiders om bij te dragen aan de oplossing van misstanden. Dergelijke bedingen zijn dan ook nietig op grond van artikel 17h, eerste lid, van de Wet bescherming klokkenluiders. Volgens het tweede lid zijn bedingen die voorafgaand aan de inwerking-treding van dit artikel tot stand zijn gekomen hiervan uitgezonderd. In verband met de rechtszekerheid kan immers slechts met de grootste

¹ Wet van 25 januari 2023 tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 (PbEU 2019, L 305) en enige andere wijzigingen (Stb. 2023, 29).

² Staatsblad 2023, 52.

³ Zie Protection of whistleblower (europa.eu).

terughoudendheid terugwerkende kracht worden verleend aan een wet.⁴ Zonder deze uitzondering zou met terugwerkende kracht worden ingegrepen in reeds bestaande contractuele relaties. Dat artikel 17h alleen toekomstige bedingen nietig verklaart, laat onverlet dat eerder overeengekomen geheimhoudingsbedingen (geheel of gedeeltelijk) ongeldig kunnen zijn.

Een bestaand beding waarin is bepaald dat geen melding mag worden gedaan van een misstand, kan door de rechter, rekening houdend met alle relevante omstandigheden, op grond van artikel 3:40 van het Burgerlijk Wetboek nietig worden geacht.⁵

U vraagt mij of ik zicht heb op hoe vaak het in de (semi-)overheid en in de particuliere sector is voorgekomen dat zwijgbedingen in arbeidsovereenkomsten zijn opgenomen voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel 17h. U vraagt naar mijn visie op zwijgbedingen in arbeidsovereenkomsten in relatie tot de Wet bescherming klokkenluiders en hoe ik ga stimuleren dat dergelijke eerder tot stand gekomen bedingen in arbeidsrelaties, die indruisen tegen het belang van het melden van relevante misstanden door klokkenluiders, teniet worden gedaan. Ik heb geen zicht op hoe vaak dergelijke bedingen in arbeidsovereenkomsten zijn opgenomen. In relatie tot het bericht in de Volkskrant van 16 januari 2023 kan ik u wel melden dat ik van de NPO heb vernomen dat er sindsdien geen boetebeding meer is opgenomen in zowel nieuwe als bestaande arbeidsovereenkomsten met NPO-medewerkers. Dat vind ik een goede ontwikkeling. Ik wil werkgevers via voorlichting stimuleren om voor de inwerkingtreding van de Wet bescherming klokkenluiders afgesloten bedingen die werknemers het recht ontnemen of beperken om een vermoeden van een misstand te melden of openbaar te maken, ongedaan te maken. Dergelijke bedingen kunnen werknemers immers afschrikken om een melding te doen van een misstand en dragen niet bij aan een veilig werk- en meldklimaat. Voor deze voorlichting wil ik de website www.wetbeschermingklokkenluiders.nl en de ingezette campagne om organisaties te stimuleren zorg te dragen voor een veilig werk- en meldklimaat benutten. Ook het Huis voor klokkenluiders kan hierin door voorlichting en advisering aan werkgevers een goede rol vervullen.

U stelt vervolgens terecht dat ik tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer nader ben ingegaan op de definitie van misstand. U vraagt mij of ik concreet kan aangeven bij welke vormen van seksuele intimidatie en bij welke vormen van corruptie sprake is van een misstand in de zin van de Wet bescherming klokkenluiders en bij welke slechts van een integriteitsschending.

Het is niet mogelijk om limitatief bepaalde «vormen van» seksuele intimidatie of corruptie te benoemen die in alle gevallen kwalificeren als een misstand in de zin van de Wet bescherming klokkenluiders. Voor zowel «seksuele intimidatie» als voor «corruptie» geldt dat daarvoor geen eenduidige definities bestaan, maar dat ze zowel ruim als eng kunnen

⁴ Dit is ook in lijn met het uitgangspunt van artikel 79 Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek, dat ook gevolgd is in de Wet tot wijziging van diverse wetten in verband met zwijgbedingen in jeugdzorg, zorg en ondersteuning (zie Kamerstukken II 2020/21, 35 771, nr. 3, p. 17).

