

Aan de voorzitter en de leden van de Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Kopie aan: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Betreft: gespreksnotitie met samenvatting commentaar op Implementatievoorstel EU-klokkenluidersrichtlijn (35 851)

Geachte leden van de Commissie voor Binnenlandse Zaken,

Transparency International Nederland (TI-NL) brengt u hierbij op de hoogte van ons commentaar op het wetsvoorstel (dossiernr. 35 851) tot Wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 (PbEU 2019, L 305) en enige andere wijzigingen (hierna: Wetsvoorstel) in het vertrouwen dat u deze opmerkingen bij uw beraadslagingen over het Wetsvoorstel zult betrekken. Wij zullen ons commentaar mondeling toelichten tijdens de rondetafelbijeenkomst vanuit de Commissie voor Binnenlandse Zaken over dit onderwerp op 9 september a.s. In de bijlage treft u de uitgebreide versie van het commentaar op het Wetsvoorstel en de aanbevelingen vanuit TI-NL. Hierna volgt een samenvatting van het commentaar en de aanbevelingen:

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 dus niet tot betere bescherming van de klokkenluider. Het takenpakket van het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) wordt nu uitgebreid terwijl nog niet is geëvalueerd of het Huis nu naar behoren functioneert. TI-NL is het met de Raad van State eens dat het Wetsvoorstel in de huidige vorm nodeloos complex en ontoegankelijk is, onder meer omdat aan de al zwakke Wet Hvk een definitie van een inbreuk op het Unierecht en een gescheiden meldsysteem wordt toegevoegd voor het extern melden van inbreuken op het Unierecht.

Aanbeveling:

Gezien de huidige tekortkomingen in de Wet Hvk, het gebrekkig functioneren van het Huis én het zwakke Wetsvoorstel, dringen wij met klem aan op het herschrijven van de Wet Hvk en het gehele Wetsvoorstel. Alleen zo krijg je de weeffouten uit de Wet, kun je duidelijke taken formuleren voor de uitvoerders van de Wet waarbij de bescherming van de melder centraal moet staan, en kun je de bepalingen uit de EU-Richtlijn op een consistente manier implementeren.

2. Complexiteit en ontoegankelijkheid door verwijzingen en inconsequenties in het Wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel is bovendien complex en nauwelijks leesbaar doordat enerzijds steeds wordt verwezen naar de EU-Richtlijn, terwijl anderzijds belangrijke bepalingen uit de EU-Richtlijn niet of maar ten dele in het Wetsvoorstel worden overgenomen. Om te begrijpen wat er wordt bedoeld, moet de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) worden uitgespit. Die is op haar beurt moeilijk leesbaar omdat het taalgebruik inconsequent is en constant wordt verwezen naar andere paragrafen uit dit 75 bladzijden tellende document.

Aanbeveling:

De toegankelijkheid van het Wetsvoorstel kan in ieder geval worden verbeterd door zo min mogelijk verwijzingen naar de EU-Richtlijn en andere wetten in het Wetsvoorstel op te nemen. De Wetstekst moet naar aanleiding van de reacties op het consultatievoorstel aan worden gepast, maar niet door middel van de toevoeging van kleine “reparatiebepalingen”, zoals nu het geval is.

3. Onnodig verschil in definities creëert rechtsonzekerheid voor klokkenluider, werkgever en autoriteit

In het Wetsvoorstel wordt verschil gemaakt tussen een inbreuk op Unierecht en een misstand naar nationaal recht. Dit verschil creëert rechtsonzekerheid voor de melder, werkgever en de bevoegde autoriteit. Door de verstrengeling van Unierecht en nationaal recht zal een dergelijk onderscheid niet gemakkelijk te maken zijn. Die keuze leidt tot een inconsistent en ingewikkeld Wetsvoorstel waarin verschil wordt gemaakt tussen de positie van melders van misstanden en melders van inbreuken op het Unierecht. Dit terwijl er in werkelijkheid geen wezenlijk verschil tussen beide behoeft te bestaan. Dit verschil doet ook de vraag rijzen of het Wetsvoorstel op dit punt niet in strijd is met art. 1 van de Grondwet, dat bepaalt dat (soort)gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld.

