

Amsterdam, 31.1.2022

Aan de Voorzitter en Leden van de Commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Kopie aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Verzonden per email

**Betreft: commentaar op gewijzigd implementatievoorstel EU-Klokkenluidersrichtlijn (35 851)**

Geachte leden van de Commissie Binnenlandse Zaken,

Eind augustus en in september 2021 heeft Transparency International Nederland (TI-NL) zowel schriftelijk als mondeling aan uw Commissie commentaar geleverd op het implementatievoorstel EU-Klokkenluidersrichtlijn en zorgen geuit over de kwaliteit van dat voorstel. De omzetting van de EU-richtlijn naar een Nederlandse wet is een historische kans om bescherming van klokkenluiders na jaren van problemen eindelijk goed te regelen. Dit zal bijdragen aan een veilige meldcultuur, waardoor misstanden en inbreuken eerder aan het licht zullen komen, alsmede helderheid voor bedrijven en overheden en hun werknemers over rechten en plichten bij meldingen.

Ook de Raad van State waarschuwde in zijn advies voor het complexe karakter van het wetsvoorstel: *“De Afdeling maakt verder opmerkingen over 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”*.

Om die reden hebben wij samen met diverse andere deskundige organisaties bepleit het wetsvoorstel te doen intrekken en een nieuw concept te laten opstellen. Een groot aantal van u heeft dat voorstel overgenomen.

Na een lange stilte heeft de Minister van Binnenlandse Zaken een andere weg verkozen en op 14 december jl. een nota van wijziging ingediend. Daar die nota moeilijk te volgen is, hebben wij het u genoegzaam u hierbij als **bijlage 1 een doorlopende tekst** aan te bieden waarin gebaseerd op de huidige tekst van de Wet Huis voor klokkenluiders (Wet Hvk) het implementatievoorstel en de nota van wijziging zijn verwerkt. Wij hopen dat deze doorlopende tekst de inzichtelijkheid van de voorstellen zal bevorderen.

Hoewel met de voorgestelde wijzigingen het implementatie wetsvoorstel in zekere mate wordt verbeterd, worden daarmee nog lang niet al onze bezwaren en zorgen weggenomen; sterker nog de ook op 14 december verschenen nota naar aanleiding van het verslag geeft aanleiding tot nieuwe bezwaren en zorgen. TI-NL blijft aan dringen op het intrekken en vervolgens herschrijven van het wetsvoorstel, waarbij tevens wordt rekening gehouden met de evaluatie van de Wet Hvk en het functioneren van het Huis voor klokkenluiders (het Huis).

Hieronder volgen de voornaamste punten van ons commentaar.

## **1. Loskoppeling implementatie Richtlijn van evaluatie Wet Hvk leidt tot structurele zwakte**

Het niet herzien van de Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: Wet Hvk) vóór of tenminste gelijktijdig met de implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn (hierna: EU-Richtlijn), leidt tot structurele zwakte en onnodige complexiteit en niet tot betere bescherming van de klokkenluider.

Het takenpakket van het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) wordt in de voorstellen zelfs uitgebreid terwijl nog niet afdoende is geëvalueerd of het Huis nu naar behoren functioneert.

Zoals wij u in augustus 2021 schreven, ziet de KWINK-groep in hun evaluatierapport van 30 juni 2020 in de problemen rond het functioneren van het Huis en het feit dat er sedert 2019 een nieuw bestuur is dat zaken poogt te verbeteren, een argument om te stellen dat daarom nu niet goed geëvalueerd kan worden. Dit wordt bevestigd door de Minister in paragraaf 11.2.1 van de memorie van toelichting waar zij schrijft:

*“Uit de evaluatie bleek evenwel dat het nog te vroeg was om goed onderbouwde conclusies te trekken. De suggesties tot verbetering van de wet in dat rapport vergen daarom nog nadere studie en overleg”. Tegen deze achtergrond zijn wij zeer verbaasd in de nota naar aanleiding van het verslag op bladzijde 4 te lezen: “Uit de evaluatie zijn geen aandachtspunten naar voren gekomen die nopen tot een herziening van het huidige stelsel. Integendeel, de genoemde aanbevelingen zien op versterking van het Huis en verduidelijkingen van de wet”. Hoe vallen deze twee opmerkingen te rijmen?*

Overigens is die laatste stelling van de Minister ook zeer bevreemdend als die wordt afgezet tegen de kritische vergelijking op bladzijde 22 en volgende en vooral bladzijde 24 van het rapport van KWINK tussen het Adviespunt klokkenluiders en het Huis. Het Huis komt er in die vergelijking slecht af. Dat het functioneren van het Huis zeker voor verbetering vatbaar is, blijkt ook uit onderzoek door Van Eijbergen en Siebers [Onderzoeksverslag patronen in het proces van klokkenluiden](#) van september 2020, dus een paar maanden na het evaluatierapport van KWINK. Zie vooral blz. 18 en 24.

