Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders

Eindrapport

Den Haag, 30 / 06 / 2020

Auteurs: Bill van Mil
Fritzi Reijerman
Frederique Uyterlinde
Anouk Bolsenbroek

KWINK GROEP

Inhoud

Belangrijke noot vooraf 4

1. Inleiding 5
    1.1. Achtergrond en aanleiding 5
    1.2. Onderzoeksvragen 5
    1.3. Onderzoeksverantwoording 6
    1.4. Leeswijzer 9

2. De Wet en het Huis 10
    2.1. De Wet Huis voor klokkenluiders 10
    2.2. De organisatie Huis voor klokkenluiders 12

3. Vraag 1: Doelen van de wet 14
    3.1. Rechtsbescherming van klokkenluiders 14
        3.1.1. Benadelingsverbod 14
        3.1.2. De interne meldprocedure 16
        3.1.3. Het Huis voor klokkenluiders 20
    3.2. Bijdragen aan oplossing maatschappelijke misstanden 32
        3.2.1. Definitie (vermoeden van een) misstand 33
        3.2.2. De interne meldprocedure 35
        3.2.3. Het Huis voor klokkenluiders 37
    3.3. Conclusie 39

4. Vraag 2: Instrumenten van het Huis 46
    4.1. Inleiding 46
    4.2. Onderzoek (en nadere onderzoeksbevoegdheden) 46
    4.3. Advies (en organisatie juridische bijstand en psychosociale ondersteuning) 49
    4.4. Advies en onderzoek (en scheiding daartussen) 51
    4.5. Preventie (en expliciteren ervan in Wet) 52
    4.6. Bemiddeling (en expliciteren ervan in Wet) 53
    4.7. Conclusie 54

5. Vraag 3: Knelpunten bij toepassing van de Wet 58
    5.1. Inleiding 58
    5.2. Verwachtingen bij naam ‘Huis voor klokkenluiders’ 58
    5.3. Relatie Huis met inspecties en toezichthouders 59

5.4. Relatie Huis met Nationale ombudsman 60
5.5. Rol van de melder 61
5.6. Termen ‘ontvankelijkheid’ en ‘kennelijk ongegrond’ 62
5.7. Capaciteit voor het uitvoeren van de wettelijke taken 63

6. Vraag 4: Bestuur, Raad van Advies en relatie met strafrecht 66
6.1. Rol en samenstelling van het bestuur 66
6.2. Relatie met het strafrecht 67
6.3. Raad van Advies 68

Reflectie 70

Bijlage I. Geraadpleegde documenten 71

Bijlage II. Geïnterviewden 73

Bijlage III. Vragenlijst telefonische survey 76

Belangrijke noot vooraf

Deze rapportage bevat de conclusies van een onderzoek naar de doeltreffendheid van de Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: de Wet). Deze Wet is op 1 juli 2016 in werking getreden. Dat betekent dat in dit onderzoek een periode van zo'n vier jaar 'werken met de Wet' kan worden benut om tot een oordeel te komen over de Wet.

Doorgaans biedt een dergelijke periode van vier jaar een solide basis om conclusies te trekken over een te evalueren wet en een solide basis om aanbevelingen te doen over noodzakelijke aanpassingen. Echter, in dit onderzoek is er een complicerende factor. Namelijk: of de Wet doeltreffend is, hangt niet alleen af van de Wet zelf maar (juist) ook van de wijze waarop onder meer het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis) zijn taken op grond van die wet uitvoert. En juist op die taakuitvoering door het Huis in de eerste jaren na oprichting is veel kritiek te leveren. Het Huis heeft een uiterst moeizame start gekend. Er waren grote achterstanden, de administratieve processen waren niet op orde en de samenwerking tussen de verschillende afdelingen liet te wensen over. Eind 2017 is het bestuur opgestapt, waarna een interim-bestuur is aangetreden ter overbrugging naar een nieuw bestuur.

Sinds maart 2019 is er een nieuw voltallig bestuur[1] en is een nieuwe start gemaakt. De werkwijzen zijn (en worden) aangepast en er is een nieuwe toekomstvisie door het Huis ontwikkeld. Hoe deze 'nieuwe uitvoering' functioneert (samen met de wet die 1 juli 2016 in werking is getreden) is nog niet goed vast te stellen. De periode daarvoor is te kort en bovendien kampt de huidige organisatie nog met de problemen uit het verleden (bijvoorbeeld achterstanden).

Als gevolg daarvan is het nog niet goed mogelijk om harde conclusies te trekken en om aanbevelingen te doen over aanpassingen in de Wet. Immers, we weten nog niet in welke mate de 'nieuwe uitvoering' het bereiken van de doelen in de Wet al dichterbij zal brengen en in welke mate aanpassingen van de Wet daaraan nog een extra impuls kunnen geven. In aanvulling hierop merken we nog op dat de wet in ieder geval dient te worden aangepast ter implementatie van de nieuwe Europese richtlijn. Met die implementatie zullen belangrijke veranderingen worden doorgevoerd in de Wet, zoals de omkering van de bewijslast (de werknemer hoeft niet meer aan te tonen dat hij wordt benadeeld, maar de werkgever moet aantonen dat de werknemer niet wordt benadeeld).

Verder is het belangrijk op te merken dat er relatief weinig feiten en cijfers beschikbaar bleken om uitspraken over de effectiviteit van de wet te doen, maar dat er wel relatief veel beelden zijn over het functioneren van de Wet (en over het functioneren van het Huis op grond van de wet). Er zijn weliswaar cijfers over hoeveel melders advies vragen bij het Huis (of om onderzoek door het Huis vragen), maar er zijn geen cijfers over hoeveel melders niet bij het Huis terecht zijn gekomen (bijvoorbeeld cijfers over aantallen werknemers die niet eens een interne melding durven te doen, over het aantal gevallen waarbij er wel interne melding wordt gedaan én die goed wordt opgepakt óf over interne meldingen die niet goed worden opgepakt maar de werknemer een te grote drempel ervaart om de stap naar een externe melding te zetten). Er is bovendien geen nulmeting gedaan voor inwerkingtreding van de Wet naar bijvoorbeeld het aantal (wel en niet opgeloste) maatschappelijke misstanden of het aantal gevallen waarin klokkenluiders zijn benadeeld. Voor de beelden geldt dat niet alle beelden die we aantroffen actueel waren en niet alle beelden te staven waren met feiten die deze beelden goed konden ondersteunen.

