

35851 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

Nr. 64 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2024

Met deze brief informeer ik u over de stand van zaken van het klokkenluidersdossier. De volgende onderwerpen komen in deze brief aan bod:

1. Evaluatie van de pilot mediation en juridische ondersteuning van klokkenluiders bij de sector Rijk;
2. Juridische en psychosociale ondersteuning van klokkenluiders;
3. Campagne Veilig werkklimaat;
4. Algemene maatregel van bestuur anoniem melden;
5. Voorbereidingen wetsvoorstel aanpassing Wet bescherming klokkenluiders;
6. Stand van zaken onderzoeken.

1. Evaluatie pilot mediation en juridische ondersteuning van klokkenluiders bij de sector Rijk

De onderzoekers die de Wet Huis voor klokkenluiders in 2020 hebben geëvalueerd, hebben geconcludeerd dat juridische rechtsbijstand en psychosociale ondersteuning van groot belang zijn voor de klokkenluider en dat het goed organiseren van deze ondersteuning bijdraagt aan het bereiken van de doelen van de wet. Een van mijn voorgangers heeft in haar brief van 21 december 2020 aangegeven dat aanvullende ondersteuning voor klokkenluiders wenselijk is, en dat zij wil onderzoeken hoe deze ondersteuning doelmatig en doeltreffend kan worden ingericht.¹

Met ingang van 1 januari 2022 is daarom de pilot mediation en juridische ondersteuning gestart bij de sector Rijk (hierna: de pilot).

¹ Kamerstuk 33258, nr. 51.

De inhoud van deze pilot is tezamen met vakbonden in het Sectoroverleg Rijk afgesproken. De onderzoeksfase van de pilot is met ingang van 1 juli 2024 afgelopen. De medewerkers kunnen uiteraard wel nog steeds gebruik maken van de voorzieningen. Met de pilot zijn twee doelen beoogd, namelijk het verlagen van de drempel om een melding te doen (of: verhogen meldingsbereidheid) en het voorkomen van escalatie op de werkvloer. Hiermee wordt bijgedragen aan de doelen uit de Wet bescherming klokkenluiders (hierna: Wbk).² De pilot richtte zich op twee voorzieningen uit de CAO Rijk. De eerste betreft het aanbod van een gesprek onder begeleiding van een onafhankelijke derde of mediation tussen een medewerker en leidinggevende via het Rijksloket advies en bemiddeling arbeidszaken (hierna: RABA).³ Met deze voorziening kan vroegtijdig worden ingezet op het de-escaleren van een mogelijk conflict tussen een medewerker en een werkgever naar aanleiding van een signaal of melding van een vermoeden van een misstand van de medewerker. De andere voorziening betreft het vergoeden van de beroepsmatige rechtsbijstand als een melder van een misstand benadeling ervaart.⁴ Deze voorziening uit de CAO bestond voorheen uit een voorschot. In overleg met de bonden in het Sectoroverleg Rijk is afgesproken om de kosten voor beroepsmatig verleende bijstand in een procedure direct te vergoeden voor maximaal € 316,02 per uur tot een maximum van € 7.584,62 per procedure.⁵ Door de vergoeding direct te verstrekken aan de medewerker was de aanname dat een drempel om een melding van een vermoeden van een misstand te doen kan worden weggenomen. De medewerker heeft op die manier de zekerheid dat bij eventuele benadeling een beroep kan worden gedaan op rechtsbijstand. In het akkoord over de CAO Rijk 2024-2025 hebben partijen in het Sectoroverleg Rijk afgesproken om deze hogere vergoeding vanaf 1 juli 2024 structureel in de CAO Rijk op te nemen.

De pilot is inmiddels geëvalueerd. Het eindrapport 'Evaluatie pilot Mediation en juridische ondersteuning voor klokkenluiders bij de

² De doelen van de Wet bescherming klokkenluiders zijn de bescherming van klokkenluiders en het bijdragen aan het oplossen van misstanden.

³ Zie paragraaf 16.1 'Rijksloket advies en bemiddeling arbeidszaken (RABA)' uit de CAO Rijk (www.caorijk.nl).

⁴ Zie paragraaf 13.2 uit de CAO Rijk 'Voorzieningen bij melden vermoeden van een misstand' (www.caorijk.nl).

