

Van: Tomesen, Wilbert <5.1.2.e@huisvoorklokkenluiders.nl>

Verzonden: maandag 24 februari 2020 16:15

Aan: Commissie BiZa <cie.biza@tweedekamer.nl>

Onderwerp: Toekomstvisie Huis voor Klokkenluiders

Aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken,

Zeer geachte dames en heren,

Hierbij bied ik u aan, mede met het oog op het Algemeen Overleg van 4 maart a.s. over het Huis van Klokkenluiders, het visiedocument "Van Huis voor Klokkenluiders naar een autoriteit voor Integriteit en Klokkenluiden: Toekomstvisie".

Inleiding

Bestuur en directie van het Huis voor Klokkenluiders willen het Huis maken tot een autoriteit integriteit en klokkenluiden.

Een autoriteit waar op gezaghebbende wijze, met kennis van zaken en grote betrokkenheid melders van misstanden worden geholpen, die bijdraagt aan het voorkomen, signaleren, oppakken en oplossen van misstanden in werkrelaties en zo de integriteit in de Nederlandse samenleving bevordert.

Die ambitie is uitgewerkt in bijgaande toekomstvisie.

Deze visie op de toekomstige koers en werkwijze van het Huis is gestoeld op onze eigen ervaringen en mede ontwikkeld aan de hand van vele interne en externe gesprekken.

In ons streven voelen wij ons gesterkt door de brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het Huis van 1 oktober 2019, van de Nationale ombudsman, dhr. R. van Zutphen, waarin deze wijst op het belang van herbezinning door het Huis en door de wetgever op de positionering, rol en werkwijze van het Huis.

Met deze beschouwing willen wij bovendien bijdragen aan de realisatie van wetgeving die nodig is voor de implementatie van de Europese Richtlijn inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden. Bij die implementatie worden ook de uitkomsten van de thans lopende evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders betrokken.

Wat betreft de implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn maakt het Huis zich er sterk voor dat Nederland niet alleen voldoet aan minimale verplichtingen, maar voorop blijft lopen op het gebied van integriteit en klokkenluiden.

Onze benadering

Een effectieve aanpak van klokkenluidenproblematiek vraagt om een Huis dat een brede selectie aan instrumenten en mogelijkheden tot zijn beschikking heeft en die inzet om niet alleen op individueel niveau een meer gelijk speelveld tussen melder en organisatie te creëren, maar ook op organisatie- en samenlevingsniveau een antwoord te bieden op de uitdagingen van een integere samenleving en de problematiek van klokkenluiden.

Ons drie uitgangspunten zijn: 1) een heldere rol en positie van het Huis in advisering en onderzoek, 2) vroegtijdig en op maat gekozen optreden door het

Huis en 3) het Huis als centraal kennisinstituut ten behoeve van het Nederlands integriteitssysteem met betrekking tot werkrelaties.

Volgens de EU-klokkenluidersrichtlijn kunnen meerdere instanties worden aangewezen als 'bevoegde autoriteit' voor het ontvangen en onderzoeken van meldingen van inbreuken op het Unierecht. Bestuur en directie van het Huis pleiten ervoor dat het Huis naast 'bevoegde autoriteit' ten aanzien van inbreuken op Unierecht en voor onderzoeken naar aanleiding van vermoedens van misstanden, ook wordt aangewezen als kennis- en expertisecentrum.

Door het Huis voor Klokkenluiders aan te wijzen als de centrale autoriteit die de functies van bevoegde autoriteit en informatiecentrum combineert en daarnaast onderzoeken kan uitvoeren, ontstaat een herkenbaar loket waar melders kunnen worden beschermd en werkgevers terecht kunnen met vragen en dilemma's in verband met integriteit en klokkenluiden.

Tot slot

Inmiddels bestaat het Huis ruim drieënhalf jaar. Over het verleden is veel te zeggen en ook al gezegd.

Hieruit zijn lessen getrokken. Met de implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn en de wetsevaluatie in het verschiet, is het nu tijd om vooruit te kijken en te bouwen aan een nieuwe toekomst.

Bestuur en directie van het Huis voor Klokkenluiders dragen daar met dit visiedocument graag aan bij.

Met vriendelijke groet,

Namens het bestuur en de directie
van het Huis voor Klokkenluiders

Wilbert Tomesen

Huis voor klokkenluiders

T: 088 - 1331000

W: www.huisvoorklokkenluiders.nl



HUIS VOOR
KLOKKENLUIDERS

Van: 5.1.2.e <5.1.2.e> @tweedekamer.nl>

Verzonden: woensdag 14 september 2022 12:36

Aan: 5.1.2.e <5.1.2.e> @tweedekamer.nl>

CC: Strolenberg, M.F. (Mark) <m.strolenberg@tweedekamer.nl>; 5.1.2.e
<5.1.2.e> @tweedekamer.nl>

Onderwerp: Voorstel regeling van werkzaamheden PV BIZA 15 sep

Goedemiddag 5.1.2.e

Voor de procedurevergadering wil Mark Strolenberg graag bij de regeling van werkzaamheden een voorstel indienen voor behandeling van de Wijziging Wet Huis voor klokkenluiders / implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn (Kamerstuk 35851). Dit om de kans op een procedure bij het Europees Hof met mogelijk grote financiële gevolgen voor Nederland te verkleinen.

Voorstel:

- 1) Overwegen om eventueel af te zien van een nader verslag óf 19 oktober 2022 als uiterste termijn voor inbreng vast te stellen;
- 2) In de week van 31 oktober: nota n.a.v. het verslag van de regering;
- 3) Daarna e-mailprocedure of extra PV BiZa t.b.v. melding “gereed voor plenaire behandeling”;
- 4) Plenair debat TK: in week van 7 november;
- 5) Stemming TK: 15 november;
- 6) Wetsvoorstel naar de Eerste Kamer

Met vriendelijke groet,

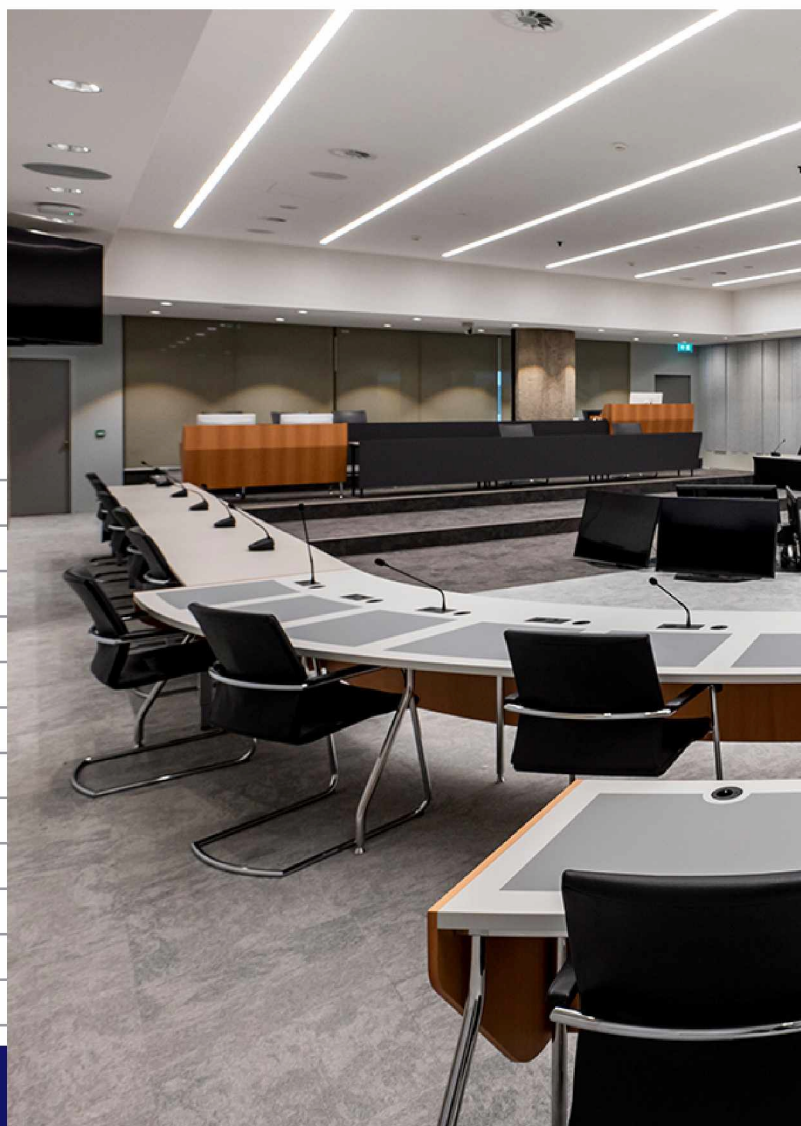
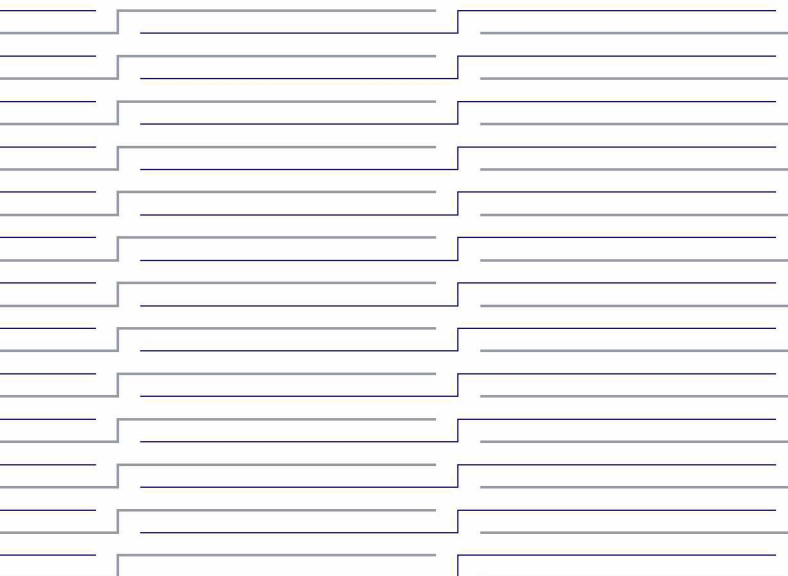
5.1.2.e

5.1.2.e M. Strolenberg



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL



Rondetafelgesprek

Wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders

donderdag 6 oktober 2022 | 15:00 - 17:15 uur | Troelstraal

VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

UITSLUITEND BESTEMD VOOR INTERN GEBRUIK



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Stafnotitie

datum 4 oktober 2022

betreft Stafnotitie reader Rondetafelgesprek 6 oktober 2022

te betrekken bij Rondetafelgesprek Wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders

Dienst Analyse en Onderzoek

Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

5.1.2.e

5.1.2.e

Prinses Irenepad 1

2595 BG Den Haag

T 5.1.2.e

M + 5.1.2.e

E 5.1.2.e @tweedekamer.nl

- Inleiding

De commissiestaf heeft een reader samengesteld voor de Leden en plv. Leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken die op donderdag 6 oktober 2022 deelnemen aan het **Rondetafelgesprek Wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders**

- Inhoud

De reader bevat:

- Het programma voor het rondetafelgesprek p. 01
- Een overzicht van de genodigden p. 02
- **Position Papers** van de volgende aanwezige personen/organisaties:
 - Mw. Boonstra en dhr. Hertogh (opstellers van de Wetenschapstoets) p. 05
(gevolgd door de **Wetenschapstoets** en, op verzoek van de rapporteurs, gevolgd door het NJB-artikel 'Bescherming Klokkenluiders schiet ernstig tekort' / Janny Dierx en Rob van Eijbergen. – 4 juni 2021)
 - Dhr. Tomesen en 5.1.2.e Huis voor Klokkenluiders p. 22
 - Mw. 5.1.2.e Transparency International Nederland p. 25
 - Dhr. Van Steenbergen, FNV p. 27



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Den Haag, 27 september 2022

Voortouwcommissie: **vaste commissie voor Binnenlandse Zaken**

Activiteit: **Rondetafelgesprek**
Datum: donderdag 6 oktober 2022
Tijd: 15.00 - 17.15 uur
Openbaar/besloten: openbaar

Onderwerp: Wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders

Agendapunt: **Programma rondetafelgesprek Wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders:**

Blok 1: Opstellers van de wetenschappelijke toets van 15.00-16.00 uur

-prof. dr. Klara Boonstra, hoogleraar internationaal arbeidsrecht aan de Vrije Universiteit
-prof. dr. Marc Hertogh, hoogleraar rechtssociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen

Blok 2: Betrokken organisaties van 16.15-17.15 uur

-Dhr. Tomesen en mw. 5.1.2.e Huis voor Klokkenluiders
-Mw. 5.1.2.e Transparency International Nederland
-Dhr. Van Steenbergen, FNV

Griffier: 5.1.2.e

Activiteitsnummer: 2022A07089

Overzicht genodigden Rondetafelgesprek Wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders

Blok 1 - opstellers van de wetenschappelijke toets

- **Mw. Klara Boonstra, hoogleraar internationaal arbeidsrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam**



- **Dhr. Marc Hertogh, hoogleraar rechtssociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen**



Blok 2 – betrokken organisaties

- **Dhr. Wilbert Tomesen, voorzitter van het Huis voor Klokkenluiders**



en

Mw. 5.1.2.e Huis voor Klokkenluiders



- **Mw. 5.1.2.e Transparancy International Nederland**



- **Dhr. Rik van Steenberg, beleidsadviseur kwaliteit van de arbeid en arbeidsrecht FNV**



POSITION PAPERS

Wetenschapstoets: Wet Huis voor Klokkenluiders

Prof. dr. Klara Boonstra, Vrije Universiteit

Prof. dr. Marc Hertogh, Rijksuniversiteit Groningen

NB: de verwijzingen in de tekst hebben betrekking op de eigenlijke wetenschapstoets (u separaat toegestuurd)

1. Algemeen oordeel

- Bij de keuze van juridische instrumenten is vooral gekeken naar de EU-richtlijn, maar het is niet duidelijk in hoeverre deze instrumenten een oplossing bieden voor de eerder geconstateerde problemen bij de bescherming van klokkenluiders in ons land (Zie o.a. [Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders](#); [Advies Ruys](#); [Advies Van Zutphen](#)) (zie wetenschapstoets sub 3. *Ingezette beleidsinstrumenten*).
- De wet die nu voorligt is wél in overeenstemming met de letter, maar níet in overeenstemming met de geest van de EU-richtlijn (zie wetenschapstoets sub 4. *Doeltreffendheid*).
- De wet die nu voorligt leidt waarschijnlijk niet tot doeltreffende bescherming van klokkenluiders en tot de oplossing van maatschappelijke misstanden (sub 4. *Doeltreffendheid*).
- De drie belangrijkste tekortkomingen hebben betrekking op:
 - De toegankelijkheid van de bescherming die de wet biedt
 - De relatie met het arbeidsrecht
 - Het toezicht op en de handhaving van de wet

2. Toegankelijkheid van de bescherming die de wet biedt

- De definitie van ‘maatschappelijk belang’ leidt tot onduidelijkheid en kan potentiële melders ervan weerhouden om een melding te doen (sub 3. *Ingezette beleidsinstrumenten*).
- *Aanbeveling 2*: leg (a.d.h.v. een reeks criteria) wettelijk vast wat wordt verstaan onder ‘maatschappelijk belang’ (vergelijkbaar met bijv. de ‘public interest test’ in het VK).
- Het is onduidelijk waarom de instelling van een fonds voor klokkenluiders nog langer moet worden uitgesteld (zie ook artikel 20, lid 2, EU Richtlijn). Veel melders ondervinden negatieve financiële gevolgen van hun melding. Waarom wachten op de uitkomst van de pilots? Die leveren hoogstens informatie op t.b.v. financiële uitwerking (sub 3. *Ingezette beleidsinstrumenten*).
- *Aanbeveling 7*: maak haast met het wettelijk instellen van een fonds voor klokkenluiders.

3. Relatie met het arbeidsrecht (*Aanbeveling 11*)

- Uit de gepubliceerde jurisprudentie blijkt dat klokkenluiders in de rechtspraak onvoldoende erkend worden. Waarom is daarvan geen analyse gemaakt opdat de wetgeving een remedie kan bieden?
- De arbeidswetgeving kent instrumenten ter bescherming van werkenden die een bepaalde positie bekleden, zoals opzegverboden. Waarom dit niet uitbreiden tot degenen die maatschappelijke misstanden terecht aankaarten?
- Hoe komt het dat blijkt dat de klokkenluider vaak alle lasten draagt en de veroorzaker niet? Zou ook hier niet het principe ‘de vervuiler betaalt’ moeten gelden?

- Als de klokkenluider lichamelijke en/of psychische schade oploopt is toch eigenlijk sprake van door de werkplek ontstane gezondheidsschade. Waarom zou de werkgever daar in beginsel niet voor aansprakelijk zijn? En zo dat het geval is, hoe wordt de klokkenluider dan bijgestaan in het behalen van het recht?

4. Toezicht op en handhaving van de wet

- Het toezicht op de naleving van de wet (via de kantonrechter) ligt volledig bij de melder en niet bij de overheid (*sub 3. Ingezette beleidsinstrumenten*).
- In de praktijk bestaan vaak grote obstakels om de rechter in te schakelen (*sub 3. Ingezette beleidsinstrumenten*).
- Het is niet duidelijk waarom toezicht via de kantonrechter doeltreffender is dan bijvoorbeeld toezicht door de arbeidsinspectie (*sub 3. Ingezette beleidsinstrumenten*).
- Art. 23 EU-richtlijn verplicht lidstaten om te zorgen voor 'doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties'. Het kabinet kiest (vooral) voor civiele sancties, maar het is niet duidelijk waarom civiele sancties doeltreffender en afschrikkender zouden zijn dan bijvoorbeeld strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties (*sub 3. Ingezette beleidsinstrumenten*).
- *Aanbeveling 3*: overweeg de wettelijke invoering van (aanvullende) strafrechtelijke en/of bestuurlijke sancties (voor de benadeling van melders).
- *Aanbeveling 4*: maak een publieke instantie (zoals bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie) wettelijk verantwoordelijk voor het toezicht op de interne meldkanalen.