Om te borgen dat de feitelijke basis bij een volgende evaluatie voldoende is om hardere conclusies te kunnen trekken doen we aanbevelingen over de informatie die in de komende jaren moet worden verzameld. Onze suggesties op dat punt zijn in de reflectie te vinden (na hoofdstuk 6).

[1] De voorzitter van het nieuwe bestuur is reeds in juli 2018 aangetreden, de overige twee leden zijn in maart 2019 aangetreden.

1. Inleiding

Voor u ligt het rapport van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders. In dit inleidende hoofdstuk krijgt u meer informatie over de achtergrond en aanleiding van de evaluatie en de onderzoeksvragen die centraal staan. Ook is er aandacht voor de onderzoeksverantwoording. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.1. Achtergrond en aanleiding

Op 1 juli 2016 is de Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: de Wet) in werking getreden. Met de inwerkingtreding van de Wet is ook het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis) opgezet. De Wet regelt de inrichting en de taken van het Huis in het kader van meldingen over misstanden bij zowel publieke als private werkgevers.

Op grond van artikel 20 van de Wet dient de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de Wet in de praktijk aan de Staten-Generaal te zenden. Ten behoeve van dit verslag wordt dit evaluatieonderzoek uitgevoerd. Hierbij moet worden aangetekend dat de evaluatie eerder plaatsvindt dan in de Wet is opgenomen, namelijk binnen ongeveer vier jaar na inwerkingtreding van de Wet in plaats van binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet. De aanleiding om eerder te evalueren dan de Wet voorschrijft vloeit voort het rapport-Ruys van 14 december 2017, waarin de heer Ruys heeft aanbevolen het functioneren van het Huis conform artikel 20 van de Wet over uiterlijk 2,5 à 3 jaar te evalueren.[2] De minister van BZK heeft in een brief van 15 februari 2019 aan de Tweede Kamer laten weten voornemens te zijn de evaluatie conform de aanbeveling in 2020 ter hand te nemen.[3] In het Algemeen Overleg op 25 april 2019 met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer heeft de minister (nogmaals) aangegeven dat de evaluatie in ieder geval in 2020 moet plaatsvinden.[4]

Het doel van het onderzoek is om de doeltreffendheid en effecten van de Wet in de praktijk te onderzoeken. Volgens de memorie van toelichting is het doel van de Wet tweeledig en gericht op de rechtsbescherming van klokkenluiders en het bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden.[5]

1.2. Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen van deze evaluatie luiden als volgt:

1. Worden de doelstellingen van de Wet Huis voor klokkenluiders gehaald?
2. Biedt de Wet Huis voor klokkenluiders voldoende instrumenten voor de taakuitvoering van het Huis?
3. Welke knelpunten zijn er bij de toepassing van de wet?

[2] Zie bijlage bij Kamerstukken II, 33 258, nr. 34.
[3] Kamerstukken II, 33 258, nr. 39.
[4] Kamerstukken II,33 258, nr. 41.
[5] Kamerstukken II 34 106, nr. 7, p. 5.

4. Wat zijn, gelet op de onderzoeksresultaten, conclusies voor de toekomst met betrekking tot de samenstelling en rol van het bestuur van het Huis, de relatie met het strafrecht en een mogelijke Raad van Advies?

1.3. Onderzoeksverantwoording

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd in de periode januari 2020 tot en met juni 2020 in opdracht van het ministerie van BZK.

Voor het begeleiden van het onderzoek is door het ministerie van BZK een onafhankelijk begeleidingscomité ingesteld bestaande uit drie leden: de heer L.F.M. (Luc) Verhey (voorzitter), de heer A.E. (Jon) Schilder en de heer S.P. (Muel) Kaptein.

Om de effecten van de wet en de ervaringen met de wet goed in kaart te brengen is in het evaluatieonderzoek gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden:

- Documentanalyse;
- Gesprekken met stakeholders;
- Expertmeetings;
- Telefonische survey onder werkgevers;
- Telefonische interviews met markttoezichthouders en inspecties;
- Enquêteonderzoek onder (potentiële) melders.

Via deze methoden zijn zo veel mogelijk relevante feiten en cijfers verzameld, die een beeld geven van de effectiviteit en doeltreffendheid van de wet. Naast feiten en cijfers zijn ook percepties (opvattingen) van stakeholders verzameld over de werking van de wet, met name ook op onderdelen waar feiten en cijfers ontbreken. Stakeholders zijn daarbij telkens ook gevraagd hun percepties te onderbouwen met feiten en cijfers, voor zover dat mogelijk was. In deze rapportage wordt per onderzoeksvraag transparant door ons aangegeven welke feiten en cijfers we hebben verzameld en welke percepties (opvattingen) stakeholders hebben. Aan de hand van de feiten en cijfers en gehoord hebbende de percepties van stakeholders, zijn wij tot eigen oordeelsvorming gekomen op de verschillende onderdelen van deze evaluatie waarbij de feiten en cijfers doorslaggevend zijn.

De ingezette methoden die hiervoor reeds zijn opgesomd worden hierna achtereenvolgens toegelicht.

Documentanalyse

In de documentanalyse is beschikbare informatie over de (uitvoering van de) Wet geanalyseerd om een goed beeld te krijgen van de doeltreffendheid en effecten van de Wet. Voor de documentanalyse is gebruik gemaakt van de volgende type documenten:

- Documenten over of rondom het wetgevingsproces (zoals de memorie van toelichting en vragen die bij de behandeling van de Wet door Kamerleden zijn gesteld);
- Externe onderzoeken en adviezen (zoals het rapport van de heer Ruys en het advies van de heer Van Zutphen);
- Documenten van het Huis (zoals jaarverslagen, protocollen, brieven en de toekomstvisie);
- Brieven van maatschappelijke organisaties (zoals Transparency International en de Stichting Expertgroep Klokkenluiders); en

- Wetenschappelijke artikelen die in de afgelopen jaren in tijdschriften en/of online zijn verschenen rondom de Wet en het Huis.

In Bijlage I is een overzicht van de geraadpleegde documenten opgenomen.

Gesprekken met stakeholders

We hebben gesprekken gevoerd met partijen die betrokken zijn bij het Huis en de Wet. Bij de selectie van gesprekspartners hebben we geborgd dat we partijen met zoveel mogelijk verschillende perspectieven en invalshoeken konden horen. De lijst met gesprekspartners is vastgesteld in overeenstemming met het begeleidingscomité. Er zijn gesprekken gevoerd met mensen binnen en buiten het Huis, binnen en buiten de overheid, met samenwerkingspartners van het Huis en verschillende typen maatschappelijke organisaties. Tot slot hebben we gesproken met onderzoekers die in het verleden bij het Huis/de Wet betrokken zijn geweest. Met alle organisaties die zijn benaderd voor een interview hebben interviews plaatsgevonden, behalve met de Stichting Expertgroep Klokkenluiders die schriftelijke inbreng heeft geleverd.

