

Vergaderjaar 2021–2022

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 4 oktober 2021

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Martin Bosma

De griffier van de commissie,
De Vos

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	2
1. Inleiding	2
2. Inhoud richtlijn op hoofdlijnen	8
2.1 Persoonlijk toepassingsgebied	8
2.2 Voorwaarden voor bescherming	9
2.2.1 Eisen aan de informatie	9
2.2.2 Eisen aan de te doorlopen procedure	9
2.2.2.1 Intern of extern melden	10
2.2.2.2 Openbaar maken	10
2.3 Interne meldkanalen	10
2.4 Externe meldkanalen voor inbreuken op het Unierecht	11
3. Hoofdlijnen van het voorstel	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Wijziging materieel toepassingsgebied	12
3.2.1 Algemeen	12
3.3 Persoonlijk toepassingsgebied voor de bescherming en ondersteuning	12
3.3.1 Algemeen	13
3.3.2 Aanwijzing bevoegde autoriteiten	13
3.3.3 Eisen aan externe meldkanalen	13
3.3.3.1 Eisen aan het externe meldkanaal gelden uitsluitend voor meldingen over een inbreuk op het Unierecht	13
3.3.4 Anonieme meldingen	14
4. Ondersteuningsmaatregelen, toegang tot informatie en rechtsbijstand	14
4.1 Ondersteuning naar aanleiding van een melding	15
5. Evaluatie	15
6. Advies en consultatie	15
6.1 Reacties naar aanleiding van de internetconsultatie	15
6.1.1 Zwijgbeding en openbaarmaking	15
6.1.2 Bewijslast en sanctiemogelijkheden	16
6.1.3 Ondersteuningsmiddelen	16
6.1.4 Wetstechnische opmerkingen	16
6.1.5 Overige opmerkingen	17
II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	17
Artikel I	17
III OVERIG	17

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de 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 wetten. Graag willen deze leden de regering daarover een aantal vragen voorleggen. Allereerst vragen zij de regering om aan te geven of zij zelf de mening is toegedaan dat voornoemde Richtlijn adequaat, voldoende en duidelijk is omgezet? Het centrale uitgangspunt is bescherming van de klokkenluider, acht de regering dit fundamentele uitgangspunt adequaat vormgeven in deze wet? Welk beschermingsniveau zou de regering wensen ten aanzien van klokkenluiders?

De leden van de D66-fractie hebben met zorgen kennisgenomen van de Wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement. Deze leden hebben hier nog een behoorlijk aantal vragen over. Zij verzoeken de regering hier op te reageren en te overwegen of aanpassing van het wetsvoorstel niet wenselijk is alvorens het door de Tweede Kamer verder te laten behandelen.

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het voorstel tot 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. Deze leden hebben over het voorliggende wetsvoorstel de volgende vragen.

Zij betreuren het dat de regering het voorliggende wetsvoorstel heeft losgekoppeld van de recente evaluatie van het Huis voor klokkenluiders. De regering voert aan dat uit de evaluatie bleek dat het nog te vroeg was om goed onderbouwde conclusies te trekken en dat de suggesties tot verbetering van de wet nog nadere studie en overleg vergen (memorie van toelichting, bladzijde 54). Is de regering het met ze eens, dat nu implementeren en later aanpassen risico's met zich meebrengt die voorkomen dienen te worden? Het wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn dient uiterlijk op 17 december 2021 in werking te treden. Is de regering bereid verruiming te verzoeken van de implementatietermijn, zodat de evaluatie van het Huis voor klokkenluiders kan worden betrokken bij het voorliggende wetsvoorstel?

Zij onderschrijven verder de stelling van Transparency International, dat het voorliggende wetsvoorstel in de huidige vorm nodeloos complex en ontoegankelijk is, omdat aan de al zwakke Wet Huis voor klokkenluiders een definitie van een inbreuk op het Unierecht en een gescheiden meldsysteem wordt toegevoegd voor het extern melden van inbreuken op het Unierecht. Ook de Raad van State heeft kritiek op de begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid van het wettelijk stelsel: «Door niet op alle punten het Europese en nationale regime gelijk te stellen draagt het wetsvoorstel eraan bij dat de wettelijke regels voor melders en bevoegde autoriteiten complexer worden.» Is de regering bereid het voorliggende wetsvoorstel te herzien in overleg met betrokken deskundigen, in ieder geval met het Huis voor klokkenluiders, de Stichting van de Arbeid, de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP), de Nationale ombudsman en Transparency International?

Zij vragen ook de regering in te gaan op het dringende advies van Transparency International om de Wet Huis voor klokkenluiders in samenhang met het voorliggende wetsvoorstel te herschrijven. Transparency International is van oordeel, dat alleen op die manier de weffouten uit de wet kunnen worden gehaald, duidelijke taken kunnen worden geformuleerd voor de uitvoerders van de wet – waarbij de bescherming van de melder centraal moet staan – en de bepalingen uit de Europese richtlijn op een consistente manier geïmplementeerd kunnen worden. Deelt de regering de mening dat het wenselijk is dat het wettelijk stelsel van bescherming voor klokkenluiders niet tweemaal binnen korte tijd moet worden herzien?

De leden van de SP-fractie hebben met teleurstelling de implementatiewet voor de Europese klokkenluidersrichtlijn gelezen en spreken hierover allereerst hun grote zorgen uit. Het liefst zien deze leden dat de regering het wetsvoorstel intrekt en met een nieuw voorstel komt, waarin de verbetering van het Huis voor klokkenluiders is meegenomen met de volledige implementatie van de Europese richtlijn.

Zij zijn er van overtuigd dat klokkenluiders bescherming verdienen in onze samenleving, omdat zij zo dapper zijn hun eigen positie op het spel te

zetten om een misstand te melden. Nog altijd worden klokkenluiders geconfronteerd met uitsluiting, pesterijen, ontslag of erger. Dit is onacceptabel. De overheid moet daarom voldoende bescherming bieden aan klokkenluiders, zodat de klokkenluider geen repercussies hoeft te vrezen en de misstand sneller boven tafel komt. Dit komt de hele samenleving ten goede. Met het voorliggende voorstel, waarbij de regering onnavolgbare keuzes maakt, wordt de bescherming voor klokkenluiders eerder verzwakt, dan versterkt. Zij verzoeken dan ook de regering het voorliggende voorstel terug te trekken en met een voorstel te komen dat de bescherming van klokkenluiders daadwerkelijk verbetert. Waarbij dus ook de richtlijn zo geïmplementeerd wordt dat iedere klokkenluider, of het gaat om een inbreuk op Unierecht of een nationale misstand of beide, dezelfde rechtsbescherming geniet en daarbij dezelfde procedures moet volgen. Is de regering hiertoe bereid? Zo nee, waarom niet?