Oordeel op basis van externe toetsing door: [prof. dr. Klara Boonstra](#)¹, hoogleraar internationaal arbeidsrecht aan de Vrije Universiteit en [prof. dr. Marc Hertogh](#), hoogleraar rechtssociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.
Rapporteurs Hind Dekker-Abdulaziz, Renske Leijten en Pieter Omtzigt.
Contactpersoon DAO (kenniscoördinator): [5.1.2.e](#) [5.1.2.e](#) [@tweedekamer.nl](#), [5.1.2.e](#)

Beoordeelde documenten:²

1. Tweede nota van wijziging inzake wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn ([35851-12](#)), dd. 29 juni 2022; (hierna 2^e NvW)
2. Kabinetsbrief met informatie over de tweede nota van wijziging, een reactie op de initiatiefnota van het lid Omtzigt, de stand van zaken over de pilots ondersteuning van klokkenluiders, het vervolgproces en de inzet richting een veilig werk- en meldklimaat ([35851-11](#)) dd. 29 juni 2022, met bijlagen ([beslisnota's](#) en [geconsolideerde wetstekst](#)). (hierna: kabinetsbrief 29 juni)

Legenda (in te vullen sub 'Oordeel'):  **voldoende**  **verdiend aandacht**  **verbeterpunt**

Onderdeel	Oordeel	3.1 CW-informatie in het voorstel (steekwoorden)	Verbetersuggesties o.b.v. wetenschappelijke kennis (steekwoorden)
1 Vindbaarheid van 3.1 CW-informatie		○ In de tweede nota van wijziging (2^e NvW) en de kabinetsbrief is geen aparte 3.1 CW-bijlage opgenomen. ○ 3.1. CW-informatie is vaak niet expliciet vermeld en verspreid over de documenten. ○ Dat geldt vooral voor de centrale doelstelling. Er worden meerdere doelstellingen genoemd in de 2^e NvW, de kabinetsbrief en de memorie van toelichting (MvT) bij het Wijzigingsvoorstel. ○ De meeste informatie over doeltreffendheid is te vinden in de kabinetsbrief van 29 juni. Ook daar informatie over specifieke evaluaties (i.h.k.v. nulmeting interne meldingen en pilots ondersteuning klokkenluiders). ○ Informatie over financiële gevolgen, doelmatigheid en evaluatie m.n. in MvT (p.45-53).	N.v.t.
2. Maatschappelijke opgave (bedoeling)		Maatschappelijke opgave expliciet beschreven en helder, maar niet duidelijk wat nu hoofddoelstelling is: ○ De 2^e NvW spreekt expliciet over vereenvoudiging en verbetering van het Wijzigingsvoorstel zodat klokkenluiders meer duidelijkheid hebben over processtappen, ondersteuning en bescherming (p.7-8). ○ De 2^e NvW en de kabinetsbrief noemen daarnaast impliciet: bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden en de rechtsbescherming van klokkenluiders (= doelstelling oorspronkelijke Wet Huis voor klokkenluiders) (NvW, p.12; kabinetsbrief p.4 en voetnoot 29). ○ MvT noemt als doelstelling implementatie van de EU-Klokkenluidersrichtlijn en enkele verduidelijkingen (p.1). ○ In een brief van 24 februari 2022 (35851-8) noemt de minister ook het doel om punten uit de wetsevaluatie te verwerken om	De wet dient meerdere doelen: implementatie EU-richtlijn; vereenvoudiging en verbetering van regels om klokkenluiders duidelijkheid te geven, rechtsbescherming van klokkenluiders en bijdragen aan oplossing van maatschappelijke misstanden. ○ Vraag 1: hoe verhouden de doelstellingen 'implementatie EU-richtlijn' en 'rechtsbescherming' zich tot elkaar? Implementatie van de richtlijn wil nog niet zeggen dat melders doeltreffend worden beschermd. De doelstellingen 'rechtsbescherming' en 'oplossing misstanden' zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, maar in de tweede nota van wijziging (2^e NvW) ligt de nadruk op rechtsbescherming. Oplossing van misstanden is naar de achtergrond verdwenen. ○ Aanbeveling 1: ontwikkel beleidsinstrumenten die ervoor zorgen dat betere rechtsbescherming ook leidt tot het

¹ Klara Boonstra was tot 1 oktober directeur van de Wiardi Beckman Stichting.

² De tweede nota van wijziging bouwt voort op [het voorstel van Wijzigingswet](#) (Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 851, nr. 2-3) en [de eerste nota van wijziging van de Wijzigingswet](#) (Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 851, nr. 7). Voor het invullen van het formulier is in enkele gevallen informatie uit deze documenten gehaald

		positie van klokkenluiders verder te versterken (p.2).	oplossen van maatschappelijke misstanden. ³
3. Ingezette beleidsinstrumenten		De bescherming van klokkenluiders vindt vooral plaats door het vormgeven van een procedure waarbij misstanden op zorgvuldige wijze gemeld (en onderzocht) kunnen worden, zonder benadeling van de klokkenluider. Concreet gaat het in de 2^e NvW om de inzet van de volgende <i>juridische</i> instrumenten: - Opnemen integrale definitie misstand ('maatschappelijk belang' blijft onderdeel van de definitie); - Verduidelijking van wat onder benadeling wordt verstaan; - Opsplitsing van benadelingsverbod zodat inzichtelijker wordt onder welke voorwaarden openbaarmaking van misstanden wordt beschermd; - Beschermingsmaatregelen ook van toepassing op interne onderzoekers van misstanden; - Zwijgbeding niet nietig als zwijgbeding ziet op andere belangen dan beschermd met Wet bescherming klokkenluiders; - Wettelijke verankering kennis- en preventietaak van Huis voor Klokkenluiders (HvK); - Instemmingsvereiste van personeel(svereniging) bij vaststelling interne meldprocedure als er geen OR is. De keuze voor dit instrumentarium wordt verantwoord (2^e NvW, p.6-7). Uit de kabinetsbrief blijkt ook inzet van twee <i>beleids</i>voornemens, namelijk: - Start pilot psychosociale ondersteuning voor alle klokkenluiders in september 2022 en voornemen pilot juridische ondersteuning voor alle klokkenluiders in 2023 (er loopt al vergelijkbare pilot bij sector Rijk); - Start campagne veilig werk- en meldklimaat in september 2022. De keuze voor dit instrumentarium wordt verantwoord op p.26-29 van de kabinetsbrief.	Bij de keuze van juridische instrumenten is vooral gekeken naar de EU-richtlijn, maar het is niet duidelijk in hoeverre deze instrumenten een oplossing bieden voor de eerder geconstateerde problemen bij de bescherming van klokkenluiders in ons land (Zie o.a. Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders; Advies Ruys; Advies Van Zutphen). Vraag 2: hoe is bij de keuze van beleidsinstrumenten lering getrokken uit eerdere ervaringen met bescherming klokkenluiders? Om de toegankelijkheid van de wet te vergroten is o.m. gekozen voor een integrale definitie van 'misstand'. Uit onderzoek blijkt dat ook de definitie van 'maatschappelijk belang' leidt tot onduidelijkheid (Zie Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders, blz. 43). Deze voorwaarde blijft echter gehandhaafd (met aanvullende toelichting). Het is de vraag of de toegankelijkheid hiermee voldoende is gewaarborgd. Potentiële melders kunnen hierdoor mogelijk afzien van melding (vgl. Overweging 89 EU-richtlijn). Aanbeveling 2: leg (a.d.h.v. een reeks criteria) wettelijk vast wat wordt verstaan onder 'maatschappelijk belang' (vergelijkbaar met bijv. de 'public interest test' in het VK).⁴ De EU-richtlijn verplicht lidstaten om te zorgen voor 'doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties' (Art. 23 EU-Richtlijn). Het kabinet kiest vooral voor civiele sancties en onderbouwt die keuze normatief-juridisch, maar 'doeltreffend' en 'afschrikkend' zijn (ook) empirische begrippen. Vraag 3: waaruit blijkt dat de gekozen sancties doeltreffend en afschrikkend zijn? Is dit empirisch onderbouwd? Het is niet duidelijk waarom civiele sancties doeltreffender en afschrikkender zouden zijn dan bijv. strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties. In bijvoorbeeld de VS zijn strafrechtelijke sancties juist wel effectief.⁵ Aanbeveling 3: overweeg de wettelijke invoering van (aanvullende) strafrechtelijke en/of bestuurlijke sancties (voor de benadeling van melders). Het kabinet kiest voor toezicht op interne meldkanalen d.m.v. een rechtsgang naar de kantonrechter.

³ M.P. Miceli and J.P. Near (2002), 'What makes whistle-blowers effective? Three field studies,' *Human Relations*, 55(4), 455-479; B. Bjørkelo et al., 'Silence is golden? Characteristics and experiences of self-reported whistleblowers,' *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 20(2), 206-238.

⁴ D. Lewis (2017), 'Nineteen years of whistleblowing legislation in the UK: is it time for a more comprehensive approach?', *International Journal of Law and Management*, 59(6), 1130-1131.

⁵ M. Spencer & J. Spencer (2014), 'When it all goes bad: criminal remedies,' in: A.J. Brown, D. Lewis, R. Moberly and W. Vandekerckhove (eds.), *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham: Edward Elgar, 405-429.

			Toezicht wordt hiermee een taak van de melder i.p.v. van de overheid.⁶ ○ Vraag 4: waaruit blijkt dat toezicht via de civiele rechtsgang doeltreffender is dan bijv. toezicht door de Arbeidsinspectie? ○ Aanbeveling 4: maak een publieke instantie (zoals bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie) wettelijk verantwoordelijk voor het toezicht op de interne meldkanalen. Een klokkenluider krijgt pas erkenning als sprake is van een maatschappelijke misstand, maar moet vervolgens de rechtsgang zelf voeren, als een individuele casus. Als sprake is van schending van het algemeen belang zou het proces van herstel van dat belang parallel moeten kunnen lopen aan de (rechts)gang van de betrokken melder. Alleen al de erkenning van dat verband is van grote waarde voor de melder. ○ Aanbeveling 5: koppel het herstel van het algemeen belang van de melding expliciet aan het individuele belang van de melder. Creëer bijvoorbeeld een opzegverbod als sprake is van de melding van een misstand. De 2^e NvW leunt zwaar op eigen initiatief en zelfredzaamheid van de melder. Bij deze aannamen passen vraagtekens.⁷ In de praktijk bestaan vaak grote obstakels om de rechter in te schakelen.⁸ ○ Aanbeveling 6: versterk (met wetgeving en andere instrumenten) de positie van de melder door het wegnemen van obstakels voor praktische rechtsbescherming.⁹ Het is onduidelijk waarom de instelling van een fonds voor klokkenluiders nog langer moet worden uitgesteld (zie ook artikel 20, lid 2, EU Richtlijn). Veel melders ondervinden negatieve financiële gevolgen van hun melding. Waarom wachten op de uitkomst van de pilots? Die leveren hoogstens informatie op t.b.v. financiële uitwerking. ○ Aanbeveling 7: maak haast met het wettelijk instellen van een fonds voor klokkenluiders.
4 Doeltreffendheid		○ Bijdrage van instrumenten aan doelen vooral genoemd in kabinetsbrief, en vooral terug te zien in argumentatie waarom kabinet bepaalde instrumenten (nog) niet inzet. Daarbij koppeling gemaakt met doelen: doen wat noodzakelijk is voor implementatie EU-richtlijn (zie bijv. kabinetsbrief onder voorstel 3) en oplossen maatschappelijke misstanden (zie bijv. kabinetsbrief, voorstel 1).	De 2^e NvW heeft een instrumentalistisch karakter. Van een aantal instrumenten wordt doeltreffendheid aangenomen, maar waarop is die aannamen gebaseerd? ○ Aanbeveling 8: maak de keuze van beleidsinstrumenten meer evidence-based door doelen meetbaar te maken en de doeltreffendheid beter te onderbouwen. ○ Aanbeveling 9: koppel de doelen aan dimensies van de brede

⁶ C. Uhlmann (2021), 'The Americanization of whistle-blowing? A legal-economic comparison of whistle-blowing regulation in the U.S. and Germany against the backdrop of the new EU whistleblowing directive,' *UC Davis J Int'l & Pol'y*, 27(2), 149-222.

⁷ WRR (2017), *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*. Den Haag: WRR.

⁸ A. Mein & F. de Meere (2018), *Motieven van burgers om (niet) naar de rechter te gaan*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak (Research Memoranda 13/3);

⁹ Vgl. Adviescommissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken (2021), *Burgers beter beschermd: praktische rechtsbescherming in belastingzaken*. Den Haag: CPRB.

		○ (Onzekerheid over) effectiviteit en invloed van externe factoren worden aangehaald ter rechtvaardiging van nader onderzoek. In de kabinetsbrief wordt onderzoek of overleg aangekondigd over: - Aparte voorziening melden staatsgeheime informatie (reactie voorstel 6); - Benadelingsverbod ter bescherming van familieleden buiten het werkgerelateerde verband (reactie voorstel 9); - Instelling van een fonds voor klokkenluiders (reactie voorstel 11); - Meer sanctiemogelijkheden. Strafrechtelijke sancties niet effectief volgens minister, andere sancties wellicht wel (reactie voorstel 12); - Toezicht op interne meldkanalen (reactie voorstel 13); - Anoniem melden. Minister heeft twijfels over effectiviteit van volledig anoniem melden (reactie voorstel 14); - Verbod af luisteren of onderscheppen van informatie bij meldkanalen (reactie voorstel 15). - Procesbevoegdheid voor het HvK (p.29). ○ Doelen niet expliciet gekoppeld aan brede welvaartsdoelen.¹⁰ Indicatoren voor de brede welvaart niet benoemd.¹¹ ○ Op (gebrek aan) effectiviteit van extra ondersteuning voor klokkenluiders wordt expliciet ingegaan in de kabinetsbrief (p.26-27). ○ In de kabinetsbrief gaat minister ook in op noodzaak van bevorderen veilig werk- en meldklimaat naast het beschermen van klokkenluiders (p.28-29). Om zo te voorkomen dat het nodig is om überhaupt klok te luiden.	welvaart. Denk aan indicatoren als <i>Voice and Accountability</i>, <i>Control of Corruption</i> en <i>Rule of Law</i>. Wetgeving is slechts het begin. Ook cultuurverandering is noodzakelijk,¹² zoals de minister beaamt. ○ Aanbeveling 10: voer tegelijkertijd met de voorliggende wet ook aanvullende maatregelen in die een effectieve bijdrage leveren aan cultuurverandering. Nederlands onderzoek naar de mentale gezondheid van klokkenluiders toont aan dat 85% van de (erkende) klokkenluiders 'suffered from severe anxiety', naast andere mentale problemen.¹³ Niet alleen de klokkenluider zelf, maar ook de omgeving leidt vaak grote schade. Dat kan leiden tot de conclusie dat de gevolgen beschouwd moeten worden als een beroepsziekte, waarvoor geldt dat de werkgever op grond van art. 7:658 BW in beginsel 100% aansprakelijk is voor alle schade. Ook hier geldt dat de betrokkene alleen staat in het verhalen van die schade door middel van vaak langdurige rechtsgangen. In de 2^e NvW wordt geen relatie gelegd tussen de klokkenluidersproblematiek en arbeidsrecht. Toch zal de voorliggende wetgeving ook daar een rol spelen. Immers, de jurisprudentie toont dat rechters weinig oog hebben voor de specifieke problematiek.¹⁴ Onduidelijk is hoe de positie van (erkende) klokkenluider doorwerkt in de arbeidsrelatie. Omdat wordt gekozen voor de individuele arbeidsrelatie als startpunt van een procedure, moet de connectie met het arbeidsrecht nadrukkelijk worden uitgewerkt. ○ Aanbeveling 11: expliciteer de relatie tussen (arbeids)wetgeving en de jurisprudentie. Geef aan hoe de gekozen oplossingen een remedie bieden voor de huidige tekortkomingen. Definieer de mogelijke rol van de Arbeidsinspectie daarbij. ○ Concluderend: de wet die voorligt is wél in overeenstemming met de <i>letter</i>, maar niet met de <i>geest</i> van de EU-richtlijn (vgl. Overweging 108 EU-richtlijn). De wet leidt waarschijnlijk niet tot doeltreffende bescherming van klokkenluiders en de oplossing van maatschappelijke misstanden.
5 Doelmatigheid		○ Doelmatigheid wordt aangestipt in de MvT. Daar wordt op p.45-52 ingegaan op bestuurlijke lasten, regeldruk, uitvoeringskosten en	De doelmatigheid van de wet die nu voorligt is niet duidelijk vanwege het ontbreken van de noodzakelijke gegevens. Onderzoek naar vergelijkbare

¹⁰ Deze doelen beschrijven de beoogde brede-welvaartsuitkomsten van beleid.

¹¹ Indicatoren zijn variabelen die de brede-welvaartsdimensies meetbaar maken. Zo kan de dimensie veiligheid gemeten worden met de indicatoren 'incidentie van gewelddadige en seksuele misdrijven per 100.000 inwoners per jaar' en 'incidentie aantal moorden per 100.000 inwoners, per jaar'.

¹² J. Gijsenbergh (2018), 'De Nederlandse omgang met klokkenluiders: een kwestie van cultuur,' https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vklbfjxscqwi/nieuws/de_nederlandse_omgang_met_klokkenluiders; V. Abazi (2020), 'The European Union whistle-blower directive: a "game-changer" for whistleblowing protection?' *Industrial Law Journal*, 49(4), 640-656.

