

De leden van de Commissie voor Binnenlandse Zaken
van de Tweede Kamer
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Kopie aan: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
de Voorzitter van het Huis voor klokkenluiders

Amsterdam, 19 december 2019

Betreft: Advies van de heer Van Zutphen over het Huis voor klokkenluiders

Geachte leden van de Commissie voor Binnenlandse Zaken,

Transparency International Nederland (TI-NL) heeft met belangstelling kennis genomen van bovenvermeld advies en de reacties daarop van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van de Voorzitter van het Huis voor klokkenluiders en wil daarop graag reageren.

Onze **voornaamste overwegingen** komen samengevat op het volgende neer:

1. TI-NL is met de heer Van Zutphen van mening dat het verlenen van bijstand zich niet goed laat verenigen met de onderzoekstaken van het Huis, maar meent dat het verlenen van bijstand veel meer een kerntaak is voor het “Huis voor klokkenluiders” (hierna ook het Huis) dan onderzoek dat in de meeste gevallen krachtens de Wet Huis voor klokkenluiders (hierna ook de Wet) sowieso al door andere instanties moet worden uitgevoerd.
2. Wanneer er desondanks wordt verkozen de bijstandstaken van het Huis elders onder te brengen, dan wil TI-NL, als NGO met kennis en ervaring op dit gebied, graag bij deze plannen en opzet worden betrokken.
3. TI-NL is bezorgd over de bescherming van de klokkenluider zolang deze veranderingen en de EU Richtlijn betreffende de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, nog niet zijn geïmplementeerd en treedt daarover graag in overleg.
4. Gezien de jarenlange en wereldwijde expertise van Transparency International, meent TI-NL een waardevolle inbreng te kunnen leveren aan de discussie over de herinrichting van het Huis en de evaluatie van de Wet.

Evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders

In oktober van dit jaar heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken de EU Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (hierna ook de EU Richtlijn) aangenomen. De Nederlandse wetgeving en uitvoeringsmaatregelen moeten uiterlijk in het najaar van 2021 in overeenstemming zijn met de EU Richtlijn. In verband daarmee adviseert de heer Van Zutphen spoedig met de evaluatie van de Wet

Huis voor klokkenluiders te beginnen. Dit is geheel in lijn met hetgeen TI-NL al enkele jaren bepleit en wordt derhalve door ons van harte toegejuicht.

In zijn reactie geeft de Minister van BZK aan in januari 2020 een extern onderzoeksbureau opdracht te zullen geven om de Wet te evalueren. TI-NL verzoekt hierbij uitdrukkelijk bij deze evaluatie te worden betrokken en geraadpleegd. TI-NL is onderdeel van een wereldwijde NGO met kennis op het gebied van corruptie en klokkenluiden.¹ Ondanks haar expertise ten aanzien van een goede bescherming voor klokkenluiders en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen ten aanzien van (het voorstel tot) de Wet Huis voor klokkenluiders, is TI-NL niet geraadpleegd in het kader van de adviezen van de commissie Ruys en de heer Van Zutphen.

Advisering door het Huis

Net als het rapport van de commissie Ruys wijst de heer Van Zutphen er terecht op dat een klokkenluider vaak op een ongelijk speelveld opereert en ondersteuning (juridisch, psychosociaal en soms ook financieel) moet krijgen van iemand die zijn/haar belangen behartigt. In tegenstelling tot de commissie Ruys meent de heer Van Zutphen dat niet al deze ondersteuning ondergebracht kan worden bij het Huis, daar voorkomen moet worden dat de schijn van partijdigheid wordt gewekt bij het doen van onderzoek. De heer Van Zutphen adviseert de adviestaak van het Huis te beperken tot voorlichting van en informatieverstrekking aan klokkenluiders en het op weg helpen van hen naar een organisatie die eerder genoemde bijstand kan verlenen. Alle andere vormen van ondersteuning dienen volgens de heer Van Zutphen bij een andere organisatie dan het Huis te worden ondergebracht. Het Huis zal zich dan primair richten op informatie verstrekking en advisering over meldingen, het in ontvangst nemen van meldingen, het doen van onderzoek naar het vermoeden van de misstand en de bejegening van de klokkenluider.

Ook TI-NL is van mening dat het verlenen van bijstand zich niet goed laat verenigen met de onderzoekstaken van het Huis. Al in september 2013 schreven wij aan uw Commissie:

“TI vindt het ongewenst om het Huis zowel zorg te laten dragen voor het bijstaan van melders als onderzoek doen naar de gemelde misstanden. Dit zijn twee functies die elkaar in beginsel niet verdragen en het is ook niet nodig om deze in een enkel instituut onder te brengen. TI benadrukt het belang om deze functies in twee formeel en fysiek separate instellingen onder te brengen”.

Vervolgens wordt door TI-NL in dezelfde discussienota geadviseerd:

“Ons voorstel is om het vorig jaar ingestelde Adviespunt uit te bouwen tot een volwaardige adviesinstelling. Mogelijke melders van misstanden kunnen hier terecht voor advies, steun of verwijzing. Het gaat niet alleen om verwijzing naar externe instanties, maar ook om hulp bij interne meldingen. Het Adviespunt stelt geen eisen vooraf aan melders; iedereen kan er terecht, ook als blijkt dat er geen 'misstand' aan de orde is”.

