

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
het Ministerie van Buitenlandse Zaken
de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
de Voorzitter van het Huis voor klokkenluiders
Kwink Groep – Advies & Onderzoek

Amsterdam, 2 maart 2020

Betreft: Nota evaluatie (Wet) Huis voor klokkenluiders & implementatie EU-richtlijn inzake klokkenluidersbescherming

Geachte leden van de Commissie voor Binnenlandse Zaken,

Transparency International Nederland (hierna: TI-NL) is een NGO op het gebied van corruptiebestrijding die zich sinds haar oprichting in 1999 inspant om effectieve klokkenluidersbescherming in Nederland te bewerkstelligen. TI-NL is al jaren kritisch meedenkend gesprekspartner, zoals de minister van Justitie en Veiligheid onlangs [benadrukte](#) in een kabinetsreactie op een opiniestuk van TI-NL in de Volkskrant. TI-NL was onder meer betrokken bij de evaluatie van het Adviespunt Klokkenluiders en de totstandkoming van de Wet Huis voor Klokkenluiders (hierna: de Wet). Tijdens een gesprek in 2018 bij het Ministerie BZK met de directeur Ambtenaar & Organisatie en de Coördinator Integriteit, werd TI-NL gevraagd een Nota met aandachtspunten op te stellen voor de evaluatie van de Wet.

Vanwege de gebleken tekortkomingen in de Wet, het gebrekkig functioneren van het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) en de ophanden zijnde implementatie van de Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (hierna: de EU-richtlijn), is door het Ministerie BZK, in lijn met het advies Van Zutphen over het functioneren van het Huis, besloten om de evaluatie van de Wet te vervroegen naar dit voorjaar.

Hoewel TI-NL een vervroegde evaluatie toejuicht, hebben ons signalen bereikt dat in afwachting van de evaluatie al voorstellen worden gedaan voor wetswijzigingen om de EU-richtlijn te implementeren. Ondanks dat het zinvol is dat de evaluatie van de Wet en de implementatie van de EU-richtlijn in hetzelfde wetgevingstraject worden behandeld, benadrukt TI-NL dat dit een verkeerde volgorde is. "Op een huis, waarvan de fundering instabiel is, moet men geen extra verdieping bouwen voordat die fundering is versterkt". Zoals ook geadviseerd door de heer Van Zutphen en onderschreven door de Minister van BZK, moet de opbrengst van de evaluatie van de Wet worden benut in het wetgevingstraject ter implementatie van de EU-richtlijn.

Tegen die achtergrond geven wij u in deze Nota aanbevelingen voor de evaluatie van de Wet en ten gevolge daarvan de herinrichting van het Huis, en gaan we tevens in op de hoofdzaken voor de implementatie van de EU-richtlijn.

Evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders

Door tekortkomingen in de Wet zijn vele klokkenluiders, hierna ook melders genoemd, onvoldoende beschermd. Aanbevelingen die volgens TI-NL in de evaluatie van de Wet moeten worden meegenomen zijn:

1. Stel bescherming van klokkenluiders ondubbelzinnig als doel in de Wet

Het initiatief tot het Wetsvoorstel Huis voor Klokkenluiders is genomen om bonafide melders van misstanden de nodige bescherming te geven: gevallen als die van Paul Schaap (Kernfysische Dienst) en Fred Spijkers (Defensie) moesten worden voorkomen. Tijdens de behandeling van het Wetsvoorstel verschoof het zwaartepunt echter gaandeweg naar onderzoek van misstanden en werd de bescherming van klokkenluiders beperkt tot een wettelijk benadelingsverbod. Dat doet geen recht aan de realiteit. Júíst een goede bescherming van melders is een absolute voorwaarde om zonder angst voor repercussies melding te doen van mogelijke misstanden. **Prioriteit moet daarom een goede bescherming van melders zijn en blijven. Stel die bescherming centraal in de Wet.**

Bij de totstandkoming van de Wet is er, ondanks waarschuwingen van TI-NL voor gekozen om naast de adviestaken ook onderzoekstaken bij het Huis neer te leggen. Ten einde conflicterende belangen te voorkomen werd bepaald dat beide taken strikt gescheiden moesten worden gehouden.¹ Helaas bleken de bedoelde “Chinese muren” niet te werken en ontstonden er grote interne problemen.