In Bijlage II is een lijst met geïnterviewden opgenomen.

Expertmeetings

Naast de gesprekken met stakeholders hebben er twee expertmeetings plaatsgevonden. In deze expertmeetings hebben we stellingen voorgelegd aan de aanwezigen. De eerste expertmeeting is gehouden met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties. Het contact met deze organisaties is gelegd via de Stichting van de Arbeid. De tweede expertmeeting werd gehouden met wetenschappers die zich bezighouden met klokkenluiden of klokkenluiders. De lijst met wetenschappers is vastgesteld in overeenstemming met het begeleidingscomité. Met twee uitgenodigde wetenschappers die niet aanwezig konden zijn op het vastgestelde moment, hebben wij later alsnog een individueel gesprek gevoerd. De invalshoeken van de wetenschappers waren uiteenlopend: van bestuurskunde, sociaal recht, arbeidsrecht, victimologie tot toegepaste ethiek. Een overzicht van de deelnemers aan de expertmeetings is te vinden in Bijlage I (waarin ook de geïnterviewden zijn opgenomen).

Telefonische survey onder werkgevers

We hebben een telefonische survey uitgevoerd onder werkgevers. Met de inwerkingtreding van de Wet zijn werkgevers bij wie ten minste 50 personen werkzaam zijn verplicht een procedure vast te stellen voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand binnen hun organisatie. Aan de hand van een gestructureerde vragenlijst (zie Bijlage II) is onderzocht op welke wijze invulling wordt gegeven aan de verplichting van werkgevers om een meldprocedure vast te stellen. In totaal zijn 155 private en 138 publieke organisaties benaderd, waarvan er respectievelijk 44 en 42 hebben meegewerkt. Deze organisaties zijn geselecteerd op basis van een random steekproef. In de steekproef is een aantal selectiecriteria toegepast, waarbij is gestreefd naar een gelijke verdeling van organisaties uit de publieke en private sector, spreiding over regio's (Noord-, Oost-, Zuid-, West-Nederland) en spreiding in organisatieomvang (organisaties met 50-250 werkzame personen, organisaties met 250-500 werkzame personen en organisaties met meer dan 500 werkzame personen).

We merken hierbij op dat op basis van deze survey geen uitspraken kunnen worden gedaan die representatief zijn voor werkgevers in Nederland met meer dan 50 werkzame personen. Daarvoor is de omvang van de steekproef te klein. Wel vormen de resultaten van de survey een indicatie voor de wijze waarop deze werkgevers omgaan met de meldprocedure.

De telefonische survey is uitgevoerd in de maanden april en mei 202. In deze maanden waren de coronamaatregelen omtrent thuiswerken van kracht. De richtlijn om zo veel mogelijk thuis te werken zorgde ervoor dat niet alle organisaties telefonisch goed bereikbaar waren en dat het ingewikkelder was om bij

organisaties uiteindelijk in gesprek te geraken met de vertrouwenspersoon. Het is niet uit te sluiten dat er sprake is van selectieve non-respons in de zin dat organisaties die hebben meegewerkt aan de survey de organisaties zijn die relatief goed georganiseerd zijn. Dit kan mogelijk invloed hebben gehad op de resultaten van de survey. Zo is het denkbaar dat organisaties die moeilijker bereikbaar waren, juist ook de bedrijven zijn die intern zaken minder goed op orde hebben en misschien ook vaker geen interne meldprocedure hebben. In bijlage III is zijn de vragen opgenomen die in de telefonische survey zijn gesteld.

Telefonische interviews met markttoezichthouders en inspecties

Markttoezichthouders en inspecties vervullen ook een belangrijke rol bij het behandelen van meldingen van misstanden. Het Huis kan melders naar deze organisaties doorverwijzen, terwijl deze organisaties ook rechtstreeks meldingen kunnen ontvangen. We hebben daarom, via bemiddeling van het Markttoezichthoudersberaad en het Inspectieberaad, telefonische interviews gehouden met 17 markttoezichthouders en inspecties om hun beelden op te halen rondom het behalen van de doelen van de Wet, de implementatie van de interne meldprocedure in hun sector, de stand van zaken rondom meldingen die bij hen binnenkomen en het contact dat zij hebben met het Huis. Een overzicht van de geïnterviewde markttoezichthouders en inspecties is tevens opgenomen in Bijlage I.

Onderzoek onder (potentiële) melders

De laatste ingezette onderzoeksmethode betreft een vragenlijst die onder (potentiële) melders is uitgezet. Met deze vragenlijst konden de onderzoekers beelden ophalen van (potentiële) melders over het functioneren van de interne meldprocedure, de afdelingen advies en onderzoek van het Huis en eventueel het contact met markttoezichthouders of inspecties, voor zover deze (potentiële) melders daar ervaring mee hadden.

Als onderzoekers vonden wij de brede verspreiding van de vragenlijst onder melders belangrijk om een zo hoog mogelijke respons te krijgen. Wij hebben het Huis daarom verzocht de vragenlijst te verspreiden onder alle adviesverzoekers waarvan zij over een e-mailadres beschikken. Het Huis heeft aangegeven dat dit niet uitvoerbaar was. Wij hebben de vragenlijst daarom op twee manieren verspreid:

- **Onder een random selectie van 24 adviesvragers van het Huis.** Op basis van een objectief selectiecriterium, gekozen door de onderzoekers, heeft het Huis de link naar de vragenlijst verspreid onder 11 adviesvragers in zaken die zij als klokkenluiderszaak hebben aangemerkt en 13 adviesvragers die niet als klokkenluiderszaak zijn aangemerkt.[6]
- **Via de contacten van een wetenschappelijk onderzoeker.** Deze onderzoeker had ten tijde van het evaluatieonderzoek contact met verschillende klokkenluiders ten behoeve van zijn eigen onderzoek en heeft de link naar de vragenlijst op ons verzoek verspreid onder twintig van zijn contacten.

We hebben de Stichting Expertgroep Klokkenluiders eveneens verzocht de vragenlijst te verspreiden onder melders, maar we hebben geen reactie op dit verzoek ontvangen.