⁵ Deze bedragen zijn exclusief btw en kantoorkosten, die wel worden vergoed. De hoogte van de vergoeding wordt jaarlijks aangepast aan de Consumentenprijsindex september-september, zie paragraaf 13.2 uit de CAO Rijk (www.caorijk.nl).

sector Rijk' is als bijlage bij deze brief opgenomen.⁶ De evaluatie is begeleid door een klankbordgroep met beleidsmedewerkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met expertise op integriteit en klokkenluiders, een integriteitscoördinator en een afgevaardigde namens de vakbonden. De onderzoekers hebben voor de evaluatie gegevens verzameld bij verschillende functionarissen die in hun werk te maken kunnen hebben met (potentiële) melders. Deze functionarissen zijn: integriteitscoördinatoren, vertrouwenspersonen en personeelsraadgevers bij het Rijk.⁷ Verder hebben de onderzoekers een steekproef gedaan onder een kleine groep rijksambtenaren om meer inzicht te krijgen in de vindbaarheid voor ambtenaren van informatie over de pilot. Het is helaas niet gelukt om in contact te komen met (potentiële) melders.

De centrale vraag die in de evaluatie centraal stond, is in hoeverre de pilot heeft bijgedragen aan de doelen van de pilot en de Wbk. Uit de evaluatie blijkt dat drie randvoorwaarden van belang zijn om het doelbereik van de pilot te kunnen bevorderen. Ten eerste de bekendheid van de voorzieningen bij functionarissen die (potentiële) melders ondersteunen, zodat ze werknemers hier op kunnen wijzen. Ten tweede de vindbaarheid van de voorzieningen voor (potentiële) melders en ten derde de toegankelijkheid van de voorziening voor de melder. De onderzoekers bevelen aan om de voorzieningen binnen de sector Rijk te continueren. Het feit dat de voorzieningen de afgelopen jaren weinig gebruikt zijn, maakt dat het logisch is om in te zetten op het realiseren van betere bekendheid, vindbaarheid en toegankelijkheid van de voorzieningen. De theorie dat juridische ondersteuning in de vorm van rechtsbijstandsvergoeding en de mogelijkheid tot een gesprek onder begeleiding of mediation bijdragen aan het verlagen van drempels en het voorkomen van escalatie op de werkvloer, staat volgens de onderzoekers immers nog als een huis. Het vergroten van de bekendheid, vindbaarheid en toegankelijkheid kan volgens de onderzoekers leiden tot meer gebruik van de voorzieningen. De onderzoekers merken wel op dat wegnemen van deze specifieke drempels niet garandeert dat de meldingsbereidheid daadwerkelijk wordt vergroot, omdat andere drempels mogelijk groter of doorslaggevend zijn. Voorbeelden van grote of doorslaggevende drempels die functionarissen in gesprekken met de onderzoekers hebben genoemd, zijn bijvoorbeeld de angst voor stress, de angst om niet anoniem te kunnen blijven en de angst om vrienden of

⁶ De pilot is geëvalueerd door een extern bureau in de periode van oktober 2023 tot en met mei 2024.

⁷ Zie voor een toelichting op deze functionarissen p. 4 van het eindrapport.

familie kwijt te raken. De onderzoekers doen in totaal zes aanbevelingen om de bekendheid, vindbaarheid en toegankelijkheid van de pilot te vergroten, die nader worden toegelicht hoofdstuk 4.4 in het rapport. Hieronder volgt mijn reactie op de bevindingen en aanbevelingen van de onderzoekers.

Ik ben blij met de inzichten uit dit onderzoek omdat dit handvatten biedt om de meldingsbereidheid van een vermoeden van een misstand te verhogen. Medewerkers die vermoedens van misstanden melden mogen daar op geen enkele wijze negatieve gevolgen van ondervinden. Dat begint bij een sociaal veilige werkomgeving. Daar heeft de Rijksoverheid een voorbeeldrol naar haar medewerkers en naar andere werkgevers. Een sociaal veilige werkomgeving is een open organisatiecultuur waarin ambtenaren zich durven uitspreken, zonder angst voor repercussies. Een omgeving waarin ambtenaren geen last hebben van ongewenste omgangsvormen als pesten, discriminatie, racisme, agressie, ongewenste seksuele aandacht en intimidatie. Als werkgever voor de sector Rijk zet ik mij in voor een veilige, diverse en inclusieve Rijksoverheid waar werknemers zich welkom voelen en gelijkwaardig behandeld worden. Dit is een vereiste voor een rechtvaardige en betrouwbare overheid, goed werkgeverschap en de kwaliteit van onze dienstverlening ten behoeve van de samenleving. In mijn beleid zet ik zowel in op de integriteitsinfrastructuur (bijvoorbeeld onafhankelijke behandeling van meldingen en de beschikbaarheid en kwaliteit van vertrouwenspersonen), als op preventie, het stimuleren van gewenst gedrag en een open gesprekscultuur in groepen.