Zij vinden verder dat het halen van een deadline voor de implementatie een slecht excuus is om een slechte wet in te voeren, en gezien het feit dat Nederland gemiddeld 12 maanden te laat is met het doorvoeren van richtlijnen en Nederland al verder is dan de meeste landen van de Europese Unie. Zij stellen dan ook voor het nieuwe wetsvoorstel samen te behandelen met de evaluatie van het Huis voor klokkenluiders. Zeker omdat de regering zelf voorstelt de wet Huis voor klokkenluiders aan te passen, zelfs de naam te veranderen, maar we niet spreken over deze wet. Dit proces alleen al maakt de behandeling van dit voorstel nodeloos ingewikkeld.

Zij vragen de regering ook in te gaan op de reden waarom deze implementatiewet op deze manier is vormgegeven. Iedere expert en ook de Raad van State wijst op de juridische lacunes die eenvoudig te verhelpen zijn. Maar ook iedereen spreekt zijn verbazing uit over de door de regering gekozen route, omdat we inmiddels voldoende ervaring en expertise hebben (opgedaan) om te weten dat dit geen stap vooruit is, maar juist achteruit. Kan de regering uitgebreid reflecteren op de reden waarom dit zo aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd, ook met de kennis dat diezelfde Kamer meermaals heeft aangegeven volledige implementatie van de Europese richtlijn te wensen en de evaluatie van het Huis voor klokkenluiders te willen afronden.

De leden van de PvdA-fractie hebben aandachtig kennisgenomen van de wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van de Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 (PbEU 2019, L 305) en enige andere wijzigingen. Deze leden verwelkomen de richtlijn en zijn blij dat er Unie-brede minimumregels komen om klokkenluiders te beschermen en zijn daarom teleurgesteld dat de Europese richtlijn niet in zijn volledigheid wordt uitgevoerd. Tegelijkertijd maken zij zich grote zorgen over de implementatie van de richtlijn. Zij vinden dat er meer tijd moet worden genomen en dat de aanbevelingen uit de «Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders» moeten worden gewogen bij de implementatie. Zij vragen zich verder af waarom de regering denkt dat de richtlijn op 17 december 2021 geïmplementeerd moet zijn. Zij betwijfelen dit en vragen zich af in hoeverre de haast die gemaakt wordt met de implementatie van de wet, terug te zien is in de kwaliteit van de wetgeving. Bovendien zijn zij bang dat de loskoppeling van de herziening van de wet en de richtlijn zorgt voor onnodige complexiteit en structurele zwakte van de wet. Kan de regering uiteenzetten waarom zij denkt dat de wet voor 17 december geïmplementeerd moet worden? Is de regering het met hen en critici eens dat het wenselijk is dat herziening van de wet tegelijkertijd met de implementatie van de richtlijn plaats kan vinden? Zij vragen zich af of de regering bereid is om de implementatie van de richtlijn uit te stellen

en samen met de herziening van de wet te behandelen, zodat structurele problemen in de toekomst voorkomen kunnen worden. Zij merken ook op dat er een verschil zit tussen de memorie van toelichting en de wetsartikelen als het gaat om de beschermde personen. Waarom zit er een verschil tussen de memorie van toelichting en de wetsartikelen? Zij zijn van mening dat het goed is als zoveel mogelijk mensen vallen onder de regeling van beschermde personen. Kan de regering verzorgen dat alle mensen die vallen onder beschermde personen in de memorie van toelichting ook terugkomen in de wet?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met twijfel kennisgenomen van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten. Deze leden staan pal voor de bescherming van klokkenluiders. Hun positie is kwetsbaar en verdient stevige wettelijke borging. Zij betwijfelen ten eerste of dit wetsvoorstel in de benodigde borging voorziet.

Zij vinden het een gemiste kans dat de evaluatie van de Wet Huis niet is betrokken bij het voorliggend wetsvoorstel. Zo is financiële bijstand en het nemen van ondersteuningsmaatregelen in het kader van gerechtelijke procedures hard nodig. Zij vragen de regering uiteen te zetten waarom niet over is gegaan tot een bredere herziening van de wet. Voorts vragen zij of het klopt dat meerdere landen later overgaan tot de implementatie van richtlijn (EU) 2019/1937. Zij geven de regering in overweging alsnog te komen tot een hernieuwd integraal wetsvoorstel, in plaats van de huidige wet – die niet toereikend lijkt – te wijzigen. Zij vragen of de regering erkent dat voorliggend voorstel, mede door de interne gelaagdheid, veel ruimte voor interpretatie met zich meebrengt. Begrijpt de regering de zorg vanuit belangenorganisaties dat onduidelijkheid in regelgeving vaak ten koste gaat van de kwetsbaarste partij – in dit geval de klokkenluiders? Voorts vrezen zij dat met voorliggend wetsvoorstel de balans te snel doorslaat naar juridificering van meldingen, waar in de eerste plaats interne verandering noodzakelijk is. Hoe weegt de regering dit?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Het lid van de BIJ1-fractie is blij om te zien dat er enige erkenning wordt gegeven aan de vitale maatschappelijke rol die klokkenluiders uitvoeren ter verbetering van de samenleving. Wel heeft dit lid enkele kritische vragen over de implementatie en uitvoering van dit wetsvoorstel. Zij vraagt zich af hoe de introductie van de richtlijn, die zich baseert op het Unierecht, zich verhoudt tot de op dit moment in Nederland bestaande definities van misstanden? Zij kan zich vinden in het voornemen om de nog sterk uiteenlopende beschermingsgraad van klokkenluiders in de verschillende lidstaten gelijk te trekken, maar voorziet een onoverzichtelijke situatie die de gang naar bescherming niet makkelijker te bewandelen maakt, en de criteria daarvoor en de rechten die daarbij van belang zijn niet toegankelijker maakt. Kan de regering hierop reflecteren? Wat is de uitgestippelde route om het overzicht te bewaren?

Het lid Omtzigt heeft met verbazing kennisgenomen van het wetsvoorstel om de klokkenluidersrichtlijn te implementeren. De wetgeving is niet geschreven vanuit het perspectief van de klokkenluider. Een gemiddelde klokkenluider wordt geen klokkenluider omdat hij daar zin in heeft, maar omdat hij/zij een misstand ziet en probeert er iets aan te doen. Meestal eerst intern en soms later via externe kanalen. De misstand is dus het centrale punt dat aangepakt moet worden. Hiertoe faalt deze wet echter op een aantal punten.

Voor klokkenluiders zijn er straks twee verschillende regimes: een nationaal regime en een regime voor de inbreuk op Unierecht. Nu is het

voor gemiddelde parlementariër in de Tweede Kamer al bijzonder moeilijk om een inbreuk op Unierecht vast te stellen: Unierecht omvat namelijk verschillende terreinen en het is werkelijk ondoenlijk voor een klokkenluider om zelf vast te stellen of het een misstand is (die onder het nationale regime valt), dan wel een inbreuk op het Unierecht, dat terreinen omvat zo divers als *«overheidsopdrachten, financiële diensten, producten en markten; voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering, productveiligheid en productconformiteit, veiligheid van het vervoer in de spoorwegsector, over de weg, in de zeevaart en in de binnenvaart, bescherming van het milieu, uiteenlopend van afvalbeheer tot chemische stoffen, stralingsbescherming en nucleaire veiligheid, veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn, volksgezondheid, met inbegrip van patiënten rechten en tabakscontroles, consumentenbescherming, bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens, en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen.»* De twee zaken zijn op een aantal punten niet geharmoniseerd in het wetsvoorstel: er kunnen verschillende interne meldkanalen zijn, een aanstaande inbreuk valt wel onder de bescherming en een aanstaande misstand niet.

Daarnaast is de wet toch al behoorlijk onleesbaar, omdat de wet constant verwijst naar de richtlijn. De richtlijn is echter een richtlijn en geen verordening met directe werking. Het hele idee van een richtlijn is dat hij omgezet wordt in nationale wetgeving. De wettekst verwijst echter constant naar de richtlijn, zoals in de zin: *«Autoriteiten als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de richtlijn, voor zover bevoegd op de in artikel 2 van de richtlijn genoemde gebieden, zijn:»*. Dit betekent dat je, om dit wetsvoorstel te begrijpen de wet Huis voor klokkenluiders, de richtlijn en deze wet tegelijk naast elkaar moet lezen. Dat is nogal een opgave. Is de regering dan ook bereid om de wet op te schrijven zodat hij zelfstandig leesbaar is?

De memorie van toelichting is nogal vanuit het perspectief van de wetgever geschreven niet vanuit het perspectief van de klokkenluider of vanuit de werkgever. Daarom verzoekt dit lid de regering juist vanuit deze twee perspectieven de wet te beschrijven: Wat dient een klokkenluider te doen in welke omstandigheden, wat zijn zijn rechten en wat zijn bij elke stap in het proces zijn mogelijkheden? Bij de werkgever dient beschreven te worden wat de plichten zijn, hoe het kanaal eruit dient te zien.

Verder verzoekt hij de regering het wetsvoorstel te herschrijven langs bovenstaande lijnen en daarbij ook aandacht te besteden aan de volgende punten:

1. In de richtlijn van de Raad van Europa, waarin in meerdere moties naar verwezen wordt, staan drie kanalen, te weten *«The channels for reporting and disclosures comprise: – reports within an organisation or enterprise (including to persons designated to receive reports in confidence); – reports to relevant public regulatory bodies, law enforcement agencies and supervisory bodies; – disclosures to the public, for example to a journalist or a member of parliament.»*
Wanneer kan het derde kanaal open zijn en welke bescherming heeft de klokkenluider dan? Ofwel als een klokkenluider uiteindelijk uitgeput naar een lid van de Tweede Kamer stapt, houdt hij dan onder omstandigheden zijn rechtsbescherming of niet?
2. Het derde kanaal is relevant wanneer het eerste en tweede kanaal duidelijk ongeschikt zijn. Een voorbeeld helpt wellicht. De Inspectie Leefomgeving en Transport zal waarschijnlijk aangewezen worden als extern orgaan, maar die inspectie heeft in een aantal gevallen zelf ernstig verzaakt. Denk hierbij aan de Stint of aan de Fyra. Die waren evident onveilig en zijn desalniettemin toegelaten. Als een klokkenluider een melding had willen doen over de onveiligheid van de Stint, was de kans dat dat succes opgeleverd had, niet bijzonder

groot, schat dit lid in. Daarom verzoekt hij de regering te reflecteren op het volgende: hoe kunnen instanties die toezicht houden en onderdeel zijn van een ministerie en daarbij fouten maken bijvoorbeeld in de vergunningverlening, effectief klokkenluidersmeldingen behandelen over juist die zaken? Is niet eerst meer onafhankelijkheid gewenst?

3. Klokkenluiders bij geheime diensten, elitetroepen en meer in zijn algemeenheid diensten met zwaarmacht. Diensten in het veiligheids- en justitiedomein hebben een bijzondere combinatie die ervoor kan zorgen dat misstanden lang kunnen voortduren. In de aard van dit werk is het werk gevoelig en wordt er met geheimen en staatsgeheimen gewerkt. Er is vaak sprake van zeer strikt hiërarchische verhoudingen (officier tegen soldaat, cipier tegen gevangene) en een grote mate van groepscultuur. Juist in deze organisaties zijn nationaal en internationaal grote schendingen geweest van mensenrechten. Denk aan misstanden in detentiecentra, aan illegaal massaal af luisteren of illegale leveranties aan gewapende eenheden of oorlogsmisdaden. Bij welke instantie is hiervoor een geschikt meldkanaal ingericht?
4. Het nieuwe stelsel gaat alleen werken als de meldkanalen goed zijn. Op welke wijze is er een toezichts- en sanctieregime van toepassing op bedrijven/instellingen die geen of een slecht intern meldkanaal hebben? En wie controleert de meldkanalen in de tweede lijn? Dit is natuurlijk een uiterst relevante vraag na alle problemen bij het Huis voor klokkenluiders dat niet bepaald op orde was lange tijd. Ook het kanaal bij bijvoorbeeld de belastingdienst is lange tijd evident niet op orde geweest, waardoor de klokkenluider voorwaardelijk ontslag kreeg, dat alleen door een Kamermotie teruggedraaid is.
5. De zwijgcontracten in de (jeugd)zorg worden nu zelfs per wet verboden. Het punt dat in de consultatie hieromtrent van diverse zijden naar voren is gekomen, dient adequaat ondervangen te worden en helemaal wanneer er sprake is van een zwijgcontract in combinatie met een niet functionerend intern kanaal.
6. Dit lid sluit zich aan bij de opmerking van onder andere de Raad van State om de omgekeerde bewijslast ook van toepassing te laten zijn bij het bejegeningsonderzoek.
7. Voor veel klokkenluiders is publiekelijk eerherstel belangrijk. Regel dat dit ook een sanctie kan zijn aan het einde van het traject.
8. Dit lid verzoekt de regering in te gaan op de beschikbare financiële en psychosociale hulp voor klokkenluiders gedurende het hele traject.
9. Het melden van misstanden moet aangemoedigd worden en niet ontmoedigd. Een expliciete mogelijkheid om anoniem te blijven verlaagt de drempel, waardoor misstanden eerder aan het licht komen.
10. De eis van maatschappelijk belang moet worden geschrapt. Vaak is niet helder of er sprake is van een maatschappelijk belang. Samenhangend met het eerdergenoemde punt over de samenvoeging van het nationale regime voor het melden van een misstand en het regime voor het melden van een inbreuk op Unierecht, verzoekt hij om de definitie van «(een vermoeden van een) misstand» te verruimen naar de maatstaven van de Europese richtlijn.

Het is van groot belang dat er een goed werkende klokkenluidersregeling komt. Hiertoe dient niet alleen gelet te worden op de implementatie van de Europese richtlijn, maar ook op de wetsevaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders en de Richtlijn van de Raad van Europa. Al deze aspecten dienen ondervangen te worden in de nieuwe, verbeterde wet.

2. Inhoud richtlijn op hoofdlijnen

Het lid van de BIJ1-fractie constateert dat de richtlijn verschillende toepassingsgebieden aanwijst waaronder de normen voor het beschermen van melders zullen gelden, zoals onder andere volksgezondheid, bescherming van milieu, consumentenbescherming en bescherming van persoonlijke sfeer en persoonsgegevens. Dit lid vraagt zich af in hoeverre kwesties als racisme, (verregaand) pestgedrag en andere vormen van uitsluiting en discriminatie expliciet onderdeel zijn van deze toepassingsgebieden binnen de richtlijn, en, mits dit niet het geval is, of de regering bereid is om deze onder het mom van de in de inleiding genoemde vrijheid van lidstaten om de bescherming binnen het nationale recht uit te breiden tot andere gebieden?

Zij constateert verder dat de richtlijn verschillende voorwaarden stelt aan de beschermwaardigheid van de melding. Bijvoorbeeld dat de melder «redelijke gronden» dient te hebben door middel van het kenbaar maken van «redelijke vermoedens of bedenkingen». Zij vraagt zich af of hoe de regering deze verhoudingen tussen de machtsverhoudingen en bijbehorende risico's die veelal in het spel zijn bij klokkenluiders, en de hier gestelde «bewijslast» voor zich ziet? Kan de regering aangeven wat haar visie is op de te verstrekken coulance op dit gebied? En in het verlengde daarvan evalueren hoe toegankelijk het maken van een melding daarmee wordt voor mensen die natuurlijk een risicovolle stap overwegen? Zij leest ook dat interne meldingen verreweg de voorkeur genieten, vanwege het «zelfreinigende vermogen van een organisatie» die dit met zich mee kan brengen. Hierbij wordt terecht geconstateerd dat een dergelijke gang van zaken enkel mogelijk is binnen een open en toegankelijke cultuur – iets wat binnen het gesprek over klokkenluiders zelden het geval is. Kan de regering garanderen dat er op geen enkele manier gestuurd zal worden op het voorkomen van externe meldingen, vanwege de geschetste voorkeur voor interne meldingen? En dat dit op geen enkele manier, in ambitie, uitvoering of anderzijds, resulteert in een minder- of ontoereikend niveau van toegankelijkheid als het gaat om externe meldingen?

Zij leest dat het niet nemen van passende maatregelen naar aanleiding van een melding, dient te worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria. Kan de regering uitgebreider ingaan op de totstandkoming en uitwerking van deze criteria?

2.1 Persoonlijk toepassingsgebied

De richtlijn biedt ook bescherming aan familieleden van de melder. Om welke familieleden of familierelaties kan het gaan, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de D66-fractie constateren dat meldingen van burgers over misstanden waar zij in aanraking mee zijn gekomen, niet onder de richtlijn van de Europese Unie vallen. De richtlijn stelt dat deze burgers niet kunnen worden benadeeld door een juridische entiteit omdat zij geen werkverband hebben met een juridische entiteit. Deze leden constateren dat deze burgers alsnog benadeeld kunnen worden bij het doen van een melding door een entiteit. Kan de regering toelichten wat er met de meldingen van deze burgers gedaan zal worden en waarom de regering vindt dat zij niet benadeeld kunnen worden? Acht de regering dit wenselijk? Kan deze groep niet alsnog meegenomen worden?

De leden van de SGP-fractie lezen dat geen bescherming nodig is indien geen sprake is van werkgerelateerde machtsongelijkheid. Deze leden wijzen er op dat het ontbreken van een gezagsrelatie bij zelfstandigen zonder personeel (zzp'er) in sommige situaties kan betekenen dat niet

direct sprake hoeft te zijn van werkgerelateerde machtsongelijkheid. Toch worden zpp'ers in de toelichting zonder nadere clausulering onder de beschermings sfeer van de richtlijn geschaard. Zij vragen de regering om een nadere toelichting.

2.2 Voorwaarden voor bescherming

De leden van de SP-fractie vinden het vervelend dat er onduidelijkheid wordt gecreëerd rond «maatschappelijke» misstanden. Een misstand is toch altijd maatschappelijk, zo vragen deze leden. Kan de regering helder uitleggen wat het verschil is tussen een gewone misstand en een maatschappelijke misstand? Is de regering bereid dit onderscheid weg te nemen?

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de eis voor een groot maatschappelijk belang de mogelijkheid van melden vergroot. Bovendien is het volgens deze leden ook nuttig om misstanden te melden als er geen groot maatschappelijk belang speelt, want immers dat misstanden gemeld worden is van maatschappelijk belang. Kan de regering uitleggen waarom een groot maatschappelijk belang noodzakelijk is voor het melden van misstanden? Is de regering het met hen eens dat deze eis het melden bemoeilijkt? Zo nee, waarom niet?

2.2.1 Eisen aan de informatie

De leden van de D66-fractie constateren dat de melder van een inbreuk op het Unierecht redelijke gronden moet hebben om aan te nemen dat de gemelde informatie juist is op het moment van de melding. Deze leden vragen de regering toe te lichten wat wordt verstaan onder redelijke gronden.

Zij lezen ook dat een eventuele melding grote impact kan hebben op betrokkenen die met de inbreuk op het Unierecht in verband worden gebracht. Zij zijn het hiermee eens, en vragen zich af wat er eventueel gedaan kan worden om het proces goed te laten verlopen, en tegelijkertijd het risico te verminderen dat er een onrechtvaardige impact is op betrokkenen bij een eventueel onterechte melding. Acht de regering de bescherming voldoende op zowel juridisch als media-technische gronden?

2.2.2 Eisen aan de te doorlopen procedure

De leden van de D66-fractie lezen dat interne melding de voorkeur verdient, maar dat dat wel een open en toegankelijke cultuur vergt waar tegenspraak wordt omarmd. Acht de regering het ooit wenselijk om minimale eisen te stellen aan een transparante cultuur binnen juridische entiteiten in Nederland?

Deze leden constateren verder dat er een aantal aanbevelingen in de richtlijn staan omtrent het aanmoedigen van werknemers om intern te melden, omdat dit zou bijdragen aan de zelfreinigende cultuur van de organisatie. Zij vragen de regering toe te lichten hoe ze op een zo effectief mogelijke manier deze informatie aan werknemers willen verstrekken. Zij lezen ook dat, na een melding, een passende maatregel vanuit de autoriteit kan zijn dat er geen nader onderzoek wordt gedaan naar aanleiding van de melding vanwege de geringe betekenis van de inbreuk. Zij vragen de regering toe te lichten wanneer een inbreuk wordt beoordeeld als gering, en wie dit beoordeelt. Op welke wijze is beroep hiertegen mogelijk?

De leden van de SP-fractie lezen dat als er na drie maanden geen passende maatregelen zijn genomen naar aanleiding van een interne melding, er extern gemeld dient te worden en als er dan geen passende maatregelen genomen worden is er bescherming voor meldingen die openbaar worden gedaan. Wat zijn passende maatregelen? Welke objectieve criteria gelden hiervoor?

2.2.2.1 Intern of extern melden

Het algemeen uitgangspunt is dat de melder gebruik mag maken van interne meldkanalen, maar het is niet verplicht om eerst intern te melden. In de huidige Wet Huis voor klokkenluiders is het wel verplicht gesteld om eerst intern te melden. Waarom wordt daar in dit wetsvoorstel van afgeweken? De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de EU-richtlijn de verplichting om eerst intern te melden niet verbiedt en dat intern melden zelfs wordt aangemoedigd. Als de plicht tot eerst intern melden straks niet geldt voor inbreuken op de in de richtlijn genoemde Europese wetgeving, geldt dat dan ook voor de Nederlandse situatie, waarin een vermoeden van een misstand kan worden gemeld? Met andere woorden mag voor de Nederlandse situatie nog wel «eerst intern melden» worden verplicht? Als het eerst «intern melden» niet verplicht mag worden gesteld, hoe wordt dat dan aangemoedigd? Wat doet de regering om dat te bevorderen? Deze leden vragen de regering een nadere uitleg te geven van wat er wordt voorgesteld met betrekking tot «intern melden».

In het kader van het aan de orde stellen van inbreuken op het Unierecht en het melden van vermoedens van misstanden zijn er straks verschillende mogelijkheden. Zien zij het goed dat het oplopend in zwaarte gaat om: 1) intern melden en vervolgens extern melden; 2) rechtstreeks extern melden; 3) informatie rechtstreeks openbaar maken? Is het verschil tussen «extern melden» en «rechtstreeks extern melden», dat bij het laatste de fase van intern melden wordt overgeslagen? Graag krijgen zij een verduidelijking en vragen de regering daarbij aan te geven wanneer welke mogelijkheid kan worden gebruikt. Wordt daarbij nog onderscheid gemaakt tussen het melden van schendingen van het Unierecht en het melden van misstanden in Nederland? Gaarne krijgen zij een reactie van de regering.

2.2.2.2 Openbaar maken

De leden van de D66-fractie constateren dat bij het openbaren van een melding in de media een belangrijke belangenafweging gemaakt moet worden tussen enerzijds het belang van een journalistiek medium om zich kritisch uit te laten en anderzijds de privacy van de betrokkenen. Deze leden constateren dat deze afweging niet lichtvaardig is en vragen de regering toe te lichten wie verantwoordelijk is voor deze beoordeling. Zij lezen verder dat, volgens de richtlijn, een melder die informatie over de inbreuk openbaar maakt, eerst drie maanden moet wachten na een interne melding, en vervolgens drie maanden na een externe melding, om bescherming te genieten. Acht de regering het wenselijk dat een melder hier zolang mee moet wachten? Is de regering het ermee eens dat er in specifieke gevallen wel baat bij is voor verschillende partijen om de melding eerder dan de genoemde termijn te openbaren, en het dus wenselijk is om dan ook bescherming te bieden?

2.3 Interne meldkanalen

De leden van de D66-fractie constateren dat het inrichten van meldkanalen verplicht wordt binnen juridische entiteiten. Deze leden vragen de regering toe te lichten wie er op toe ziet dat dit meldkanaal er ook echt is.

Zij lezen ook dat de richtlijn hoge eisen stelt aan de inrichting van het interne meldkanaal en aan het personeel. Zij vragen de regering of ze voldoende zullen investeren in het opleiden van zulk personeel. Denkt de regering dat we op dit moment genoeg goed opgeleide mensen hebben om dit werk te kunnen verrichten?

2.4 Externe meldkanalen voor inbreuken op het Unierecht

De leden van de CDA-fractie constateren dat de bevoegde autoriteiten verplicht worden een separaat meldkanaal in te richten voor inbreuken op het Unierecht naast het al bestaande externe kanaal voor het melden van vermoedens van misstanden. Kan de regering het verschil tussen een inbreuk en een misstand uitleggen aan de potentiële melders? Hoe beoordeelt de regering de suggestie van Transparency International om artikel 2c van de Wet Huis voor klokkenluiders, dat ziet op de externe meldprocedures, aan te passen, zodat deze bepaling voldoet aan de strengere eisen van de richtlijn, en voor één extern meldkanaal met gelijke eisen en procedures te kiezen, voor zowel het melden van een misstand als een inbreuk op Unierecht?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat er een onderscheid gemaakt wordt tussen inbreuk op Unierecht en misstand naar nationaal recht. Deze leden denken dat dit onderscheid de rechtsonzekerheid van melders vergroot. Kan de regering reflecteren op de rechtsonzekerheid die voort kan komen uit het verschil in definitie tussen inbreuk op Unierecht en misstand naar nationaal recht? Erkent de regering bovendien dat er een groot verschil zit tussen het begrip inbreuk en misstand? Bovendien vragen zij zich af waarom de regering in de memorie van toelichting kiest voor een strengere toelichting van het begrip misstand dan blijkt uit Europese jurisprudentie?

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Inleiding

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting van de regering op de keuzes die zij gemaakt heeft bij het samenbrengen van de nieuwe inbreuken op grond van het Unierecht met de bestaande misstanden op grond van de huidige wet. Deze leden hebben de indruk dat de regering de bestaande situatie zoveel mogelijk heeft willen overnemen, terwijl ook gezocht had kunnen worden naar meer harmonisatie en heroverweging van bestaande bepalingen en criteria in het licht van de richtlijn. Zij vinden het belangrijk dat sprake is van een zoveel mogelijk eenduidige regeling.

Het lid van de BIJ1-fractie neemt kennis van het feit dat bescherming van de melder tegen benadeling alleen geldt in specifieke situaties. Kan de regering uitgebreider ingaan op de beschermingsgraad die dit biedt aan het brede scala aan mogelijke misstanden op micro en macroniveau – die allen gekoppeld (kunnen) zijn aan maatschappelijk belang? Dit lid leest dat de regering vasthoudt aan het standpunt dat een misstand moet hebben plaatsgevonden of op het moment van het doen van een melding moet plaatsvinden. Zij is erg kritisch op deze overweging en verzoekt de regering echt te kijken naar een ruimere aanpak, die ook ruimte biedt aan toekomstgerichte preventie op basis van signalen die wijzen op toekomstige misstanden. Zij is van mening dat dit standpunt leidt tot ongewenste omstandigheden, waarin een potentiële melder een aankomend misstand moet afwachten alvorens er een melding kan worden gemaakt.

Zij leest verder dat maatregelen genomen worden om een open, veilige cultuur binnen organisaties te bevorderen. Ook valt te lezen dat hiervoor

een overeenkomst is bereikt om te onderzoeken hoe dit te bereiken. Zij blijft graag op de hoogte van deze ontwikkeling en vraagt zich af in hoeverre de regering kan ingaan op de opties die hiervoor op tafel liggen, en vanuit welke invalshoeken en thema's hiernaar wordt gekeken?

3.2 Wijziging materieel toepassingsgebied

Er wordt gesteld dat enerzijds het materiële toepassingsgebied op grond van het huidige recht ruimer is, anderzijds dat het huidige materiële toepassingsgebied enger is dan dat van de richtlijn. Wat betekent dat straks voor het melden van vermoedens van misstanden in de Nederlandse situatie, een en ander los van de Uniehandelingen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Welke bescherming geldt er voor iemand die inbreuk op het Unie-recht maakt en welke voor iemand die een vermoeden van een misstand in Nederland meldt?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de aard van de definities van een inbreuk en een misstand uiteenlopen. Dat is niet alleen zo omdat, in tegenstelling tot de inbreuk, een vermoeden van een misstand afzonderlijk gedefinieerd wordt, maar ook omdat ten aanzien van inbreuken gesproken wordt over redelijke vermoedens. Waarom heeft de regering hier niet gekozen voor harmonisatie? Eveneens vragen deze leden waarom de regering niet besloten heeft juist het maatschappelijk belang te schrappen en de waarschijnlijkheid ook bij de misstand op te nemen. Hierdoor wordt het bezwaar ondervangen dat de bescherming afhangt van te veel factoren, wordt het onbepaalde begrip maatschappelijk belang vermeden en komen ook waarschijnlijke misstanden binnen bereik.

3.2.1 Algemeen

De leden van de SP-fractie vinden de keuze van de regering om de bescherming van klokkenluiders die voortvloeit uit de richtlijn niet door te trekken naar melders van misstanden onbegrijpelijk. De regering kiest ervoor melders van een misstand die nog niet heeft plaatsgevonden, maar naar alle waarschijnlijkheid wel gaat plaatsvinden, niet te beschermen. Is de regering het met deze leden eens dat dit beeld van «als de koe verdronken is dempt men de put» zeer schadelijk is? Kan de regering zich voorstellen dat melders minder snel geneigd zijn om te melden als zij weten dat zij geen bescherming genieten, als zij al weten dat het een maatschappelijke misstand betreft en geen inbreuk op Unierecht? Waarom acht de regering de rechtsongelijkheid hier acceptabel?

De leden van de ChristenUnie-fractie begrijpen niet waarom er niet toe over is gegaan om de mogelijkheid te bieden melding te maken bij een waarschijnlijke inbreuk in «Nederlandse» gevallen. Kan de regering nader onderbouwen waarom dit in Europese gevallen wél gerechtvaardigd is en in Nederlandse gevallen niet? Deze leden vragen een nadere toelichting op de argumentatie dat de rechtszekerheid hiermee in het geding komt.

3.3 Persoonlijk toepassingsgebied voor de bescherming en ondersteuning

Door het gebruik van verschillende definities wordt het de leden van de SP-fractie niet duidelijk voor wie welke regels van toepassing zijn. Deze leden vragen of sollicitanten en familieleden van klokkenluiders onder de bescherming van deze nieuwe wet vallen en zo ja, onder welk regime? Als familieleden worden lastiggevallen met andere procedures in een niet werkgeversrelatie maar het overduidelijk intimidatie of pesterij is, genieten zij dan ook bescherming? Vallen onderzoekers van een inbreuk

of misstand, die in dienst zijn bij een werkgever ook onder de bescherming tegen benadeling? Deze leden vrezen dat interne meldingen bemoeilijkt worden als dat niet het geval is, omdat de onderzoekers zelf ook zouden kunnen vrezen voor hun baan.

3.3.1 Algemeen

De leden van de SP-fractie merken op dat er op verschillende gebieden een onderscheid gemaakt wordt tussen melders van een inbreuk op Unierecht en van een maatschappelijke misstand. Dit geldt ook voor externe meldprocedures. Waarom kiest de regering hiervoor? Vindt zij dit in het kader van rechtsgelijkheid verdedigbaar en zo ja, waarom? Waarom geldt dat niet voor interne meldprocedures? Vindt zij dat maatschappelijke misstanden minder erg zijn dan inbreuken op Unierecht? Vindt zij het de duidelijkheid vergroten? Hoe moet een melder weten of het een inbreuk op Unierecht is of een melding van een maatschappelijke misstand? Wat als het zowel een inbreuk op Unierecht als een misstand is? Hoe maken twee verschillende meldsystemen het beter voor instanties en bedrijven die daardoor minder zekerheid hebben en meer uitvoeringslasten?

3.3.2 Aanwijzing bevoegde autoriteiten

Een aantal organisaties wordt aangewezen waarbij een externe melding kan worden gedaan. Daartoe behoren onder andere de Autoriteit Financiële Markten, de Autoriteit Consument & Markt en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Is overwogen de leden van de VVD-fractie, om alle inspecties als bevoegde autoriteiten aan te wijzen, waar extern kan worden gemeld? Zo niet, waarom niet?

3.3.3 Eisen aan externe meldkanalen

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af waarom de externe meldkanalen bij diverse toezichthouders zijn belegd. Hoe wordt hier de kwaliteit geborgd? Is het niet veel logischer het Huis te laten fungeren als centrale meldplek, die vervolgens de afhandeling van meldingen bij instanties kan neerleggen? Kan de regering aangeven waarom het belang van klokkenluiders hier niet bij zou zijn gediend? Hoe wordt in het huidige voorstel voorkomen dat klokkenluiders van het kastje naar de muur worden gestuurd? Deze leden achten de kans levensgroot dat er sprake zal zijn van weinig afstemming en ontbreken van regie. Dit zal onherroepelijk ten koste gaan van de positie van de klokkenluiders, die zich al in een kwetsbare positie bevinden. Waarom acht de regering dit toch een verstandige route?

Zij zien zich in dit punt bevestigd door het feit dat de regering niet overgaat tot het formuleren van eisen aan de externe meldkanalen, die zijn immers te divers om uniforme eisen uit te leggen. Zij vragen de regering aan te geven wat dit voor de positie van de klokkenluider betekent. Toont het feit dat zelfs een basale eis als een verplichte termijn onhaalbaar wordt geacht, niet juist aan dat het voor melders zeer lastig zal zijn te weten waar men aan toe is wanneer meerdere meldkanalen zaken behandelen. Waarom zou het onhaalbaar zijn voor een meldkanaal om binnen zeven dagen een ontvangstbevestiging te sturen en dit binnen drie of (gemotiveerd) zes maanden op te volgen?

3.3.3.1 Eisen aan het externe meldkanaal gelden uitsluitend voor meldingen over een inbreuk op het Unierecht

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de eisen aan interne meldkanalen voor vermoedens van misstanden en inbreuken op het Unierecht gelijk worden gesteld. De eisen aan externe meldkanalen zijn verschillend.

Deze leden vragen de regering dat verschil nader te motiveren. Waarom is er in casu een verschil in eisen? Maakt dit verschil de regeling voor klokkenluiders niet complex? Gaarne krijgen zij een reactie van de regering.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre er gelet op de keuze van de regering om geen gelijke eisen te hanteren voor de behandeling van inbreuken en misstanden reden temeer is om in ieder geval het materieel toepassingsbereik van beiden zoveel mogelijk gelijk te schakelen. Deze leden lezen dat er volgens de regering voor melders geen nadelen zijn van ongelijke behandeling van meldingen, aangezien de organisaties verantwoordelijk zijn voor het beoordelen van het karakter van de melding. Zij vragen of hiermee niet teveel buiten beschouwing gelaten wordt dat door dubbele meldkanalen de toegankelijkheid kan verslechteren, omdat melders toch in verwarring kunnen raken waar zij aan het goede adres zijn. Bovendien kan ten onrechte de suggestie worden gewekt dat de ene categorie meer of minder status heeft dan de andere. Zij vragen of de praktische bezwaren werkelijk dermate gewicht hebben dat een uniforme benadering daardoor uitgesloten zou moeten worden.

3.3.4 Anonieme meldingen

De leden van de CDA-fractie constateren dat de richtlijn elke lidstaat de vrijheid geeft om regels voor anonieme meldingen in te voeren. Deze leden vragen de regering waarom anoniem extern melden bij het Huis volgens het voorliggende wetsvoorstel niet mogelijk is. Deelt de regering de mening dat de memorie van toelichting (bladzijde 9) ten onrechte de indruk wekt dat anoniem melden ook bij andere bevoegde autoriteiten niet mogelijk is? Onderschrijft de regering de stelling van Transparency International dat anonieme melding een essentieel aspect is van ieder succesvol klokkenluidersprogramma? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie lezen dat de richtlijn niet wordt geïmplementeerd als het gaat om anonieme meldingen. Hoewel rechtsbescherming uiteraard lastiger is, is het in sommige gevallen voorstelbaar dat mensen een anonieme melding willen doen. De redenatie van de regering is redelijk onnavolgbaar want hoewel er geen hoor en wederhoor kan plaatsvinden, kan daarmee ook gesteld worden dat een onderzoek dan soms dood zal lopen, maar is dat niet beter dan het onderzoek überhaupt niet doen? Deze leden begrijpen ook dat rechtsbescherming lastiger is bij een anonieme melding, maar in dat geval gaat het toch om bescherming vanaf het moment dat de anonimiteit wel opgeheven zou worden?

4. Ondersteuningsmaatregelen, toegang tot informatie en rechtsbijstand

Het lid van de BIJ1-fractie leest dat de richtlijn lidstaten verplicht te voorzien in volledige en onafhankelijke informatie en adviezen, die gemakkelijk en kosteloos toegankelijk zijn voor melders, personen die een melder bijstaan en derden die verbonden zijn met een melder. Dit lid merkt op dat wordt geconcludeerd dat het huidige recht hierin reeds voorziet. Kan de regering ingaan op de vraag in hoeverre naast de theoretische en wetmatige kant van deze constatering, ook is getoetst rondom praktische ervaringen in deze kwestie? Zij leest verder dat er op dit moment een herziening van de gesubsidieerde rechtsbijstand plaatsvindt die gericht is op vernieuwing en waarbij geschillen in een vroeg stadium op een laagdrempelige manier worden opgelost. Kan de regering ingaan op deze te nemen maatregelen? En kan worden gegarandeerd dat dit niet ten koste gaat van de ruimte die rechtzoekenden wordt geboden?

4.1 Ondersteuning naar aanleiding van een melding

De leden van de CDA-fractie constateren dat het woord «ondersteuning» in de artikelen 3a, respectievelijk 3k van het voorliggende wetsvoorstel wordt geschrapd. De regering licht dit toe als een verduidelijking (memorie van toelichting, bladzijde 49). Deze leden constateren dat onder meer overweging 99 van de Europese richtlijn het belang van een goede financiële ondersteuning van melders benadrukt, maar achten de implementatie van artikel 20 van de Europese richtlijn, die ziet op juridische, psychologische en financiële ondersteuning onvoldoende. Waar ondersteuning tot nu toe op grond van artikel 3a, tweede lid onder a, van de Wet Huis voor klokkenluiders deel uitmaakt van het kosteloze dienstenpakket van het Huis, wordt in het voorgestelde artikel 3a, tweede lid, voor het Huis de mogelijkheid geschapen deze diensten uit te besteden zonder dat de financiering daarvan wordt geregeld. Deelt de regering de mening dat om een klokkenluider te beschermen, juridische, psychologische en financiële ondersteuning in de praktijk noodzakelijk is? Zo ja, op welke wijze wordt die ondersteuning vormgegeven?

De leden van de PvdA-fractie vinden het van groot belang dat de rechten van melders zo goed mogelijk beschermd worden. Daarbij vinden deze leden het belangrijk dat ook kosten die melders maken op het gebied van schade aan hun eigen mentale gezondheid, maar ook aanvullende kosten op andere gebieden betreffend het melden van misstanden vergoed worden. Op deze manier is het volgens hen gemakkelijker en verleidelijker om misstanden te melden en dat is van groot maatschappelijk belang. Is de regering het ermee eens dat melders kosten kunnen maken die niet direct in verband staan met het melden van misstanden, maar toch voortkomen uit het melden? Vindt de regering dat deze kosten vergoed moeten worden om op deze manier de meldwilligheid te vergroten? Hoe zou de regering deze financiering voor zich zien?

De leden van de ChristenUnie-fractie maken zich zorgen over de mate van bijstand voor klokkenluiders. Dat betreft zowel de juridische bijstand als ook psychosociale en eventuele praktische bijstand. Waarom is de regering nog niet bereid om hier op dit moment toe over te gaan?

5. Evaluatie

De leden van de SP-fractie lezen dat de wet over vijf jaar geëvalueerd wordt. Waarom wordt hier niet aangesloten bij de termijn voor de evaluatie van de wet Huis? Waarom pas over vijf jaar?

Het lid van de BIJ1-fractie neemt kennis van het voornemen om periodieke evaluatie in de vorm van een vijfjaarlijkse evaluatie aan te houden. Dit lid concludeert dat de rol van klokkenluiders in de afgelopen jaren alleen maar groter en vitaler is geworden, en dat de misstanden in behandeling en afhandeling van zaken waar zij mee geconfronteerd worden om een strikte evaluatie vragen. Zij vraagt zich daarom af hoe de regering staat tegenover een jaarlijkse evaluatie.

6. Advies en consultatie

6.1 Reacties naar aanleiding van de internetconsultatie

6.1.1 Zwijgbeding en openbaarmaking

De leden van de SP-fractie vragen nader in te gaan op de verplichtingen van autoriteiten als er een externe melding wordt gedaan. De melder, wil hij niet afgeschrikt zijn, moet dan de openbaarheid opzoeken, wat melders

het middelpunt kan maken van een nog grotere strijd. Het is dus van belang, vinden deze leden, dat de autoriteiten externe meldingen serieus onderzoeken zodat deze stap niet nodig hoeft te zijn. Hoe kan de regering ervoor zorgen en toetsen of deze autoriteiten de melding voldoende afhandelen, naast de algemene maatregelen die voortkomen uit de Algemene wet bestuursrecht?