De vragenlijst stond open van 19 mei 2020 tot en met 31 mei 2020. Op 27 mei 2020 hebben de onderzoekers verzocht een reminder te versturen onder de geselecteerde contacten van het Huis en de wetenschapper. Ten tijde van het openstaan van de vragenlijst hebben we indicaties gekregen dat sommige melders niet bereid waren de vragenlijst in te vullen, omdat zij kritisch zijn op het gegeven dat deze evaluatie ziet op de Wet en niet primair op het functioneren van het Huis.

[6] Het Huis heeft uit het zaaksysteem op verzoek van de onderzoekers elke derde adviesvrager uit een klokkenluiderszaak geselecteerd, beginnend bij nummer 2 (dus: nummer 2, nummer 5, nummer 8, etc.) en elke vijftigste adviesvrager uit een niet-klokkenluiderszaak, beginnend bij nummer 10 (dus: nummer 10, nummer 60, nummer 110, etc.). Wanneer het niet mogelijk was om een e-mailadres te achterhalen van een geselecteerde adviesvrager, is de eerstvolgende uit de lijst geselecteerd. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt overigens nader ingegaan op het onderscheid tussen 'klokkenluiderszaken' en 'niet-klokkenluiderszaken'.

Uiteindelijk hebben 13 respondenten van de 44 aangeschreven personen de vragenlijst ingevuld, waarvan 11 respondenten via het Huis bij de vragenlijst terecht zijn gekomen. De resultaten van het onderzoek onder melders zijn niet representatief, maar geven wel een indicatie van de ervaringen van (potentiële) melders met de interne meldprocedure en het Huis. Voor de 13 respondenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek geldt dat zijn tien zaken representeren van publieke organisatie, twee zaken van private organisaties en een zaak van een semi-publieke organisatie.

Wanneer wij in dit rapport de resultaten van het onderzoek onder (potentiële) melders weergeven, vermelden we steeds het aantal respondenten dat de vraag heeft beantwoord in het bijschrift bij de gebruikte figuur.

1.4. Leeswijzer

Hoofdstuk twee geeft meer informatie over de Wet Huis voor klokkenluiders en het Huis voor klokkenluiders.

In hoofdstuk drie wordt antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag: het (al dan niet) behalen van de doelen van de Wet.

Hoofdstuk vier geeft antwoord op de tweede onderzoeksvraag over de instrumenten waarover het Huis beschikt voor de taakuitvoering.

Hoofdstuk vijf beantwoordt onderzoeksvraag drie en gaat in op de knelpunten bij de toepassing van de Wet.

Hoofdstuk zes gaat in op onderzoeksvraag vier en daarmee op de samenstelling en rol van het bestuur van het Huis, de relatie met het strafrecht en de Raad van Advies.

Voor de hoofdstukken drie en vier geldt dat de conclusies zijn weergegeven in de laatste paragraaf. Voor de hoofdstukken vijf en zes geldt dat de conclusies zijn weergegeven aan het eind van alle paragrafen.

Het evaluatierapport eindigt met een reflectie op het onderzoek.

2. De Wet en het Huis

De Wet Huis voor klokkenluiders heeft als doel rechtsbescherming voor klokkenluiders en het bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden. In dit hoofdstuk beschrijven we bondig enkele relevante onderdelen uit de Wet Huis voor klokkenluiders en de bepalingen uit de Wet die u helpen de rest van dit rapport goed te volgen (paragraaf 2.1). Daarna beschrijven we kort de organisatie Huis voor klokkenluiders (paragraaf 2.2).

2.1. De Wet Huis voor klokkenluiders

Voorgeschiedenis

De Wet Huis voor klokkenluiders vloeit voort uit een initiatiefwetsvoorstel van de leden Van Raak, Fokke, Schouw, Segers, Ouwehand en Klein van de Tweede Kamer.[7] In mei 2014 is het wetsvoorstel in de Eerste Kamer besproken. Het wetsvoorstel is toen, op verzoek van de initiatiefnemers aangehouden voor nader beraad. De initiatiefnemers hebben vervolgens in december 2014 een novelle[8] bij de Tweede Kamer ingediend.[9] Ook gedurende de behandeling van het gewijzigde wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een aantal wijzigingen aangebracht. De Wet Huis voor klokkenluiders is uiteindelijk op 1 maart 2016 door de Eerste Kamer aangenomen. Per 1 juli 2016 is de Wet Huis voor klokkenluiders in werking getreden.

Begrip 'misstand'

In de Wet staat het begrip 'misstand' centraal. Conform artikel 1 sub d van de Wet wordt onder het begrip **vermoeden van een misstand** verstaan: "*het vermoeden van een werknemer, dat binnen de organisatie waarin hij werkt of heeft gewerkt of bij een andere organisatie indien hij door zijn werkzaamheden met die organisatie in aanraking is gekomen, sprake is van een misstand voor zover:*

- *het vermoeden gebaseerd is op redelijke gronden, die voortvloeien uit de kennis die de werknemer bij zijn werkgever heeft opgedaan of voortvloeien uit de kennis die de werknemer heeft gekregen door zijn werkzaamheden bij een ander bedrijf of een andere organisatie, en*
- *het maatschappelijk belang in het geding is bij de schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, een gevaar voor de veiligheid van personen, een gevaar voor de aantasting van het milieu, een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten.*"

Het verdient opmerking dat, conform artikel 1 onderdeel h van de Wet, het begrip 'werknemer' in de Wet Huis voor klokkenluiders breed geïnterpreteerd wordt. Ook degene die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verricht of heeft verricht, valt onder dit begrip (dus bijvoorbeeld ook zzp-ers of stagiairs).

Doelen van de wet

De Wet heeft twee doelstellingen:

- De rechtsbescherming van klokkenluiders.
- Het bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden.

[7] Kamerstukken II, 33 258, nrs. 1 en 2.
[8] Een novelle is een wetsvoorstel dat dient ter verbetering of aanvulling van een wetsvoorstel dat reeds bij de Eerste Kamer aanhangig is of al wel is aangenomen, maar nog niet van kracht is geworden.
[9] Kamerstukken II, 34 105, nrs. 1 en 2.