De resultaten van het onderzoek gebruik ik bij het verder vormgeven van landelijke juridische ondersteuning van klokkenluiders op de lange termijn. Zoals al eerder gemeld blijven de voorzieningen uit de pilot onderdeel uitmaken van de CAO Rijk na 1 juli 2024. Voor de aanbevelingen uit het rapport ga ik in gesprek met de ministeries om te kijken welke acties nodig zijn om de bekendheid, vindbaarheid, toegankelijkheid van de voorzieningen verder te verbeteren. Hierbij betrek ik met name de aanbeveling om deze voorzieningen te blijven zien in een context van een variëteit aan drempels en bij het (her)ontwerpen van voorzieningen in te spelen op meerdere drempels tegelijkertijd. Voor zover dit leidt tot aanpassingen in de CAO Rijk, is dat onderwerp van overleg en overeenstemming in het Sectoroverleg Rijk. Ik zal uw Kamer op de hoogte houden over de uitkomsten hiervan.

2. Juridische en psychosociale ondersteuning van klokkenluiders

Op dit moment lopen op landelijk niveau twee voorzieningen: de psychosociale ondersteuning van klokkenluiders via Slachtofferhulp Nederland en de juridische ondersteuning van klokkenluiders via de Raad voor Rechtsbijstand. De stand van zaken van deze voorzieningen licht ik in deze paragraaf verder toe.

Met ingang van 1 februari 2024 kunnen klokkenluiders die door de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis) zijn doorverwezen, kosteloze juridische ondersteuning krijgen via de Raad voor Rechtsbijstand. Dit is geregeld in de Subsidieregeling rechtsbijstand en mediation Wet bescherming klokkenluiders (hierna: regeling).⁸ Deze voorziening is ook toegankelijk voor rijksambtenaren. Met deze regeling wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de rechtsbescherming van klokkenluiders en het oplossen van misstanden de zin van de Wbk. In het bijzonder is het doel het verhogen van de meldingsbereidheid en het voorkomen dan wel de-escaleren van conflicten tussen de werkgever en melder, degenen die een melder bijstaan en betrokken derden. Voor de volledigheid merk ik hierbij op dat een rijksambtenaar via de Raad voor Rechtsbijstand in aanmerking kan komen voor gratis rechtsbijstand voordat een onderzoek naar een melding van een vermoeden van een misstand is afgerond. Dit naar aanleiding van de aanbeveling om te heroverwegen of het moment waarop de rechtsbijstandsvergoeding kan worden aangevraagd, kan worden vervroegd.

De afdeling advies van het Huis beoordeelt of sprake is van een redelijk vermoeden van een maatschappelijke misstand in de werksfeer. Het Huis baseert zich hierbij op de informatie die is verstrekt door de persoon die voornemens is een melding te doen of een melding heeft gedaan. Als dit het geval is, ontvangt de (potentiële) melder een dienstverleningsbrief van het Huis. Deze brief geeft toegang tot de dienstverlening (advisering) van het Huis. Als de afdeling advies van het Huis vervolgens concludeert dat rechtsbijstand of mediation noodzakelijk is vanwege rechtsvragen die zijn gerezen in verband met de (voorgenomen) melding of (dreigende) benadeling, aansprakelijkheidstelling of strafbaarstelling, geeft zij een verwijzingsbrief af voor rechtsbijstand of mediation via de Raad voor Rechtsbijstand.

In de periode van 1 februari 2024 tot en met 1 september 2024 heeft het Huis in totaal 13 verwijzingsbrieven afgegeven. Tot en met 1 september 2024 hebben 67 advocaten en 58 mediators zich

⁸ Stcrt. 2024, nr. 960.

bij de Raad voor Rechtsbijstand ingeschreven om juridische ondersteuning te verlenen aan klokkenluiders. De regeling kent een looptijd van vier jaar en wordt begin 2026 geëvalueerd. De opbrengsten van deze evaluatie worden gebruikt om te bepalen hoe de inrichting van de juridische ondersteuning voor klokkenluiders uiteindelijk het beste kan worden vormgegeven. De resultaten van de evaluatie van de pilot bij de sector Rijk betrek ik hier ook bij.