Daar komt bij dat ook ons helaas nog steeds negatieve berichten over het functioneren van het Huis en de behandeling van klokkenluiders bereiken. Hoewel het budget voor het Huis alsmaar stijgt, is het aantal afgeronde onderzoeken na meer dan vijfeneenhalf jaar, slechts negen; ronduit bedroevend. Ons inziens moeten derhalve de taken van het Huis wel degelijk nog eens goed tegen het licht worden gehouden. Er is dus alle reden de evaluatie en het functioneren van het Huis mee te nemen bij de implementatie van de EU-Richtlijn.

### **Aanbeveling:**

Met klem wordt bepleit de evaluatie van de Wet Hvk en het functioneren van het Huis te koppelen aan de implementatie van de Richtlijn.

## **2. Veilige meldcultuur wordt belemmerd**

Van doorslaggevend belang voor de effectiviteit van de wet is de vraag welke misstanden en inbreuken eronder vallen. Ook met de voorgestelde wijzigingen is de definitie van een inbreuk veel ruimer dan de definitie van een misstand. De definitie van misstand zoals omschreven in de MvT op blz. 13 luidt als volgt: “Hierbij kan worden gedacht aan ernstige schending van integriteit, zoals fraude en corruptie, zowel bij de overheid als bij particuliere organisaties, met een groot maatschappelijk belang.”

Dit is een veel te strenge interpretatie van de huidige wet en Europese jurisprudentie. Helaas hebben de initiatiefnemers van de Wet Hvk er niet voor gezorgd dat ook meldingen van een vermoedelijke schending of overtreding van interne regels (code of conduct) of een dreiging van een misstand tot

een misstand zijn 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) onder de huidige Wet Hvk niet wettelijk beschermd en is er geen sprake van een preventief beleid. Wat betreft een dreigende misstand wordt dit nu gelukkig met de nota van wijziging gerepareerd.

Daarnaast moet echter “het maatschappelijk belang” in het geding zijn maar legt het wetsvoorstel niet uit wanneer dat het geval is; het is dus aan de melder om dit te beoordelen. Hierbij is er tevens een risico op rechtsongelijkheid: een melding over fabrieksdirecteur die zijn collega/minnares bevoordeelt zou immers geen maatschappelijk belang raken, terwijl dat voor een lid van de rechterlijke macht wel zo zou zijn.

Wat verder in deze context opvalt is artikel 17e, eerste lid onder a voor bescherming vereist dat: “bij de melding aan de werkgever, een bevoegde autoriteit of een bestuursorgaan, dienst of andere bevoegde instantie als bedoeld in artikel 2j, de melder redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de gemelde informatie over een inbreuk of over het vermoeden van een misstand op het moment van de melding juist is “. Ter toelichting hierop wordt in de nota naar aanleiding van het verslag onder 2.2.1 op blz. 15 opgemerkt: “In het geval een melder informatie prijsgeeft die niet nodig is voor de melding of niet voldoet aan de eis dat er redelijke gronden zijn ten tijde van de melding, kan de werkgever hem daarvoor aansprakelijk stellen door een actie uit onrechtmatige daad in te stellen bij de civiele rechter. De werkgever kan zich ingeval de melder een werknemer is ook beroepen op het vereiste van goed werknemerschap. Daarnaast kent het Nederlandse strafrecht sancties voor het opzettelijk verbreken van een wettelijke geheimhoudingsplicht, en voor smaad en laster”.

Onbegrijpelijk is hoe zo een opmerking is te rijmen met de veilige meldcultuur, waarover de Minister zo veel schrijft, maar tegelijkertijd zo vaag blijft. Ook in dit verband is het hierboven genoemde onderzoek van Van Eijbergen en Siebers zeer waardevol om een gevoel te krijgen bij de roller coaster van dreigementen, vergelding, angsten, stress en financiële schade waar een melder na een melding in terecht kan komen. Het vergt al veel moed om een misstand te melden. Als daar een dreigement van sanctie tegenover staat zal de meldingsbereidheid eerder af dan toe nemen. Tijdens het Rondetafelgesprek van uw commissie met ervaringsdeskundigen kwam dit ook helder naar voren. Het baart ons zorgen dat de Minister en de verantwoordelijke directie Ambtenaar en Organisatie bij BZK kennelijk geen of weinig kennis hebben over hoe dit soort processen verlopen in de praktijk. Wij en andere stakeholders hebben ze hier wel meermaals op gewezen.