⁵ Artikel 3:40 Burgerlijk Wetboek luidt:

- «1. Een rechtshandeling die door inhoud of strekking in strijd is met de goede zeden of de openbare orde, is nietig.
2. Strijd met een dwingende wetsebepaling leidt tot nietigheid van de rechtshandeling, doch, indien de bepaling uitsluitend strekt ter bescherming van één der partijen bij een meerzijdige rechtshandeling, slechts tot vernietigbaarheid, een en ander voor zover niet uit de strekking van de bepaling anders voortvloeit.
3. Het vorige lid heeft geen betrekking op wetsebepalingen die niet de strekking hebben de geldigheid van daarmede strijdige rechtshandelingen aan te tasten.»

worden opgevat. Ook zijn deze termen onderhevig aan maatschappelijke ontwikkelingen en kan de maatschappelijke opvatting over de betekenis ervan in de loop der tijd verschuiven. Dat geldt overigens ook voor het element «het in het geding zijn van het maatschappelijk belang», dat onderdeel is van de definitie van misstand. Per concrete feitelijke situatie moet getoetst worden aan de criteria die in de wettelijke definitie van misstand staan. Als het gaat om een handeling of nalatigheid die niet enkel persoonlijke belangen raakt en er bovendien sprake is van een patroon of structureel karakter, dan wel de handeling of nalatigheid ernstig of omvangrijk is, is het maatschappelijk belang in ieder geval in het geding, zo staat nu in de wettelijke definitie van misstand. Seksuele intimidatie kan onder omstandigheden ook een misstand in de zin van de wet zijn. Het moet dan gaan om een situatie die uitstijgt boven een persoonlijk belang. Verder is vereist dat sprake is van een patroon of structurele vorm van seksuele intimidatie, dan wel van een zodanig ernstige of omvangrijke vorm van seksuele intimidatie dat daardoor het algemeen belang wordt geraakt. Bij de beoordeling of hiervan sprake is, kan ook rekening worden gehouden met de ernst van het feit, de aard van de belangen die in het geding zijn en de verantwoordelijkheden (functie) van degene die vermoed wordt seksueel te hebben geïntimideerd. Een nadere toelichting op het criterium «maatschappelijk belang» met voorbeelden is te vinden in de artikelsgewijze toelichting bij de tweede nota van wijziging.⁶ Via voorlichting en communicatie met voorbeelden wil ik over dit begrip meer duidelijkheid geven aan (potentiële) melders. Hier zie ik bij uitstek een taak voor het Huis voor klokkenluiders, waar (potentiële) melders altijd terecht kunnen voor gratis advies over de concrete situatie waarmee zij te maken hebben.

U vraagt of niet per definitie het maatschappelijk belang in het geding is en een eventueel zwijgbeding dus nietig, als seksuele intimidatie gemeld wordt buiten de organisatie omdat het slachtoffer gegronde redenen heeft om niet te vertrouwen op een zorgvuldige opvolging binnen de organisatie.

Dit is niet het geval. Het enkele feit dat een melder (direct) een externe melding doet omdat hij onvoldoende vertrouwen heeft in een zorgvuldige opvolging binnen zijn organisatie, maakt niet dat per definitie het maatschappelijk belang in het geding is. Wel is het zo dat een melder van een misstand volgens de nieuwe Wet bescherming klokkenluiders ook bescherming tegen benadeling door zijn werkgever geniet indien hij direct extern een melding doet. Voorheen was een werknemer in beginsel verplicht om eerst intern te melden. De melder mag na een interne of externe melding niet benadeeld worden door zijn werkgever (in de wet staan voorbeelden van benadeling genoemd, zoals ontslag, negatieve beoordeling, onthouden van bevordering, discriminatie, intimidatie, pesterijen of uitsluiting). Dreiging met benadeling en poging tot benadeling vallen ook onder benadeling. Als een melder te maken heeft met benadeling, dan moet zijn werkgever in een gerechtelijke procedure aantonen dat de benadeling niets met de melding te maken heeft.