De psychosociale ondersteuning van (potentiële) melders van misstanden verloopt sinds 1 september 2022 via Slachtofferhulp Nederland (na doorverwijzing door de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders). Deze ondersteuning wordt tot 1 september 2025 gesubsidieerd. Hierna kan overwogen worden de subsidie te verlengen. Sinds de start van deze ondersteuning zijn twintig melders door het Huis doorverwezen naar Slachtofferhulp Nederland voor psychosociale ondersteuning, vijf personen zijn via een andere manier aangemeld. In januari 2023 is door Slachtofferhulp Nederland een online community gestart. Hier kunnen (potentiële) melders in een besloten omgeving hun ervaringen delen, verhalen van andere melders lezen, en steun vinden bij elkaar. In het najaar van 2025 vindt de evaluatie plaats van de psychosociale ondersteuning.

3. Campagne Veilig werkklimaat

De landelijke campagne in het kader van het bevorderen van een veilig werk- en meldklimaat is in 2023 gestart en is voortgezet in 2024. Waar de focus vorig jaar lag op bewustwording bij werkgevers van het belang van een veilig werkklimaat is dit jaar gekozen voor een focus op het bewerkstelligen van een veilig werkklimaat op de werkvloer. Er vinden meerdere activiteiten en bijeenkomsten gedurende dit jaar plaats waarin diverse organisaties elkaar kunnen ontmoeten en waar kennisuitwisseling plaatsvindt. Ook is het platform 'Een veilig werkklimaat' gelanceerd waarop private en publieke werkgevers informatie kunnen vinden over de campagne en de activiteiten.⁹ Gedurende de looptijd van de campagne worden de activiteiten gemonitord om na te gaan in hoeverre deze aansluiten bij de behoefte van de doelgroep (werkgevers). De resultaten hiervan worden gebruikt om, indien nodig, tussentijds de doelen van de campagne bij te stellen, en als input voor de evaluatie na afloop van de campagne.

De Rijksoverheid werkt aan een interne campagne om sociale veiligheid en inclusie te vergroten, en ongewenste omgangsvormen tegen te gaan. Deze campagne is in maart 2024

⁹ <https://www.eenveiligwerkklimaat.nl/campagne>.

gestart en richt zich onder andere op het stimuleren van een open, veilige gesprekscultuur waarbij omgangsvormen bespreekbaar zijn. In de campagne is er ook aandacht voor leidinggevendenden vanwege hun sleutelrol, zoals het aanspreken van medewerkers en het nemen van maatregelen bij ongewenst gedrag. Mijn ministerie werkt hierbij samen met de twaalf departementen, het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, het Programma Dialoog en Ethiek en het Programma Bescherming klokkenluiders. Ieder ministerie is zelf verantwoordelijk voor de eigen departementale vertaling van de communicatie en overkoepelende activiteiten.

4. Algemene maatregel van bestuur anoniem melden

Een ontwerp van de algemene maatregel van bestuur (hierna: de AMvB) waarin wordt voorzien in de nadere regelgeving die nodig is om de bepalingen over anoniem melden (artikel 2, tweede lid, onderdelen e en f, Wbk) in werking te laten treden, stond van 2 april tot en met 31 augustus jl. open voor internetconsultatie. In de AMvB wordt geregeld aan welke eisen de wijze waarop werknemers vermoedens van misstanden anoniem bij werkgevers kunnen melden moet voldoen en aan welke eisen personen moeten voldoen bij wie die melding kan worden gedaan.

De internetconsultatie heeft geleid tot diverse reacties van onder andere VNO-NCW en MKB-Nederland. Er zijn vragen over de praktische uitvoering van een anonieme meldprocedure en de effecten op de regeldruk, daar het vertrouwelijk melden van een vermoeden van een misstand, waarbij de identiteit van de melder ook wordt beschermd, reeds de norm is in de Wet bescherming klokkenluiders. Nader verkend wordt of via een MKB-toets meer inzicht kan worden verkregen in de uitvoerbaarheid voor kleine en middelgrote bedrijven ten aanzien van de nadere eisen die worden gesteld en/of welke bruikbare alternatieven er zijn en welke lastenverzwaring deze met zich meebrengen voor de werkgevers.