Om deze problemen op te lossen stelt de heer Van Zutphen in zijn advies voor het overgrote deel van de advies- en bijstandstaken bij andere organisaties dan het Huis onder te brengen en aansluiting te zoeken bij de EU-richtlijn. In de Toekomstvisie van het Huis wordt echter voorgesteld slechts een heel beperkt deel van de advies- en bijstandstaken uit te besteden. Dit is deels in afwijking van het advies van Van Zutphen.

Het Huis bepleit in de Toekomstvisie de wettelijke scheiding tussen de afdelingen te reduceren: “Het Huis opereert als één organisatie. Vertrouwelijk advies en onafhankelijk onderzoek blijven daarbij gewaarborgd. Bestuur en directie zijn van mening dat de strikte wettelijke scheiding aanpassing behoeft. Samenwerking tussen de afdelingen en optimale inzet van alle expertise moet mogelijk zijn, terwijl op casusniveau nog steeds vertrouwelijkheid wordt gewaarborgd via een zorgvuldige taaktoewijzing en autorisaties.” Dit baart TI-NL grote zorgen omdat daardoor het gevaar van conflicterende belangen alleen maar groter wordt. Op blz. 5 van deze Nota onder “Herinrichting van het Huis voor Klokkenluiders” doet TI-NL aanbevelingen hoe de vertrouwelijkheid van het advies en de onafhankelijkheid van onderzoek gewaarborgd kan blijven en conflicterende belangen kunnen worden voorkomen.

2. Keer bewijslast bij benadeling om

Krachtens de Wet mag de werkgever de werknemer die te goeder trouw en naar behoren melding maakt van een vermoeden van een misstand, niet benadelen. Als een werkgever deze melder toch benadeelt, dan moet de werknemer bewijzen dat hij is benadeeld omdat hij een melding van een misstand heeft gedaan. Omdat dit de werknemer in de praktijk met een onmogelijke bewijspositie opzadelt, worden EU-lidstaten met de komst van de EU-richtlijn verplicht de bewijslast om te keren bij klokkenluiderszaken. TI-NL raadt aan deze wijziging, waarbij de werkgever moet bewijzen dat de benadeling niet gerelateerd is aan de melding, zo snel mogelijk door te voeren.

¹ In 2015 [schreef TI-NL](#) al dat zolang adviseurs en onderzoekers als collega’s onder dezelfde voorzitter en binnen hetzelfde gebouw werken, de onafhankelijkheid in het geding kan komen en twijfel kan ontstaan over de integriteit en betrouwbaarheid van het Huis.

3. Bescherm getuigen, onderzoekers en andere betrokkenen

In de praktijk komt het geregeld voor dat onderzoek wordt bemoeilijkt en bepaalde zaken niet kunnen worden bewezen doordat getuigen en zelfs onderzoekers onder druk worden gezet of worden geïntimideerd. Het zou de bescherming van een melder (in geval van gestelde benadeling) en het onderzoek vergemakkelijken als in de Wet benadeling of intimidatie van getuigen en andere bij het onderzoek betrokken personen uitdrukkelijk werd verboden.