Vervolgens stelt u de vraag hoe slachtoffers van seksuele intimidatie weten of deze seksuele intimidatie beschouwd moet worden als een misstand en als gevolg daarvan een eventueel zwijgbeding nietig is en bij benadeling als gevolg van een melding sprake is van verschuiving van de bewijslast naar de werkgever.

Het is voorstelbaar dat het voor slachtoffers van seksuele intimidatie lastig is om zelf te beoordelen of sprake is van een misstand in de zin van de Wet bescherming klokkenluiders. Hiervoor heb ik al iets vermeld over de wettelijke criteria (zo moet het gaan om een patroon of structurele

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35 851, nr. 12, p. 9–10.

seksuele intimidatie of een ernstige vorm van seksuele intimidatie). Voor gratis informatie en advies over hun persoonlijke situatie kunnen melders terecht bij de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders. Voor die situaties waarin seksuele intimidatie niet aan te merken is als misstand in de zin van de Wet bescherming klokkenluiders merk ik nog het volgende op. Seksuele intimidatie is verboden op grond van gelijkebehandelingswetgeving in het Burgerlijk Wetboek. Op de werkvloer is het de verantwoordelijkheid van de werkgever om seksuele intimidatie tegen te gaan. De huidige Arbeidsomstandighedenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit verplichten werkgevers om een arbeidsomstandighedenbeleid te voeren om psychosociale arbeidsbelasting (PSA) te voorkomen, dan wel te beperken. Daaronder valt seksuele intimidatie, maar ook pesten, agressie en geweld, discriminatie en werkdruk. Werkgevers moeten een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) opstellen waarin is vastgelegd welke risico's de arbeid voor werknemers met zich meebrengt. De werkgever dient een plan van aanpak op te stellen waarin is aangegeven welke maatregelen genomen zullen worden in verband met de risico's. Werknemers moeten daarnaast op grond van de Arbeidsomstandighedenwet ook naar eigen vermogen zorgdragen voor de eigen veiligheid en gezondheid en die van de andere betrokken personen.

U stelt terecht dat er weinig feiten en cijfers beschikbaar zijn om te beoordelen of de huidige Wet Huis voor klokkenluiders effectief is en dat het voor een goede evaluatie van de recente wetsaanpassingen van belang is dat die cijfers en feiten wel beschikbaar komen. U vraagt mij hoe ik binnen de afgesproken evaluatietermijn van drie jaar het een en ander wetenschappelijk ga onderzoeken en waar in het bijzonder op gelet gaat worden. Naar aanleiding van het aangenomen amendement van het lid Dekker-Abdulaziz⁷ is de evaluatietermijn van de wet verkort van vijf jaar naar drie jaar. Daarvoor moeten er voldoende ervaringsgegevens beschikbaar zijn. Een periode van vijf jaar zal meer ervaringsgegevens opleveren dan een periode van drie jaar. Maar ik heb aangegeven dat ik ook zie dat het van belang is om eerder zicht op alle ontwikkelingen te krijgen.⁸ Naar aanleiding van het verzoek uit de motie van Tweede Kamerlid Inge van Dijk om een evaluatiestrategie te ontwikkelen vanuit het perspectief van de melder,⁹ ga ik een onafhankelijk bureau de opdracht geven om een evaluatiestrategie te ontwikkelen. Dit bureau krijgt dan ook de opdracht om de feiten en cijfers te gaan verzamelen met betrekking tot de wet over de komende drie jaar. Naast deze opdracht ben ik in gesprek met de wetenschap over fundamenteel wetenschappelijk onderzoek naar de bescherming van klokkenluiders en wat bijdraagt aan het oplossen van misstanden.