Verder is de definitie van een inbreuk veel ruimer dan de definitie van een misstand omdat de eerste ook een dreigend gevaar omvat. 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) niet wettelijk beschermd en is er geen sprake van een preventief beleid.

Aanbeveling:

Onder de definitie “informatie over een inbreuk” in art. 1 van het Wetsvoorstel vallen naast feitelijke inbreuken ook mogelijke inbreuken op het Unierecht. Wij bevelen daarom aan de bestaande definitie van een vermoeden van een misstand te verruimen naar de maatstaven uit de Europese richtlijn, waar ook een mogelijke of dreigende schending van regels onder valt, zodat er één heldere en consistente definitie komt in de Wet Hvk. Verder zou de vereiste dat het maatschappelijk belang in het geding moet zijn, geschrapt moeten worden en een niet-uitputtende definitie van een vermoeden van een misstand ingevoerd moeten worden.

4. Veilige meldcultuur wordt belemmerd door beperkende definitie van misstand

In het kader van de voorkeur voor intern melden alvorens extern te melden, onderstreept de Minister bij herhaling het belang van “*een open en toegankelijke cultuur waar tegenspraak wordt omarmd en niet gestraft*”. TI NL is het hier volledig mee eens maar mist duidelijkheid over wat daarvoor nodig is. Bovendien gaat art. 2, tweede lid, dat voorschriften geeft voor een interne meldprocedure, uit van de beperkte definitie van een misstand waarbij het maatschappelijk belang in het geding zou moeten zijn. Daardoor wordt ten onrechte de indruk gewekt dat organisaties intern niet van een bredere definitie (zonder de maatschappelijk belang eis) uit zouden mogen gaan. TI-NL vindt het hierbij van belang op te merken dat de Nederlandse overheid het goede voorbeeld zou moeten geven en daar waar klokkenluiders niet zijn omarmd en beschermd, zoals bij de heer F. Veerman, dit te erkennen.

Aanbeveling:

Het verruimen van de definitie van een misstand en het schrappen van de eis dat het maatschappelijk belang in het geding moet zijn, zal ook bijdragen aan een cultuur in organisaties waar het melden en bespreken van zaken die “niet lopen” heel gewoon is. Nog belangrijker in dit verband is dat de Nederlandse overheid het goede voorbeeld geeft hoe klokkenluiders en melders te behandelen en te beschermen in plaats van hen te benadelen door ontslag en in sommige gevallen zelfs aangifte tegen hen te doen.

5. Separate externe meldkanalen schrikken klokkenluider af en belasten externe meldinstantie

TI-NL is het eens met de Raad van State en andere partijen die één extern meldkanaal bepleit. Als gevolg van het verschil tussen een inbreuk en een misstand, worden de bevoegde autoriteiten verplicht een separaat meldkanaal in te richten voor inbreuken op Unierecht naast het al bestaande externe kanaal voor het melden van vermoedens van misstanden (zie art. 2d, 2^e en 2g t/m 2i). Diezelfde artikelen zijn krachtens art. 5a van overeenkomstige toepassing op de behandeling door het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) van een verzoek tot onderzoek naar een misstand. Voor onderzoek naar een vermoeden van een misstand door andere instanties dan het Huis gelden krachtens art. 2k weer andere voorschriften en termijnen. Tot slot wordt in paragraaf 11.2.4 MvT opgemerkt dat bevoegde autoriteiten ervoor mogen kiezen meldkanalen te combineren. Dit is niet meer te volgen. Deze onduidelijkheid zal potentiële melders niet uitnodigen tot het doen van een melding en mogelijk zelfs afschrikken een melding te doen.