¹ Zie website TI-NL: <https://www.transparency.nl/wat-wij-doen/corruptie-op-onderwerp/klokkenluiden/> en de website van ons internationale secretariaat: <https://www.transparency.org/topic/detail/whistleblowing/>.

Dit advies is in de jaren daarop diverse malen aan uw Commissie herhaald doch tot op heden niet overgenomen. Het Adviespunt is opgenomen in het Huis met alle problemen van dien.

In zijn reactie laat de Minister van BZK weten de adviezen van de heer Van Zutphen op dit punt over te willen nemen en het voornemen te hebben vóór de zomer van 2020 een verkenning te laten uitvoeren naar de mogelijkheden voor dit soort ondersteuning buiten het Huis. In het advies van de heer Van Zutphen wordt expliciet genoemd dat er zal worden gekeken om dit onder te brengen bij een NGO (zoals dat ook in het buitenland gebeurt, in de UK via de stichting “Protect” of in Ierland via onze zusterorganisatie TI-Ireland). Het bestuur van het Huis voor klokkenluiders bepleit in zijn reactie de oprichting van een onafhankelijk fonds, dat mensen en geld beschikbaar stelt om die bijstand en steun te bieden. Als NGO met kennis en ervaring op dit gebied wordt TI-NL graag bij deze plannen en opzet betrokken. Aandachtspunten zijn onder meer een structurele en adequate financiering, voldoende menskracht, onafhankelijkheid, het verschoningsrecht, toegankelijkheid en vertrouwelijkheid.

Maar al deze plannen betreffen de iets langere termijn; het zal immers enige tijd vergen om een onafhankelijk fonds en/of adviesorganisatie buiten het Huis op te zetten. De heer Van Zutphen bepleit echter het herformuleren van de adviestaak in het adviesprotocol, waardoor het Huis deze bijstand op korte termijn al niet meer zal verlenen. In zijn reactie laat de Voorzitter van het Huis weten op korte termijn tot aanpassing van het adviesprotocol over te zullen gaan. Dit roept echter onmiddellijk de vraag op waar klokkenluiders dan intussen (tot er een onafhankelijk fonds is, zoals hierboven aangegeven) terecht kunnen voor bijstand. Klokkenluiders dreigen intussen in de kou komen te staan. TI-NL is hier zeer bezorgd over en zou hierover graag op korte termijn met het Huis voor klokkenluiders en de Minister van BZK in overleg treden.

Raad van Advies

Net als de commissie Ruys bepleit de heer Van Zutphen de oprichting van een Raad van Advies bij het Huis om de verbinding met de buitenwereld te vergroten. De Voorzitter van het Huis schrijft in zijn reactie dat het Huis werkt aan het inrichten van een maatschappelijke Raad van Advies. TI-NL is daarvoor beschikbaar en levert daar graag een bijdrage aan. Verder is het naar de mening van TI-NL van belang dat ook de private sector hierbij wordt vertegenwoordigd.

Bescherming klokkenluiders

Door tekortkomingen in de Wet zijn vele klokkenluiders, hierna ook melders genoemd, onvoldoende beschermd. Twee voorbeelden:

Bewijslast

Krachtens de Wet mag de werkgever de werknemer niet benadelen als gevolg van het te goeder trouw en naar behoren melden van een vermoeden van een misstand. Als een werkgever een melder die naar behoren meldt, toch benadeelt, dan moet de werknemer bewijzen dat hij is benadeeld

omdat hij een melding van een misstand heeft gedaan. In de praktijk blijkt dat uiterst lastig en zal het de werknemer zijn die de stap naar de rechter moet zetten. In de praktijk slaagt de melder ook daar meestal niet in het leveren van dat bewijs.

Ondanks het feit dat de EU Richtlijn in artikel 21 bovenvermelde bewijslast bij de werkgever legt, blijft die, zolang de EU Richtlijn nog niet in de Wet is geïmplementeerd, bij de melder liggen.

ZZP'ers, vrijwilligers en stagiairs

Ondanks de motie van Eerste Kamerlid Bikker van 1 maart 2016 is de bescherming van ZZP'ers, vrijwilligers en stagiairs tegen benadeling nog steeds niet geregeld in de Wet. Hoewel het Huis deze personen wel van advies voorziet, hebben zowel het Huis als de rechter geen ruimte om het benadelingsverbod ten aanzien van hen toe te passen.

Om uitvoering te geven aan de motie Bikker en deze lacune te verhelpen is er begin 2019 een consultatieprocedure geweest ten aanzien van een wetsvoorstel tot uitbreiding van het benadelingsverbod tot deze personen. Helaas laat de Minister in zijn reactie op het advies van de heer Van Zutphen weten dit wetsvoorstel thans aan te houden.

Ondanks bovenvermelde plannen de positie van de klokkenluider te versterken, is dat voorlopig nog niet het geval. TI-NL bepleit daarom haast te maken met de evaluatie en de implementatie van de EU Richtlijn en die in 2020 af te ronden. TI-NL draagt daar graag aan bij.

Hoogachtend,



Paul Vlaanderen

Voorzitter Transparency International Nederland