¹³ Van der Velden Peter G. and Pecoraro Mauro, Houwerzijl Mijke S. Meulen E. van der, Mental Health Problems Among Whistleblowers: A Comparative Study, *Psychological Reports*, Sage, 2018, Vol 122(2), 632-644

¹⁴ Dierx J. en van Eijbergen R., *Nederlands Juristenblad* 2021/1576.

		gegevensbescherming (NB de nieuwe maatregelen uit de 2^e NvW zijn hierin dus nog niet meegenomen). Algemene conclusie is dat doelmatigheidsinschattingen lastig zijn wegens het ontbreken van gegevens over het aantal meldingen en onzekerheid over dit aantal in toekomst (MvT, p.46 en MvT p.48). Ontbreken cijfermateriaal is ook reden geweest voor ATR¹⁵ om geen officieel advies uit te brengen (MvT, voetnoot 176). ○ Aan diverse autoriteiten is gevraagd een uitvoerings-en handhavingstoets te doen. Deze instanties achten het (oorspronkelijke) wetsvoorstel uitvoerbaar en verwachten geen aanvullende middelen nodig te hebben. Dat geldt niet voor de AP¹⁶. Dit i.v.m. uitbreiding van haar handhavingstaken. De regering is het daar niet mee eens (MvT, p.48-52). ○ Van enkele maatregelen worden de kostenmeer expliciet aangestipt, zoals de pilots juridische en psychosociale ondersteuning (Kabinetsbrief, p.26-27).	wetgeving in andere EU-lidstaten is (nog) niet beschikbaar.
6 Financiële gevolgen voor het Rijk		○ In de MvT is een aparte paragraaf opgenomen met financiële gevolgen (MvT, p.53), maar deze worden niet concreet gemaakt en gekwantificeerd. ○ Algemeen geldt: financiële gevolgen zijn moeilijk in te schatten wegens ontbreken cijfers van aantal meldingen en onzekerheid wat nieuwe maatregelen doen (MvT, p.53). Bevoegde autoriteiten verwachten geen aanvullende middelen nodig te hebben, behalve de AP. Uitvoeringskosten worden niet nader gekwantificeerd (MvT, p.48-52). ○ Er wordt geen fonds voor klokkenluiders ingesteld. Eerst pilots ondersteuning klokkenluiders afwachten (Kabinetsbrief onder voorstel ○ In de kabinetsbrief is gekwantificeerde informatie opgenomen over de kosten voor de pilots juridische en psychosociale ondersteuning van klokkenluiders (Kabinetsbrief, p.15 en p.26-27). De pilots worden gefinancierd uit begroting departement. Financiering ondersteuning op lange termijn is een vraag voor toekomst (kabinetsbrief, p.15). ○ Geen informatie over financiering campagne veilig werk- en meldklimaat (Kabinetsbrief, p.27-28).	De financiële gevolgen voor het Rijk van de wet die nu voorligt zijn niet duidelijk vanwege het ontbreken van de noodzakelijke gegevens. Onderzoek naar vergelijkbare wetgeving in andere EU-lidstaten is (nog) niet beschikbaar.
7 Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden		○ Financiële gevolgen voor organisaties in private sector genoemd, uitvoeringskosten niet gekwantificeerd. Verwachting:	De financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden van de wet die nu voorligt zijn niet duidelijk vanwege het ontbreken van de

¹⁵ Adviescollege Toetsing Regeldruk

¹⁶ Autoriteit Persoonsgegevens

		organisaties maken geen extra kosten omdat systemen voor gegevensverwerking moeten voldoen aan AVG. Omvang evt. extra kosten moeilijk in te schatten door ontbreken cijfers (MvT, p.48).	noodzakelijke gegevens. Onderzoek naar vergelijkbare wetgeving in andere EU-lidstaten is (nog) niet beschikbaar.
8 Evaluatieparagraaf: leren, bijsturen, verantwoorden		○ In de MvT is een algemene evaluatieparagraaf opgenomen (MvT, p.53). Elke 5 jaar wordt het wetsvoorstel geëvalueerd op doeltreffendheid en effecten in praktijk (artikel 20 Wbk). Alle in de wet opgenomen maatregelen worden geëvalueerd. Enkele maatregelen worden specifiek genoemd. Geen specifieke informatie over indicatoren en onderbouwde methodiek. ○ T.a.v. enkele maatregelen nog specifieke informatie over evaluatie in de kabinetsbrief: - Na inwerkingtreding van de 2e NvW een nulmeting van interne meldstructuren en effectiviteit daarvan. Dit onderzoek kan aanleiding zijn wettelijk toezicht met wettelijke sancties op de interne meldregelingen te regelen. Onderzoek wordt periodiek herhaald (Kabinetsbrief, p.15). - Pilot mediation en juridische ondersteuning loopt tot 1 januari 2024 en wordt daarna geëvalueerd. Wanneer en op basis van welke criteria wordt niet genoemd. De pilot psychosociale ondersteuning wordt geëvalueerd in het jaar nadat met deze pilot wordt gestart (start is september 2022). Geen criteria genoemd (Kabinetsbrief, p.26-27). - Minister heeft opdracht gegeven de campagne veilig werk- en meldklimaat zo op te zetten dat gemonitord kan worden wat effecten zijn. Geen nadere indicatoren genoemd. Einde van dit jaar update over voortgang campagne (Kabinetsbrief, p.27-28). ○ De regering zal ook bijdragen aan de evaluatie van de Europese Commissie van de Richtlijn (MvT, p.53).	Het kabinet kiest voor gedifferentieerde evaluatie: 1) Implementatie EU-richtlijn (ligt voor) 2) Voorstellen Omtzigt (onderwerpen waar nog onderzoek naar moet worden gedaan) 3) Fonds (eventueel na afronding pilots) Deze strategie is problematisch met het oog op de gewenste kwaliteit en uitvoerbaarheid van de wetgeving. Het risico is dat de wet die nu voorligt volledig losstaat van praktijkervaringen, zodat hij vervolgens in een jarenlang proces steeds moet worden herzien. ○ Aanbeveling 12: ontwikkel een evaluatiestrategie op basis van de volgende elementen: 1) Integreer de verschillende trajecten zoveel mogelijk. 2) Beschouw in de evaluatie de twee belangrijkste doelen (bescherming van klokkenluiders en bijdragen aan oplossing maatschappelijke misstanden) in samenhang. 3) Besteed nadrukkelijk aandacht aan welke (wettelijke) maatregelen wel en niet effectief zijn.¹⁷ 4) Stel gebruikersperspectief centraal: hoe ervaren melders de juridische procedure; tegen welke obstakels lopen zij aan? Enz.¹⁸ 5) Besteed in evaluatie ook aandacht aan ervaringen in andere landen; hoe doet NL het vergeleken met andere landen? Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?¹⁹ De Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders constateerde een groot gebrek aan bruikbare data, terwijl de beschikbaarheid van gegevens de kwaliteit van de evaluatie bepaalt. ○ Aanbeveling 13: benoem een onafhankelijk adviseur of een commissie die de effectiviteit van de voorliggende wet kritisch en nauwgezet zal monitoren. Verzamel hiervoor permanent gegevens zoals door tevredenheidsonderzoek onder melders, informatie over doorlooptijden bij het Huis voor Klokkenluiders en informatie over de aanwezigheid en het functioneren van interne meldprocedures bij organisaties.

¹⁷ J.P. Near & M.P. Miceli (2014), 'Organizational dissidence: the case of whistle-blowing,' in: A.J. Brown, D. Lewis, R. Moberly and W. Vandekerckhove (eds.), *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham: Edward Elgar, 153-171.

¹⁸ M. Scheltema (2019), 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief,' *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht*, 6, 248.

¹⁹ A.J. Brown, D. Lewis, R. Moberly and W. Vandekerckhove (eds.), *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham: Edward Elgar 2014

Bescherming Klokkenluiders schiet ernstig tekort

Een pleidooi voor EHBK: Eerste Hulp Bij Klokkenluiden, inclusief mediation

Janny Dierx & Rob van Eijbergen¹

De bestaande (rechts)bescherming en het voorstel voor een nieuwe Wet Bescherming Klokkenluiders schieten ernstig tekort omdat er te weinig oog is voor de specifieke dynamiek in klokkenluiderszaken en omdat er een structureel gebrek aan effectieve conflicthantering bestaat. De huidige focus op procedures drijft betrokkenen onnodig uit elkaar. Klokkenluiders hebben tastbare en doortastende ondersteuning nodig om een melding constructief bespreekbaar te maken. Daarbij zou preventief moeten worden ingespeeld op veel voorkomende patronen die zich voordoen in klokkenluiderszaken.

Inleiding

Klokkenluiders en hun onthullingen zijn van groot maatschappelijk belang. Tegelijkertijd belanden klokkenluiders vaak in een moeras van beschadigende reacties op hun persoon en in slepende en slopende procedures. Uit onderzoek blijkt dat eenvoudige interventies veel meldingen zouden kunnen oplossen, maar dat in plaats daarvan er meestal na de interne melding een (procedurele) strijd ontstaat tussen de organisatie en de melder.² Klokkenluiders komen dan meestal alleen te staan en trekken juridisch aan het kortste eind. Werkgevers doen er regelmatig alles aan om de klokkenluider te isoleren en als labiel, malafide of ongeschikt voor het werk af te schilderen.³ Op zijn minst is juridisch dan sprake van verstoorde arbeidsverhoudingen. Als de zaak eenmaal bij de rechter is terechtgekomen, stappen rechters tamelijk gemakkelijk heen over het vereiste dat de rechter moet onderzoeken of de werkgever er alles aan heeft gedaan om de arbeidsverhouding te herstellen. Juist in klokkenluiderszaken moet de rechter hier extra alert en kritisch op zijn, maar in de praktijk besluiten rechters vrijwel nooit dat een klokkenluider zijn baan kan houden.

In dit artikel wordt betoogd dat de bestaande (rechts)bescherming en het voorstel voor een nieuwe Wet Bescherming Klokkenluiders⁴ ernstig tekortschieten, omdat er te weinig oog is voor de specifieke dynamiek in

klokkenluiderszaken en een structureel gebrek aan effectieve conflicthantering bestaat. De huidige focus op procedures drijft betrokkenen onnodig uit elkaar.

De nationale implementatie van de Europese Klokkenluidersrichtlijn⁵ per 17 december 2021 zou moeten worden aangegrepen voor daadwerkelijke verbeteringen. Er is méér nodig dan Johan Bouman op *NJBlog* betoogt.⁶ Uitbreiding van de maatschappelijke solidariteit met en erkenning van het maatschappelijk belang van klokkenluiders is zeker wel op zijn plaats. Maar het idee dat klokkenluiders terecht moeten kunnen bij één loket voor steun, advies, belangenbehartiging en extern onderzoek moet volgens ons juist worden verlaten. Klokkenluiders hebben tastbare en doortastende ondersteuning nodig om een melding constructief bespreekbaar te maken. Daarbij zou preventief moeten worden ingespeeld op de veel voorkomende patronen die zich voordoen in klokkenluiderszaken.

Wij bepleiten specifieke, snelle en doeltreffende interventies in klokkenluiderszaken *in de allereerste fase* van het melden. Omdat de directe belangenbehartiging van klokkenluiders op dit moment structureel tekortschiet moeten alle pijlen worden gericht op *Eerste Hulp Bij Klokkenluiden*.

Mediation zou een vast en primair onderdeel moeten zijn van meldingsprocedures, zeker nu na implemen-

Omdat de directe belangen- behartiging van klokken- luiders structureel tekortschiet moeten alle pijlen worden gericht op *Eerste Hulp Bij Klokkenluiden*

tatie van de EU-Klokkenluidersrichtlijn de verplichting tot het doen van een interne melding vervalt. Mediators die niet weggijken van de morele en ethische lading van klokkenluidersmeldingen kunnen dan een belangrijke rol vervullen.

Daarnaast adviseren wij het oprichten van een Solidariteitsfonds voor Klokkenluiders. Een Solidariteitsfonds Klokkenluiders kan zowel beleidsmatig invulling geven aan de omkering van de bewijslast bij toepassing van het benadelingsverbod voor klokkenluiders. Een fonds kan er daarnaast voor zorgen dat toekomstige klokkenluiders die toch benadeling ondervinden, eerder en beter worden gecompenseerd.

Het doel van deze *EHBK-interventies* is: goede communicatie tussen melder en werkgever over de melding, conflictantering gericht op gezamenlijke doelstellingen en behoud van de onderlinge relaties, voorkomen van benadeling en (be)schad(e)iging en voortvarend aanpakken van de (maatschappelijke) misstand die aanleiding is voor de melding.

Wettelijke bescherming van klokkenluiders?

Veel klokkenluiders lopen ernstige financiële, sociale en gezondheidsschade op als gevolg van de hardvochtige reacties die volgen op hun melding. Een droevig voorbeeld is Frits Veerman. Hij was de werknemer die een Pakistaanse spion ontmaskerde die bij het Nederlandse Stork en Urenco staatsgeheime kennis ontvreemde en doorverkocht aan Iran en Noord-Korea om atoomwapens

te vervaardigen.⁷ De kwestie zelf speelde meer dan 40 jaar geleden. De rest van Veermans leven kwam in het teken van zijn melding te staan: hij verloor zijn baan, kwam niet meer aan de bak en zijn strijd om eerherstel sleepte zich voort. Hij vroeg het Huis voor Klokkenluiders in 2016 onderzoek te doen naar zijn melding. Uiteindelijk kreeg hij vier jaar later in 2020 de erkenning dat hij destijds ten onrechte benadeeld werd.⁸ De rol van de overheid bleef in het onderzoek van het Huis nog altijd buiten beschouwing. Veerman zelf overleed begin 2021, voordat hij deze gedeeltelijke erkenning kon gebruiken om financieel nog enig herstel te verkrijgen. Iets waarover hij dan overigens waarschijnlijk wederom jarenlang had moeten procederen. Zelf zei hij daarover: 'Ze wachten in Den Haag net zo lang tot ik dood ben. Dan kan het deksel op de doofpot.'⁹

Veerman is niet de enige. Vooral publieke- en overheidsinstanties blinken uit in hardvochtige reacties op klokkenluiders, vaak met als drijfveer om reputatieschade te voorkomen.¹⁰ Na Veerman kwam er immers nog een hele reeks bekende klokkenluiders.¹¹ Alle twintig klokkenluiders die vorig jaar werden geïnterviewd in het kader van het hierboven aangehaalde onderzoek *Patronen in het proces van klokkenluiden* zeggen emotionele en financiële schade te hebben geleden, door verlies van relaties, vrienden, als gevolg van psychische problemen vaak voortvloeiend uit ellenlange procedures doordat de wederpartij eindeloos kan blijven procederen. Uit onderzoek van Follow The Money blijkt dat overheidswerkgevers in Nederland per klokkenluiderszaak regelmatig tonnen aan belastinggeld spenderen voor rechtsbijstand in zaken tegen hun klokkenluiders.¹² Dit Nederlandse beeld komt overigens volstrekt overeen met het beeld dat oprijst uit internationaal onderzoek over benadeling van klokkenluiders.¹³

De Wet Huis voor Klokkenluiders van 2016 beoogde dus niet zonder reden klokkenluiders te beschermen. Dit gebeurde door het invoeren van het zogenaamde arbeidsrechtelijke benadelingsverbod,¹⁴ de verplichting tot het instellen van een interne meldprocedure voor organisaties met meer dan 50 werknemers en door de oprichting van het Huis voor Klokkenluiders. Hierna gaan we achtereenvolgens na wat deze beschermingsconstructies opleveren.

Auteurs

1. Mr. Janny Dierx is mediator, bestuurder van De Mediation Coöperatie en lid van de Commissie van het Schadefonds Geweldsmisdrijven. In 2016, 2019 en 2020 werkte zij als interim adviseur bij het Huis voor Klokkenluiders. Prof. dr. Rob van Eijbergen is organisatieadviseur, onderzoeker en deeltijdhoogleraar aan het Zijlstra Center van de VU, mediator en coach.

Noten

2. Zie prof. dr. Rob Van Eijbergen & dr. Vinitha Siebers, *Onderzoeksverslag. Patronen in het proces van klokkenluiden*, Zijlstra Instituut van de School of Business and Economics, Vrije Universiteit Amsterdam,

september 2020.

3. Kate Kenny, Marianna Fotaki & Stacey Scriver, 'Mental Health as a Weapon: Whistleblower Retaliation and Normative Violence', *Journal of Business Ethics* 2019, 160, p. 801-815; downloadbaar via <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3868-4>.

4. Het wetsvoorstel waarmee de Minister van BZK aan de EU-richtlijn wil voldoen was recentelijk aanhangig bij de Afdeling advisering van de Raad van State die op 17 maart 2021 advies heeft uitgebracht. Dit advies is nog niet openbaar. Kenmerk www.wetgevingsskalender.overheid.nl: WGKO10378.

5. Richtlijn EG 2019/1937; *PbEU* 2019, L 305.

6. Johan Bouman, 'Klokkenluiders zijn kam-

pioen van de samenleving. Ze verdienen steun en geld toe', *NJBlog* 16 april 2021 (njb.nl/blogs).

7. Zie o.a. de documentaire van Frans Bromet 'In de Ban van de Bom', *KRO-NCRV 2Doc* uitgezonden op 7 april 2021 en Walter van der Kooi, 'Made in Amsterdam', *De Groene* 10 maart 2021.

8. Zie bejegeningsonderzoek 2016-1115-019, downloadbaar via de website www.huisvoorklokkenluiders.nl.

9. *Tubantia* 25 februari 2021.

10. Zie Van Eijbergen & Siebers, 2020.

11. Waaronder Ad Bos, Paul van Buitenen, Harry Timmerman, Peter de Jong, Arthur Gotlieb, Fred Spijkers, Roelie Post en Marianne van Ooyen. Zie hierover o.a. de

Zembla documentaire 'Klokkenluiders in de steun en geld toe', oktober 2020, en het interview met Marianne van Ooyen in *NRC Handelsblad* van 8 oktober 2019.