Benadelingsverbod

De rechtsbescherming van klokkenluiders is volgens de memorie van toelichting bij de Wet hoofdzakelijk arbeidsrechtelijk vormgegeven door een **benadelingsverbod**. Het benadelingsverbod is niet geregeld in de Wet zelf, maar in artikel 7:658c van het Burgerlijk Wetboek, artikel 47, derde lid, van de Politiewet 2012 en de artikelen 12quater, tweede lid, en 12o, vijfde lid, van de Wet ambtenaren defensie. Het benadelingsverbod houdt in dat "de te goeder trouw en naar behoren handelende werknemer die een melding doet van een misstand niet vanwege zijn melding mag worden benadeeld in zijn rechtspositie". Benadeling is bijvoorbeeld ontslag, gedwongen overplaatsing of het weigeren of terugdraaien van een promotie, maar kan daarnaast ook intern pesten, isolement of intimidatie betreffen. Een van de gedachten achter het benadelingsverbod is dat moet worden voorkomen dat potentiële klokkenluiders afzien van het melden van een misstand uit vrees voor benadeling als gevolg van het melden. De rechtsbescherming is overigens in verschillende situaties van toepassing. Niet alleen wanneer een melding wordt gedaan bij het Huis of een toezichthouder of inspectie, maar ook wanneer de werknemer een interne melding doet.

Interne meldprocedure

In de Wet Huis voor klokkenluiders zelf is de **interne meldprocedure** geregeld (artikel 2). De werkgever bij wie in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn, dient conform dit artikel een procedure vast te stellen voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand binnen zijn organisatie. In artikel 2 lid 2 wordt uiteengezet wat er minimaal in de procedure moet worden vastgelegd en in artikel 2 lid 3 wordt de verplichting aan de werkgever opgelegd om de interne meldprocedure aan de bij hem werkzame personen te verstrekken. Daarbij dient de werkgever tevens informatie te verstrekken over de omstandigheden waaronder een vermoeden van een misstand *buiten* de organisatie kan worden gemeld en over de rechtsbescherming van de werknemer bij het melden van een vermoeden van een misstand.

Taken van het Huis voor klokkenluiders

In de memorie van toelichting is aangegeven dat het de voorkeur verdient dat de betrokken werkgever zelf zijn verantwoordelijkheid neemt voor situaties in zijn werkorganisatie (via de hiervoor beschreven interne meldprocedure van werkgevers). Voor de situaties waarin dit niet gebeurt, is het Huis voor klokkenluiders opgericht (artikelen 3 en verder). Het Huis geeft op grond van de Wet advies aan adviesverzoekers (werknemers die melden of overwegen te gaan melden) en kan onderzoek doen naar een vermoeden van een misstand (misstandonderzoek) of naar de wijze waarop de werkgever zich jegens de werknemer heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand (bejegeningsonderzoek). In artikel 3a is aangegeven dat het Huis een afdeling advies en een afdeling onderzoek kent. De taak 'advies' is belegd bij de afdeling advies en de taak onderzoek is belegd bij de afdeling onderzoek.

De **adviestaak** van de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders is in artikel 3a lid 2 van de Wet als volgt beschreven:

- Het informeren, adviseren en ondersteunen van een werknemer over de te ondernemen stappen inzake het vermoeden van een misstand;
- Het verwijzen naar een bestuursorganen of diensten die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten of met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift of een andere bevoegde instantie waar het vermoeden van een misstand kan worden gemeld, en;
- Het geven van algemene voorlichting over het omgaan met een vermoeden van een misstand.

Het tweede punt hiervoor - het verwijzen - is van belang omdat het Huis niet de enige instantie is die onderzoek uitvoert naar misstanden. Ook toezichthouders en inspecties voeren, wanneer zij daartoe bevoegd zijn, misstandonderzoeken uit. Het Huis is bevoegd misstandonderzoeken uit te voeren, wanneer daartoe geen andere organisatie is aangewezen (zie artikel 6 lid 1 onder d). Dit is anders voor bejegeningsonderzoeken, waar toezichthouders en inspecties over het algemeen geen rol in vervullen.

De **onderzoekstaak** van de afdeling onderzoek van het Huis is in artikel 3a lid 3 van de Wet beschreven:

- Het beoordelen of het verzoekschrift ontvankelijk is met inachtneming van de voorwaarden;
- Het op basis van een verzoekschrift instellen van een onderzoek naar:
  - Het vermoeden van een misstand;
  - De wijze waarop de werkgever zich jegens de werknemer heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand.
- Het instellen van een onderzoek naar het vermoeden van een misstand naar aanleiding van een of meerdere adviesaanvragen;
- Het formuleren van algemene aanbevelingen over het omgaan met een vermoeden van een misstand.

Het al dan niet instellen van onderzoek door het Huis

In artikel 6 lid 1 van de Wet staan de criteria beschreven op grond waarvan het Huis besluit of het Huis wel of geen onderzoek instelt naar aanleiding van een verzoek tot in het instellen van een onderzoek. Het Huis ziet bijvoorbeeld af van het instellen van een onderzoek als het maatschappelijk belang bij een onderzoek kennelijk onvoldoende is, of als het vermoeden van de misstand ter beoordeling staat van bestuursorganen of diensten die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten (zoals het Openbaar Ministerie of de FIOD) of met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (een toezichthouder of inspectie) of een andere daartoe bevoegde instantie waar het vermoeden van een misstand kan worden gemeld. Het Huis heeft, wanneer de afdeling onderzoek een onderzoek instelt, onderzoeksbevoegdheden in zowel de private als de publieke sector (paragrafen 4a en 4b van de Wet). De bevoegdheden van het Huis verschillen ten aanzien van deze sectoren. In artikel 10 van de Wet zijn de bevoegdheden in de publieke sector genoemd en in artikel 13 tot en met 15 van de Wet zijn de bevoegdheden in de private sector genoemd.

Vertrouwelijkheid van de adviesrelatie en onafhankelijkheid van het onderzoek

Om de vertrouwelijkheid van de adviesrelatie en om de onafhankelijkheid van de uitvoering van misstandonderzoeken en bejegeningsonderzoeken te waarborgen, is in de wet voorzien in een scheiding tussen advies en onderzoek binnen de organisatie van het Huis en is een geheimhoudingsbepalingsbepaling opgenomen voor hen die taken van het Huis uitvoeren.