### Aanbeveling

Schrap het vereiste van “een maatschappelijk belang” uit de definitie van een misstand en maak in plaats van te beschrijven hoe een werkgever een melder kan aanpakken, serieus werk van maatregelen om te komen tot een veilige meldcultuur.

### **3. Klokkenluider voelt zich beschroomd zonder de mogelijkheid anoniem te melden**

Het wetsvoorstel schrijft helaas nog steeds slechts voor dat vertrouwelijk met de melding en de identiteit van de melder moet worden omgegaan en dat informatie over de identiteit van de melder niet wordt bekend gemaakt zonder diens instemming. De kranten staan helaas vol van voorbeelden waar dit mis gaat, vaak met heftige gevolgen. TI-NL bepleit al jaren de mogelijkheid anoniem te melden. Wij deden dat bij de totstandkoming van de Wet Hvk, bij de consultatie met betrekking tot het implementatievoorstel vorige zomer en in augustus in ons commentaar aan u, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

In de nota naar aanleiding van het verslag op blz. 22 onder 3.3.4 lijkt de Minister overstag te gaan. Het nut van anoniem melden wordt erkend, maar met het argument dat voor anoniem communiceren met melders speciale software nog is, wordt nu weer voorgesteld met de introductie te wachten tot de volgende evaluatie over vijf jaar. Onbegrijpelijk omdat de software in de praktijk gemakkelijk voor handen is.

De Richtlijn geeft elke lidstaat de vrijheid om regels voor anonieme melding in te voeren. Anonieme melding is een essentieel aspect van ieder succesvol klokkenluidersprogramma om de volgende redenen: Allereerst is het van cruciaal belang om de melding van misstanden te bevorderen. Veel medewerkers zijn bang voor represailles, en anonieme meldingen helpen potentiële klokkenluiders die angsten te overwinnen. Ten tweede is anoniem melden de goede bescherming tegen vergelding. Als een kwaaddoener niet weet wie de melding heeft gedaan, kunnen ze deze persoon ook niet of in ieder geval veel lastiger benadelen. Ten derde stelt anonieme melding de klokkenluider mogelijk in staat aan het werk te blijven en te dienen als bron van cruciale informatie. Tot slot is er ook een voordeel voor de werkgever: als er anoniem een melding kan worden gedaan is er minder kans dat de klokkenluider naar de media of bijvoorbeeld WikiLeaks gaat, wat veelal reputatieschade tot gevolg heeft.

#### Aanbeveling

Neem de mogelijkheid anoniem te melden expliciet op in de Wet. In het geval van anonimiteit loopt een melder een minder grote kans benadeeld te worden als gevolg van de melding.

#### **4. Ondersteuning geschrapt zonder een goed alternatief te bieden**

In ons commentaar van augustus 2021 hebben wij er bezwaar tegen gemaakt dat onder het mom van verduidelijking in art. 3a, resp. 3k van het wetsvoorstel het woord ondersteuning wordt geschrapt; zie blz. 49 MvT. Volgens TI-NL betreft dit meer dan een verduidelijking en wordt hiermee wel degelijk vooruitgelopen op de evaluatie van de Wet Hvk terwijl de Minister dit onwenselijk vindt. In antwoord op die bezwaren die door enkelen van u zijn verwoord in het verslag, schrijft de Minister in de nota naar aanleiding van het verslag op bladzijde 24: “Uit de parlementaire geschiedenis van het initiatiefvoorstel blijkt duidelijk dat de afdeling advies van het Huis niet zou optreden als een belangenbehartiger van een klokkenluider”.

Helaas moeten wij constateren dat deze informatie niet volledig is en wat misleidend. In de betreffende kamerstukken en handelingen waar noot 66 van de nota naar aanleiding van het verslag naar verwijst wordt er namelijk op gewezen dat het niet de bedoeling is dat het Huis als advocaat of procesvertegenwoordiger gaat optreden, maar dat is maar een heel beperkt aspect van belangenbehartiging.

Hoewel onder meer overweging 99 van de EU-Richtlijn het belang van een goede financiële ondersteuning van melders benadrukt, is de implementatie van art. 20 van de EU-Richtlijn, dat ziet op juridische, psychologische en financiële ondersteuning onvoldoende. Waar ondersteuning tot nu toe op grond van art. 3a, tweede lid onder a, van de Wet Hvk deel uitmaakt van het kosteloze dienstenpakket van het Huis, wordt in het wetsvoorstel art. 3a, tweede lid, voor het Huis de mogelijkheid geschapen deze diensten uit te besteden zonder dat de financiering daarvan wordt geregeld. Echter, om een klokkenluider te beschermen, is juridische, psychologische en financiële ondersteuning in de praktijk heel hard nodig. Deze voorzieningen moeten open staan voor alle in artikel 4 van de Richtlijn genoemde personen.

Het wetsvoorstel voldoet hier nog steeds niet aan en hetgeen daarover in de MvT wordt opgemerkt is onvolledig en wat misleidend; korthedshalve wordt verwezen naar ons eerdere commentaar. In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de Minister aan te willen starten met pilots aangaande juridische en psychosociale ondersteuning. De informatie die wij daarover krijgen is echter verre van geruststellend en zijn de plannen weinig concreet. Zo wordt nog steeds niet aan de Richtlijn voldaan.

#### Aanbeveling

Zorg in het wetsvoorstel voor een adequate financiële ondersteuning van en toegang tot zowel rechtshulp als psychosociale hulp voor alle klokkenluiders uit de publieke én private sector en niet slechts voor kleine groepen melders onder heel beperkte voorwaarden.

#### 5. Sanctiemogelijkheden ontbreken

In het verleden heeft TI-NL bij herhaling bepleit aan het Huis sanctiebevoegdheid te verlenen. Dat gebeurt in het wetsvoorstel wederom niet. De redenen daarvoor worden uiteengezet in de MvT paragraaf 5 en in het bijzonder onder paragraaf 5.3. en zijn verre van overtuigend. De Minister verwijst naar het Burgerlijk recht, maar dan moet een melder wel de financiële middelen hebben om zijn/ haar recht te halen. Zoals hierboven is aangegeven is hebben vele melders die middelen niet.

TI-NL is daarom van mening dat het wetsvoorstel ook op dit punt niet voldoet aan de eisen van de Richtlijn. Een inbreukprocedure ligt daarom in de lijn der verwachtingen.

Daar komt bij dat in december de nieuwe [2021 OECD Anti-Bribery-Recommendation](#) is gepubliceerd.

Daarin staat onder Recommendation XXII onder VIII de volgende expliciete aanbeveling:

*“provide for effective, proportionate, and dissuasive sanctions for those who retaliate against reporting persons;”*.

Het is zeer zorgelijk te moeten constateren dat als de tekst van het wetsvoorstel op dit punt niet wordt gecorrigeerd, Nederland ook de OECD Anti-Bribery Convention, waar wij sedert 2001 partij bij zijn, niet goed naleeft.

#### Aanbeveling

Verleen in het wetsvoorstel sanctiebevoegdheid aan het Huis en andere bevoegde autoriteiten.

#### 6. Getuigen en onderzoekers van misstanden en ook onbetaalde stagiaires en vrijwilligers dienen expliciet te worden beschermd

Hoewel door aanpassing van de definitie “werkgerelateerde context” nu ook sollicitanten in het wetsvoorstel bescherming genieten, blijft het uit het wetsvoorstel en de toelichting onduidelijk of getuigen en onderzoekers bescherming genieten. Dit is een gemis, want het komt in de praktijk 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.

In de toelichting op de nota van wijziging wordt op blz. 8 ten onrechte vermeld dat stagiaires en vrijwilligers een vergoeding zouden moeten ontvangen om onder de definitie “werknemer” te vallen en dus bescherming te genieten. Dit is een dwaling want artikel 4, eerste lid onder c Richtlijn luidt:

*“1. Deze richtlijn is van toepassing op in de private of de publieke sector werkzame melders die informatie over inbreuken hebben verkregen in een werkgerelateerde context, met inbegrip van ten minste de volgende personen:*

*c) aandeelhouders en personen die behoren tot het bestuurlijk, leidinggevend of toezichhoudend orgaan van een onderneming, met inbegrip van niet bij het dagelijks bestuur betrokken leden, vrijwilligers en bezoldigde of onbezoldigde stagiairs;..”*

### Aanbeveling

Verduidelijk het wetsvoorstel zodat ook getuigen en onderzoekers daaruit op kunnen maken dat zij in aanmerking komen voor bescherming wanneer zij te maken krijgen met vergelding en corrigeer het wetsvoorstel ten aanzien van stagiaires en vrijwilligers die geen vergoeding ontvangen, opdat ook zij beschermd zijn.