12. Siem Eikelenboom, 'Capra: de pitbull van de overheid', www.ftm.nl, 31 augustus 2019.

13. Zie Van Eijbergen & Siebers 2020; Kenny, Fotaki & Scriver 2019; Petra Jonkers, 'Psychische nood bij klokkenluiders', *Tijdschrift voor Conflictantering* 2020, nr. 1, p. 49-51; Jeanne Lennane, 'What happens to Whistleblowers, and Why', *Social Medicine* 2012, vol. 6, nr. 4, p. 249-258.

14. Vastgelegd in art. 7:658c BW, art. 47:3 Politiewet en art. 12quater:2 en 12o:5 Wet ambtenaren defensie.



© Helen van Vliet

Bescherming door benadelingsverbod?

Blijkens het voorstel voor implementatie van de EU-richtlijn verwacht de wetgever nu veel van de zogenaamde omkering van de bewijslast bij de toepassing van het reeds bestaande arbeidsrechtelijke benadelingsverbod. Deze verwachting wordt niet onderbouwd. De toelichting op het wetsvoorstel geeft geen analyse van de rol van het reguliere (arbeids)recht in klokkenluiderszaken, terwijl uit een evaluatieonderzoek van de Wet Huis voor Klokkenluiders blijkt dat het recht niet effectief aansluit op de specifieke dynamiek in klokkenluiderszaken.¹⁵ Uit deze evaluatie van de Wet Huis voor Klokkenluiders door KWINK groep blijkt dat de arbeidsrechtelijke benadelingsverboden, waaruit volgt dat een werknemer niet mag worden benadeeld als gevolg van zijn melding, in de praktijk nauwelijks worden toegepast en niet helpen. Het evaluatieonderzoek stelt dat met ingang van de inwerkingtreding van de wetgeving in 2016 slechts vijf gerechtelijke uitspraken zijn gedaan waarbij een beroep op het benadelingsverbod werd gedaan.¹⁶

Deugdelijk jurisprudentieonderzoek ontbreekt

Het is jammer dat de evaluatie van de Wet Huis voor Klokkenluiders niet gepaard is gegaan met deugdelijk jurisprudentieonderzoek. Er zijn de afgelopen vier jaren beslist meer dan vijf relevante klokkenluidersuitspraken geweest, zo weten wij alleen al uit onze eigen praktijk en uit openbare bronnen.¹⁷ De afwijzingen van een beroep op het benadelingsverbod in vier van de vijf gevallen die het rapport wel noemt, worden als volgt samengevat: 'een keer omdat de rechter over onvoldoende gegevens beschikte om benadeling vast te stellen, twee keer omdat geen sprake was van een ontslag dat in strijd met het benadelingsverbod zou zijn en twee keer omdat er niet naar behoren gemeld zou zijn, zodat een beroep op het benadelingsver-

Het is niet duidelijk hoe de omkering van de bewijslast de klokkenluider straks tegen dit soort standaardverweren kan beschermen

bod niet mogelijk zou zijn.' Naar ons idee is deze summier beschrijving van de jurisprudentie niet *to the point* en geen serieuze evaluatie van de betekenis van het benadelingsverbod in de context van het arbeidsrecht.

In een van de vijf door KWINK aangehaalde afgewezen zaken overweegt het Hof Arnhem-Leeuwarden dat niet kan worden vastgesteld of er sprake is van een voor toepassing van het benadelingsverbod gekwalificeerde werknemer.¹⁸ De impliciete beslissing die dit hof daarmee neemt, is dat kritiek op het algehele functioneren van een individuele bestuurder in principe geen misstand van maatschappelijk belang kan zijn. Dat is in beginsel een te billijken uitkomst. Wel illustreert het arrest dat als de werknemer in deze zaak wel een klokkenluider zou zijn geweest, de toekomstige omkering van de bewijslast van betekenis zou moeten kunnen zijn. De feiten en omstandigheden die in het arrest van dit hof zijn opgenomen, lezen ondanks het afwijzen van die kwalificatie als een illustratie van een standaard-klokkenluiders-escalatie. De rechter neemt evenwel zonder moeite aan dat de functie-wijziging van de werknemer die voorafgaand aan zijn melding een leidinggevende positie had, verklaarbaar is vanwege marktomstandigheden en omdat hij 'te oud' zou

zijn. Het is niet duidelijk hoe de omkering van de bewijslast de klokkenluider straks tegen dit soort standaardverweren kan beschermen. De loutere omkering van de bewijslast verhindert immers niet dat de werkgever zich toch met dit soort argumenten gaat verweren.

Een soortgelijk verweer – geen sprake van een misstand van maatschappelijk belang, maar van kritiek op een bestuurder – voerde de werkgever respectievelijk het bestuur aan, blijkens de twee aangehaalde uitspraken van respectievelijk de Rechtbanken Gelderland en Noord-Holland.¹⁹ In beide zaken gingen de rechters mee in het vormverweer van de werkgever dat geen sprake kon zijn van een klokkenluidersmelding omdat de melding niet naar behoren was gedaan. Ook het onvoldoende betrekken van geheimhouding rekenen de rechters deze melders aan. Het is duidelijk dat rechters straks onder invloed van de implementatie van de EU-Richtlijn veel voorzichtiger moeten oordelen over de wijze waarop de melding wordt gedaan, aangezien de verplichting om eerst intern te melden komt te vervallen.²⁰

De vierde in het evaluatieonderzoek van KWINK genoemde uitspraak van de Rechtbank Den Bosch (Oost-Brabant) gaat over een typische klokkenluidersdynamiek waartegen het benadelingsverbod zou moeten beschermen.²¹ Het ging om een werknemer die in 2012 een klokkenluidersmelding had gedaan, vanaf 2014 te maken kreeg met een arbeidsverhouding die steeds verder verslechterde en uiteindelijk in het kader van een reorganisatie in 2016 werd voorgedragen voor ontslag. De rechtbank gaat zonder meer mee in het verweer van de werkgever dat een reorganisatieontslag een objectieve reden vormde en wijdt niet eens een overweging aan het feit dat hier wel sprake is van een typische klokkenluiderssituatie.

Deze zaak illustreert op zijn minst dat in een arbeidsrechtelijke procedure op tegenspraak rechters niet erg zijn toegerust op het doen van degelijk onderzoek naar benadeling als gevolg van een melding, noch op het controleren ervan. Dit nog afgezien van wat Alex Brenninkmeijer in zijn analyse van de Toeslagenaffaire de 'gouvernementele opstelling' van Nederlandse rechters noemt.²²

De enige keer dat toepassing van het benadelingsverbod door de rechter volgens het evaluatieonderzoek in het voordeel van een klokkenluider functioneerde was in de door de KWINK-onderzoekers aangehaalde uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland.²³ De werknemer in kwestie kon weliswaar niet ontslagen worden, zo blijkt uit

Het is onbegrijpelijk dat noch de evaluatieonderzoekers noch de Minister van BZK deze jurisprudentie problematiseren

de uitspraak, maar het verweer dat zij in aanmerking zou hebben moeten komen voor een hogere functie werd zonder meer als niet-objectiveerbaar afgeserveerd.

Gebrek aan bewijsmaatstaven

Het is onbegrijpelijk dat noch de evaluatieonderzoekers noch de Minister van BZK deze jurisprudentie problematiseren. Het is immers duidelijk dat het niet gemakkelijk is om juridisch als klokkenluider te worden erkend. Bovenal blijkt dat een klokkenluiderskwestie gemakkelijk ontaardt in een arbeidsrechtelijk dispuut dat leidt tot ontbinding vanwege een duurzaam verstoorde arbeidsverhouding.

Het ontbreken van concrete handvatten en criteria om handen en voeten te geven aan de arbeidsrechtelijke bescherming via omkering van de bewijslast, zal ertoe leiden dat een ontslag om arbeidsrechtelijke redenen door de rechter nog steeds aanvaardbaar zal worden geacht en dat bij gebrek aan concrete maatstaven voor herstel en compensatie de rechter het arbeidsrechtelijke kader van 'een billijke vergoeding' zal toepassen.

Het ontbreken van nadere bewijsregels is een rechtspolitieke keuze.²⁴ Het concreet maken van de bewijsmaatstaf, benoemen van 'de hulpfeiten' en het gebruik mogen maken van vermoedens zijn normale bewijsrechtelijke instrumenten waarmee een omkering van de bewijslast betekenis krijgt en waarmee beleidsmatige doelen kunnen worden nagestreefd. Dit gebeurt onder meer in het kader van specifieke toepassingen als de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven (Wsg), de Wet Uitkering Vervolgingslachtoffers (Wuv), tevens in het huurrecht, het verkeersrecht, ten behoeve van consumentenbescherming en bescherming van mensen met een geestelijke stoornis. Artikel 7:2 Wuv bevat een duidelijke toepassing van het toepassen van vermoedens door middel van een omkeringsregel ten gunste van degene die de wet wil beschermen. Bij de toepassing van de Wsg heeft de commissie van het fonds in de loop der jaren bijgedragen aan de

¹⁵ Bill van Mill, Fritzi Reijerman, Frederique Uytendijde & Anouk Bolsenbroek, *Evaluatie Wet Huis voor Klokkenluiders. Eindrapport*, Den Haag: KWINK Groep 30 juni 2020; bijlage bij *Kamerstukken II* 33258 en 34105 T, p. 14-15.

¹⁶ *Evaluatie KWINK Groep*, 30 juni 2020, p. 14-15.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: 'Klokkenluidster Universiteit Maastricht mag toegang tot lab worden geweigerd', *De Limburger* 21 januari 2020; 'Leidse klokkenluiders: 'Je

leert heel snel om je mond te houden', *NRC Handelsblad* 11 december 2019.

¹⁸ Zie Hof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:9547.

¹⁹ Zie Rb. Gelderland 1 oktober 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4189 en Rb. Noord-Holland 16 april 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:3965.

²⁰ Op de langlopende discussie over de vraag of de motieven van de melders om te melden moeten losstaan van de beslissing of zij bescherming moeten krijgen en de

invloed van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gaan wij in deze bijdrage niet verder in.

²¹ Zie Rb. Oost-Brabant 23 februari 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:833.

²² Alex Brenninkmeijer, 'De grondbeginsele van de rechtsstaat zijn geschonden' als 'verschrikkelijk ongeluk'. Over de noodzaak van behoorlijk bestuur', *NJB* 2021/2, afl. 1, p. 12.

Zie de brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer van 21 december 2021,

'Reactie evaluatie Wet Huis voor Klokkenluiders', *Kamerstukken II* 2020/21, 33258 nr. 51.

²³ Zie Rb. Midden-Nederland 26 april 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2117.

²⁴ Zie H. Bosdriesz & Y.E. Schuurmans, 'Feitenvaststelling en belangenbehartiging bij de compensatie van slachtoffers van geweld. Een studie naar het bewijsrecht als rechtspolitiek middel' in: *Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Kluwer 2012, p. 558 e.v.

beleidsdoelstellingen van het vakdepartement om de positie van slachtoffers in het strafproces te verstevigen door het stellen van beleidsregels. Bosdriesz & Schuurmans analyseren dat de commissie die de Wsg uitvoert in een deel van de zaken tot een andere beslissing komt dan het Openbaar Ministerie en de strafrechter, hetgeen illustreert dat de bescherming van slachtoffers door het fonds een groter bereik krijgt dan louter door toepassing van regulier recht.²⁵

Gebrek aan gedragsdeskundigheid

En er zijn meer problemen in de rechtstoepassing die in het kader van de wetsevaluatie niet worden gesignaleerd. Rechter erkennen bijvoorbeeld het veel voorkomende specifieke gedrag van klokkenluiders niet als zodanig. Veel klokkenluiders vertonen verschijnselen van posttraumatische stress als gevolg van het feit dat ze langdurig in een

Rechters erkennen bijvoorbeeld het veel voorkomende specifieke gedrag van klokkenluiders niet als zodanig

stressvolle situatie verkeren. Een uiting daarvan kan zijn dat zij zich keren tegen alles en iedereen, soms zelfs tegen degenen die hen proberen te helpen. In de literatuur wordt dit gedrag als standaard patroon beschreven.²⁶ In de rechtspraktijk wordt menig klokkenluider gezien als querulant.²⁷

Uit de door KWINK aangehaalde zaak van de Rechtbank Midden-Nederland waarin het benadelingsverbod werd toegepast blijkt dat de rechter nauwelijks inhoudelijke aandacht besteedt aan de misstand die is aangekaart en of die adequaat is aangepakt. Terwijl het bijdragen aan het bestrijden van die misstand zelf best bij de juridische toepassing van het benadelingsverbod betrokken zou kunnen worden. Dit is wel wat klokkenluiders willen, alleen is dit via een arbeidsrechtelijke procedure tot nu toe geen haalbaar doel. De omkering van de bewijslast zou op zijn minst getoepast moeten gaan met een verplichting om aan te tonen wat er met de melding is gebeurd en welke maatregelen zijn getroffen. Dit is des te belangrijker aangezien de benadelingsverboden onder invloed van de EU-Klokkenluidersrichtlijn vanaf 17 december 2021 van toepassing zullen zijn op zzp'ers, stagiair(e)s en vrijwilligers.

Bescherming door de (interne) meldingsplicht?

De tweede pijler onder de Wet Huis voor Klokkenluiders van 2016 was het in het leven roepen van een meldingsplicht en de daarbij behorende verplichting voor werkgevers met meer dan 50 werknemers om daarvoor een interne procedure op te tuigen. Uit het KWINK-onderzoek blijkt dat het moeilijk is om te meten welke concrete effecten deze beschermingsconstructie heeft gehad, vanwege een gebrek aan data. Volgens het onderzoek²⁸ mel-

den de meeste respondenten die een interne melding hebben gedaan of overwegen ontevreden te zijn over de toepassing en de effecten van de interne meldregeling.²⁹

Belangrijke klachten zijn dat kwaliteitseisen of een minimumstandaard voor een meldregeling ontbreken en dat dit ook geldt voor het doen van intern onderzoek. Deze uitkomst stemt overeen met de conclusies van het onderzoek van Van Eijbergen & Siebers en onze praktijkervaringen dat de interne melding en de *follow up* daarvan potentiële bronnen van conflict zijn, vaak omdat de informatievoorziening, de hoor- en wederhoor tijdens het interne onderzoek niet of slecht is geregeld, het betrekken van de klokkenluider in het proces grotendeels wordt overgeslagen en deskundige ondersteuning van de klokkenluider ontbreekt.

Ontbreken van kwaliteitseisen voor onderzoek

De hierboven in het KWINK-onderzoek aangehaalde zaak van de Rechtbank Midden-Nederland waarin het benadelingsverbod wel werd gehonoreerd, illustreert het patroon dat vaak optreedt in klokkenluiderszaken: de melder en de organisatie komen in conflict over de wijze waarop het interne onderzoek wordt ingericht omdat ze er niet samen over in gesprek gaan. Dit geldt des te sterker als klokkenluiders melden dat een pest- en/of angstcultuur een rol speelt. De meldingsprocedures roepen ten onrechte niet op tot vroegtijdige en preventieve conflictantering.

Uit het vonnis in deze zaak blijkt dat een extern bureau was ingehuurd om onderzoek te doen naar de angstcultuur, terwijl de melder zelf vindt dat de onderzoeksaanpak van het bureau niet deugde. Dit is exemplarisch voor het type discussie en conflict waarin klokkenluiders verzeild raken. Hier wreekt zich dat er geen kwaliteitseisen gelden voor intern onderzoek en dat klokkenluiders die over de gang van zaken ontevreden zijn alleen kunnen aankloppen voor een onderzoek door het Huis voor Klokkenluiders. Het Huis heeft weliswaar een brochure uitgebracht over hoe een intern onderzoek het beste kan verlopen, maar dat is een abstracte tekst over hoe een dergelijke procedure *idealiter* kan worden ingericht. Er zijn geen concrete criteria om de kwaliteit van een onderzoek of de aanpak te beoordelen.

In theorie zou het een taak van het Huis kunnen zijn om organisaties te adviseren over de aanpak van het interne onderzoek. In de praktijk gebeurt dit niet, omdat een dergelijke advisering mogelijk later in de weg gaat zitten als de afdeling Onderzoek van het Huis wordt gevraagd om een formeel onderzoek in te stellen.

Gebrek aan organisatiedeskundigheid

Gevolg is dat kwaliteitseisen en toezicht op interne onderzoeken in feite ontbreken. Veel van de interne onderzoeken worden uitgevoerd vanuit een juridisch perspectief. Wat ontbreekt is kennis over de dynamiek van organisaties. Binnen het vakgebied van de sociale psychologie is veel onderzoek gedaan naar sociale veiligheid. Veel klokkenluiders hebben te maken met een context van sociale onveiligheid.

Vanuit de literatuur is er een redelijk eenduidig beeld over wat psychologische veiligheid inhoudt. Het wordt gedefinieerd als 'de perceptie over de reactie op het

nemen van interpersoonlijke risico's in de werkomgeving.³⁰ Volgens Edmondson is psychologische veiligheid een gezamenlijk geloof dat het team veilig is om interpersoonlijke risico's te nemen. Mensen durven zich kwetsbaar op te stellen. Het is het gezamenlijke gevoel van fiducia dat het team een lid niet in verlegenheid brengt, afwijst of straft omdat degene zich uitsprekt. Deze fiducia komt voort uit wederzijds respect en vertrouwen tussen de leden van het team, maar het gaat verder dan dat. Het teamklimaat wordt gekarakteriseerd door interpersoonlijk vertrouwen en wederzijds respect, waarin mensen zichzelf kunnen zijn. Dit klimaat wordt opgebouwd door gedeelde ervaringen. Omgekeerd: de intimiderende reacties op en negatieve ervaringen van klokkenluiders, die waargenomen worden door hun collega's, werken een cultuur van psychosociale onveiligheid in de hand.