In artikel 3b is beschreven dat leden van het bestuur van het Huis (niet zijnde de voorzitter) worden benoemd in de afdeling advies of de afdeling onderzoek en niet in beide afdelingen. Daarnaast is beschreven dat een lid dat betrokken is geweest bij de advisering inzake een vermoeden van een misstand, niet deelneemt aan de behandeling van een onderzoek die datzelfde misstand betreft. Voor medewerkers van het bureau van het Huis geldt een soortgelijke bepaling (artikel 3d lid 5). In artikel 3d is beschreven dat het bureau bestaat uit medewerkers die in de afdeling advies als adviseur zijn aangesteld, uit medewerkers die in de afdeling onderzoek als onderzoeker zijn aangesteld en uit medewerkers die in algemene dienst van het Huis zijn.

In artikel 3i van de Wet is geregeld dat geheimhouding geldt voor hen die betrokken zijn bij het uitvoeren van de taken van het Huis, behoudens de situatie dat een wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak bij de uitvoering van de Wet de noodzaak tot mededeling voortvloeit. In artikel 3j van de Wet is bovendien geregeld dat het Huis de identiteit van een werknemer die informatie, advies of ondersteuning vraagt of van een verzoeker tot onderzoek niet bekend wordt gemaakt zonder instemming van diegene.

2.2. De organisatie Huis voor klokkenluiders

Het Huis voor klokkenluiders is een zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid waarop, met uitzondering van enkele bepalingen, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is (zie artikel 3 van de Wet).

Het Huis voor klokkenluiders kan worden beschouwd als een fusie van drie organisaties: het Adviespunt Klokkenluiders, de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector. Deze organisaties zijn na de oprichting van het Huis opgeheven.

Het budget van het Huis bedraagt ca. € 3 mln. per jaar. In 2019 is het aantal FTE's verhoogd van 17,6 naar 24,6 FTE. Het Huis heeft drie afdelingen: de afdeling advies, de afdeling onderzoek en de afdeling preventie. De taken van de afdelingen advies en onderzoek zijn reeds in de paragraaf hiervoor omschreven. De taak van de afdeling preventie richt zich op het voorlichten en beantwoorden van vragen van werkgevers en hun vertrouwenspersonen rondom integriteitsbeleid en -programma's binnen organisaties.[10] In de beginperiode had het Huis vijf bestuursleden. Dit bestuur is in januari 2018 afgetreden, waarna er een interim-bestuur is aangesteld. Het nieuwe bestuur van het Huis heeft drie bestuursleden (een voorzitter, een bestuurslid onderzoek en een bestuurslid advies).

[10]Huis voor klokkenluiders (2017), Jaarverslag 2016.

3. Vraag 1: Doelen van de wet

In dit hoofdstuk behandelen we de eerste onderzoeksvraag:

Worden de doelstellingen van de Wet Huis voor klokkenluiders behaald?

De Wet kent twee doelstellingen: rechtsbescherming van klokkenluiders (deze doelstelling wordt behandeld in paragraaf 3.1) en het bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden (deze doelstelling wordt behandeld in paragraaf 3.2). De Wet poogt bij te dragen aan beide doelstellingen door de verplichting tot een interne meldprocedure (per doelstelling behandeld in paragraaf 3.1.2. en 3.2.1.) en door de oprichting van het Huis (per doelstelling behandeld in paragraaf 3.1.3. en 3.2.2.). De rechtsbescherming van klokkenluiders dient daarnaast te worden geborgd via het benadelingsverbod (behandeld in paragraaf 3.1.1.). We behandelen per instrument de in het onderzoek aangetroffen feiten en percepties die we vervolgens kort samenvatten. In paragraaf 3.3 vindt u onze conclusie met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag.

3.1. Rechtsbescherming van klokkenluiders

De rechtsbescherming van klokkenluiders wordt volgens de memorie van toelichting hoofdzakelijk arbeidsrechtelijk vormgegeven via het benadelingsverbod. Daarnaast hebben organisaties met ten minste vijftig werkzame personen de verplichting een interne meldprocedure vast te stellen en kunnen melders om advies en om bejegeningsonderzoek vragen bij het Huis. Hierna wordt per instrument uit de Wet beschreven hoe dit de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan de rechtsbescherming van klokkenluiders.

3.1.1. Benadelingsverbod

Feiten

De Wet biedt rechtsbescherming aan klokkenluiders, door te bepalen dat de te goeder trouw en naar behoren handelende werknemer die een melding doet van een vermoeden van een misstand, niet vanwege zijn melding mag worden benadeeld in zijn rechtspositie. Benadeling is bijvoorbeeld ontslag, gedwongen overplaatsing of het weigeren of terugdraaien van een promotie, maar kan ook intern pesten, isolement of intimidatie betreffen. De gedachte hierachter is dat potentiële klokkenluiders kunnen afzien van het melden van een misstand uit vrees voor ingrijpende nadelige gevolgen voor hun persoonlijke situatie. Het benadelingsverbod is niet geregeld in de Wet zelf, maar is opgenomen in artikel 7:658c van het Burgerlijk Wetboek, artikel 47, derde lid, van de Politiewet 2012 en de artikelen 12quater, tweede lid, en 12o, vijfde lid, van de Wet ambtenaren defensie.

De Wet Huis voor klokkenluiders is ook van toepassing op degenen die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verrichten of hebben verricht zoals zzp'ers, stagiairs en vrijwilligers. Het benadelingsverbod is nog niet op hen van toepassing. De Eerste Kamer heeft de regering op 1 maart 2016 bij motie verzocht spoedig alsnog tot een wettelijk benadelingsverbod voor deze groep te komen.[11] De minister van BZK is voornemens om het

[11] Deze motie staat bekend onder de naam 'motie Bikker'.

wetsvoorstel tot uitbreiding van het benadelingsverbod dat begin 2019 in consultatie is geweest[12], aan te houden en te betrekken bij het wetsvoorstel voor de implementatie van de EU-richtlijn.[13]

De vraag is in hoeverre met het benadelingsverbod in de praktijk wordt bereikt dat benadeling als gevolg van een melding niet plaatsvindt. Daarover zijn de volgende feiten bekend:

- Uit twee van de vier bejegeningsonderzoeken die het Huis heeft gepubliceerd, blijkt dat melders van misstanden onjuist zijn bejegend.
- Er bestaat weinig gepubliceerde jurisprudentie waarin rechters oordelen over een beroep op het benadelingsverbod. Niet elke zaak wordt gepubliceerd. We hebben na een *quick scan* vijf uitspraken gevonden waarin een beroep is gedaan op het benadelingsverbod.[14] Het beroep op het benadelingsverbod is steeds afgewezen. Eén keer omdat de rechter niet beschikte over voldoende gegevens om een beroep op het benadelingsverbod te honoreren, twee keer omdat volgens de rechter geen sprake was van een ontslag dat in strijd is met het benadelingsverbod en twee keer omdat er niet naar behoren gemeld was, waardoor het beroep strandde.