Vervolgens stelt u dat ik tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer heb toegezegd dat ik over driekwart jaar een wetsvoorstel in consultatie wil brengen ter aanvulling en verbetering van de wet. Ik heb destijds aangegeven dat mijn focus erop ligt om over driekwart jaar, dat wil zeggen komend najaar, het volgende wetsvoorstel in consultatie te brengen. Hierbij merk ik op dat ik zorgvuldigheid van groot belang vind en dat er naar aanleiding van een aangenomen amendement van het Tweede Kamerlid Omtzigt¹⁰ ook een algemene maatregel van bestuur tot stand moet worden gebracht over anoniem melden van vermoedens van misstanden bij werkgevers.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 35 851, nr. 24.

⁸ Handelingen II 2022/23, nr. 33, item 52, p. 26.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 35 851, nr. 39.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 35 851, nr. 35.

U vraagt welke onderwerpen in het nieuwe wetsvoorstel opgenomen worden en welke onderwerpen in de evaluatie en hoe het nieuwe wetsvoorstel zich verhoudt tot de evaluatie.

Hierover kan ik opmerken dat het volgende wetsvoorstel onderwerpen zal bevatten die voortvloeien uit de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders die in 2020 heeft plaatsgevonden.¹¹ Dit betreft onder meer de afbakening van de taken tussen de Nationale ombudsman en het Huis voor klokkenluiders en een verduidelijking van de rol van de melder in een misstandonderzoek en in een bejegeningsonderzoek. In het volgende wetsvoorstel zal ik ook een concreet voorstel doen voor de instelling van een fonds voor de juridische en psychosociale ondersteuning van klokkenluiders.¹² Tevens zal het volgende wetsvoorstel betrekking kunnen hebben op voorstellen uit de initiatiefnota van Tweede Kamerlid Omtzigt van april 2022¹³ en reparatievoorstellen bevatten. Bij de voorstellen uit de initiatiefnota gaat het om voorstellen die voor een groot deel nog nader onderzoek vergen en dan mogelijk tot wetswijziging leiden (bijvoorbeeld een aparte voorziening voor het melden van staatsgeheime informatie, een uitbreiding van het benadelingsverbod tot familieleden buiten de werkgerelateerde sfeer en tot ten onrechte als klokkenluider aangemerkte personen en het publiekelijk bekend maken van de naam van de werkgever die ten onrechte benadeeld heeft). Ik kan nog niet vooruitlopen op de evaluatie van de wetswijziging die op 18 februari 2023 in werking is getreden.

U verwijst naar de pilots die moeten uitwijzen hoe klokkenluiders beter kunnen worden ondersteund. U vraagt welke pilots er lopen en welke nog op stapel staan en wat de stand van de uitvoering is van deze pilots. Op dit moment lopen er twee pilots. Sinds 1 januari 2022 loopt een pilot mediation en juridische ondersteuning bij de sector Rijk en sinds 1 september 2022 loopt de pilot psychosociale ondersteuning bij de Stichting Slachtofferhulp Nederland. Daarnaast ben ik voornemens om een brede pilot juridische ondersteuning te starten voor alle klokkenluiders in Nederland. Hierover lopen op dit moment verkennende gesprekken met de raad voor rechtsbijstand. Daarbij zijn het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Huis voor klokkenluiders ook betrokken.

U vraagt of de resultaten van de pilots in de evaluatie of in het nieuwe wetsvoorstel terechtkomen.

Gedurende de looptijd van de pilots wil ik ervaringsgegevens verzamelen om na te gaan hoe de ondersteuning voor klokkenluiders het beste kan worden ingericht. Hiervoor wordt een onafhankelijk bureau aangezocht dat de pilots kan evalueren. Bij deze evaluaties wil ik rekening houden met het verzoek uit de motie van het Tweede Kamerlid Strolenberg om te bekijken of evaluaties reeds kunnen plaatsvinden binnen de looptijd van de pilots indien er op enig moment voldoende resultaten beschikbaar zijn.¹⁴ De pilot psychosociale ondersteuning wil ik in het eerste jaar evalueren om na te gaan hoeveel gebruik er is gemaakt van de ondersteuning en in hoeverre deze ondersteuning aansluit bij de behoeften van de klokkenluiders. De pilot mediation en juridische ondersteuning bij de sector Rijk wil ik begin 2024 evalueren. De uitkomsten van deze evaluaties wil ik voor zover mogelijk betrekken bij het volgende wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders. Over dat