Een andere wijze van verwoording is dat psychologische veiligheid verwijst naar de mate waarin mensen geloven dat hun collega's en meerderen hen niet zullen straffen of verkeerd zullen begrijpen wanneer zij risico's nemen, zoals zich uitspreken.³¹ Het markeert de mate waarin men gelooft dat anderen hen het voordeel van de twijfel willen geven als je risico's neemt.³²

Psychologische veiligheid gaat dus over het verminderen van interpersoonlijke risico's, de risico's die mensen lopen in het onderlinge contact, op het werk. Deze risico's zijn onlosmakelijk verbonden met onzekerheid en veranderingen.³³ Recent meta-onderzoek heeft in algemene termen aangetoond dat een psychologisch veilige groep medewerkers in staat stelt om zich veilig op het werk te voelen, om te groeien, te leren, bij te dragen en effectief hun werk uit te voeren, in een snel veranderende wereld.³⁴ Het is een onderwerp dat steeds belangrijker wordt. Het hangt samen met de toename van de kenniseconomie en de opkomst van teamwerk. Hackman (2011) geeft aan dat door een gebrek aan psychologische veiligheid teams 'off

the track' kunnen komen.³⁵ Mensen zijn dan niet in staat om hun gezamenlijke expertise in te zetten, en presteren hierdoor suboptimaal.

Construct op teamniveau

Er zijn drie niveaus waarop psychologische veiligheid een rol speelt: het individuele niveau, het groepsniveau en het organisatieniveau. Edmondson & Lei (2014) stellen dat het onderzoek van Edmondson (1999) significante verschillen vaststelde in psychologische veiligheid tussen groepen in dezelfde organisatie. Met dezelfde organisatieculturen kwamen er verschillen in overtuigingen naar voren, overtuigingen met betrekking tot interpersoonlijke risico's. Deze uitkomsten geven aan dat psychologische veiligheid in essentie een fenomeen is dat op groepsniveau naar voren komt, meer nog dan het individuele en het organisatieniveau.

Zeven-itemschaal

De definitie van Edmondson (1999) wordt in de literatuur het meeste aangehaald. Edmondson werkt het uit in een zeven-item schaal. Dit is het meest gebruikte instrument om psychologische veiligheid te meten. In het algemeen laat deze schaal goede psychometrische proporties zien.³⁶

De item-criteria zijn:

1. Fouten worden niet tegen je gebruikt.
2. Teamleden zijn in staat problemen en lastige kwesties bespreekbaar te maken.
3. Teamleden wijzen anderen niet af omdat zij anders zijn.
4. Het is veilig om risico's te nemen in het team.
5. Het is gemakkelijk om hulp te vragen aan andere leden van het team.

Psychologische veiligheid verwijst naar de mate waarin mensen geloven dat hun collega's en meerderen hen niet zullen straffen of verkeerd zullen begrijpen wanneer zij risico's nemen, zoals zich uitspreken

25. Zie Bosdriesz & Schuurmans 2021, p. 565.

26. Zie Kenny, Fotaki & Scrivner 2019; Leanne 2012; en Van Eijbergen & Siebers 2020, p. 24.

27. Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBLIM:2019:10535.

28. KWINK-evaluatie juni 2020, p. 19.

29. Het aantal respondenten in het KWINK-onderzoek is overigens zonder meer anekdotisch: op p. 9 wordt vermeld dat van de 44 aangeschreven (potentiële) melders uiteindelijk slechts 13 personen hebben gereageerd. De onderzoekers vermelden als

reden dat de meeste melders niet wilden meedoen aan het evaluatieonderzoek omdat dit zich richt op evaluatie van de wet en niet van het Huis voor Klokkenluiders.

30. Amy Edmondson, 'Psychological Safety and Learning Behavior in work Teams', *Administrative Science Quarterly* 1999, vol. 44, nr. 2, p. 350-383.

31. J.R. Detert & E.R. Burris, 'Leadership behavior and employee voice: Is the door really open?', *Academy of Management Journal* 2007, 50(4), p. 869-884.

32. Zie ook R.M. Kramer & K.S. Cook, 'Trust and Distrust in Organizations. Dilem-

ma's and Approaches', in: Roderick M. Kramer & Karen S. Cook (eds.), *The Russell Sage Foundation on trust. Trust and distrust in organizations: Dilemma's and approaches*, Russell Sage Foundation, 2004, p. 1-18; en Amy C. Edmondson, 'Psychological Safety, Trust, and Learning in Organizations: A Group-Level Lens', in dezelfde uitgave, p. 239-272.

33. Edgar H. Schein & Warren G. Bennis, *Personal and Organizational Change Through Group Methods: The Laboratory Approach*, New York: John Wiley & Son 1965.

34. Amy C. Edmondson & Zhike Lei, 'Psychological Safety: The History, Renaissance, and Future of an Interpersonal Construct', *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior* 2014, 1 (1), p. 23-43.

35. J.R. Hackman, *Collaborative Intelligence. Using Teams to Solve Hard Problems*, Berrett-Kohler Publishers 2011.

36. Zie Edmondson & Lei 2014 en Amy C. Edmondson, *The Fearless Organization: Creating Psychological Safety in the Workplace for Learning, Innovation and Growth*, Hoboken NJ: John Wiley & Sons 2018.

6. Niemand in het team ondermijnt opzettelijk de inspanningen van de ander.
7. Teamleden gebruiken en waarderen de unieke vaardigheden en talenten van zichzelf en van elkaar.

Deze criteria liggen aan de basis van de meeste latere onderzoeken over psychologische veiligheid. Soms worden enkele criteria uit deze lijst gebruikt; vaak worden ze allemaal gebruikt.

Om succesvol onderzoek naar bejegening en (elementen van) angstculturen uit te voeren is het nodig dat de onderzoekers hier aandacht aan besteden; dat kan alleen door oog te hebben voor de boven- en onderstroom in een organisatie en de sociale veiligheid op groepsniveau. Het uitvragen van feitelijke gebeurtenissen en de individuele percepties daarvan, is niet genoeg om de psychologische veiligheid van de organisatie waarin de klokkenluidersmelding zich afspeelde te onderzoeken. Uit de bejegeningsonderzoeken die het Huis voor Klokkenluiders publiceerde, blijkt dat het Huis tot nu toe spijtig genoeg kiest voor een klassieke onderzoeksprocedure op tegenspraak, met vele conflicten tot gevolg, zoals uit de bijlagen bij deze rapporten blijkt.³⁷

Wij hopen dat de afdeling onderzoek van het Huis in de toekomst veel meer het feitelijke ongelijke speelveld van (grote) organisaties ten opzichte van individuele melders leidend zal maken in haar handelingsrepertoire bij het inrichten van de eigen onderzoeken. Dat heeft niets te maken met (on)partijdigheid of neutraliteit, wel met ongelijkheidscompensatie en het toepassen van elementaire beginselen van behoorlijkheid.

Bescherming door het Huis voor Klokkenluiders?

Dit brengt ons op de derde beschermingspijler van de Wet Huis voor Klokkenluiders van 2016: het Huis voor Klokkenluiders zelf. De totstandkoming van het Huis had een lange voorgeschiedenis. Al in 2008 concludeerde de commissie Bovens in opdracht van de Minister van BZK dat er in Nederland een woud aan meldregelingen is, maar dat geen enkele regeling de klokkenluider goed beschermt, noch onafhankelijk onderzoek mogelijk maakt.³⁸ Lang voordat de Wet Huis voor Klokkenluiders het *Staatsblad* bereikte, was er discussie over de vraag of het onderbrengen van het adviseren van klokkenluiders en het doen van onafhankelijk onderzoek naar misstanden en bejegening van klokkenluiders verenigbaar zijn onder een dak. Het is duidelijk dat het Huis tot op de dag van vandaag worstelt met deze combinatie van activiteiten. *Transparency International* bepleitte in een brief van 2 maart 2020 voor het onderbrengen van onderzoek en advies in twee aparte organisaties.³⁹ De Minister van BZK neemt dat advies niet over.⁴⁰

Dit terwijl zowel uit het KWINK-onderzoek als uit dat van Van Eijbergen & Siebers blijkt dat klokkenluiders nog altijd niet tevreden zijn over het Huis. In beide onderzoeken wordt gemeld dat de respondenten beter te spreken zijn over de afdeling Advies dan over de afdeling Onderzoek, die sinds 2016 slechts vier (bejegeningen) onderzoeken wist af te ronden. Een ervan was het hierboven aangehaalde onderzoek op verzoek van Frits Veerman, de klokkenluider die overleed voordat hij weer naar de

rechter kon gaan (en vermoedelijk nog weer jaren had moeten procederen). Respondenten in het onderzoek van Van Eijbergen & Siebers melden dat het Huis te veel is gericht op de melding zelf en te weinig op de melder en de psychologische en sociale gevolgen van het klokkenluiden.⁴¹

Gebrekkige belangenbehartiging

De invulling die het Huis tot nu toe heeft gegeven aan de adviestaak is dat melders wel ondersteund worden met advies, maar niet met juridische bijstand door gespecialiseerde rechtshulpverleners, terwijl de klokkenluiders dat onder de huidige omstandigheden juist vaak nodig hebben. De adviseurs van het Huis adviseren meestal 'op de achtergrond', zodat de klokkenluider er de facto vaak toch alleen voor blijft staan. De opvatting van het Huis is ook dat advisering van klokkenluiders niet mag 'ontaarden' in belangenbehartiging, omdat dit de onafhankelijke en neutrale positie van de afdeling onderzoek van het Huis in gevaar zou brengen. Het is een opvatting die wordt gevoed door een interpretatie van de wetgeschiedenis, die overigens juist afstand en onafhankelijkheid tussen de beide afdelingen beoogde te bewerkstelligen. Het is niet een opvatting waar klokkenluiders veel mee opschieten. Het is gelukkig wel zo dat het Huis voor Klokkenluiders werkt aan een verbetertraject.⁴² Tegelijkertijd blijkt uit de hierboven aangehaalde brief van 21 december 2020 van de Minister van BZK dat individuele belangenbehartiging ook in de toekomst geen taak voor het Huis wordt. Het ministerie heeft nog niet toegezegd wat het concreet gaat verbeteren aan de individuele belangenbehartiging van klokkenluiders en hoe.

Op dit moment komt de individuele belangenbehartiging er bekaaid af.⁴³ De geestelijk vader van de Wet Huis voor Klokkenluiders, voormalige Kamerlid van de SP Ronald van Raak, verzocht hierover in een Algemene Overleg van 4 maart 2020: '... er mag niet de situatie ontstaan dat klokkenluiders straks weer van het kastje naar de muur worden gestuurd, doordat het Huis voor Klokkenluiders zegt: je moet eigenlijk daar zijn, je moet eigenlijk daar zijn, je moet eigenlijk daar zijn'.⁴⁴ Toch is dat feitelijk wel wat er gebeurt.

Bescherming ... Van wie eigenlijk?

Terwijl de evaluatie in het KWINK-rapport duidelijk maakt dat de Wet Huis voor Klokkenluiders tot nu toe onvoldoende bijdraagt aan de bescherming van klokkenluiders, kiest de Minister van BZK er tot nu toe toch voor om voort te borduren op de weg die sinds 2016 met de Wet huis voor Klokkenluiders is ingeslagen. Het is volgens de brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer van 21 december 2020 'niet mogelijk om harde conclusies te trekken'. De memorie van toelichting van het wetsvoorstel ter implementatie van de EU-Richtlijn leest daardoor als een technocratische vooraankondiging van een nieuwe nationale schandvlek, eentje die eigenlijk niet onderdoet voor die van de Toeslagenaffaire, zeker als we bedenken hoeveel we feitelijk al weten van de lijdensweg die vele klokkenluiders aflegden.⁴⁵ Op geen enkel moment wordt in de toelichting op het wetsvoorstel serieus aandacht besteed aan wat klokkenluiders zelf zeggen belangrijk te vinden in het kader

Onze conclusie is dat klokkenluiders onvoldoende worden beschermd door de huidige focus op het aansturen op langdurige (in- en externe) meldingsprocedures, door het uitvoeren van onderzoeksprocedures op tegenspraak en door vroegtijdige juridisering van de belangenbehartiging

van hun bescherming, hetgeen noch in het kader van de wetsevaluatie noch ter voorbereiding op de implementatie van de EU-Richtlijn is onderzocht. Over dit niet aansluiten op de behoeften en noden van klokkenluiders zei de inmiddels demissionaire Minister van BZK dat dit komt omdat klokkenluiders 'de verkeerde verwachtingen hebben'.⁴⁶ Om die reden overweegt de minister, overigens conform de wens van het Huis zelf, de naamgeving van het Huis voor Klokkenluiders te veranderen.⁴⁷

Gebrek aan medemenselijkheid

Opvallend is dat er geen aandacht is voor toegankelijkheid, informaliteit, snelheid en manieren om het klokkenluiden kostenbesparend en menselijk(er) te benaderen.

Onze conclusie is dat klokkenluiders onvoldoende worden beschermd door de huidige focus op het aansturen op langdurige (in- en externe) meldingsprocedures, door het uitvoeren van onderzoeksprocedures op tegenspraak en door vroegtijdige juridisering van de belangenbehartiging.

De wetgever gaat er onzes inziens ten onrechte blindelings van uit dat het benadelingsverbod alleen gehandhaafd wordt door de rechter en dat dit een goed idee is. Het is belangrijk dat dit dan in de praktijk betekent dat de klokkenluider stevast een hoge graad van conflictescalatie bereikt met zijn werkgever c.q. de organisatie waarover de melding gaat, alvorens een beroep te kunnen doen op het benadelingsverbod. Alle aandacht zou er in de eerste fase van een melding juist op gericht moeten zijn om die escalatie en benadeling te voorkomen.

Dit moet dus radicaal anders en dat kan. Gelukkig biedt de wetgever hiervoor blijkens de hierboven aangehaalde brief van 21 december 2020 toch een opening. Er is een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden om de ondersteuning van klokkenluiders uit te breiden en daarmee meer te doen dan wat de implementatie van de EU-Richtlijn strikt genomen voorschrijft (artikel 20 EU-

Richtlijn). Daarbij wordt gedacht aan uitbreiding van de mogelijkheden voor rechtsbijstand en mediation, een schadefonds en aan het toegankelijk maken van psychosociale hulp voor klokkenluiders.

Solidariteitsfonds Klokkenluiders

Dat het Ministerie van BZK nu ten langen leste overweegt alsnog het solidariteitsfonds op te richten dat tijdens de Kamerbehandeling van de Wet Huis voor Klokkenluiders uit de voorstellen werd geschrapt is goed nieuws. Naast ondersteuning bij de opvang van de psychosociale problemen van klokkenluiders, die inderdaad node wordt gemist, zou dit solidariteitsfonds ingericht moeten worden om snel een tegemoetkoming te bieden als sprake is van benadeling. Een fonds à la het Schadefonds Geweldsmisdrijven zou niet alleen snel tot uitkeringen kunnen overgaan, maar ook – zoals hierboven beschreven – richting kunnen geven aan versoepeling van de bewijslast door het opstellen van beleidsregels die invulling geven aan de omkering van de bewijslast. Daarbij zou het fonds in voorkomende gevallen het verhalen van de schade van de klokkenluider op de werkgever/organisatie waarover is gemeld kunnen overnemen. Dat zou pas echt het wegnemen van de zware last van de schouders van de klokkenluider zijn.

Eerste Hulp Bij Klokkenluiden (EHBK): meldingsmediation

Een dergelijk solidariteitsfonds moet worden geflankeerd door het in het leven roepen van een organisatie die de klokkenluiders *en de organisatie waarover de melding gaat* snel en adequate *eerste hulp* kan bieden.

Cruciaal is dat in die eerste fase *direct* de toegang tot mediation aanwezig is, voor alle betrokkenen, zodat alle interventies gericht kunnen zijn op conflictantering, op het voorkomen dat de misstand voortduurt en voorkomen van benadeling van de individuele melder. Op die manier

37. Downloadbaar via de website van het Huis voor Klokkenluiders: www.huisvoor-klokkenluiders.nl.

38. M. Bovens, e.a., *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector*, Universiteit Utrecht, 2008.

39. Bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 33258, nr. 48.

40. Brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer van 21 december 2021, 'Reactie evaluatie Wet Huis voor Klokken-

luiders', *Kamerstukken II 2020/21*, 33258 nr. 51.

41. Van Eijbergen & Siebers 2020, p. 19.

42. Zie het jaarverslag 2020 van het Huis voor Klokkenluiders, gepubliceerd op 15 maart 2021 en downloadbaar via de website van het Huis.

43. Op de gebrekkige toegang tot (gefinancierde) rechtsbijstand, die voor de meeste klokkenluiders met een modaal inkomen niet beter is dan voor andere rechtszoekenden, gaan we in deze bijdrage niet nader in.

Verbetering is natuurlijk voor de toegang van klokkenluiders tot de rechter van groot belang.

44. *Kamerstukken II 2019/20*, 33258, nr. 45, p.3.

45. Zie Alex Brenninkmeijer, 'De grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschon- den' als 'verschrikkelijk ongeluk'. Over de noodzaak van behoorlijk bestuur', *NJB* 2021/2, afl. 1, p. 6-13; Roel Bekker, *Dat*

had niet zo gemoeten!, Boom bestuurskunde, 2020.

46. Zie de brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer van 21 december 2021, 'Reactie evaluatie Wet Huis voor Klokkenluiders', *Kamerstukken II 2020/21*, 33258 nr. 51.

47. Idem, punt 2i.

kan een hele hoop schade en narigheid voor beide partijen worden voorkomen en is het op te richten solidariteitsfonds voor klokkenluiders echt een vangnet (en niet een eerste impuls, zoals Bouman in zijn blog lijkt te betogen).⁴⁸

Onze ervaringen met vroegtijdige meldingsmediations zijn goed. Het vergt van de mediators dat zij niet weggijken van het maatschappelijk belang en de moraliteit van de misstand waar het om gaat. De mediator in klokkenluiderszaken brengt eigen agendapunten mee naar de mediationtafel: namelijk zowel het voorkomen van benadeling (ook de mediator moet aan ongelijkheidscompensatie doen) en het dienen van het publieke belang van voorkomen van het voortduren van misstanden.⁴⁹

Wij pleiten ervoor om deze verwijzing naar mediation ter bescherming van de klokkenluiders semi-verplicht te maken met een omgekeerde bewijslast: leg maar uit waarom het niet zou kunnen werken.

In het buitenland werd al veel eerder gesignaleerd dat mediation-reglementen (zoals die van de Mediatorsfederatie Nederland (MfN)) doorgaans te zeer zijn gericht op een faciliterende vorm van mediation, terwijl in klokkenluiderszaken veeleer een assertief en directief mediationproces passend is.⁵⁰ Dit betekent dat mediators in klokkenluiderszaken hun mediation-overeenkomsten daarop moeten afstemmen, omdat voorafgaand aan de mediation duidelijk moet zijn dat de partijen de morele verplichting hebben om de misstand te adresseren. Gelet op de lading die de mediation mede daardoor krijgt, is het aan te beve-

len dat de meldingsmediation altijd door een tweetal mediators wordt begeleid.

Terwijl de vertrouwelijkheid van de besprekingen een groot goed is tijdens mediations, is de vertrouwelijkheid van het eindresultaat van een klokkenluidersmediation (de vaststellings- of eindovereenkomst) bij voorkeur niet vertrouwelijk. Mediators in Nederland werken nu ten onrechte nog vaak mee aan een minnelijke schikking, waarmee de klokkenluider vertrekt in ruil voor een som (zwijg) geld.⁵¹ Dergelijke zwijgcontracten zijn niet meer van deze tijd. Zulke vormen van geheimhouding leiden ertoe dat een klokkenluider het doen van een beroep op het benadelingverbod verspeelt en dat de misstand niet zelden blijft bestaan met alle maatschappelijke schade van dien.

Klokkenluiderszaken en de maatschappelijke impact van hun meldingen rechtvaardigen deze speciale behandeling, net zoals die in het leven is geroepen voor slachtoffers van geweldsmisdrijven. Wij zijn ervan overtuigd dat klokkenluiders en hun wederpartijen, als zij goed worden voorgelicht en begeleid, er de voorkeur aan geven de melding in mediation op te lossen, in plaats van via slepende onderzoeksprocedures en slopende juridische gevechten.

De maatschappij is solidair met slachtoffers van geweldsmisdrijven. Het zou onbegrijpelijk zijn dat 'het systeem' bij klokkenluiden blijft toestaan dat we met zijn allen steeds opnieuw getuige zijn van 'een verschrikkelijk ongeluk' in *slow motion*, van procedurele victimisatie en her-victimisatie van klokkenluiders, zonder dat adequaat wordt ingegrepen en misstanden onnodig lang voortbestaan. •

Wij pleiten ervoor om deze verwijzing naar mediation ter bescherming van de klokkenluiders semi-verplicht te maken met een omgekeerde bewijslast: leg maar uit waarom het niet zou kunnen werken

⁴⁸. Zie voetnoot 6.

⁴⁹. Henneke Brink en Janny Dierx, 'Alex Brenninkmeijer: "We moeten af van de taal van de strongmen"', *Tijdschrift Conflicttherapie* 2020, 3, p. 65 en Alex Brenninkmeijer, 'Moreel leiderschap van de mediator', *Tijdschrift Conflicttherapie* 2021, 1.

⁵⁰. Zie David B. Lewis, 'Resolving Whistleblowing disputes in the public interest: is

tribunal adjudication the best that can be offered?', *Industrial Law Journal* 42 (1) 2013, p. 23, download <https://eprints.mdx.ac.uk/11957/1/DBLewisWhistleblowing.pdf> en Jent Bijlsma & Janny Dierx, in: *Handboek Mediation*, Den Haag: Sdu 2017, par. 18.9, p. 599-612.

⁵¹. Peter van der Meij, 'Spreek is zilver, zwijgen is fout', *Tijdschrift Conflicttherapie* 2019, 6, p. 37-38.



GESPREKSNOTITIE VAN HET HUIS VOOR KLOKKENLUIDERS

Ten behoeve van het rondetafelgesprek Wijziging van de Wet Huis voor Klokkenluiders op 6 oktober 2022 met de Vaste commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer.

Inleiding

Het is belangrijk dat er wetgeving is die de positie van melders van misstanden en het meldklimaat in Nederland versterkt. Die wetgeving moet helder en uitvoerbaar zijn en moet kunnen worden gehandhaafd.

Complex

Er is voor gekozen om de implementatie van de Richtlijn inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (hierna: EU-richtlijn) in te vlechten in de bestaande wet. De huidige, door compromissen toch al onvolkomen en complexe Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: WHvk) wordt gewijzigd in de nog minder toegankelijke Wet bescherming klokkenluiders (hierna: Wbk). Weliswaar zijn met de twee nota's van wijziging de leesbaarheid en uitvoerbaarheid van de Wbk enigszins verbeterd, maar het zal voor melders, werkgevers en bevoegde autoriteiten zoeken zijn waar hun rechten, verplichtingen en bevoegdheden te vinden zijn en hoe zij die moeten interpreteren.

Dat er voor is gekozen om in de Wbk niet de evaluatie van de WHvk mee te nemen, maakt dat de nu voorliggende wet het beeld oproept van een *patchwork* waarin en waaraan – in dit geval - nog stukken tekst zijn toegevoegd. Het Huis kijkt uit naar het wetstraject waarin de opbrengsten van de evaluatie van de wet worden meegenomen, zodat het alsnog komt tot het door de minister in 2019 aangekondigde alomvattende wetsvoorstel.

Positief

Het Huis wil graag benadrukken dat met deze implementatie van de EU-richtlijn de Wbk een stap in de goede richting is. Daarbij is te denken aan uitbreiding van de groep beschermden, meer verplichtingen voor werkgevers, omkering van de bewijslast, het verbod op zwijgbedingen en opname in de wet van de preventietaak van het Huis.

Wat ontbreekt

Het Huis staat in deze notitie over de wijze waarop de EU-richtlijn wordt geïmplementeerd, bij twee onderwerpen stil: handhaving van de aanstaande wet en de ondersteuning van melders, het 'fonds'. Dit zijn volgens het Huis wezenlijke onderwerpen waarin nog niet is voorzien.

Handhaving van de wet

Het Huis is bij uitstek uitvoerder van de WHvk en straks van de Wbk. Deze wet moet bijdragen aan de bescherming van personen die (namens en voor de samenleving) misstanden melden. Er zijn effectieve instrumenten nodig om de doelstellingen van de wet en de verplichtingen uit de wet te kunnen bevorderen en, zo nodig, af te dwingen. Die doelstellingen en die verplichtingen zijn immers belangrijk – zó belangrijk, dat ze in een wet worden vastgelegd - en kunnen niet vrijblijvend zijn.

Handhaving is het sluitstuk van de uitvoering van een wet, maar namens de samenleving afdwingbare verplichtingen en (bestuursrechtelijke) handhavingsinstrumenten ontbreken geheel in het huidige wetsvoorstel. Zo vindt het Huis het noodzakelijk dat de verplichting voor werkgevers om een (behoorlijke) interne meldregeling te hebben, uiteindelijk kan worden gehandhaafd en dat nakoming van aanbevelingen van de afdeling Onderzoek, als sluitstuk van een onderzoek, in het *uiterste* geval kan worden afgedwongen. Net zoals dat – *ultimum remedium* – het mogelijk moet zijn door het Huis geconstateerde schending van het benadelingsverbod te kunnen sanctioneren.

In de voorliggende Wbk geeft Nederland geen uitvoering aan de verplichting uit art. 23 van de EU-richtlijn om te zorgen voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties. Hiermee kenmerkt, net als de WHvk, ook de gewijzigde wet zich door een grote mate van vrijblijvendheid en wordt aldus het Huis, als uitvoerder van de wet, met de handen gebonden op pad gestuurd.

Ondersteuning

Wanneer een melder bij het Huis aanklopt voor advies in het kader van een vermoede misstand zijn belangrijke taken van het Huis informeren, voorlichten en adviseren van de melder over zijn positie, mogelijkheden en rechten, maar ook het gericht doorverwijzen naar niet zelden dringend nodige verregaande juridische of psychosociale bijstand. Het Huis gaat ver in zijn advisering en niemand mag tevergeefs een beroep op het Huis doen, maar het doet niet aan belangenbehartiging, noch aan (langdurige c.q. vergaande) juridische of (professionele) psychosociale bijstand.

Door de start van een pilot psychosociale ondersteuning bij Slachtofferhulp Nederland is met deze vorm van bijstand ten dele, maar proefsgewijs, een begin gemaakt. Het Huis heeft in zijn budget overigens enige ruimte kunnen maken ten behoeve van psychosociale bijstand wanneer er meer nodig is dan de eerstelijns dienstverlening die Slachtofferhulp Nederland kan bieden. Met de Raad voor Rechtsbijstand vinden inmiddels (door het ministerie) gesprekken plaats die moeten leiden tot een pilot voor doorverwijzing naar gefinancierde juridische ondersteuning.

Nu het pilots betreffen, zal pas na verloop van tijd blijken of deze verschillende oplossingen, in bestaande structuren, uitkomst bieden voor de daadwerkelijke bescherming en ondersteuning van melders, personen die de melder bijstaan en andere betrokken derden. De pilots zijn echter uit hun aard beperkt in omvang en scope en gaan bovendien uit van inbedding van ondersteuning in bestaande voorzieningen.

De juridische en psychosociale nood van melders kan hoog oplopen en behoeft in veel situaties dringend en snel een antwoord. Daar niet in kunnen voorzien of naar kunnen verwijzen, beperkt bovendien de effectiviteit van het werk van het Huis zeer. Melders van misstanden zijn veel beter geholpen als er snel één onafhankelijke, duidelijke en toegesneden voorziening komt. Een 'fonds' waaruit voor juridische bijstand tot psychosociale steun in financiële hulp kan worden voorzien. Het is dan ook naar de opvatting van het Huis te betreuren dat het bepaalde in artikel 20 ('Ondersteuningsmaatregelen') van de EU-richtlijn onvoldoende zijn weerslag heeft gevonden in het ontwerp-wetsvoorstel.

Maatschappelijk belang en anoniem melden

Tot slot maakt het Huis graag nog enkele opmerkingen over twee onderwerpen die in het wetstraject nadrukkelijk aan de orde zijn gekomen: het criterium 'maatschappelijk belang' in de definitie van misstand en anoniem melden.

Het criterium 'maatschappelijk belang' geeft enerzijds weer wanneer een melder op bescherming uit de wet kan rekenen en is anderzijds de legitimatie voor het optreden van het Huis, als onafhankelijke overheidsinstelling met een maatschappelijke opgave.

Het Huis helpt zonder enige terughoudendheid iedereen die zich tot hem wendt, en zeker zij die een beroep doen op bescherming uit de wet. Wil het Huis evenwel onderzoek doen dan heeft het een legitimatie nodig om zijn bevoegdheden in te zetten. Het criterium 'maatschappelijk belang' is daarbij voor het Huis niet in beton gegoten. Het Huis beweegt mee met maatschappelijke opvattingen en ervaart en hanteert het criterium dan ook niet als een bezwaarlijke dan wel belemmerende drempel. De wetgever zou er zeer wel toe kunnen beslissen om het criterium voor het overige te laten vervallen. Waarbij meldingen die zien op een louter individueel conflict wel buiten de reikwijdte van de wettelijke bescherming vallen.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een melder via een advocaat of vertrouwenspersoon een melding en/of een verzoek tot onderzoek kan doen bij het Huis. Het Huis zal dergelijke meldingen altijd oppakken. Hetzij door eventueel door te verwijzen naar de in de eerste plaats bevoegde instantie, dan wel door zelf de mogelijkheid tot onderzoek te bezien.

Wel is het zo dat onbekendheid met de identiteit van de melder gevolgen kan hebben voor de onderzoekbaarheid van een melding en dat een 'bejegeningsonderzoek', naar de vraag of iemand als gevolg van een melding is benadeeld, in zo'n geval eigenlijk niet denkbaar is. Maar een principiële belemmering ziet het Huis niet, zodat het 'anoniem melden' al dan niet door tussenkomst van een vertrouwde derde, toejuicht als een waardevolle toevoeging.

Den Haag, 30 september 2022

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: commentaar op tweede nota van wijziging ter implementatie van EU-klokkenluidersrichtlijn (35 851)

Geachte leden van de Commissie voor Binnenlandse Zaken,

Transparency International Nederland (TI-NL) informeert u hierbij over de hoofdpunten van ons commentaar op de tweede nota van wijziging van 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). Wij zullen ons commentaar toelichten tijdens het rondetafelgesprek van de Commissie voor Binnenlandse Zaken op 6 oktober 2022. In de bijlage treft u [onze brief](#) aan van 18 juli 2022 met de uitgebreide versie van het commentaar op en de aanbevelingen voor het Wetsvoorstel.

1. Wetsvoorstel voldoet op tenminste twee punten niet aan de Richtlijn

Door de minister wordt er steeds weer gewezen op de inbreukprocedure en dreigende boete vanuit de Europese Commissie. In dat kader is relevant dat het huidige Wetsvoorstel op tenminste twee punten niet aan de Richtlijn voldoet, hetgeen ook weer tot inbreukprocedures en boetes kan leiden.

a. Sanctiebevoegdheid autoriteiten: een werkgever kan onder het huidige wetsvoorstel niet strafrechtelijk worden vervolgd voor benadeling van een melder terwijl de melder wel vervolgd kan worden door de werkgever wegens schending van de geheimhoudingsplicht of wegens smaad of laster bij het verspreiden van onjuiste informatie. TI-NL onderstreept het belang van afschrikwekkende sancties aan degenen die klokkenluiders benadelen en aan diegenen die in strijd met de wet geen of een onvolledige interne meldprocedure hebben ingesteld. Als er geen afschrikwekkende sancties zijn, heeft de wet immers geen zin. De EU-klokkenluidersrichtlijn bepaalt in art. 23 dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat doeltreffende sancties van toepassing zijn. Zonder sancties voldoet Nederland niet aan de Richtlijn.

Aanbeveling:

Geef bevoegde autoriteiten een sanctiebevoegdheid met afschrikwekkende sancties voor het niet-naleven van de wet en specifiek voor degenen die represailles nemen tegen melders. De gelden die worden geïnd met de ingestelde sanctionering kunnen eventueel worden geïnvesteerd in een onafhankelijk financieel fonds om klokkenluiders juridisch en psychosociale ondersteuning te bieden door deskundige partijen; zie ook hierna.

b. Ondersteuningsfonds: 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 niet juist omgezet in de Nederlandse wet.

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. Volgens TI-NL dragen de voorgestelde pilots niet bij aan het bovenstaande en wordt niet voldaan aan de eisen uit de EU-klokkenluidersrichtlijn. Door de pilots worden niet alle potentiële melders gedekt, alleen een kleine groep uit de overheid. Bovendien is TI-NL er niet van overtuigd dat de organisaties die de minister bij de pilots wil betrekken om ondersteuning te verlenen, ervaring met klokkenluiders en het meldproces hebben.

Aanbeveling

TI-NL is voorstander van de oprichting van een fonds dat klokkenluiders voorziet van hulp en steun. 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 beperkte voorwaarden. Belangrijk voor elke vorm van ondersteuning van klokkenluiders is dat deze onafhankelijk en deskundig is, zodat de klokkenluider erop kan vertrouwen dat degenen tot wie hij zich wendt onafhankelijk en professioneel in het belang van de melder handelt.

2. Nederland verwatert definitie misstand met eis “Maatschappelijk belang”

In het gewijzigde voorstel wordt een nieuwe, integrale definitie van een misstand voorgesteld, waarbij een schending van het EU-recht nu ook onder de definitie van een misstand valt. Deze, ook door de Raad van State geëiste, wijziging juichen wij toe. Daarnaast vallen ook schendingen van (niet-EU) wetgeving en schendingen van de interne regels van een werkgever nu onder de definitie van een misstand. Hierbij moet wel nog steeds sprake zijn van een schending waarbij het “maatschappelijk belang” in het geding is. Er is echter geen definitie om te bepalen wanneer dit het geval is.

Daardoor bestaat het reële gevaar dat gevallen van bijvoorbeeld corruptie of seksuele intimidatie, die plaatsvinden binnen een organisatie, beschouwd worden als interne (arbeids-)conflicten. Hierbij is er tevens een risico op rechtsongelijkheid: een melding over een fabrieksdirecteur die zijn collega/minnares bevoordeelt zou immers geen maatschappelijk belang raken, terwijl dat voor een lid van de rechterlijke macht of politie wél zo zou zijn.

Tenslotte draagt het handhaven van de vereiste van het “maatschappelijk belang” niet bij aan het creëren van een veilige meldcultuur. Bij 90% van de meldingen is zeker in eerste instantie het maatschappelijk belang niet direct duidelijk. Dat betekent dat melders in deze gevallen niet beschermd zijn en mogelijk af zullen zien van de melding.

Aanbeveling

Schrap de vereiste van “een maatschappelijk belang” uit de definitie van een misstand. Als sprake is van een vermoeden van een misstand, is daarmee het maatschappelijk belang een gegeven en per definitie in het geding. 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.