Percepties

De gesprekspartners onderschrijven het belang van het benadelingsverbod voor de rechtsbescherming van klokkenluiders; werkgevers mogen formeel immers niet tot benadeling overgaan wanneer er een melding (intern of extern) wordt gedaan. Over benadeling in de praktijk wordt door gesprekspartners het volgende aangegeven:

- Het Adviespunt klokkenluiders, één van de rechtsvoorgangers van het Huis voor klokkenluiders, beschrijft in het jaarverslag van 2015 dat de meeste klokkenluiders destijds te kennen gaven dat zij door hun melding in hun rechtspositie zijn benadeeld. 85% van de klokkenluiders waarvan het adviestraject in 2015 was afgerond, gaf aan op enig moment negatieve gevolgen te hebben ondervonden nadat ze een melding hadden gedaan. 22% van de melders in klokkenluiderszaken gaf aan ontslagen te zijn of geen contractverlening te hebben gekregen. In 9% van de zaken kwam de melder ziek thuis te zitten. 8% nam zelf ontslag.
- Het Huis voor klokkenluiders geeft aan dat naar schatting 9 van de 10 adviesvragers die bij het Huis aankloppen benadeling ervaren na een interne melding. Daarbij kan volgens het Huis gedacht worden aan isoleren, pesten, bedreiging, overplaatsing, geen promotie krijgen of ontslagen worden.
- De afdeling advies van het Huis heeft het beeld dat het aantal vaststellingsovereenkomsten tussen een (meldende) werknemer en de werkgever toeneemt.[15] Deze bevatten volgens het Huis vaak een geheimhoudingsverplichting, waarbij het de werknemer wordt verboden om na ondertekening (verder) te melden over de vermoede misstand. Daarnaast wordt in een vaststellingsovereenkomst soms een finale kwijtingsbeding opgenomen. Werknemer en werkgever leggen dan vast dat zij over en weer niets meer van elkaar te vorderen hebben na ondertekening van de vaststellingsovereenkomst. Dit vormt in de praktijk een obstakel om schadevergoeding te vorderen bij de rechter, wanneer blijkt dat een klokkenluider ten onrechte is ontslagen vanwege het doen van een melding. De afdeling advies van het

[12] Zie Kamerstukken I, 33 258, S.
[13] Zie Kamerstukken II , 33258, nr. 43.
[14] Voor deze evaluatie is geen uitgebreid jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. Wel hebben de onderzoekers een quickscan uitgevoerd op www.rechtspraak.nl met de zoektermen '7:658c BW', 'benadelingsverbod klokkenluider' en 'artikel 125quinquies Ambtenarenwet' en gezocht naar zaken met een uitspraakdatum na juli 2016. De vijf uitspraken zijn te vinden achter de volgende links: https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHARL:2018:9547&showbutton=true&keyword=7%3a658c+BW, https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBGEL:2018:4189&showbutton=true&keyword=7%3a658c+BW+klokkenluider, https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNHO:2019:3965&showbutton=true&keyword=7%3a658c+BW, https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBOBR:2018:833&showbutton=true&keyword=Benadelingsverbod+klokkenluider, en https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBMNE:2019:2117&showbutton=true&keyword=Artikel+125quinquies+ambtenarenwet.
[15] Huis voor klokkenluiders (2020), Jaarverslag 2019.

Huis ziet daarnaast in toenemende mate dat werkgevers aansturen op een minnelijke schikking, waarbij de klokkenluider vertrekt in ruil voor een som 'zwijggeld' (levenslange geheimhouding).[16]

- Twee van de zes respondenten van ons onderzoek onder (potentiële) melders die gebruik hebben gemaakt van de interne meldprocedure geven in de open antwoorden aan benadeling te hebben ervaren na het doen van een (interne) melding. Voorbeelden die genoemd worden zijn ontslag en overplaatsing tegen de zin van de melder.
- Benadeling is niet altijd goed te bewijzen door de werknemer. Voor goede rechtsbescherming moet de bewijslast volgens veel gesprekspartners daarom worden omgekeerd. Zo benoemen de in dit onderzoek geraadpleegde wetenschappers en experts dat de Wet op dit punt tekortschiet. De nieuwe Europese richtlijn voorziet in deze omkering van bewijslast.
- Het Huis kan in een rapport naar aanleiding van een bejegeningsonderzoek weliswaar vaststellen dat de melder in het gelijk wordt gesteld, maar de melder moet dan nog steeds naar de rechter om zijn/haar gelijk te halen als de werkgever voet bij stuk houdt. Dit is een ingrijpend en duur proces, en dus een grote extra stap, voor melders.
- Het Huis heeft aangegeven dat het benadelingsverbod opgenomen zou moeten worden in de Wet, in plaats van in arbeidswetgeving (inclusief de wijziging in verband met de motie Bikker), zodat de rechtsbescherming van klokkenluiders ook in de Wet zelf verankerd is.

Wat weten we nu?

Het bestaan van het benadelingsverbod in wetgeving betekent nog niet dat benadeling in de praktijk niet voorkomt. In twee bejegeningsonderzoeken van het Huis is benadeling door het Huis wel daadwerkelijk vastgesteld (en in twee afgeronde onderzoeken is het niet vastgesteld). Daaruit kan niet de conclusie worden getrokken dat benadeling maar twee keer is voorgekomen, want benadeling is soms lastig te bewijzen en vast te stellen. Daarnaast lopen er nog diverse onderzoeken naar benadeling bij het Huis die nog niet zijn afgerond en waarvan de uitkomst kan zijn dat er benadeling wordt vastgesteld. Ook is het van belang te constateren dat in ieder geval 49 werknemers benadeling hebben ervaren én op grond daarvan het Huis hebben verzocht een bejegeningsonderzoek uit te voeren. De groep die benadeling ervaart is volgens het Huis veel groter dan de 49 verzoekers om onderzoek. Volgens het Huis ervaart ongeveer 9 van de 10 adviesverzoekers benadeling. Daarnaast kunnen er werknemers zijn die wel benadeling ervaren, maar die niet de stap naar het Huis voor klokkenluiders nemen en dus onzichtbaar blijven in de cijfers. Op grond van het voorgaande is het lastig om een goed beeld te krijgen van de mate waarin het benadelingsverbod in de praktijk daadwerkelijk wordt geschonden.