¹¹ Het eindrapport van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders is aan uw Kamer aangeboden bij brief van 8 september 2020 (zie Kamerstukken I 2019/20, 33 258, nr. T) en het aanvullend evaluatierapport is u aangeboden bij brief van 28 oktober 2020 (zie Kamerstukken I 2020/21, 33 258, nr. U).

¹² Zoals toegezegd in mijn brief aan de Tweede Kamer van 14 december 2022 (Kamerstukken II 2022/23, 35 851, nr. 48).

¹³ Zie Kamerstukken II 2021/22, 36 079, nrs. 2 en 3.

¹⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 35 851, nr. 42.

wetsvoorstel heb ik toegezegd dat ik daarin een concreet voorstel zal doen voor de instelling van een fonds voor de juridische en psychosociale ondersteuning van klokkenluiders.¹⁵ Niet alle pilots kunnen volledig geëvalueerd worden voorafgaand aan het wetsvoorstel, maar de evaluaties die later plaatsvinden, kunnen ook relevante informatie opleveren voor de nadere uitwerking van de ondersteuning aan klokkenluiders.

Over het voorstel tot de instelling van een fonds voor klokkenluiders stelt u de vragen hoe de contouren van dit fonds eruitzien, hoe het fonds financieel wordt gevuld, wat de juridische status is van dit fonds en onder welke voorwaarden en door wie op dit fonds met succes een beroep kan worden gedaan.

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 14 december 2022¹⁶ heb ik verwezen naar de motie van de leden Inge van Dijk en Dekker-Abdulaziz waarin de regering is verzocht om vooruitlopend op de instelling van een fonds ter ondersteuning van klokkenluiders en melders, te werken aan en voorstellen te doen voor hoe de financiering van het fonds eruit komt te zien, waarbij eventuele sancties, verplichte bijdragen en vrijwillige bijdragen tot de mogelijkheden behoren, en de Tweede Kamer hier voor de zomer van 2023 over te informeren.¹⁷ Daarbij heb ik aangegeven dat deze motie relevante vraagstukken benoemt die nader uitgewerkt moeten worden. Ook andere vraagstukken zijn relevant zoals de rechtsvormen van een fonds, de criteria voor de toekenning en de vorm waarin ondersteuning wordt toegekend, in natura of in geld. De opsomming van deze kwesties is nog niet compleet, maar er tekent zich wel een complex vraagstuk af dat zorgvuldige bestudering vereist. Het verkennen van de verschillende opties vergt ook overleg met andere ministeries en andere partijen. Dit wordt op dit moment opgepakt. Voor de zomer van 2023 zal ik uw Kamer informeren over de actuele stand van zaken.

U vraagt waarom de melding van een misstand in de zin van de Wet bescherming klokkenluiders wel bescherming geeft indien die melding gedaan wordt bij een in de wet genoemde bevoegde autoriteit en niet als die melding gedaan wordt bij een niet in de wet genoemde bevoegde autoriteit, zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie.

Dit berust op een misverstand. Onder andere de Nederlandse Arbeidsinspectie wordt, zoals is aangekondigd in de memorie van toelichting, bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling aangewezen als bevoegde autoriteit.¹⁸ Een melding bij een bevoegde autoriteit die bij lagere regelgeving wordt aangewezen als bevoegde autoriteit geeft het recht op dezelfde bescherming tegen benadeling als een melding bij een bevoegde autoriteit die rechtstreeks in de Wet bescherming klokkenluiders is aangewezen. Overigens geldt dit ook voor bestuursorganen, diensten of overige bevoegde instanties die niet zijn aangewezen als bevoegde autoriteit, maar wel bij of krachtens wet of in mandaat toegekende taak of bevoegdheid meldingen van schending van het Unierecht ontvangen. Daartoe is voorzien in een vangnetbepaling.¹⁹ De eisen voor externe meldkanalen van de bevoegde autoriteiten gelden ook voor deze bestuursorganen en diensten. Ook in de bescherming tegen benadeling door een werkgever na een melding bij zo'n bestuursorgaan of dienst is voorzien.²⁰

¹⁵ Kamerstukken II, 2022/23, 35 851, nr. 48.