4. Breid bescherming ZZP'ers, vrijwilligers en stagiairs uit

Ondanks de motie van Eerste Kamerlid Bikker op 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 voor personen die anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst arbeid of werkzaamheden verrichten. TI-NL steunt de uitbreiding van het benadelingsverbod; ook zzp'ers, vrijwilligers en stagiairs moeten bescherming krijgen tegen benadeling als zij een melding doen over een (vermoeden van een) misstand. Ook de EU-richtlijn schrijft voor dat de bescherming tegen benadeling moet gelden voor een groot aantal profielen van mensen (incl. vrijwilligers, stagiairs, niet bij het bestuur betrokken leden en aandeelhouders) en zelfs uitstrekt tot mensen die klokkenluiders helpen, zoals collega's en verwanten (in art. 4.4). Echter, het wetsvoorstel voortkomend uit de motie-Bikker, doet dat niet. TI-NL heeft daarom een [uitgebreide reactie](#) gegeven op de consultatie en hiermee een helpende hand geboden bij een voorstel dat wél uitvoering geeft aan de motie-Bikker. Helaas laat de Minister in zijn reactie op het advies van de heer Van Zutphen weten dit wetsvoorstel thans aan te houden.

5. Maak anoniem melden mogelijk

De Wet schrijft enkel voor dat de werkgever vertrouwelijk omgaat met de melding en de identiteit van de melder, indien de melder dit verzoekt. Omdat anoniem melden niet mogelijk is onder de Wet, zullen melders, zeker wanneer de bescherming tekort schiet, zich eerder beschroomd voelen en kunnen potentiële meldingen uitblijven. In het geval van anonimiteit, loopt een melder een minder grote kans benadeeld te worden als gevolg van de melding.

In Kamerstukken I, 2015-2016, 34105, D, p. 4 wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken expliciet gesteld dat anonieme meldingen bij toezichthouders en inspecties mogelijk zijn. TI-NL vraagt zich af waarom dit niet mogelijk zou zijn bij het Huis en pleit voor het opnemen van de mogelijkheid van anonimiteit, voor zowel de melder als de beklagde in alle fasen van een onderzoek.

Ook vereist de EU-richtlijn (in art. 6.3) dat bescherming moet worden geboden aan personen die anonieme meldingen hebben gedaan, maar later worden geïdentificeerd en als gevolg van hun melding worden benadeeld.

6. Alle vormen van melden moeten bescherming genieten

De EU-richtlijn stelt dat alle vormen van melden bescherming moeten genieten. Een melder moet het meest geschikte kanaal kunnen kiezen naargelang de individuele omstandigheden van het geval. Het melden via interne meldingskanalen van (een vermoeden van) een misstand moet worden aangemoedigd, indien de

inbreuk doeltreffend intern kan worden behandeld en indien de melder van mening is dat er geen risico op benadeling bestaat. De harde vereiste, zoals de Wet in Nederland die kent, (een vermoeden van) een misstand eerst intern te melden, zal dan ook moeten worden geschrapt.

Ook melden aan de media moet volgens de EU-richtlijn bescherming genieten. Hiervoor is in Nederland nog niets geregeld en bij een melding aan de media onder de huidige wetgeving, is de melder niet beschermd. Hoewel TI-NL deze vorm van melden beschouwt als laatste redmiddel, kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij een misstand zo ernstig en tevens urgent is dat het (anoniem) melden ervan aan de media mogelijk moet zijn en dat degene die meldt daarbij bescherming geniet. Niet alle misstanden kunnen achter gesloten deuren worden opgelost, soms is daar een publiek debat voor nodig.

7. Schrap vereiste "maatschappelijk belang" in definitie misstand

De Wet voorziet in een starre en beperkte definitie van het begrip misstand waarbij "het maatschappelijk belang" in het geding moet zijn. De Wet legt niet uit wanneer dat het geval is; het is dus aan de melder om dit te beoordelen. Helaas hebben de initiatiefnemers van de Wet er niet voor gezorgd dat ook meldingen van een vermoedelijke schending of overtreding van interne regels of een dreiging van een misstand tot een misstand te rekenen, terwijl dat al vele jaren *good practice* is. Door dit na te laten, worden melders van dat soort zaken (het overgrote deel van de meldingen) niet wettelijk beschermd.

TI-NL doet de aanbeveling de vereiste dat het maatschappelijke belang in het geding moet zijn, te schrappen in de Wet en een niet-uitputtende definitie van misstand in te voeren met de volgende constituerende aspecten: misbruik van een (machts- of kennis)positie in of van een organisatie, met een (maatschappelijk) schadelijk gevolg. Dat zal ook bijdragen aan een cultuur in organisaties waar het melden en bespreken van zaken die "niet lopen" heel gewoon is.

Herinrichting van het Huis voor Klokkenluiders

Op grond van de huidige Wet wordt het Huis belast met het adviseren van klokkenluiders en het doen van onderzoek naar de melding. Dit heeft geleid tot onoverbrugbare belangenconflicten binnen het Huis en geresulteerd in een gebrekkig functioneren en verlies van vertrouwen bij klokkenluiders. Vanwege het teleurstellende functioneren van het Huis voor Klokkenluiders stelde zowel de commissie Ruys als Van Zutphen adviesrapporten op voor verbetering en is de evaluatie van de Wet nu vervroegd. In het advies Van Zutphen over het functioneren van het Huis voor Klokkenluiders, wordt aanbevolen om de advies- en onderzoekstaken op te splitsen en de adviestaken uit te besteden om verdere belangenconflicten te voorkomen. De Toekomstvisie van het Huis lijkt daar in belangrijke mate op terug te komen, hetgeen TI-NL met zorg vervult.

Onze voornaamste overwegingen bij de herinrichting van het Huis zijn:

1. Splits advies en onderzoek ook in de praktijk en breng het onder bij twee verschillende instanties

De dubbelzinnigheid van de Wet die de vraag oproept of de bescherming van klokkenluiders of het oplossen van misstanden prioriteit is, lijkt ook precies het verschil in benadering te zijn tussen de onderzoeks- en adviesafdeling in het Huis. Om onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van advies en onderzoek te garanderen, is een strikte functiescheiding in de praktijk hoognodig.

Sedert 2013 heeft TI-NL al gewaarschuwd voor mogelijke conflicterende belangen bij het installeren van twee uiteenlopende en moeilijk verenigbare afdelingen, namelijk de onderzoeks- en adviesafdeling onder één dak. Desondanks hebben de initiatiefnemers tot het Wetsvoorstel besloten zowel de advies- en bijstandstaken als de onderzoekstaken bij het Huis onder te brengen en conflicterende belangen te bestrijden met een

zogenaamde Chinese muur. Deze bleek in de praktijk niet goed uitvoerbaar en heeft geleid tot grote problemen binnen het Huis. TI-NL deelt dan ook de mening van Van Zutphen en het Huis dat de advies- en bijstandstaken niet langer te combineren zijn met de onderzoekstaken en vindt dat onderzoek en advies gescheiden moeten worden door het in twee verschillende organisaties onder te brengen.

Hoewel TI-NL vindt dat bij een Huis voor Klokkenluiders de bescherming van klokkenluiders centraal zou moeten staan en het dus meer voor de hand liggend zou vinden advies als kerntaak aan te nemen, is duidelijk geworden dat de verschillende betrokkenen op een andere lijn zitten. TI-NL heeft begrip voor het voorstel van Van Zutphen om de advies- en bijstandstaken buiten het Huis te plaatsen, maar onderstreept dat enkel het volledig uitbesteden van die taken de schijn van partijdigheid en belangentegenstellingen kan voorkomen. Het deels bij het Huis houden van adviestaken, zoals nu lijkt te worden nagestreefd in de Toekomstvisie van het Huis, zal tot problemen blijven leiden.

Verder beklemtoont TI-NL dat een advies- en bijstandsorganisatie alleen goed kan functioneren als die onafhankelijk en structureel goed gefinancierd is. Een dergelijke onafhankelijke advies- en bijstandsorganisatie, zoals voorheen het Adviespunt Klokkenluiders, zal ook eerder het vertrouwen van klokkenluiders genieten, iets dat bij het Huis de afgelopen jaren behoorlijk heeft ingeboet.