### **7. Zwijgbedingen**

TI-NL constateert met genoegen dat met de introductie van art. 17h in het wetsvoorstel zwijgbedingen nietig worden verklaard. Onbegrijpelijk is echter de redenering waarom dat niet zou gelden voor bedingen die zijn gemaakt voor het inwerking treden van de nieuwe wet. Hoe belangrijk het is dat alle zwijgbedingen, ook bestaande, nietig worden verklaard, blijkt wel uit de recente beschuldigingen in de Voice of Holland zaak, waar die bedingen echt een hindernis vormden om grensoverschrijdend gedrag eerder aan de orde te stellen. Het verdient aanbeveling verder expliciet wettelijk te regelen dat in geheimhoudingsovereenkomsten een uitzondering moet worden opgenomen voor meldingen over discriminatie, grensoverschrijdend gedrag en meldingen van vermoedens van misstanden en informatie over een inbreuk.

### Aanbeveling

Verklaar ook zwijgbedingen die zijn overeengekomen voor het inwerking treden van de nieuwe wet nietig.

### **8. Onhaalbare deadline voor werkgevers met meer dan 249 werknemers**

Hoewel het wetsvoorstel met art. 21c een overgangsbepaling kent voor werkgevers in de private sector met 50 tot 249 werknemers, kent het geen overgangsbepaling voor de overige werkgevers. Dat is praktisch onhaalbaar en zal kort na het inwerkingtreden van de nieuwe Wet leiden tot het op grote schaal niet naleven daarvan. Niet alleen behoeft krachtens artikel 27, eerste lid onderdeel m het instellen van een meldprocedure instemming van de ondernemingsraad, krachtens artikel VI van het wetsvoorstel zullen wijzigingen in verband met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel ook onderworpen zijn aan de instemming van de ondernemingsraad. Zo een instemmingsprocedure vergt meestal veel tijd. Dat geldt temeer gezien de complexiteit en onduidelijkheid van het wetsvoorstel.

### Aanbeveling

Neem in het wetsvoorstel een behoorlijke overgangsbepaling op voor alle werkgevers, zodat die allen vanaf de inwerkingtreding aan de Wet kunnen voldoen.

Tot zover de hoofdpunten van ons commentaar op het wetsvoorstel na de nota van wijziging. Tot slot hebben wij nog de volgende zorgen.

### **9. Conflicterende belangen**

Terugkijkend op de consultatie ten aanzien van het implementatievoorstel en de eerste rondes van commentaar bij de Kamerbehandeling valt ons op hoe weinig de Minister en haar ambtenaren van de Directie Ambtenaar en Organisatie bereid zijn serieus naar commentaar van deskundigen, zoals de Stichting van de Arbeid, de Expertgroep klokkenluiders, TI-NL en andere deskundigen te kijken en dat over te nemen. Die bereidheid is zo gering dat de vraag rijst wat daarachter kan zitten.

Zou de verantwoordelijkheid die de Minister en de directie Ambtenaar en Organisatie hebben voor de werkgeverszaken en personeelsbeleid van het Rijk hier een rol spelen? Beslist de werkgever voor de publieke sector op deze manier ook voor de sociale partners in de private sector?

Als dat zo is dan is er sprake van een belangenconflict. Maar dat is ook het geval als de schijn of perceptie bestaat en dat is door de weigerachtigheid van de Minister om het commentaar van bovenvermelde deskundigen serieus te nemen het geval. TI-NL vindt dit een onwenselijke situatie geeft uw commissie graag in overweging te besluiten de verantwoordelijkheid voor en de behandeling van dit wetsvoorstel over te doen dragen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij die Minister lijken de belangen van alle betrokkenen beter gewaarborgd zonder dat deelbelangen een rol (kunnen) spelen.

Tot slot is ook de onafhankelijkheid van het Huis voor klokkenluiders een punt van aandacht. De laatste jaren lijkt de afstand tussen het Huis en het ministerie van Binnenlandse Zaken zowel virtueel als feitelijk steeds geringer te worden. De twee organisaties trekken steeds meer samen op. Dat is in strijd met de Wet HvK en de door de wetgever indertijd bij de Kamerbehandeling uitgesproken bedoeling. Wij verzoeken u derhalve de onafhankelijkheid van Huis met zorg te bewaken en te bewaren.

#### Aanbeveling

Overweeg serieus de verantwoordelijkheid voor het wetsvoorstel over te dragen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bewaak de onafhankelijkheid van het Huis.

Transparency International Nederland is graag bereid het bovenstaande commentaar nader toe te lichten.