¹⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 35 851, nr. 48.

¹⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 35 851, nr. 38.

¹⁸ Zie Kamerstukken II 2020/21, 35 851, nr. 3, p. 79–80 (memorie van toelichting).

¹⁹ Artikel 2j van de Wet bescherming klokkenluiders.

²⁰ Artikelen 17e tot en met 17ec van de Wet bescherming klokkenluiders.

Ook vraagt u of het voor de bescherming van een melder van een misstand uitmaakt of de misstand direct bij de Nederlandse Arbeidsinspectie gemeld wordt of eerst bij het Huis voor klokkenluiders. Dit maakt geen verschil. De autoriteiten die bij lagere regelgeving worden aangewezen als bevoegde autoriteit, hebben dezelfde status als de autoriteiten die rechtstreeks in de Wet bescherming klokkenluiders zijn aangewezen als bevoegde autoriteit. De melder heeft recht op bescherming, ook als hij een melding heeft gedaan bij een bevoegde autoriteit die voor de betreffende melding niet bevoegd is. Deze autoriteit moet de melding onverwijld en op veilige wijze doorzenden naar de autoriteit die wel bevoegd is. Uit de Wet bescherming klokkenluiders²¹ volgt dat de melder aan de doorzending naar een andere bevoegde autoriteit wel eerst instemming moet verlenen. Als de melder geen instemming verleent voor de doorzending van de melding, wijst de bevoegde autoriteit de melder er uitdrukkelijk op dat bij niet doorzenden de melding niet in behandeling wordt genomen.

Vervolgens merkt u op dat het vereiste van maatschappelijk belang enkele vragen oproept. U vraagt of ik een overzicht kan verstrekken van nationale bepalingen waaraan het bijkomende vereiste van maatschappelijk belang gesteld wordt voor recht op bescherming als bedoeld in de Wet bescherming klokkenluiders en van nationale bepalingen waarvoor het maatschappelijk belang een gegeven is.

Een overzicht van de nationale bepalingen die voortvloeien uit de in (de bijlage bij) de EU-klokkenluidersrichtlijn genoemde richtlijnen kan ik niet geven. Dit vergt specialistische kennis van alle deelterreinen van het materiële toepassingsgebied van de EU-klokkenluidersrichtlijn. Zowel die nationale bepalingen als de bijlage bij de richtlijn kunnen steeds wijzigen.²² De bevoegde autoriteiten worden ieder op hun terrein geacht bekend te zijn met deze bepalingen. Ook een overzicht van nationale bepalingen waaraan het bijkomende vereiste van maatschappelijk belang gesteld wordt voor recht op bescherming als bedoeld in de Wet bescherming klokkenluiders kan ik niet geven, omdat bij schending van deze bepalingen altijd een beoordeling plaatsvindt van de vraag of het maatschappelijk belang in het geding is.

U vraagt waarom dit onderscheid tussen de diverse nationale bepalingen is gemaakt. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat bij de totstandkoming van de EU-klokkenluidersrichtlijn al de weging is gemaakt dat bij schending van deze bepalingen het maatschappelijk belang in het geding is. Dit blijkt ook uit overweging 1 bij de EU-klokkenluidersrichtlijn:

«Personen die voor een overheidsorganisatie of private organisatie werken of met een dergelijke organisatie in contact staan in het kader van hun werkgerelateerde activiteiten, zijn vaak als eerste op de hoogte van dreigingen of schade voor het algemeen belang die zich in die context voordoen. Door inbreuken op het Unierecht die schadelijk zijn voor het algemeen belang te melden, handelen dergelijke personen als «klokkenluiders», en spelen zij daarbij een sleutelrol bij het onthullen en voorkomen van dergelijke inbreuken, en bij het beschermen van het maatschappelijk welzijn. (...)».