3. Waarom niet best in class? Ga ondermijning tegen door bescherming familie en optie anoniem melden.

Indien de twee ontbrekende elementen gecorrigeerd worden (punt 1) en de definitie helder wordt (punt 2), voldoet Nederland net aan de minimeisen van de Richtlijn. Als het doel echter is om echt klokkenluiders te beschermen, is geen enkele reden waarom Nederland niet zou proberen *best practices* uit heel Europa in wetgeving om te zetten. Zo worden in bepaalde landen bijvoorbeeld familieleden en getuigen van de melder van een misstand beschermd. Het moet ook mogelijk zijn om een anonieme melding te maken. Zeker nu Nederland steeds meer in de greep raakt van georganiseerde misdaad, moeten we niet onderschatten hoe eng en gevaarlijk het is om corrupte praktijken te melden. Denk bijvoorbeeld aan een pakketbezorger die door lokale criminelen wordt afgeperst of gedwongen om drugskoerier te zijn. Zonder een anoniem meldt kanaal of een garantie van bescherming van familieleden is de kans klein dat deze informatie ooit bij het Openbaar Ministerie komt.

4. Vertraging niet belonen

Op 26 november 2019 werd de EU-Klokkenluidersrichtlijn (hierna: de Richtlijn) gepubliceerd in het EU Publicatieblad. Pas 18 maanden later, op 1 juni 2021, zond de minister van BZK het Wetsvoorstel naar het Parlement. Dit terwijl artikel 26 van de Richtlijn bepaalt dat de lidstaten uiterlijk op 17 december 2021 aan de Richtlijn moeten voldoen. Dit zou geen probleem zijn geweest, ware het niet dat de kwaliteit van het Wetsvoorstel, ook volgens de Raad van State, ruim onvoldoende was. Het Wetsvoorstel was te complex, implementeerde de Richtlijn onvolledig of onjuist en hield geen rekening met de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders (Wet Hvk). Daarom adviseerden de deelnemers van het rondetafelgesprek op 30 september 2021 unaniem het Wetsvoorstel in te trekken en met een nieuw voorstel te komen. In weerwil van die kritiek en adviezen werd 2,5 maand later, op 15 december 2021 – twee dagen voordat de Richtlijn moest zijn geïmplementeerd -, een eerste nota van wijziging ingediend die nog steeds niet aan de bezwaren en zorgen van TI-NL en andere organisaties tegemoetkwam. Wederom volgde een storm van kritiek.

Na overleg met uw Commissie volgde op 29 juni 2022 – een paar weken later dan met uw Commissie was afgesproken - een tweede nota van wijziging. Hoewel met die tweede nota het Wetsvoorstel in zekere mate wordt verbeterd, worden daarmee nog lang niet alle bezwaren van de Tweede Kamer weggenomen.

Tot onze verbazing worden inmiddels een inbreukprocedure en een mogelijke boete vanuit de Europese Commissie als argument gebruikt om het huidige voorstel zonder verdere hoognodige aanpassingen door het Parlement te jagen. Het is niet acceptabel het Parlement zodanig onder druk te zetten, aangezien de inbreukprocedure vrijwel uitsluitend te wijten is aan het gebrek aan daadkracht van het ministerie de afgelopen 20 maanden.

Aanbeveling:

De Kamer kan het beste vasthouden aan kwaliteit boven snelheid en daarmee het signaal afgeven melders van misstanden echte bescherming te willen bieden. Bovendien zal een slechte omzetting ook tot een inbreukprocedure en mogelijke boetes leiden.

Gespreksnotitie FNV ten behoeve van het rondetafelgesprek op 6 oktober 2022

In deze gespreksnotitie beperk ik mij tot enkele onderdelen, die mijns inziens beslissend zijn voor de vraag of het wetsvoorstel de bescherming van klokkenluiders verbetert.

‘Misstand’ en ‘maatschappelijk belang’?

De beschermende bepalingen in het voorstel voor een Wet bescherming klokkenluiders zijn uitsluitend van toepassing op het melden van een misstand. Daarom is voor klokkenluiders essentieel dat duidelijk is wat onder een misstand wordt verstaan.

De minister merkt op dat de presumptie van de richtlijn is dat een inbreuk op het Unierecht per definitie een maatschappelijke impact heeft. Dat zet zij af tegen een misstand naar nationaal recht, waarbij *als bijkomend vereiste* het maatschappelijk belang in het geding moet zijn. Dat betekent dat sprake kan zijn van een gevaar voor de volksgezondheid, voor de veiligheid van personen en voor de aantasting van het milieu, maar toch niet van een misstand omdat niet aan het vereiste van het maatschappelijk belang is voldaan. Aangezien het begrip ‘maatschappelijk belang’ niet is gedefinieerd, is voor iedereen volstrekt onduidelijk wanneer sprake is van een misstand.

Het voorstel van de minister om duidelijker toe te lichten welke criteria een rol spelen bij het bepalen of het maatschappelijk belang in het geding is, beperkt de rechtsonzekerheid minimaal. Verkieslijker is het om het begrip misstand te formuleren zonder bijkomend vereiste van maatschappelijk belang. De meest simpele oplossing is om de zinsnede ‘waarbij het maatschappelijk belang in het geding is’ in de definitie te schrappen. Een gevaar voor de volksgezondheid, voor de veiligheid van personen en voor de aantasting van het milieu heeft immers per definitie een maatschappelijke impact. Dat geldt ook voor een (gevaar voor) schending van een wettelijk voorschrift. Als sprake is van een misstand conform de definitie, dan is daarmee het maatschappelijk belang een gegeven en per definitie in het geding. Ondanks de wettelijke bescherming blijft het melden van misstanden een uiterst riskante aangelegenheid, waardoor de kans dat lichtvaardig melding gedaan wordt van schending van een wettelijk voorschrift waarbij niet of nauwelijks een maatschappelijk belang in het geding is vooral een theoretische is, zoals het voorbeeld van de minister van het overschrijden van de maximale snelheid tijdens een dienstreis met één kilometer per uur. Daarvoor wil je echt niet het risico lopen om je baan kwijt te raken.

Schending van interne regels waarbij een maatschappelijk belang in het geding is

In de tweede nota van wijziging stelt de minister een uitbreiding van de definitie van ‘misstand’ voor, zodat duidelijk is dat een schending van interne regels waarbij een maatschappelijk belang in het geding is eveneens onder de definitie van misstand valt. Echter, in het voorstel van de minister gaat het slechts om interne regels *die een wettelijke basis hebben*. Juist bij regels waarbij een maatschappelijk belang in het geding is zou het ook moeten gaan om convenanten, verklaringen e.d. waarin ondernemingen verklaren zich te houden aan zaken als de OESO-richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen of het Fairtrade Keurmerk.¹ Als ondernemingen zich niet houden aan de afspraken en regels die horen bij een keurmerk of gedragscode, dan behoort een werknemer dat ook te kunnen melden. Indien – zoals hierboven voorgesteld – het bijkomend vereiste van maatschappelijk belang uit de definitie van misstand wordt geschrapt, is het wel van belang dat bij ‘interne regels van een werkgever’ wordt aangegeven dat het gaat om regels waarbij de belangen van personen buiten diens onderneming in het geding zijn.²

Verbod op zwijgbedingen

De minister is bereid om de bepaling over het verbod op zwijgbedingen in art. 17h aan te passen

¹ Zie hierover ook: <https://www.acm.nl/nl/keurmerken> en [Nederlands onderzoek naar groene marketing brengt H&M op de knieën \(volkskrant.nl\)](https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/nederlands-onderzoek-naar-groene-marketing-brengt-h&m-op-de-knieen-volkskrant.nl).

² Doorgaans vallen die regels onder het toezicht van een autoriteit.

overeenkomstig de door de Stichting van de Arbeid (hierna: de Stichting) en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (hierna: de ROP) in hun brief van 2 september 2021 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-983249.pdf>) geuite wens. Door het tweede lid van art. 17h wordt het effect van de wijziging van het eerste lid echter grotendeels weer teniet gedaan. Volgens de minister is de uitzondering van het tweede lid, onderdeel a, van art. 17h³ nodig om te waarborgen dat geen afbreuk wordt gedaan aan wettelijke voorschriften, waaronder wettelijke geheimhoudingsverplichtingen. Ook zonder deze bepaling is echter al duidelijk dat het bepaalde in het eerste lid daaraan geen afbreuk doet. Voor wat betreft het tweede lid, onderdeel b, van art. 17h merkt de minister op dat dit niet kan worden geschrapt omdat dan met terugwerkende kracht zou worden ingegrepen in alle reeds bestaande contractuele relaties. Daarmee lijkt de minister eraan voorbij te gaan dat het gros van de werknemers al gebonden is aan een verbod om aan derden mededeling te doen over gegevens betreffende of verband houdende met bedrijfsaangelegenheden. Voor organisaties die nog niet een dergelijk algemeen geheimhoudingsbeding kennen is het expliciet uitsluiten van terugwerkende kracht haast een uitnodiging om nog snel voor de inwerkingtreding van de wet werknemers aan een dergelijk beding te binden. Een reden voor het toekennen van terugwerkende kracht kan zijn de noodzaak tot het plotseling laten gelden van een nieuwe regeling om te voorkomen dat burgers maatregelen treffen waardoor de regeling haar beoogde effect ontbeert of zelfs een tegenovergesteld effect sorteert.⁴

Het verbod op zwijgbedingen geldt uitsluitend voor het melden of openbaar maken van een misstand. Voor de FNV is seksuele intimidatie zo'n misstand. Het betreft immers schending van meerdere wettelijke voorschriften (in AWGB en Arbeidsomstandighedenwet) en levert een gevaar op voor de veiligheid van personen. Seksuele intimidatie wordt door de overheid zelf echter wel gezien als integriteitsschending, die uitsluitend de betreffende organisatie aangaat en onderscheiden moet worden van een misstand.⁵ Omdat de FNV zwijgbedingen in het kader van seksuele intimidatie onaanvaardbaar vindt, acht zij het van groot belang dat de minister uitspreekt dat bij seksuele intimidatie sprake is van een misstand.

Overige

Voor de onderwerpen 'voorafgaande toestemming van klokkenluiders voor de doorzending van informatie', 'klokkenluidersfonds', 'bescherming van familieleden tegen benadeling', 'afschrikwekkende sancties', 'anonieme meldingen' en 'veilig werk- en meldklimaat' verwijs ik naar de brief van de Stichting en de ROP.

Rik van Steenberghe

28 september 2022

³ Zwijgbedingen die zien op andere te beschermen belangen dan de melding van een misstand.

⁴ Zie aanwijzing voor de regelgeving 5.62 (<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/aanwijzingen-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-5-bijzondere-bestanddelen-van-regelingen/ss-514-overgangsrecht/aanwijzing-562-terugwerkende-kracht>).

⁵ Zie <https://www.meldpuntintegriteitjenv.nl/hoe-werkt-het> en <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/vraag-en-antwoord/waar-kan-ik-ongewenst-gedrag-of-een-integriteitsschending-door-een-medewerker-van-de-overheid-melden>. Daarentegen ziet de onderwijsinspectie seksuele intimidatie wel als een misstand: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/klokkenluidersregeling>.



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Stafnotitie Opgvolging wetenschapstoets Wijzigingswet Klokkenluiders

Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

aan Leden en plv. leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken
 datum 23 november 2022
 onderwerp Opgvolging wetenschapstoets in derde nota van wijziging van wijziging inzake Wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders
 te betrekken bij Plenaire behandeling van de Wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937.

5.1.2.e

5.1.2.e

T 5.1.2.e

E 5.1.2.e @tweedekamer.nl

1. Inleiding

Tijdens de procedurevergadering van 10 november 2022 heeft uw commissie gevraagd om een stafnotitie waarin op een rij wordt gezet in hoeverre met de derde nota van wijziging inzake de Wijziging van de Wet Huis voor Klokkenluiders opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen uit [de wetenschapstoets](#). In deze toets beoordeelden twee wetenschappers (prof. dr. K. Boonstra en prof. dr. M. Hertogh) de *tweede* nota van wijziging inzake de Wijziging van de Wet Huis voor Klokkenluiders op doelmatigheid en doeltreffendheid. Hierover vond op 6 oktober jl. een [rondetafelgesprek](#) plaats. In deze stafnotitie wordt aan het verzoek van de commissie gevolg gegeven. In paragraaf 2 wordt eerst ingegaan op de wijzigingen uit de derde nota van wijziging. In paragraaf 3 worden vervolgens de aanbevelingen uit de wetenschapstoets geschetst. De aanbevelingen worden onderverdeeld in de volgende drie categorieën: i) nog niet (met concrete maatregelen) opgevolgd; ii) niet op ingegaan; iii) (deels) opgevolgd. Over deze indeling is overleg geweest met de wetenschappers die de wetenschapstoets hebben uitgevoerd. In paragraaf 4 wordt afgesloten met een conclusie.

Kernpunten

De aanbevelingen uit de wetenschapstoets die **nog niet** (met concrete maatregelen) worden opgevolgd betreffen:

- de wettelijke invoering van stafrechtelijke en/of bestuurlijke sancties (Aanbeveling 3);
- de benoeming van een publieke instantie (zoals de Arbeidsinspectie) als toezichthouder (Aanbeveling 4);
- het wettelijk instellen van een klokkenluidersfonds (Aanbeveling 7);
- het meetbaar maken van doelen en het beter onderbouwen van doeltreffendheid (Aanbeveling 8);
- de integratie van de verschillende wetgevingstrajecten (Aanbeveling 12);
- de benoeming van een onafhankelijk adviseur of commissie die de effectiviteit van de voorliggende wet monitort (Aanbeveling 13).

2. Derde nota van wijziging

Op 31 oktober 2022 stuurde de minister van Binnenlandse Zaken twee documenten inzake de Wijziging van de Wet Huis voor Klokkenluiders naar de Kamer:

1. Een [derde nota van wijziging](#);
2. De [nota naar aanleiding van het nader verslag](#) (hierna: Nota nader verslag).

Deze documenten werden vergezeld van een [geconsolideerde versie](#) van de gewijzigde wetstekst en [een beslisnota](#).

De minister geeft aan dat de wijzigingen in de derde nota van wijziging worden voorgesteld (mede) naar aanleiding van [de Voorlichting](#) van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) en de inbreng van de Tweede Kamer over de *tweede* nota van wijziging. De wetenschapstoets wordt in de derde nota van wijziging niet genoemd. Wel wordt deze – als reactie op vragen uit de schriftelijke inbreng – aangehaald in de Nota nader verslag.

Het ministerie van BZK heeft – voordat de derde nota van wijziging naar de Kamer werd gestuurd – gevraagd of haar ambtenaren in gesprek konden gaan met de wetenschappers om enkele verduidelijkende vragen te stellen. De rapporteurs uit uw commissie (de leden Dekker-Abdulaziz, Leijten en Omtzigt) hebben hiermee ingestemd. De wetenschappers zijn uiteindelijk evenwel niet meer benaderd.

De derde nota van wijziging bevat de volgende wijzigingen:

- Een nadere inkadering van ‘interne regels’ in de wettekst.
 - Met de tweede nota van wijziging werd voorgesteld dat onder de definitie van ‘misstand’ ook valt een schending van interne regels waarbij het maatschappelijk belang in het geding is. In de toelichting was opgenomen dat het daarbij moest gaan om concrete voorschriften met een wettelijke basis.
 - De Afdeling advisering heeft in verband met het legaliteitsbeginsel geadviseerd deze begrenzingen uit de toelichting ook in de wettekst op te nemen. Dit advies is in deze derde nota van wijziging overgenomen.
- Een verduidelijking van ‘maatschappelijk belang’ in de wettekst.
 - Voorgesteld wordt in de definitie van misstand een aantal criteria op te nemen waaraan in ieder geval voldaan dient te worden om te concluderen dat het maatschappelijk belang in het geding is. Deze criteria houden in:
 - Dat de misstand in ieder geval niet enkel persoonlijke belangen raakt en dus boven een persoonlijk conflict moet uitstijgen. Dat betekent dat de aard en omvang van deze kwesties of conflicten meer moet zijn dan een optelsom van individuele belangen van personen.

- Daarnaast dient er bij de handeling of nalatigheid sprake te zijn van een patroon of structureel karakter of dient de handeling of nalatigheid ernstig of omvangrijk te zijn.
 - In de toelichting op de tweede nota van wijziging waren deze criteria ook al genoemd. Met de derde nota van wijziging worden deze criteria *ook in de wetstekst* opgenomen.
 - De criteria die worden voorgesteld zijn niet uitputtend, zodat er ruimte blijft om ook andere criteria mee te wegen. In de Nota nader verslag wordt bijvoorbeeld gewezen op criteria uit de jurisprudentie van het Verenigd Koninkrijk¹, zoals de hoeveelheid mensen wier belangen de melding dient, de aard van de belangen die in het geding zijn, de aard van de gemelde misstand en de functie van degene die vermoed wordt de misstand te hebben gepleegd. Verschil met de wettelijk voorgestelde criteria is dat aan deze criteria niet altijd hoeft te worden voldaan wil er sprake zijn van een maatschappelijke misstand (Nota nader verslag, p. 7/8).
 - Met het Huis voor Klokkenluiders (hierna: Huis) is geen overeenstemming bereikt over deze definitie. Het Huis zou de criteria voor maatschappelijk belang namelijk liever cumulatief zien (Beslisnota, p.2).
- Een begrenzing van de preventietaak van het Huis.
 - Met de tweede nota van wijziging werd de preventietaak van het Huis omschreven als “het bevorderen van kennis met het oog op het voorkomen van misstanden in een werkgerelateerde context”. De Afdeling advisering wees erop dat deze taak te onbegrensd is. Kerntaak van het Huis is namelijk niet het voorkomen van misstanden als zodanig, maar het voorkomen dat werknemers zich genoodzaakt voelen om als klokkenluider naar buiten te treden.
 - De preventietaak wordt daarom in de derde nota van wijziging gewijzigd in “het bevorderen van kennis met het oog op een organisatiecultuur waarin meldingen van vermoedens van misstanden in een werkgerelateerde context op een zorgvuldige en doelmatige wijze worden behandeld”.
 - Het Huis zou liever vasthouden aan de formulering van de preventietaak uit de tweede nota van wijziging (Beslisnota, p.2).
 - Een beperking van de mogelijkheid tot het doen van een anoniem verzoek tot onderzoek (via vertrouwenspersoon of advocaat) bij het Huis.
 - De Afdeling advisering wees erop dat het moeilijk voorstelbaar is dat een *bejegenings*onderzoek met voldoende diepgang kan worden verricht zonder dat de onderzoekers van het Huis weten wie de melder is. De Afdeling adviseert daarom de mogelijkheid tot het doen van een anoniem verzoek tot onderzoek te beperken tot onderzoeken *naar een misstand*.

¹ Uitspraak van de Court of Appeal in de zaak Chesterton vs. Nurmohamed [2017] EWCA Civ 979.

- Dit advies wordt in de derde nota van wijziging opgevolgd. Anonieme verzoeken zijn nog wel mogelijk bij onderzoeken naar een misstand, maar niet meer bij bejegeningsonderzoeken.
- In de wet wordt geëxpliciteerd dat onder 'benadeling' ook wordt verstaan een 'dreiging met' en een 'poging tot' benadeling.
 - In haar voorlichting wees de Afdeling advisering erop dat artikel 19 van de EU-Richtlijn ertoe verplicht dat het benadelingsverbod ook ziet op 'dreigingen met' en 'pogingen tot' benadeling. In de derde nota van wijziging wordt dat in de wettekst opgenomen.

3. Aanbevelingen wetenschapstoets en opvolging door BZK

In deze paragraaf wordt aangegeven of, en zo ja hoe de aanbevelingen uit de wetenschapstoets worden opgevolgd met de wijzigingen uit de derde nota van wijziging of worden betrokken in de Nota nader verslag. De aanbevelingen worden daarbij onderverdeeld in de volgende drie categorieën: i. Nog niet (met concrete maatregelen) opgevolgd; ii. Niet op ingegaan; iii. (Deels) opgevolgd.

i. Nog niet (met concrete maatregelen) opgevolgd

Aanbeveling 3: overweeg de wettelijke invoering van (aanvullende) strafrechtelijke en/of bestuurlijke sancties (voor de benadeling van melders).

- Hieraan wordt (vooralsnog) geen opvolging gegeven. De minister geeft aan dat de sanctiemogelijkheden die het huidige (civiele) recht kent voldoende afschrikwekkend, doeltreffend en evenredig zijn. De benadeling speelt zich voornamelijk af in het civielrechtelijke (en meer specifiek het arbeidsrechtelijke) domein. Strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties passen daar minder bij.
- Specifiek gaat de minister in op het niet toekennen van bestuursrechtelijke bevoegdheden aan het Huis ter sanctionering van werkgevers. Zij motiveert dat met het argument dat vergelijkbare organisaties als het Huis, zoals de Nationale ombudsman en het College voor de rechten van de mens, ook geen bestuursrechtelijke sanctiebevoegdheden hebben gekregen (Nota nader verslag, p.10).
- De minister vindt het verzoek van het lid Omtzigt om sanctionering in zowel de strafrechtelijke als in de civiele sfeer mogelijk te maken, waarbij boetes kunnen doorvloeien in een fonds voor klokkenluiders, een interessante gedachte. Dat vergt echter nader onderzoek, zowel naar het instellen van een (revolverend) fonds als naar uitbreiding van de sanctiemogelijkheden. De uitkomsten van deze onderzoeken worden bij een eventueel volgend wetsvoorstel betrokken (Nota nader verslag, p.4 en 13).

Aanbeveling 4: maak een publieke instantie (zoals de Arbeidsinspectie) wettelijk verantwoordelijk voor het toezicht op de interne meldkanalen.

- De minister vindt dit voorstel 'prematuur'. Zij wil eerst de uitkomsten van de nulmeting naar de aanwezigheid van interne meldregelingen bij werkgevers en het daaropvolgende onderzoek naar de effectiviteit van interne meldregelingen afwachten. De nulmeting zal kort na de inwerkingtreding van de voorliggende implementatiewet plaatsvinden. Onderzoek naar de effectiviteit zal na de nulmeting plaatsvinden en dan periodiek worden herhaald. Mocht dat onderzoek aanleiding geven tot het instellen van een onafhankelijk toezichthouder, dan zal er eerst een uitvoerings- en handhavingstoets verricht moeten worden door de beoogde instantie of instanties voordat een wettelijke toezichtstaak kan worden toegekend. Ook zal dan eerst voorzien moeten worden in sanctie- en toezichtsbevoegdheden (Nota nader verslag, p. 14-15).
- Over de looptijd van het (periodiek herhaalde) onderzoek wordt geen informatie gegeven. Het is dus niet bekend wanneer besloten wordt of er aanleiding is voor het instellen van een toezichthouder.

Aanbeveling 7: maak haast met het wettelijk instellen van een fonds voor klokkenluiders.

- Aan deze aanbeveling wordt (vooralsnog) geen opvolging gegeven. Rondom het instellen van een fonds spelen namelijk vraagstukken over de financiering van dit fonds, de voorwaarden waaronder de ondersteuning wordt toegekend en de organisatie van een dergelijk fonds. Dit vraagt nader onderzoek. De minister wil eerst de uitkomsten van de pilots die zien op de juridische en psychosociale ondersteuning van klokkenluiders (zie hierna onder Aanbeveling 6) afwachten voor zij hierover besluit. De looptijd van die pilots is twee jaar.
- Als hierna blijkt dat een wetswijziging nodig is voor het instellen van een fonds, zal dit worden meegenomen in een apart wetstraject (dit zal weer een ander wetstraject zijn dan het eveneens aangekondigde wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders) (Nota nader verslag, p. 1-2).

Aanbeveling 8: maak de keuze van beleidsinstrumenten meer evidence-based door doelen meetbaar te maken en de doeltreffendheid beter te onderbouwen.

- Er worden geen concrete maatregelen geïntroduceerd om aan deze aanbeveling opvolging te geven. Wel geeft de minister aan dat ze het van groot belang vindt dat er beleidsinstrumenten worden ingezet die hun effect in de praktijk hebben bewezen. Omdat uit het Evaluatieonderzoek naar de Wet Huis voor klokkenluiders bleek dat er relatief weinig feiten en cijfers beschikbaar bleken om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de wet wil de minister na de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel ervaringsgegevens verzamelen en onderzoek laten doen naar de effectiviteit van ingezette beleidsinstrumenten (Nota nader verslag, p. 14). Maar niet wordt

geconcretiseerd hoe de doelen op dit moment meer meetbaar worden en ook wordt de doeltreffendheid niet beter onderbouwd.

Aanbeveling 12: ontwikkel een evaluatiestrategie op basis van de volgende elementen:

1) Integreer de verschillende trajecten (Implementatie EU-richtlijn, wetsvoorstel voorstellen Omtzigt waar nader onderzoek naar moet worden gedaan, wetsvoorstel verwerking evaluatie Huis en wetsvoorstel voor oprichting fonds) zoveel mogelijk.

- Aan deze aanbeveling wordt geen opvolging gegeven. Er wordt gekozen voor een gefaseerde wetgevingsplanning. Naast het voorliggende wetsvoorstel ter implementatie van de EU-richtlijn kondigt de minister een wetsvoorstel aan waarin zullen worden betrokken de voorstellen van het lid Omtzigt die nader onderzoek vergen en de onderwerpen die uit de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders naar voren zijn gekomen voor een (mogelijke) wetswijziging. Na aanvaarding van het voorliggende wetsvoorstel door de beide Kamers zal er nog driekwart jaar nodig zijn om dit tweede wetsvoorstel gereed te hebben voor consultatie. De minister kan daarom niet toezeggen dat zij voor maart 2023 al met dit tweede wetsvoorstel komt (Nota nader verslag, p. 9).
- Verder kan nog een afzonderlijke wetswijziging nodig zijn voor de ondersteuning van klokkenluiders (bijvoorbeeld voor de instelling van een fonds). Omdat de minister de uitkomsten van de pilots juridische en psychosociale ondersteuning bij een dergelijke wetswijziging wil betrekken zal het hierbij gaan om een (derde) afzonderlijk wetgevingstraject (Nota nader verslag, p. 9).

2) Beschouw in de evaluatie de twee belangrijkste doelen (bescherming van klokkenluiders en bijdragen aan oplossing maatschappelijke misstanden) in samenhang.

3) Besteed nadrukkelijk aandacht aan welke (wettelijke) maatregelen wel en niet effectief zijn.

4) Stel gebruikersperspectief centraal: hoe ervaren melders de juridische procedure; tegen welke obstakels lopen zij aan? Enz.

- De opvolging van de subonderdelen 2, 3 en 4 van deze aanbeveling kan pas blijken als met de evaluatie gestart wordt, maar het is aannemelijk dat hieraan wel opvolging wordt gegeven. De minister heeft immers aangegeven dat zij het een zeer relevante aanbeveling vindt om ervoor te zorgen dat meer rechtsbescherming ook leidt tot het oplossen van maatschappelijke misstanden. Zij geeft aan dat onderzocht moet worden of dat het geval is. Daarnaast wil de minister na de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel ervaringsgegevens verzamelen en onderzoek laten doen naar de effectiviteit van beleidsinstrumenten (zie reactie op aanbeveling 1).

5) Besteed in evaluatie ook aandacht aan ervaringen in andere landen; hoe doet NL het vergeleken met andere landen? Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?

- Op dit onderdeel wordt niet specifiek ingegaan in de derde nota van wijziging of de Nota nader verslag.

Aanbeveling 13: benoem een onafhankelijk adviseur of een commissie die de effectiviteit van de voorliggende wet kritisch en nauwgezet zal monitoren. Verzamel hiervoor permanent gegevens zoals door tevredenheidsonderzoek onder melders, informatie over doorlooptijden bij het Huis voor Klokkenluiders en informatie over de aanwezigheid en het functioneren van interne meldprocedures bij organisaties.

- De minister geeft in de documenten die voorliggen (nog) geen melding van opvolging van de benoeming van een onafhankelijk adviseur of commissie die de effectiviteit van de wet zal monitoren. Wel geeft zij aan dat zij na de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel ervaringsgegevens wil verzamelen en onderzoek wil doen naar de effectiviteit van de beleidsinstrumenten (zie reactie op Aanbeveling 1). Deze gegevens en dit onderzoek worden verder nog niet nader gespecificeerd.

ii. Niet op ingegaan

Aanbeveling 5: koppel het herstel van het algemeen belang van de melding expliciet aan het individuele belang van de melder. Creëer bijvoorbeeld een opzegverbod als sprake is van de melding van een misstand.

- Op deze aanbeveling wordt niet specifiek ingegaan in de derde nota van wijziging of de Nota nader verslag.

Aanbeveling 9: koppel de doelen aan dimensies van de brede welvaart. Denk aan indicatoren als *Voice and Accountability*, *Control of Corruption* en *Rule of Law*.

- Op deze aanbeveling wordt niet specifiek ingegaan in de derde nota van wijziging of de Nota nader verslag.

Aanbeveling 11: expliciteer de relatie tussen (arbeids)wetgeving en de jurisprudentie. Geef aan hoe de gekozen oplossingen een remedie bieden voor de huidige tekortkomingen. Definieer de mogelijke rol van de Arbeidsinspectie daarbij.

- Op deze aanbeveling wordt niet specifiek ingegaan in de derde nota van wijziging of de Nota nader verslag.
- Wel schrijft de minister over de relatie van het voorliggende wetsvoorstel met het arbeidsrecht dat de toepasselijkheid van het arbeidsrecht niet uit het oog verloren moet worden. In geval van conflicten waarbij enkel persoonlijke belangen spelen of waar het gaat om goed werkgeverschap gelden de regels uit het Burgerlijk Wetboek, dat daartoe de rechtsbescherming biedt. Zo geldt er een benadelingsverbod voor werknemers. Daaraan wordt met de voorliggende implementatiewet toegevoegd de verschuiving van de bewijslast in artikel 17eb van de Wet bescherming klokkenluiders, waardoor het aan de werkgever is om aan te tonen dat de benadeling op andere gronden dan de melding heeft plaatsgevonden (Nota nader verslag, p. 12).

iii. (Deels) opgevolgd

Aanbeveling 1: ontwikkel beleidsinstrumenten die ervoor zorgen dat betere rechtsbescherming ook leidt tot het oplossen van maatschappelijke misstanden.

- In de Nota nader verslag geeft de minister aan dit een zeer relevante aanbeveling te vinden. Ze merkt evenwel op dat nog onderzocht zal moeten worden of de verbeterde bescherming van klokkenluiders in dit wetsvoorstel ook gaat leiden tot het (meer) oplossen van maatschappelijke misstanden. De minister geeft aan het van groot belang te vinden dat er beleidsinstrumenten worden ingezet die hun effect in de praktijk hebben bewezen. Omdat uit het Evaluatieonderzoek naar de Wet Huis voor klokkenluiders bleek dat er relatief weinig feiten en cijfers beschikbaar waren om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de wet wil de minister na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ervaringsgegevens verzamelen en onderzoek laten doen naar de effectiviteit van ingezette beleidsinstrumenten (Nota nader verslag p. 14).

Aanbeveling 2: leg (a.d.h.v. een reeks criteria) wettelijk vast wat wordt verstaan onder 'maatschappelijk belang' (vergelijkbaar met bijv. de 'public interest test' in het VK).

- De minister volgt deze aanbeveling op door criteria in de wettekst zelf vast te leggen om te duiden wanneer het maatschappelijk belang in elk geval in het geding is. Ze verwijst hiervoor naar onderdeel A van de derde nota van wijziging en de toelichting daarop (Nota nader verslag p. 5).
- Het gaat om een beperkte opname van criteria. Het voorstel om uitgebreidere criteria op te nemen naar het voorbeeld van de 'public interest test' uit het Verenigd Koninkrijk wordt niet overgenomen.² Het gaat daarbij om criteria die betrekking hebben op de hoeveelheid mensen wier belangen de melding dient, de aard van de belangen die in het geding zijn, de aard van de gemelde misstand en de functie van degene die vermoed wordt de misstand te hebben gepleegd.
- De minister zegt hierover dat deze criteria goede criteria kunnen zijn om te betrekken bij de afweging of het maatschappelijk belang in het geding is. Het betreft echter geen criteria die altijd aan de orde zullen zijn en waaraan altijd moet worden voldaan (Nota nader verslag p. 7-8).

Aanbeveling 6: versterk (met wetgeving en andere instrumenten) de positie van de melder door het wegnemen van obstakels voor praktische rechtsbescherming.

- Aan deze aanbeveling wordt deels opvolging gegeven. De minister geeft aan dat zij zich ervoor wil inzetten dat in 2023 voor alle klokkenluiders op psychosociaal en juridisch gebied een ondersteuningsaanbod aanwezig zal zijn. Dat is evenwel nog geen zekerheid. Sinds 1 januari 2022 respectievelijk 1

² Uitspraak van de Court of Appeal in de zaak Chesterton vs. Nurmohamed [2017] EWCA Civ 979.

september 2022 lopen er wel twee pilots die voorzien in extra ondersteuning: het gaat om een pilot mediation en juridische ondersteuning bij de sector Rijk en een pilot psychosociale ondersteuning bij Stichting Slachtofferhulp Nederland. In 2023 wil de minister een brede pilot juridische ondersteuning starten voor alle klokkenluiders in Nederland. Hierover worden op dit moment verkennende gesprekken gevoerd met de Raad voor Rechtsbijstand.

- Met de pilots wil de minister nagaan hoe de ondersteuning het beste kan worden ingericht voor klokkenluiders (Nota nader verslag, p. 2-3).

Aanbeveling 10: voer tegelijkertijd met de voorliggende wet ook aanvullende maatregelen in die een effectieve bijdrage leveren aan cultuurverandering.

- De minister vermeldt in de Nota nader verslag (p.2) dat het stimuleren van werkgevers om zorg te dragen voor een veilig werk- en meldklimaat speerpunt is van haar beleid. Naar haar overtuiging gebeurt dat met het voorliggende wetsvoorstel, vooral door de verschuiving van de bewijslast bij benadeling en doordat melders ook beschermd worden indien zij direct extern een melding van een vermoeden van een misstand maken (Nota nader verslag, p. 13/14).
- Daarnaast noemt de minister de campagne die zij in september 2022 is gestart om organisaties te stimuleren zorg te dragen voor een veilig werk- en meldklimaat (Nota nader verslag, p. 13-14). Niet wordt beschreven hoe deze campagne precies wordt vormgegeven. In haar eerdere brief van 29 juni jl. gaf de minister aan dat de Kamer eind 2022 over de voortgang van deze campagne zal worden geïnformeerd.³
- De minister wijst verder nog op andere initiatieven vanuit het kabinet die bij moeten dragen aan een veilige werkcultuur, zoals het nationaal actieprogramma om seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld aan te pakken, de aanpak discriminatie en racisme binnen de rijksoverheid en de afspraken in de CAO Rijk over sociale veiligheid (Nota nader verslag, p. 13/14).
- De minister geeft overigens ook aan dat de verantwoordelijkheid voor een veilige werkcultuur bij organisaties zelf ligt (Nota nader verslag, p. 13/14).
- Als laatste gaat de minister in op de registratie van meldingen van misstanden binnen het Rijk. Er zijn sterke aanwijzingen dat niet uniform wordt geregistreerd. Meldingen van misstanden worden vaak wel opgepakt en geregistreerd, maar dan als integriteitsschending en niet als misstand. Daar wil de minister verandering in brengen. Daarom is zij voornemens aan medewerkers met een registratietask een workshop aan te bieden waarin nadere uitleg wordt gegeven over de voorgeschreven wijze van registreren en de wijze waarop een vermoeden van een misstand dient te worden gekwalificeerd. Ook wordt gezien of beschikbare informatie op een meer

³ Kamerstukken II 2021/22, 35851, nr. 11.