5. Voorbereidingen wetsvoorstel aanpassing Wbk

Met haar brief van 13 mei jl. heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer geïnformeerd over het adviesrapport *Juridisch vooronderzoek naar enkele toezichts- en handhabingsbepalingen uit de Wet bescherming klokkenluiders* van het bureau Pro Facto.¹⁰ Het voornoemde rapport laat zien dat diverse wetswijzigingen en uitwerkingen noodzakelijk zijn om tot een goed toezichts- en handhabingsstelsel te komen. De aanbevelingen uit eerdergenoemd rapport, de evaluatie van de Wet Huis voor

¹⁰ Kamerstuk 35851, nr. 62.

klokkenluiders¹¹ en voorstellen uit de initiatiefnota Omtzigt¹² worden bij de ambtelijke voorbereidingen betrokken, waarbij nader wordt gezien of en welke wetsaanpassingen noodzakelijk zijn. De nadere uitwerking wordt afgestemd met stakeholders zoals het Huis voor klokkenluiders en de Stichting van de Arbeid. Bij deze voorbereidingen worden ook de twee moties van (oud-)Kamerlid Temmink en Kamerlid Inge van Dijk betrokken waarin de regering wordt verzocht met een plan te komen over hoe het fonds voor klokkenluiders op termijn onafhankelijk kan worden en waarin de regering wordt verzocht met een voorstel te komen zodat toekomstige boeteopbrengsten vanuit sanctiemogelijkheden voor het Huis voor klokkenluiders ten goede komen aan het fonds voor klokkenluiders.¹³

6. Stand van zaken onderzoeken

Invoeringstoets

In de vorige voortgangsbrief over het klokkenluidersdossier van 20 december 2023 is aan uw Kamer het streven gemeld om in het voorjaar 2024 een invoeringstoets te doen plaatsvinden. Dit om een beeld van de Wet bescherming klokkenluiders, die met ingang van 18 februari 2023 in werking is getreden, op de doelgroep in de uitvoering te krijgen.¹⁴ Ik kan u berichten dat het onderzoeksbureau SEO de invoeringstoets uitvoert en is gestart. De invoeringstoets wordt uitgevoerd in de periode april-november 2024. Uw Kamer wordt over de uitkomst geïnformeerd.

Wetenschappelijk onderzoek

De Universiteit van Amsterdam doet wetenschappelijk onderzoek naar de rol die de leidinggevende heeft na een melding van een vermoeden van een misstand (sociaalwetenschappelijk) en naar de effectiviteit van maatregelen ter bescherming van klokkenluiders (juridisch-empirisch). Een promovendus is per 1 augustus 2024 met dit onderzoek gestart. De inzichten uit dit onderzoek kunnen bijdragen aan het beleid dat wordt ingezet op het stimuleren van werkgevers om blijvend te investeren in een veilig werk- en meldklimaat en aan verbetering van de effectiviteit van de Wbk. Het onderzoek zal plaatsvinden in de periode 2024-2028.

Werkgevers Enquête Arbeid

¹¹ Kamerstuk 33258, nrs. 48 en 51 (inclusief bijlagen).

¹² Kamerstuk 36079, nrs. 2 en 3.

¹³ Kamerstuk 35851, nrs. 56 en 57.

¹⁴ Kamerstuk 35851, nr. 61.

Om inzicht te krijgen in de aanwezigheid en toepassing van de verplichte interne meldregeling bij werkgevers (als bedoeld in artikel 2 van de Wbk) zijn hierover vragen opgenomen in de Werkgevers Enquête Arbeid (WEA). De WEA is een tweejaarlijks onderzoek van TNO over het arbeidsbeleid onder een grote en representatieve steekproef van vestigingen van bedrijven en instellingen in Nederland. TNO publiceert de resultaten van de WEA over 2024 in november van dit jaar.

Slot

Met deze brief heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken op het klokkenluidersdossier. De aanpak rondom de bescherming van klokkenluiders omvat de volgende speerpunten, te weten de beleidsinzet op het stimuleren van een veilig werkklimaat bij werkgevers op landelijk niveau en bij het Rijk, wetgeving die de waarborgen biedt voor een goede bescherming van klokkenluiders, de ondersteuning van klokkenluiders op psychosociaal en juridisch gebied en het (laten) uitvoeren van onderzoek en evaluaties die handvatten bieden voor verbetering van beleid en wetgeving met betrekking tot de bescherming van klokkenluiders. De betrokkenheid van uw Kamer op de bescherming van klokkenluiders waardeer ik zeer en ik zie uit om over deze speerpunten met uw Kamer verder van gedachten te wisselen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark