

PELS RIJCKEN

Advies

voor De Voorzitter en de Griffier van de Tweede Kamer
van [REDACTED]
datum 26 september 2022
zaaknr 11018940

1 Inleiding

- 1.1 Op 27 juli 2022 hebben het Presidium en het MT ('Management Team')¹ van de Tweede Kamer een anonieme brief ontvangen (hierna: de Brief). In de Brief wordt melding gedaan van een sociaal onveilige werksfeer binnen de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer. Op 14 september 2022 is de Brief besproken in het Presidium. Het (deel van het) MT, dat bij deze vergadering aanwezig was, heeft de inhoud van de Brief onderschreven en aangegeven ook zelf de sociaal onveilige werksfeer te hebben ervaren.
- 1.2 U, zijnde de Voorzitter mede namens het Presidium en de Griffier, heeft ons verzocht te adviseren over de vraag of de Brief vanuit juridisch oogpunt aanleiding moet geven voor nadere stappen en zo ja, hoe die eruit zouden kunnen zien. Op 23 september 2022 hebben wij u ons advies toegestuurd. Op 26 september 2022 hebben wij ons advies aan het Presidium en de Griffier toegelicht, waarna nog enkele verduidelijkende vragen zijn gesteld. Naar aanleiding daarvan hebben wij het advies aangevuld.
- 1.3 Ons advies treft u hierbij aan. Wij beginnen met een samenvatting.

2 Samenvatting

- De werkgever is wettelijk verplicht zorg te dragen voor een veilig werkklimaat. Deze verplichting brengt ook mee dat de werkgever handelend moet optreden als hem signalen bereiken die kunnen wijzen op een (sociaal) onveilig werkklimaat. Dit handelen kan bijvoorbeeld bestaan uit het onderzoeken van signalen, het ingrijpen bij conflicten, aanspreken van daders, het bieden van begeleiding en/of training etc. Van een werkgever wordt een actieve houding verwacht.

¹ Het MT bestaat uit de Griffier, de Directeur Huisvesting, de CIO en de stafhoofden van HR, communicatie en FEZ.

- In onderhavig geval is sprake van concrete en duidelijke signalen dat (mogelijk) sprake is (geweest) van een zeer onveilige werkomgeving. De Brief is weliswaar anoniem maar bevat concrete voorvallen die passen bij eerdere (concrete en ernstige) signalen van een onveilige werkomgeving. De in de Brief beschreven voorvallen zijn bovendien bevestigd door de ambtelijke leiding van de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer. Tot slot ziet de brief niet uitsluitend op het verleden. Indien juist is wat in de Brief wordt gesteld, bevat de Brief het signaal dat een specifiek onderdeel van de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer mogelijk in een onveilige en te belastende werkomgeving moet opereren.
- Tegen de achtergrond van het voorgaande rust op de Tweede Kamer als werkgever op basis van de Brief zonder meer een verplichting tot handelen. Dit betekent ons inziens in elk geval dat onderzoek moet worden verricht naar de juistheid van de in de Brief omschreven voorvallen en geschetste sociale onveiligheid. Deze verplichting vloeit voort uit de op de werkgever rustende zorgplicht.
- Achtergrond van deze verplichting is dat met een onderzoek helderheid moet worden verkregen over de juistheid van de in de Brief vermelde signalen en over wat de precieze feiten en omstandigheden in dat verband zijn. Onderdeel daarvan is ook dat bezien zal moeten worden of er mogelijk andere medewerkers negatieve gevolgen hebben ondervonden van het vermeende onveilige werkklimaat. Pas als hierover duidelijkheid bestaat, kan worden bezien of en zo ja, welke nazorg aan (oud) werknemers aangewezen is en welke overige maatregelen moeten worden getroffen.
- De Griffier vervult als leidinggevende van de ambtelijke organisatie, de algemene werkgeversrol voor die ambtelijke organisatie, waaronder ook moet worden begrepen het waarborgen van een veilig werkklimaat. Dit betekent dat als (mogelijk) sprake is van een onveilig werkklimaat zij vanuit die rol actie moet ondernemen. Vanuit dat perspectief ligt het voor de hand dat in ieder geval de Griffier als opdrachtgever fungeert van een eventueel onderzoek en beziet of acute mitigerende maatregelen aangewezen zijn.
- Nu de signalen in de Brief betrekking hebben op vermeend gedrag van een oud Voorzitter en huidig Kamerlid, kunnen wij ons, zoals toegelicht in paragraaf 5 van dit advies, voorstellen dat de Voorzitter/het Presidium als mede-opdrachtgever van het onderzoek fungeert. Daarbij speelt een rol dat het Presidium op grond van artikel 6.2 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (hierna: RVO II) de taak heeft toezicht te houden op de leiding van de Griffier over de ambtelijke organisatie. En voorts dat de Brief ook betrekking heeft op het afscheid van de voormalig Griffier en de

interactie tussen de oud-Voorzitter en (voormalig) directeuren, ten aanzien van wie het Presidium belast is met het aangaan en beëindigen van het dienstverband.

- In onderhavig geval lijkt de Brief niet te zien op een geïsoleerd incident, maar op een breder structureel probleem waarbij een huidig Kamerlid tevens oud Voorzitter is betrokken. Tegen die achtergrond kunnen wij ons voorstellen dat niet voor een intern, maar voor een extern onafhankelijk onderzoek wordt gekozen. Bij het bepalen van de vervolgstappen, en in het bijzonder als er een onderzoek wordt ingesteld, dient ook telkens rekening te worden gehouden met de belangen van Betrokkene. Daarbij komt – ook bij het formuleren van de onderzoeksopdracht - bijzondere aandacht toe aan de eisen van zorgvuldigheid en proportionaliteit (zie hierover paragraaf 8).

- 2.1 Deze conclusie lichten wij toe in dit advies. Daartoe bespreken wij eerst de (ons bekende) feiten en achtergronden (paragraaf 3). Vervolgens gaan we in op de verplichtingen van de Tweede Kamer als werkgever (paragraaf 4). Daarna besteden we aandacht aan de rol van de Griffier en het Presidium in relatie tot een eventuele opdracht tot het doen van onderzoek naar de melding (paragraaf 5). Tot slot staan wij kort stil bij de vraag hoe het onderzoek zou kunnen worden vormgegeven (paragraaf 6).

3 Feiten en achtergronden

- 3.1 Op basis van de door u verstrekte informatie gaan wij voor dit advies uit van de volgende feiten en omstandigheden.

Brief aan Presidium van [REDACTED] 2019

- 3.2 Bij brief van [REDACTED] 2019 heeft [REDACTED]
[REDACTED] aan het Presidium [REDACTED] vertrek kenbaar gemaakt. De [REDACTED] refereert in [REDACTED] brief aan een gesprek dat [REDACTED] op [REDACTED] heeft gehad met de toenmalig Voorzitter (hierna: Betrokkene). In dat gesprek [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] In de brief constateert [REDACTED] dat volgens [REDACTED] bijna vijf maanden later, kort gezegd, weinig of geen verbetering had plaatsgevonden. Ook zou [REDACTED] persoonlijke werkrelatie met Betrokkene als gevolg van de interventie zijn geschaad.

Gesprekken met ondervoorzitters

- 3.3 In april 2019 hebben de Griffier en de Directeur ██████ gesproken met de ondervoorzitters van de Tweede Kamer, waarin zij hun zorgen hebben geuit over het werkklimaat. Naar aanleiding hiervan hebben twee gesprekken plaatsgevonden tussen de Griffier, de Directeur, de twee ondervoorzitters en Betrokkene over de sociale veiligheid.

Brief vanuit bedrijfsgeneeskundige hoek en vertrouwenspersonen van ██████ 2021

- 3.4 Bij brief van ██████ 2021 delen bedrijfsgeneeskundige/trouwenspersonen aan de Voorzitter en in cc aan de Griffier en het hoofd HR signalen over een sociaal onveilige werksituatie in de periode 2018-2021. Zij laten weten dat zij in 3,5 jaar tijd 23 medewerkers gesproken hebben "met eensluitende klachten over ongewenst gedrag" en dat zij uit ervaring en onderzoek weten dat dit een fors aantal is. In de brief is onder meer vermeld: ██████
██
██
██
██

- 3.5 Het dringende advies van bedrijfsgeneeskundige en vertrouwenspersonen is om omwille van de gezondheid en het welzijn van alle medewerkers van de Tweede Kamer een onafhankelijk onderzoek te laten plaatsvinden door een extern bureau of externe commissie.

Onderzoek naar de sociale veiligheid

- 3.6 De Voorzitter heeft op 21 juni 2021 een onafhankelijk onderzoek toegezegd naar sociale veiligheid bij de Kamerorganisatie.² Doel van dit onderzoek is het sociaal klimaat en de sociale veiligheid in kaart te brengen.³ Wij hebben begrepen dat dit onderzoek op dit moment wordt uitgevoerd door de Universiteit Utrecht. De volgende tweede hoofdvragen zijn aan de Universiteit Utrecht (UU) gesteld:

- 1 Wat is de aard en omgang van de sociale (on)veiligheid binnen de Kamerorganisatie (1a) en welke factoren dragen bij aan het ontstaan daarvan (1b)?
- 2) Welke concrete aanbevelingen zijn er om de sociale veiligheid te verbeteren?

- 3.7 U heeft ons laten weten dat de Universiteit Utrecht geen incidenten-/feitenonderzoek doet en dus ook geen onderzoek zal doen naar (concrete) signalen, personen, fracties of afdelingen. Het onderzoek is te kwalificeren als een anoniem "belevingsonderzoek".

² Offerteaanvraag onderzoek sociale veiligheid UTP/8000499, p. 5.

³ Offerteaanvraag onderzoek sociale veiligheid UTP/8000499, p. 7.

De onderzoekers hebben in dat kader een vragenlijst verspreid en houden interviews. Voor die interviews kunnen medewerkers zichzelf aanmelden. Wij begrijpen dat uit tussentijdse rapportages blijkt dat de respons uit de ambtelijke organisatie redelijk is en uit de fracties laag. De planning is dat het onderzoek in februari 2023 is afgerond. De UU is gevraagd om daarna ook te helpen bij de implementaties van eventuele aanbevelingen.

Brief van 21 februari 2022

- 3.8 Op 21 februari 2022 heeft de toenmalige fractievoorzitter van de PvdA, via tussenkomst van het secretariaat van de griffie, een anonieme brief van 10 februari 2022 aan de Voorzitter overhandigd. In de brief wordt verwezen naar een werkbelevingsonderzoek dat in 2018 is verricht waaruit onder meer naar voren zou zijn gekomen

[Redacted text block]

[Redacted text block]

- 3.9 De brief is besproken in het Presidium. Besloten is dat in reactie op de brief de Voorzitter, een lid van het Presidium en de Griffier de voormalige MT-leden uitnodigen voor een gesprek over de feiten en omstandigheden rondom hun vertrek bij de Tweede Kamer. Dit gesprek heeft uiteindelijk niet plaatsgevonden, omdat, zo gaf u aan, onderstaande Brief inmiddels was ontvangen.

Brief van 27 juli 2022

- 3.10 Op 27 juli 2022 heeft de Tweede Kamer opnieuw een anonieme brief ontvangen, gericht aan het Presidium en het MT (de Brief). In de Brief wordt melding gemaakt van een sociaal onveilige werksfeer die het gevolg zou zijn van de opstelling en optreden van een oud-Voorzitter en huidig lid van de Tweede Kamer jegens de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer. In de brief is vermeld:

[Redacted text block]

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- 3.11 In de Brief is met concrete stellingen toegelicht dat in de periode dat Betrokkene Kamervoorzitter was, sprake is geweest van een onveilige werkomgeving. In de Brief wordt melding gemaakt van het vertrek van 28 medewerkers. Volgens de briefschrijver zou het vertrek van deze medewerkers verband houden met het gedrag van Betrokkene. Dit zou volgens de briefschrijver moeten worden onderzocht.
- 3.12 Op 14 september 2022 is de Brief besproken in het Presidium. Drie leden van het MT die bij deze vergadering aanwezig waren, waaronder de Griffier, hebben de inhoud van de Brief, namens het gehele MT, onderschreven en aangegeven ook zelf de sociaal onveilige werksfeer te hebben ervaren.

4 Verplichtingen werkgever

- 4.1 Op grond van artikel 3 Arbeidsomstandighedenwet dient de werkgever zorg te dragen voor "de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en voert daartoe een beleid dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden, waarbij hij, gelet op de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening" een aantal zaken in acht moet nemen. Artikel 3, lid 2 Arbowet verplicht de werkgever binnen het algemeen arbeidsomstandighedenbeleid, een beleid gericht op voorkoming en indien dat niet mogelijk is beperking van psychosociale arbeidsbelasting. Psychosociale arbeidsbelasting kan ontstaan door seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk etc.

Zie bijvoorbeeld de recente beschikking van de rechtbank Rotterdam van 17 augustus 2022⁴:

"2.12 Het beleid binnen een vennootschap [...] dient erop gericht te zijn dat werknemers zich tijdens het uitvoeren van de werkzaamheden vrij en onbekommerd binnen het bedrijf kunnen begeven, zonder dat zij daarbij bang hoeven te zijn geconfronteerd te worden met mogelijk grensoverschrijdend gedrag [...]"

- 4.2 De verplichting om een veilig werkklimaat te garanderen brengt ook de verplichting voor de werkgever mee om handelend op te treden als hem signalen bereiken die kunnen wijzen op een (sociaal) onveilig werkklimaat. Dit handelen kan bijvoorbeeld bestaan uit het onderzoeken van signalen, het ingrijpen bij conflicten, aanspreken van daders, het bieden van begeleiding en/of training etc. Van een werkgever wordt een actieve houding verwacht. Sociale onveiligheid, zoals pestgedrag, kan immers subtiele vormen aannemen waardoor het naderhand aantonen daarvan moeilijk kan zijn.⁵

⁴ ECLI:NL:RBROT:2022:7007

⁵ Rechtbank Midden-Nederland 12 oktober 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4863, ro. 3.8.

- 4.3 Deze verplichting vloeit voort uit zowel artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet als artikel 7:611 BW op grond waarvan een werkgever zich als goed werkgever dient te gedragen.

Zie bijvoorbeeld het vonnis van de rechtbank Amsterdam van 9 mei 2019⁶: "Een werkgever heeft op grond van artikel 3 Arbowet de verplichting om zorg te dragen voor de veiligheid en gezondheid van haar werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten. Op grond van lid 2 van dat artikel, in combinatie met artikel 7:611 Burgerlijk Wetboek (BW) dient een werkgever een beleid te voeren dat gericht is op voorkoming dan wel beperking van psychosociale arbeidsbelasting. Op grond van genoemde artikelen is een werkgever gehouden om maatregelen te treffen indien hij vermoedt, bijvoorbeeld na een klacht van een werknemer, dat sprake is van ongewenste omgangsvormen of grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer.

4.3. De voorzieningenrechter is net als de kantonrechter van oordeel dat het op de weg van de SVB had gelegen om een onderzoek te starten naar aanleiding van de melding van [eiseres bij dagvaarding] in maart 2014 over het pestgedrag."

- 4.4 Als een werkgever niet of niet voldoende adequaat optreedt, dan kan dat verschillende consequenties hebben:

- als een werknemer schade ondervindt als gevolg van een onveilig werkklimaat, dan zal een werkgever daarvoor in beginsel aansprakelijk zijn jegens die werknemer;
- een rechter kan in het kader van een ontbindingsprocedure ter beëindiging van een arbeidsovereenkomst oordelen dat de werkgever ernstig verwijtbaar heeft gehandeld in het geval de beëindiging verband houdt met het onveilige werkklimaat.⁷ In dat geval is een billijke vergoeding verschuldigd.
- De Arbeidsinspectie kan maatregelen treffen wegens overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet.

Wat betekent het voorgaande voor deze kwestie?

- 4.5 Voor de vraag of handelen op basis van een signaal is geboden zal de aard, ernst en betrouwbaarheid van het signaal moeten worden beoordeeld.
- 4.6 In onderhavig geval is sprake van concrete en duidelijke signalen dat (mogelijk) sprake is (geweest) van een zeer onveilige werkomgeving als gevolg van handelingen van Betrokkene. De Brief is weliswaar anoniem maar bevat concrete voorvallen die bovendien passen bij eerdere (concrete en ernstige) signalen van een onveilige werkomgeving.

⁶ ECLI:NL:RBAMS:2019:3507. Zie ook Rechtbank Midden-Nederland 12 oktober 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4863, ro. 3.8.

⁷ Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Amsterdam 24 maart 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1776, ro. 11; Rechtbank Rotterdam 17 augustus 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:7007.

Wij wijzen in dit verband op het beeld dat naar voren komt uit de brieven van ██████ 2019, ██████ 2021 en ██████ 2022 en de in dat verband gevoerd gesprekken.

- 4.7 De in de Brief beschreven voorvallen zijn bovendien bevestigd door de ambtelijke leiding van de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer. Daarbij hebben zij aangegeven ook zelf de sociaal onveilige werksfeer te hebben ervaren.

Desgevraagd merken wij nog op dat deze bevestiging ons inziens niet moet worden opgevat als een zelfstandige klacht of melding. Bij de afweging of de Brief aanleiding zou moeten geven tot het zetten van nadere stappen, ligt voor de hand dat een inschatting wordt gemaakt van de ernst en betrouwbaarheid van de in de Brief omschreven gedragingen en omstandigheden. In dit geval doet zich het bijzondere geval voor dat de ambtelijke leiding de met de Brief afgegeven signalen op basis van eigen wetenschap kan onderschrijven. Vanuit juridisch oogpunt neemt het signaal daarmee toe in gewicht, maar daarmee is van een zelfstandige klacht of (nieuwe) melding niet zonder meer sprake.

- 4.8 Tot slot ziet de brief niet uitsluitend op het verleden. ██████
██████
██████
██████

- 4.9 Tegen de achtergrond van het voorgaande rust op de Staat als werkgever op basis van de Brief zonder meer een verplichting tot handelen. Dit betekent ons inziens in elk geval dat onderzoek moet worden verricht naar de juistheid van de in de Brief omschreven voorvallen en geschetste sociale onveiligheid. Deze verplichting vloeit voort uit de op de werkgever rustende zorgplicht.

Hieraan doet ons inziens niet af dat er thans al een onderzoek wordt uitgevoerd door de Universiteit Utrecht. Reden daarvoor is dat dit onderzoek geen feitenonderzoek betreft, maar een algemeen en anoniem belevingsonderzoek. Nu onderzoek naar de juistheid van (concrete) signalen geen onderdeel uitmaakt van de werkzaamheden van de UU, kan daarmee niet worden volstaan.

- 4.10 Achtergrond van deze verplichting is dat met een onderzoek helderheid moet worden verkregen over de juistheid van de in de Brief vermelde signalen en over wat de precieze feiten en omstandigheden in dat verband zijn. Onderdeel daarvan is ook dat bezien zal moeten worden of er mogelijk andere medewerkers negatieve gevolgen hebben ondervonden van het vermeende onveilige werkklimaat.⁸ Pas als hierover

⁸ Dit geldt te meer nu uit de brief van de bedrijfsgeneeskundige en vertrouwenspersonen van ██████ 2021 blijkt dat medewerkers veelal geen officiële klacht durfden in te dienen.

duidelijkheid bestaat kan worden gezien of en zo ja, welke nazorg aan (oud) werknemers aangewezen is en welke overige maatregelen moeten worden getroffen.

Zie bijvoorbeeld Gerechtshof 's-Hertogenbosch 23 mei 2017⁹:

"3.6. [...] Om te kunnen beoordelen of zij in het kader van haar zorgplicht op voet van artikel 7:658 BW maatregelen dient te treffen naar aanleiding van de klachten van de werknemer die zijn gerelateerd aan zijn psychosociale arbeidsbelasting, dient een werkgever immers eerst inzicht te verkrijgen in hetgeen zich feitelijk heeft afgespeeld. Pas dan kan worden beoordeeld of kan worden volstaan met "een goed gesprek" of dat verdergaande maatregelen [...] aan de orde dient te komen."

"3.10 [...] Uit geen van de door de werknemer in het geding gebrachte verslagen volgt dat de werkgever bij het aanhouden van de klachten van de werknemer enig serieus onderzoek heeft ingesteld naar het gedrag van de planner en daarop vervolgens jegens hem heeft gerespondeerd. [...] Een dergelijk onderzoek had temeer voor de hand gelegen, nu verschillende collega's van de werknemer in schriftelijke verklaringen hebben aangegeven dat zij hun arbeidsovereenkomst met de werkgever hebben opgezegd vanwege of mede vanwege het gedrag van de planner. Vooropgesteld dat inderdaad zou komen vast te staan dat de werknemer in de uitoefening van zijn werkzaamheden een burn out heeft ontwikkeld – waarover hieronder meer – is het hof voorshands van oordeel dat de werkgever bij gebreke van een deugdelijk onderzoek naar de door de werknemer aangevoerde feiten in haar reactie op de klachten niet de zorgvuldigheid heeft betracht die zij als werkgeefster in acht had te nemen."

- 4.11 Doel van het onderzoek is aldus om tegen de achtergrond van de Brief een volledig en zorgvuldig vastgesteld beeld te krijgen of inderdaad sprake is (geweest) van een onveilige werkomgeving en hoe die er dan heeft uitgezien of uit ziet. Op basis daarvan kan dan vervolgens worden bepaald of en zo ja, welke (oud-)medewerkers zodanige gevolgen van het (vermeende) onveilige werkklimaat hebben ondervonden dat nazorg geboden is.¹⁰
- 4.12 Ten tweede zal op basis van de uitkomsten van het onderzoek gekeken moeten worden of ook nu nog het risico bestaat dat ambtenaren in een mogelijk onveilige en te belastende werkomgeving moeten opereren. In dat geval zijn maatregelen ter voorkoming van de verwezenlijking van dat risico aangewezen.

Aangezien (een deel van) de signalen wordt bevestigd door de ambtelijke leiding en deze ook passen bij eerdere signalen, zal overigens ook op dit moment al serieus gekeken moeten worden of er op korte termijn (voorlopige) maatregelen moeten worden getroffen om (mogelijk) acute onveilige situaties in de omgeving van Betrokkene op te heffen en/of te voorkomen. Voorbeelden hiervan zouden kunnen zijn het voeren van

⁹ ECLI:NL:GHSHE:2017:2234.

¹⁰ Vgl. bijv. Rechtbank Amsterdam 10 maart 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:5023 over nazorg ingeval van confrontatie van personeel met een dodelijk ongeval.

wekelijkse gesprekken over werkdruk en werksfeer met de ambtelijke ondersteuning zonder dat daarbij leidinggevende of opdrachtgevers aanwezig zijn. Die gesprekken zouden kunnen worden begeleid door een onafhankelijke derde die zijn/haar bevindingen vervolgens rapporteert aan het MT, die op basis daarvan daar waar nodig aanvullende maatregelen kan treffen.

- 4.13 Ten derde zal op basis van het onderzoek kunnen worden gezien of aanleiding bestaat tot aanpassing van de interne governance om – voor zover daarvan sprake is – vergelijkbare situaties in de toekomst zo mogelijk te voorkomen. Van belang is wel om goed voor ogen te houden dat de UU thans al een onderzoek uitvoert naar de cultuur in bredere zin. Overlap tussen beide onderzoeken moet zo mogelijk worden voorkomen, ook uit een oogpunt van proportionaliteit. Dat betekent dat de scope van en eventuele aanbevelingen in het onderhavige onderzoek dus beperkt moeten zijn tot aspecten in en aanbevelingen ontleend aan deze concrete casus. Ook moet voorkomen worden dat alles wat 'niet goed is' binnen de organisatie in de beeldvorming aan Betrokkene wordt toegeschreven.

5 Werkgever van de ambtelijke organisatie

- 5.1 De volgende vraag is op welk orgaan of organen binnen de Tweede Kamer de verplichting rust zorg te dragen voor een veilig werkklimaat binnen de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer en wie aldus gehouden is aan de hiervoor genoemde verplichtingen van de werkgever invulling te geven. Complicerende factor hierbij is dat de Brief niet uitsluitend ziet op de ambtelijke organisatie, maar ook betrekking heeft op een oud Voorzitter en huidig lid van de Tweede Kamer. Wij gaan hierna op beide aspecten in.

Werkgeversrol

- 5.2 Zoals hierboven uiteengezet heeft de werkgever tot taak zorg te dragen voor een veilig werkklimaat. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de ambtenaren die werkzaam zijn bij de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer en fractiemedewerkers die de politieke fracties ondersteunen. Wij begrijpen dat fractiemedewerkers in dienst zijn bij de politieke partij waartoe de fractie behoort. De ambtenaren die de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer vormen zijn in dienst bij de Staat. De Brief heeft betrekking op de ambtelijke organisatie zodat het erom gaat wie als werkgever van de ambtelijke organisatie kan worden aangemerkt.
- 5.3 Nu de medewerkers van de Tweede Kamer in dienst zijn bij de Staat der Nederlanden is de Staat de formele werkgever. Op de arbeidsovereenkomsten van deze ambtenaren is de Cao Rijk van toepassing. Deze bepaalt dat voor de uitvoering van de arbeidsrelatie bij de Tweede Kamer de Staat wordt vertegenwoordigd door "De Tweede Kamer". Op de Tweede Kamer als zodanig rusten dus ook de verantwoordelijkheden

uit hoofde van de Arbeidsomstandighedenwetgeving voor het waarborgen van een veilig werkklimaat.

- 5.4 Op grond van artikel 6.2 RVO II heeft de Griffier de leiding over de ambtelijke organisatie en oefent het Presidium hierop toezicht uit. De Griffier staat aan het hoofd van het Management Team. In dit MT zitten naast de Griffier de Directeur Huisvesting, de CIO en de stafhoofden van HR, communicatie en FEZ.¹¹
- 5.5 Het Presidium is belast met het aangaan en beëindigen van het dienstverband van directeuren. De Griffier is belast met het uitoefenen van de overige rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van de directeuren.¹² De Griffier is verder belast met het aangaan en beëindigen van het dienstverband van de overige ambtenaren, en met het uitoefenen van de overige rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van hen.¹³
- 5.6 Het voorgaande brengt ons inziens mee dat de Griffier uit hoofde van haar functie als leidinggevende voor de ambtelijke organisatie invulling dient te geven aan de algemene werkgeversrol voor die ambtelijke organisatie, waaronder ook moet worden begrepen het waarborgen van een veilig werkklimaat.

Positie Kamerlid en rol Voorzitter en het Presidium

- 5.7 Een Kamerlid maakt geen deel uit van de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer en de Griffier heeft vanzelfsprekend geen zeggenschap over (het functioneren van) een Kamerlid. Dit ontslaat de Tweede Kamer als orgaan evenwel niet van de hierboven beschreven plicht om als werkgever te zorgen voor een veilige werkomgeving voor haar werknemers, ook voor zover zij in relatie staan tot Kamerleden. Bij brief van 17 juni 2021 heeft de Voorzitter dit ook tot uitdrukking gebracht door te overwegen dat de Kamer een gezamenlijke verantwoordelijkheid heeft in het waarborgen van een veilige werkomgeving.¹⁴
- 5.8 In het kader van het Arbobeleid heeft de Kamer een Beleid ongewenste omgangsvormen (hierna: het Beleid) vastgesteld dat van toepassing is op alle geledingen van de Tweede Kamer. Het Beleid richt zich tot eenieder die werkzaam is bij de ambtelijke organisatie en de verschillende fracties. Het Beleid legt een zorgplicht op de werkgever en op "leidinggevendenden van de diverse geledingen". Het Beleid biedt dus breed bescherming.

¹¹ M&V-besluit Ambtelijke organisatie Tweede Kamer der Staten-Generaal [augustus 2022/1](#).

¹² Artikel 6.3 van het RvO II.

¹³ Artikel 6.4 van het RvO II.

¹⁴ zie www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/uitgelicht/ongewenst-gedrag-en-integriteit

Voor de goede orde merken wij op dat het Beleid moeten worden onderscheiden van de Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de Gedragscode integriteit Tweede Kamer. De Gedragscode integriteit Tweede Kamer geldt kort gezegd voor iedereen die werkt voor de Tweede Kamer, met andere woorden: de ambtelijke organisatie.¹⁵ In het Beleid staat de verhouding tussen het Beleid en die gedragscode als volgt verwoord: "De Gedragscode Integriteit is anders dan het Beleid ongewenste omgangsvormen echter alleen van toepassing op de ambtelijke organisatie." De gedragscode lijkt aldus niet van toepassing op Kamerleden en in de praktijk wordt de gedragscode ook zo toegepast.

De Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ziet op al het handelen in het ambt van Kamerlid, waaronder tevens wordt begrepen gedragingen die het gezag of de waardigheid van de Kamer in ernstige mate schaden.

- 5.9 Het Beleid impliceert dat Kamerleden zelf zich ook van dergelijk gedrag in hun relatie tot de ambtelijke organisatie van de Kamer dienen te onthouden, doch maakt dat niet expliciet. Dit lijkt ook te volgen uit de Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Daarin staat in de toelichting bij gedragsregels 1 en 2: "Daarnaast onthoudt het Kamerlid zich van gedragingen die het gezag of de waardigheid van de Kamer in ernstige mate schaden." Aangezien de Tweede Kamer als zodanig de werkgeverstaken uitoefent, geldt dat Kamerleden die zich in de werkrelatie met de ambtelijke organisatie schuldig maken aan gedrag dat in strijd is met het Beleid, te kort schieten in hun waarborg- en voorbeeldfunctie.

Positie Presidium t.a.v. Kamer

- 5.10 De Voorzitter of het Presidium hebben bij overtredingen van het Beleid geen expliciete formele rol toegedicht gekregen, anders dan dat zij aan de Kamer een voordracht doet voor de leden van het College. Dat neemt niet weg dat gelet op de brede reikwijdte van het Beleid en werkgeversverantwoordelijkheid van de Tweede Kamer als zodanig, de taak van het leiden van de werkzaamheden van de Kamer rechtvaardigt dat de Voorzitter of het Presidium ontoelaatbaar gedrag bij een Kamerlid en/of zijn fractievoorzitter aan de orde stellen, voor zover dat gedrag zich afspeelt in de relatie tussen een Kamerlid en de ambtelijke organisatie van de Kamer.

Positie Presidium als toezichthouder op de ambtelijke organisatie

- 5.11 Vanuit haar verantwoordelijkheid om toezicht te houden op (de leiding van) de ambtelijke organisatie zal het Presidium moeten toezien dat er een veilig werkklimaat is en dat zo nodig moeten onderzoeken.

¹⁵ Gedragscode integriteit Tweede Kamer, p. 7.

6 Opdrachtgever voor het onderzoek

- 6.1 In paragraaf 4.9 hebben we aangegeven dat er ons inziens onderzoek moet worden verricht naar de juistheid van de in de Brief omschreven voorvallen en geschetste sociale onveiligheid. Tegen de achtergrond van het voorgaande kunnen wij ons voorstellen dat de Griffier en het Presidium de opdracht tot dit onderzoek gezamenlijk geven. We lichten dit toe.
- 6.2 De Griffier is hoofd van de ambtelijke organisatie en vervult zoals hierboven uiteengezet de werkgeversrol. Dit betekent dat als (mogelijk) sprake is van een onveilig werkklimaat zij vanuit die rol actie moet ondernemen. Vanuit dat perspectief ligt het voor de hand dat de Griffier opdracht geeft voor een onderzoek en beziet of acute mitigerende maatregelen aangewezen zijn.
- 6.3 Nu de signalen in de Brief betrekking hebben op vermeend gedrag van een oud Voorzitter en huidig Kamerlid, kunnen wij ons, gelet op hetgeen hiervoor achter randnummer 5.10 is opgemerkt, voorstellen dat de Voorzitter/het Presidium als mede-opdrachtgever voor het onderzoek fungeert. Daarbij speelt verder een rol dat het Presidium op grond van artikel 6.2 RvO II de taak heeft toezicht te houden op de leiding van de Griffier over de ambtelijke organisatie en de Brief ook betrekking heeft op het afscheid van de voormalig Griffier en de interactie tussen de oud Voorzitter en (voormalig) directeuren, ten aanzien van wie het Presidium belast is met het aangaan en beëindigen van het dienstverband.
- 6.4 Aan het voorgaande doet niet af dat de Griffier en een aantal leden van het Presidium ook in functie waren in de periode waarop de Brief ziet. Hetzelfde geldt voor het gegeven dat de Griffier als natuurlijk persoon (mogelijk) zelf ook nadelige gevolgen heeft ondervonden van de (vermeende) sociale onveiligheid. Wel zal dit een aspect zijn waarmee rekening moet worden gehouden bij de vormgeving van eventuele vervolgstappen, zodat de zorgvuldigheid en objectiviteit van die vervolgstappen niet in het geding komen.
- 6.5 Wij kunnen ons tegen die achtergrond voorstellen dat, om iedere schijn te vermijden, er voor wordt gekozen, de procesbegeleiding¹⁶ van een extern onafhankelijke onderzoek (zie hiervoor paragraaf 7 van dit advies) te beleggen bij functionarissen uit het MT en Presidium die niet of zo min mogelijk betrokken zijn geweest bij de signalen waar de Brief melding van maakt. In het onderzoeksprotocol kan daarbij zo nodig worden voorzien in de mogelijke ontwikkeling dat de begeleidende functionarissen niettemin onverhoopt zelf ook onderwerp van onderzoek worden en hoe daar bij de verdere contacten met het onderzoeksbureau mee wordt omgegaan. Doordat de mogelijk betrokken personen bewust en zichtbaar afstand houden tot de inrichting en

¹⁶ Gelet op het gegeven dat wij hier de mogelijkheid van een extern onafhankelijk onderzoek voor ogen hebben, doelen wij met procesbegeleiding dan op het zijn van het directe aanspreekpunt binnen de Tweede Kamer voor het onderzoeksbureau.

proces van het onderzoek wordt (de schijn van) beïnvloeding zo veel mogelijk voorkomen.

- 6.6 Overigens komt het hiervoor genoemde gezamenlijke opdrachtgeverschap van de Griffier als leidinggevende van de ambtelijke organisatie en het Presidium als toezichthouder ook tegemoet aan de vereiste zorgvuldigheid en objectiviteit. Indien het opdrachtgeverschap - waaronder begrepen de opdrachtverlening en goedkeuring van de onderzoeksopdracht - bij zowel de Griffier als het Presidium is belegd - vormt ook dat, gelet op de bredere kring van personen die bij de besluitvorming is betrokken, een waarborg tegen de schijn van belangenverstrengeling en/of vermeend gebrek aan objectiviteit.

7 Inrichting van onderzoek

- 7.1 Indien wordt besloten naar aanleiding van de Brief nader onderzoek te verrichten, komt de vraag aan de orde hoe dat onderzoek eruit zou moeten zien en door wie dat zou kunnen worden verricht.

Soort onderzoek

- 7.2 Gelet op de concrete aanknopingspunten die in de Brief staan vermeld en het gegeven dat de Brief door het MT is onderschreven, ligt het ons inziens voor de hand een feitenonderzoek in te stellen. Een verkennend onderzoek, waarbij eerst wordt onderzocht of de Brief voldoende aanknopingspunten bevat voor een feitenonderzoek, past meer bij een situatie waarin (slechts) sprake is van niet concrete, algemene, signalen.
- 7.3 Van belang - mede vanuit een oogpunt van proportionaliteit - is dat er een heldere en begrijpelijke afbakening wordt gemaakt met het onderzoek van de UU. Dat is ook mogelijk, gelet op de aard van het onderzoek van de UU. Dat onderzoek richt zich immers uitdrukkelijk niet op incidenten en/of feiten, maar op de beleving van sociale veiligheid.
- 7.4 Het is aan de opdrachtgever(s) om een (heldere) opdrachtformulering op te stellen en daarbij aandacht te besteden aan de scope van het onderzoek. Dat past ook bij de verplichting die op de opdrachtgevers rust als zij in de toekomst stappen zetten die zijn gebaseerd op een onderzoeksrapport; zij zullen dan moeten onderzoeken of zij op het rapport mogen afgaan, gelet op de eisen van zorgvuldigheid en proportionaliteit. Eén van de aspecten die daarbij moet worden betrokken, is de juistheid van de opdrachtverlening en de scope van het onderzoek. Indien opdrachtverlening en toetsing achteraf in één hand berusten, zoals hier naar alle waarschijnlijkheid het geval is, zal de opdrachtgever al op voorhand goed moeten nadenken over de opdrachtformulering en de scope van het onderzoek.

7.5 De volgende vraag is dan door wie een dergelijk feitenonderzoek zou kunnen worden verricht. Hiervoor bestaan verschillende modaliteiten:

- Intern, binnen de ambtelijke organisatie
- Extern, door een commissie
- Extern, door een onderzoeksbureau.

7.6 Voordeel van een intern onderzoek is dat dit in de regel snel van start kan gaan en vaak ook relatief snel is afgerond, waarna op korte termijn begonnen kan worden met het implementeren van eventueel noodzakelijke maatregelen. Een nadeel kan zijn dat onafhankelijkheid en objectiviteit minder goed is geborgd. Onderdeel daarvan is ook dat de schijn van een partijdig of subjectief onderzoek moet worden vermeden. In onderhavig geval lijkt de Brief niet te zien op een geïsoleerd incident, maar op een breder structureel probleem waarbij een huidig Kamerlid tevens oud Voorzitter is betrokken. Tegen die achtergrond ligt een intern onderzoek ons inziens niet voor de hand.

Voor de volledigheid noemen op deze plek nog het College van onderzoek integriteit¹⁷ (hierna: het College) en Klachtencommissie¹⁸.

Het College heeft tot taak klachten aangaande overtredingen van de Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal door Kamerleden te behandelen. Wij hebben echter begrepen dat zij zich niet bevoegd acht integriteitsklachten gericht tegen individuele Kamerleden te onderzoeken. Een onderzoek door dit College ligt in dat licht niet voor hand. De Brief is daarnaast – voor zover bij ons bekend – niet ingediend bij het College.

De klachtencommissie vindt haar oorsprong in Klachtenregeling ongewenste omgangsvormen Tweede Kamer. Daarin is geregeld dat "Een ieder" zich tot een vertrouwenspersoon of de klachtencommissie kan wenden. Dit is, in logische samenhang met de onderliggende gedragscode, een breed toepasbare regeling. Hoewel de klachtenregeling op zichzelf niet letterlijk uitsluit dat een klacht zich richt tegen een lid van de Tweede Kamer past de regeling van artikel 13 (beslissing door het bevoegd gezag/werkgever ten aanzien van de gegrondheid van de klacht) daar niet bij. Daarnaast zijn de leden van de politieke fracties niet genoemd bij de definitie van "aangeklaagde", terwijl een klacht slechts ontvankelijk lijkt te zijn als er een naam van een aangeklaagde bekend is (artikel 9 lid 1 jo. 10 lid 2 klachtenregeling). Aan te nemen valt daarom dat het niet de bedoeling is dat de klachtencommissie klachten tegen Kamerleden onderzoekt. Een onderzoek door de klachtencommissie ligt dan ook evenmin voor de hand.

¹⁷ Regeling Toezicht en handhaving Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
¹⁸ Klachtenregeling Ongewenste Omgangsvormen.

- 7.7 Een extern onderzoek ligt derhalve meer voor de hand. Daarin zijn diverse smaken mogelijk die grfweg kunnen worden ingedeeld in:
- Een onderzoek door een (onafhankelijke) commissie;
 - Een onderzoek door een daarin gespecialiseerd organisatie (dit kan bijv. zijn een organisatieadviesbureau, een advocatenkantoor, universiteit etc.).
- 7.8 Het instellen van een onderzoekscommissie heeft als voordeel dat met de benoeming van de leden deskundigheid, zorgvuldigheid, gezag en draagvlak kan worden geborgd. Dit komt de evenwichtigheid en acceptatie van de uitkomsten van het onderzoek ten goede. Nadeel van het instellen van een onderzoekscommissie is dat het samenstellen en opstarten daarvan vaak aanleiding geeft voor discussie en de nodige tijd in beslag neemt.
- 7.9 Er kan ook voor worden gekozen het onderzoek te beleggen bij een externe organisatie. Belangrijkste voordeel hiervan is dat organisaties die zich bezig houden met dergelijke onderzoeken vaak snel kunnen schakelen en ervaring hebben met het verrichten van onderzoeken. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat voor een betrouwbare organisatie wordt gekozen met voldoende deskundigheid en expertise bij het uitvoeren van dergelijke onderzoeken. Wij merken verder nog op dat in recente jurisprudentie en ook in het maatschappelijke debat kritisch(er) wordt gekeken naar wie een onderzoek verricht en hoe een onderzoek wordt uitgevoerd. Daarbij spelen vragen als:
- hoe verhoudt (de uitvoering van) een onderzoek zich tot de daarvoor vastgestelde interne regelingen;
 - is de partij die het onderzoek verricht voldoende onafhankelijk;
 - is de onderzoeksopdracht duidelijk;
 - is de partij die het onderzoek verricht daarvoor voldoende toegerust;
 - hoe wordt invulling gegeven aan het principe van hoor en wederhoor;
 - is er een duidelijk en volledig onderzoeksprotocol;
 - de invulling van de AVG-verplichtingen.
- 7.10 Als een externe organisatie wordt ingehuurd, is het belangrijk voornoemde aspecten bij de gunning van de opdracht te betrekken. Welke (soort) organisatie geschikt zou zijn om in dit specifiek geval het onderzoek uit te voeren is een vervolgvraag. Eerst zal beslist moeten worden of er een onderzoek komt.

8 Verantwoordelijkheid jegens Betrokkene

- 8.1 Tot slot moet bij de afweging of een onderzoek wordt ingesteld en zo ja, hoe een dergelijk onderzoek wordt ingericht ook rekening worden gehouden met de belangen van Betrokkene. De werkgever heeft ook een zorgplicht jegens het mogelijke subject

van onderzoek, in het bijzonder als er een onderzoek wordt ingesteld. Die zorgplicht komt onder andere voort uit:

- het te verwachten feit dat het onderzoek vermoedelijk in belangrijke mate ziet op het handelen van de betrokkene en daarmee diens integriteit;
- de mogelijke openbaarheid van het onderzoek en of (onderdelen van) de resultaten daarvan;
- de alsdan te verwachten publieke en politieke belangstelling voor dit onderzoek en (de rol van) betrokkene;
- de mogelijke gevolgen die betrokkene hiervan kan ondervinden.¹⁹

- 8.2 Kortom, bij het bepalen van de vervolgstappen en in het bijzonder als er een onderzoek wordt ingesteld dient telkens rekening te worden gehouden met de belangen van Betrokkene. Daarbij komt – ook bij het formuleren van de onderzoeksopdracht - bijzondere aandacht toe aan de eisen van zorgvuldigheid en proportionaliteit.
- 8.3 Zorgvuldigheid brengt ook mee dat Betrokkene tijdig wordt geïnformeerd over het bestaan van de Brief en het feit dat er een onderzoek wordt ingesteld. Wat tijdig is, is niet in beton gegoten, maar in dit geval kunnen wij ons kunnen voorstellen dat Betrokkene wordt geïnformeerd zodra besluitvorming heeft plaatsgevonden over het al dan niet instellen van een onderzoek. Het lijkt ons het meest voor de hand liggend dat, vanwege de hiërarchische verhouding tussen de Griffier en de Kamer en het gegeven dat de werkgeversrol van de Griffier zich niet uitstrekt tot Kamerleden, het Presidium of de Voorzitter samen met ten minste één ander Presidium-lid Betrokkene zal informeren.
- 8.4 Omdat de Brief anoniem is en niet duidelijk is of de inhoud van de brief tot de afzender herleidbaar is, ligt het wat ons betreft niet voor de hand de brief in dit stadium met betrokkene te delen. Wel kan worden vermeld dat een anonieme brief de directe aanleiding vormde voor het instellen van een onderzoek en wat de vervolgstappen zullen zijn. Zodra meer duidelijk is over hoe het onderzoek zal worden vormgegeven en waar het zal worden belegd dient Betrokkene daarover ook geïnformeerd te worden.
- 8.5 Bij de uitvoering van onderzoek zal in het kader van hoor- en wederhoor voor Betrokkene overigens wél duidelijk moeten zijn tegen welke aantijgingen zij zich moet verweren, welke gegevens daaraan ten grondslag liggen en welke informatie de onderzoekers tot hun beschikking hebben. Daarbij geldt wel dat het bij een onderzoek soms van belang kan zijn dat vertrouwelijkheid wordt toegezegd aan bijvoorbeeld geïnterviewden. Er zal in dat geval een afweging gemaakt moeten worden tussen enerzijds de gerechtvaardigde belangen van Betrokkene bij toegang tot de informatie

¹⁹ Vgl.: Rechtbank Den Haag, 3 februari 2021 ECLI:NL:RBDHA:2021:759, ro. 6.7 e.v.

die de onderzoekers tot hun beschikking krijgen ter beantwoording van de onderzoeksvragen en anderzijds de onderzoeksbelangen om in een onderzoek als het onderhavige informatie te kunnen vergaren en de individuele belangen van de geïnterviewden daarbij.

Zie Rechtbank Den Haag 3 februari 2021, ro. 7.19²⁰:

"[...] Bij het zoeken naar een balans tussen de genoemde belangen mocht de Commissie zwaar gewicht toekennen aan de door haar in acht te nemen vertrouwelijkheid jegens derden. Dat betrokkenen in vrijheid zouden kunnen verklaren zonder dat het College, [eiser] als invloedrijke en hooggeplaatste OM-functionaris of bijvoorbeeld de media, daar weet van kregen, was immers in het belang van het onderzoek en daarmee ook in het belang van [eiser].

- 8.6 Uit het oogpunt van transparantie zal uit het toepasselijke onderzoeksprotocol o.a. voldoende duidelijk moeten blijken hoe in het kader van de feitenvaststelling richting Betrokkene zal worden omgegaan met de invulling van hoor- en wederhoor, of en welke informatie (verklaringen, documenten en andere gegevens) zij daartoe zou mogen inzien en op welk moment.
- 8.7 Vanuit juridisch oogpunt en gelet op de belangen van Betrokkene raden wij tot slot een actieve woordvoeringslijn af. Publieke communicatie voordat er gedegen onderzoek heeft plaatsgevonden, brengt juridische risico's met zich mee. Ingeval van vragen zou een terughoudende communicatielijn uitgangspunt moeten zijn, waarbij op geen enkele wijze op de uitkomsten van het onderzoek wordt vooruit gelopen.²¹

9 Afsluiting

- 9.1 Tot zover ons advies. Voor de samenvatting verwijzen wij naar paragraaf 2.

²⁰ ECLI:NL:RBDHA:2021:759.

²¹ Zie in dit verband bijvoorbeeld Rechtbank Amsterdam 9 maart 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:1089.