Aanbeveling:

Het zou voor de hand liggen om art. 2c van de Wet Hvk, dat ziet op de externe meldprocedures, aan te passen, zodat deze bepaling voldoet aan de strengere eisen van de Richtlijn, en voor één extern meldkanaal met gelijke eisen en procedures te kiezen, voor zowel het melden van een misstand als een inbreuk op Unierecht.

6. Klokkenluider voelt zich beschroomd zonder de mogelijkheid anoniem te melden

Het risico dat meldingen uitblijven, geldt ook nu anoniem extern melden bij het Huis niet mogelijk is volgens het Wetsvoorstel (zie art. 5) en op blz. 9, derde paragraaf van de MvT zelfs de indruk wordt gewekt dat anoniem melden ook bij andere bevoegde autoriteiten niet mogelijk is. Het argument dat de Minister bezigt voor het niet mogelijk maken van extern anoniem melden, te weten dat dit hoor en wederhoor onmogelijk zou maken, is gezien de technische middelen om dit mogelijk te maken achterhaald.

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.

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.

7. Ondersteuning geschrapt zonder goed alternatief te bieden

Onder het mom van verduidelijking wordt in art. 3a, resp. 3k van het Wetsvoorstel het woord ondersteuning 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. Bovendien betreft het een fundamentele wijziging, de problemen van enkele jaren geleden binnen het Huis rond de ondersteuning van melders door de afdeling Advies wijzen dit uit. Verduidelijking blijft bovendien uit nu de MvT vol staat met de woorden ondersteuning en ondersteunen.

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, die 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.

Hetgeen is vermeld in de MvT over financiële ondersteuning, die open moet staan voor alle in art. 4 van de EU-Richtlijn genoemde personen, is in werkelijkheid veel beperkter. Uit de MvT blijkt rechtshulp en financiering van psychosociale hulp slechts open te staan voor een zeer beperkte groep personen onder beperkte voorwaarden (zie o.a. MvT, blz. 31 e.v. en de bijlage bij de brief van de Minister aan de Tweede Kamer van 21 december 2020).

Aanbeveling:

Zorg 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 beperkte voorwaarden.

8. Ook sollicitanten, getuigen en onderzoekers van misstanden verdienen bescherming

De implementatie van art. 4 van de EU-Richtlijn geschiedt met het Wetsvoorstel op een onduidelijke wijze. Zo vallen op grond van art. 4, derde lid van de EU-Richtlijn ook sollicitanten onder de krachtens art. 20 van de EU-Richtlijn te beschermen personen. Dat valt echter niet uit de wetstekst zelf op te maken en wordt pas bij lezing van de MvT duidelijk.

Ook getuigen en onderzoekers van misstanden en inbreuken verdienen bescherming. 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. Of die bescherming door het Wetsvoorstel wordt verleend is zelfs uit de MvT niet op te maken.

Aanbeveling:

Verduidelijk het Wetsvoorstel zodat ook sollicitanten, getuigen en onderzoekers daaruit op kunnen maken dat zij in aanmerking komen voor bescherming wanneer zij te maken krijgen met vergelding. Het zou de bescherming van een melder (in geval van gestelde benadeling) en het onderzoek vergemakkelijken als in de Wet benadeling of intimidatie van familieleden, getuigen en andere bij het onderzoek betrokken personen uitdrukkelijk werd verboden. Om ook sollicitanten beter te beschermen tegen benadeling, zou aan de tekst “huidige of vroegere werkgerelateerde activiteiten” ook “mogelijk toekomstige werk-gerelateerde activiteiten” moeten worden toegevoegd.

9. Onhaalbare deadline voor werkgevers met meer dan 249 werknemers

Hoewel het Wetsvoorstel met art. 21c een overgangsperiode 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. Krachtens artikel 27, eerste lid onderdeel m, behoeft het instellen van een meldprocedure de instemming van de ondernemingsraad. Een dergelijke 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.