Bij de opsplitsing van advies en onderzoek, wordt de kerntaak van het Huis voor Klokkenluiders het doen van onafhankelijk onderzoek naar een melding of het uitvoeren van bejegeningsonderzoek. In dit geval dient er zorg voor te worden gedragen dat het Huis hiertoe over voldoende middelen en kennis beschikt. De huidige achterstand van het Huis op het gebied van onderzoekszaken, laat zien dat die nu ontbreken. Bovendien dient de meerwaarde ten opzichte van onderzoek door autoriteiten zoals het Openbaar Ministerie, de FIOD, de Politie en de Inspectie, aangetoond te worden. Verder adviseert Van Zutphen in de Wet meer verschil te maken tussen de verschillende soorten onderzoek. TI-NL beaamt dat een duidelijk onderscheid tussen de verschillende soorten onderzoek in de Wet noodzakelijk is omdat dit ook gevolgen heeft voor de persoonlijke betrokkenheid van de klokkenluider bij het onderzoek.

2. Zorg dat klokkenluiders in de tussentijd niet in de kou komen te staan

De Minister van BZK laat in zijn reactie weten de adviezen van de heer Van Zutphen over te willen nemen en het voornemen te hebben vóór de zomer van 2020 een verkenning te laten uitvoeren naar de mogelijkheden voor juridische, psychosociale en soms ook financiële 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. In het buitenland gebeurt dat ook zoals in de UK via de stichting "Protect" of in Ierland via onze zusterorganisatie TI-Ireland. Het bestuur van het Huis bepleit in zijn reactie op het advies Van Zutphen en in de Toekomstvisie de oprichting van een onafhankelijk fonds, dat mensen en geld beschikbaar stelt om die bijstand en steun te bieden. Aandachtspunten zijn onder meer een structurele en adequate financiering, voldoende menskracht, onafhankelijkheid, het verschoningsrecht, toegankelijkheid en vertrouwelijkheid.

Al deze plannen betreffen de 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 van 11 november 2019 laat de voorzitter van het Huis weten op korte termijn tot aanpassing van het adviesprotocol over te zullen gaan. Dit roept onmiddellijk de vraag op waar klokkenluiders dan in de tussentijd (tot er een onafhankelijk fonds is, zoals hierboven aangegeven) terecht kunnen voor bijstand. Klokkenluiders dreigen intussen in de kou te komen staan. TI-NL is hier zeer bezorgd over en zou hierover graag op korte termijn met de Minister van BZK in overleg treden.

3. Geef het Huis een sanctionerende bevoegdheid

In eerder commentaar noemt TI-NL het Huis een tandeloze tijger. Dat is nog steeds terecht. Het Huis kan vele soorten aanbevelingen doen die de “werkgever” moet opvolgen, maar er staan geen sancties op het niet-opvolgen. Deze aanbevelingen zijn niet bindend en kunnen dus ook niet juridisch worden afgedwongen. Ook in lijn met de EU-richtlijn (in art. 23) die lidstaten oproept tot het nemen van doeltreffende sancties, zou het Huis de bevoegdheid moeten krijgen om het benadelingsverbod in elk geval gedurende een lopend onderzoek middels een dwangsom af te dwingen.

4. Betrek het maatschappelijk middenveld en de private sector in op te richten 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 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.

We zijn graag bereid het gesprek aan te gaan over de in deze Nota gesignaleerde aandachtspunten voor de evaluatie van de Wet, de herinrichting van het Huis en de implementatie van de EU-richtlijn. Het is goed dat de Wet en het Huis er zijn. Daarmee worden transparantie en integriteit in Nederland bevorderd, een doelstelling waar wij ons voor inzetten. Maar Nederland verdient een Wet en een Huis die doen wat zij beloven, namelijk het daadwerkelijk beschermen en adviseren van moedige melders van misstanden én het adequaat en voortvarend aanpakken van die misstanden. TI-NL bepleit daarom een zorgvuldig evaluatie- en wetgevingstraject en draagt daar graag aan bij.

Hoogachtend,



Paul Vlaanderen
Voorzitter Transparency International Nederland