De leden van de ChristenUnie-fractie begrijpen niet waarom is afgezien van een specifieke bepaling gericht op zwijgcontracten met klokkenluiders. Erkent de regering dat, ondanks het bestaan artikel 3:40 BW, deze contracten nog wel worden gesloten? Waarom wordt niet overgegaan tot een nadere explicitering van dit artikel?

6.1.2 Bewijslast en sanctiemogelijkheden

De leden van de SP-fractie lezen dat er verschillende organisaties van mening zijn dat de sanctiemogelijkheden voor klokkenluiders en de werkgever die de klokkenluider heeft benadeeld en tegenwerkt, onevenwichtig zijn. Deze leden begrijpen, zeker in het licht van de afnemende toegang tot het recht, dat de gang naar de rechter voor klokkenluiders een hoge drempel is. De sanctieverhoudingen zijn daarmee uit balans, constateren zij ook. Daarbij zou een werkgever die een klokkenluider tegenwerkt niet alleen genoodzaakt moeten zijn deze benadeling per direct te stoppen onder last van een dwangsom, maar is er ook een moreel vraagstuk dat hieraan ten grondslag ligt: een werkgever die zich schuldig maakt aan een inbreuk op Unierecht of het veroorzaken en bedekken van een maatschappelijke misstand, en die met pestgedrag wil voorkomen dat een klokkenluider dit naar buiten brengt, verdient toch ook straf? Is de regering het daarmee eens? Zo nee, waarom niet? Waarom is er niet gekozen voor een extra sanctiemogelijkheid, in het straf- of bestuursrecht zodat niet alleen een afschrikwekkende werking uitgaat van een dwangsom maar de samenleving en de melder ook enige genoegdoening kan krijgen voor het onacceptabele gedrag van een werkgever?

6.1.3 Ondersteuningsmiddelen

De leden van de SP-fractie lezen dat er op dit moment niet wordt besloten over bijvoorbeeld een fonds voor klokkenluiders omdat dit wordt uitgesteld tot na de evaluatie van het Huis. Deze leden hebben geen begrip voor deze keuze. Als klokkenluiders zich genoodzaakt zien een gang naar de rechter te maken worden vaak hoge kosten gemaakt, zeker gezien het al eerder door hen aangehaalde punt van de afnemende toegang tot het recht. Ook de lasten op de schouders van klokkenluiders nemen toe als er na een bejegeningsonderzoek al is vastgesteld dat een melder benadeeld is, maar desondanks toch een gang naar de rechter gemaakt moet worden. Kan de regering aangeven waarom zij het noodzakelijk acht te wachten met het oprichten van dit fonds en zo klokkenluiders langer in de kou laat staan? Hoe lang gaat het duren voordat hier een besluit over is genomen?

6.1.4 Wetstechnische opmerkingen

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de voorgestelde wetstekst tal van verwijzingen naar de Europese richtlijn staan, wat de leesbaarheid ernstig bemoeilijkt. Anderzijds worden in het wetsvoorstel belangrijke bepalingen uit de richtlijn niet of maar ten dele overgenomen. Is de regering bereid de toegankelijkheid van het wetsvoorstel te verbeteren door zo min mogelijk verwijzingen naar de Europese richtlijn en andere wetten op te nemen? Deelt de regering de mening dat het wenselijk is dat de wetstekst zelf verduidelijkt wordt in plaats van belangrijke bepalingen

in de memorie van toelichting op te nemen? Op welke wijze zijn deskundigen uit de praktijk van de publieke én private sector betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel om te beoordelen of de opzet en de voorgestelde structuur praktisch werkbaar is?

6.1.5 Overige opmerkingen

Het Huis voor klokkenluiders, zo lezen de leden van de SP-fractie, vraagt om een bepaling over de preventietaak van het Huis. De regering verwijst weer naar de evaluatie. Dit geeft voor deze leden des te meer het belang aan van een gezamenlijke behandeling van de twee voorstellen, omdat maatregelen die rechtstreeks betrekking hebben op het Huis de ene keer wel worden gewijzigd en andere keren niet. De achterliggende redenatie is daarbij niet helder voor deze genoemde leden. Kan de regering aangeven of er verschillen van inzicht zijn over de preventieve taak die het Huis heeft? Zo ja, welke verschillen zijn dit? Zo nee, waarom kan er niet een dergelijke taak worden opgenomen?

Zij vragen de regering ook in te gaan op de uitvoering van de motie van het lid Van Nispen over het beschermen van de vertrouwelijkheid van het Huis voor klokkenluiders (Kamerstuk 28 844, nr. 206). Al meer dan anderhalf jaar wacht de Kamer op uitvoering van de wens dat een klokkenluider niet wordt afgeluisterd door de overheid als die met het Huis spreekt. Waarom wordt dit niet geregeld?

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering er niet voor kiest om dezelfde definities te hanteren waarbij de maatstaven van de richtlijn worden toegepast op het vermoeden van een misstand, zodat ook een mogelijke of dreigende schending van regels hieronder valt?

III OVERIG

De leden van de D66-fractie hebben vanuit de technische briefing met het Huis van klokkenluiders geconstateerd dat er een behoefte is aan meer mensen, bevoegdheden en middelen voor het Huis. Deze leden vragen de regering toe te lichten of hier in voorzien kan worden.

Zij lezen verder dat Transparency International opmerkt dat de Wet Huis voor klokkenluiders forse weeffouten bevat en deze wet beter geheel opnieuw kan worden opgesteld. De leden constateren dat er inderdaad aanpassingen nodig zijn en vragen de regering of deze wet aangepast kan worden door de regering.

Zij hebben ook kennisgenomen van de evaluatie van de huidige Wet Huis voor klokkenluiders door de Expertgroep klokkenluiders. Zij constateren dat de Expertgroep door middel van een Pilot Project een oproep doet voor meer ondersteuning, zoals bijvoorbeeld een onafhankelijke adviseur van een melder/klokkenluider. Het voorstel voor dit Interdepartementaal Pilotproject is op basis van de motie van de leden Van Raak en Van der Molen (Kamerstuk 35 570 VII, nr. 21) op 27 oktober 2020 door de Tweede Kamer unaniem aangenomen maar nog niet uitgevoerd. Acht de regering het wenselijk deze motie zo snel mogelijk uit te voeren en kan de regering toe lichten waarom dit nog niet is gebeurd?

Zij constateren ten slotte dat het hiervoor genoemde Pilot Project een maatwerkfunctie beschrijft, die een gelijk speelveld voor een melder kan scheppen. Meldingen over integriteitsschendingen door leidinggevenden hebben veelal een lange aanloop waarin melders zich niet gehoord voelen, bijvoorbeeld doordat meldingen worden geneutraliseerd. Het is noodzakelijk dat deze melders worden bijgestaan door een vertrouwens-

persoon, die een supportfunctie, een voorlichtingsfunctie en een signaleringsfunctie heeft. Acht de regering het ook wenselijk dat een vertrouwenspersoon aanwezig is en kan de regering hierin voorzien binnen Nederlandse juridische entiteiten?