Het maatschappelijk belang bij deze in het nationale recht geïmplementeerde normen uit de EU-richtlijnen is daarmee – zoals u ook stelt – een gegeven. Bij deze schendingen van het Unierecht hoeft, gelet op de aard van de EU-regels, dus niet apart getoetst te worden of het maatschappelijk belang in het geding is.

²¹ Artikel 2e, vierde lid, van de Wet bescherming klokkenluiders.

²² Zo is de bijlage bij de EU-klokkenluidersrichtlijn al een keer gewijzigd, bij Verordening (EU) 2020/1503 van het Europees Parlement en de Raad van 7 oktober 2020 betreffende Europese crowdfundingdienstverleners voor bedrijven en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1129 en Richtlijn (EU) 2019/1937 (PbEU 2020, L 347).

Anders dan bij de schending van nationale bepalingen die voortvloeien uit de in de EU-klokkenluidersrichtlijn genoemde EU-richtlijnen, zijn geen specifieke rechtsgebieden en rechtsnormen aangewezen in de definitie van (vermoeden van) een misstand zoals die destijds is opgenomen in de Wet Huis voor klokkenluiders. In plaats daarvan is voorzien in criteria die ruimte bieden om bij schendingen van rechtsnormen in alle Nederlandse rechtsgebieden tot het oordeel te komen dat het maatschappelijk belang in het geding is.

Op uw vraag tot slot over welke gevallen van corruptie wel en welke niet onder het bereik van het bedoelde Unierecht vallen, antwoord ik als volgt. Op grond van de Wet bescherming klokkenluiders valt onder een «misstand» kort samengevat een schending of gevaar voor schending van het Unierecht of een handeling of nalatigheid waarbij het maatschappelijk belang in het geding is. Van (gevaar voor) schending van het Unierecht is sprake in de gevallen beschreven in artikel 2 van de EU-klokkenluidersrichtlijn. Voor «corruptie» kan het dan gaan om gevallen waarin inbreuk wordt gemaakt op de financiële belangen van de Unie als bedoeld in artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).²³ Hierbij gaat het onder andere om de gedragingen opgenomen in Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad.²⁴ De laatstgenoemde richtlijn bevat in artikel 4 definities van «passieve corruptie» en «actieve corruptie».²⁵ Handelingen die onder die definities vallen, zijn in ieder geval aan te merken als schending van het Unierecht.

Vormen van corruptie die niet onder een schending van het Unierecht vallen, kunnen nog steeds een misstand opleveren als sprake is van een handeling of nalatigheid waarbij het maatschappelijk belang in het geding is als bedoeld in artikel 1 van de Wet bescherming klokkenluiders.

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

²³ Zie artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van de EU-klokkenluidersrichtlijn.

²⁴ Zie overweging 15 bij de EU-klokkenluidersrichtlijn.

²⁵ Onder „passieve corruptie» wordt verstaan: de handeling van een overheidsfunctionaris die onmiddellijk of middellijk voordelen, ongeacht de aard daarvan, voor zichzelf of voor een ander vraagt of aanneemt, dan wel ingaat op een desbetreffende toezegging teneinde een ambtshandeling of een handeling in de uitoefening van zijn ambt te verrichten of na te laten waardoor de financiële belangen van de Unie worden of kunnen worden geschaad. Onder „actieve corruptie» wordt verstaan: de handeling van iemand die een overheidsfunctionaris onmiddellijk of middellijk een voordeel, ongeacht de aard daarvan, voor zichzelf of voor een ander toezegt, aanbiedt of verstrekt om een ambtshandeling of een handeling in de uitoefening van zijn ambt te verrichten of na te laten waardoor de financiële belangen van de Unie worden of kunnen worden geschaad.