3.1.2. De interne meldprocedure

Feiten

In artikel 2 van de Wet is een voorziening getroffen om de rechtsbescherming van klokkenluiders te waarborgen wanneer zij in hun eigen organisatie een melding doen: de verplichting tot een interne meldprocedure. Werkgevers (publiek en privaat) bij wie in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn, zijn verplicht een procedure vast te stellen. In lid 2 en 3 van artikel 2 zijn eisen gesteld aan de procedure. Zo moet onder meer worden beschreven hoe met de interne melding wordt omgegaan en bij welke persoon het vermoeden van een misstand kan worden gemeld. Ook is de verplichting opgenomen voor de werkgever om de melding vertrouwelijk te behandelen indien hierom wordt verzocht. De werkgever heeft tevens een plicht de procedure te verstrekken aan de bij hem werkzame personen en daarbij tevens informatie te geven over bijvoorbeeld de rechtsbescherming van de werknemer bij het melden van een vermoeden van een misstand.

[16] Huis voor klokkenluiders (2020), Jaarverslag 2019.

De interne meldprocedure heeft geen rechtstreeks effect op de rechtsbescherming van klokkenluiders, maar heeft wel een relatie tot de rechtsbescherming van klokkenluiders. De meldprocedure draagt bij aan kennis over de routes en de gevolgen van de routes die de melder kan bewandelen en zorgt er bovendien voor dat de melder vertrouwelijk een melding kan doen van een misstand. Die vertrouwelijkheid is (mede) bedoeld om de melder te beschermen tegen benadeling.

De overheidssectoren Rijk, Politie en Defensie, gemeenten, provincies en Waterschappen zijn al sinds 1 maart 2006 verplicht een procedure vast te stellen voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waarin hij werkzaam is.[17] Door de Wet hebben zij deze procedure enigszins moeten aanpassen. Tot 1 januari 2020 was de interne meldregeling bij het Rijk, Politie en Defensie vastgelegd in de Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie. Deze regeling is met de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren vervallen. Het Rijk regelt het nu in de CAO Rijk en Politie en Defensie in hun eigen rechtspositieregelingen.[18] De verplichting voor overheidswerkgevers om zorg te dragen voor een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waarin hij werkzaam is, vloeit sinds 1 januari 2020 (mede) voort uit artikel 5, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van de Ambtenarenwet 2017. De VNG heeft sinds 2016 een nieuwe modelregeling.[19]

Ook in de private sector bestond reeds voor de inwerkingtreding van de Wet aandacht voor klokkenluidersregelingen. Zo is in de 'Nederlandse corporate governance code' uit december 2008 als best practice-bepaling opgenomen dat "*werknemers zonder gevaar voor hun rechtspositie de mogelijkheid moeten hebben aan de voorzitter van het bestuur of aan een door hem aangewezen functionaris te rapporteren over vermeende onregelmatigheden binnen de vennootschap. […] Deze klokkenluidersregeling wordt op de website van de vennootschap geplaatst.*"[20] Cijfers over de aanwezigheid van een interne meldprocedure zijn beperkt beschikbaar. Er zijn wel duidelijke indicaties dat het aantal organisaties met een interne meldprocedure gedurende de afgelopen jaren is toegenomen.

- Uit een onderzoek uit **2015** (voor inwerkingtreding van de Wet) bleek dat 85% van de 100 grootste bedrijven in Nederland een klokkenluidersregeling had.
- Uit onderzoek van het Huis in **2017** onder 300 werkgevers met ondernemingsraden komt naar voren dat 79% aangaf een interne meldprocedure te hebben, maar deze procedures voldeden nog niet altijd aan de nieuwe normen. In dit onderzoek van het Huis kwam tevens het volgende naar voren:
  - Grotere organisaties hadden in 2017 vaker een interne meldprocedure dan kleinere organisaties: 64% van de kleine organisaties en 91% van de grote organisaties bevestigen de aanwezigheid van een interne meldprocedure. N.B. Deze 91% mag niet zomaar worden vergeleken met de 85% uit het onderzoek uit 2015, want het gaat om andere steekproeven.
  - 48% van de ondervraagde werkgevers gaf aan de procedure te hebben ingevoerd of aangepast naar aanleiding van de Wet. 8% van de werkgevers gaf aan op dat moment nog aan een interne meldprocedure te werken.
  - 58% semipublieke organisaties, 45% publieke organisaties en 42% private organisaties hebben aangegeven naar aanleiding van de Wet een interne meldprocedure te hebben ingevoerd of te hebben geactualiseerd.

[17] Zie artikel 125quinquies, eerste lid, aanhef en onderdeel f, Ambtenarenwet (oud) en Stb. 2005, 695.
[18] Zie de Procedure na ontvangst melding vermoeden misstand, bijlage 12 van de CAO Rijk, hoofdstuk VII.a, paragraaf 2.2 - Procedure voor het melden van een misstand, van het Besluit algemene rechtspositie politie, hoofdstuk 11c, paragraaf 2 - Procedure voor het melden van een misstand, van het Algemeen militair ambtenarenreglement en hoofdstuk 7c, paragraaf 2 – Procedure voor het melden van een misstand, van het Burgerlijk ambtenarenreglement defensie.
[19] Zie voor de modelregeling van de VNG: https://vng.nl/brieven/huis-voor-klokkenluiders-nieuwe-voorbeeldregeling-en-gir-module-integriteit.
[20] Monitoring Commissie Corporate Governance Code (2008), Nederlandse corporate governance code, best practice bepaling II.1.7.

- Uit een telefonische survey onder 86 publieke en private organisaties die wij voor deze evaluatie hebben uitgevoerd, blijkt dat 91% van de ondervraagde organisaties in **2020** een interne meldprocedure voor het melden van een vermoeden van een misstand had.
  - Onder de respondenten zonder meldprocedure waren vier private organisaties met 50-250 werknemers, twee publieke organisaties met 50 – 250 medewerkers en één publieke organisatie met meer dan 500 medewerkers.
  - Van de respondenten die konden aangeven in welk jaar de huidige meldprocedure was vastgesteld, dat was 55%, gaf 62% aan een (nieuwe) procedure te hebben opgesteld in 2016 of later. 30% gaf aan dat de interne meldprocedure de afgelopen twee jaar is gewijzigd. Het is respondenten vaak niet bekend of het herzien van de meldprocedure is gebeurd naar aanleiding van de Wet.

Er zijn daarnaast ook cijfers beschikbaar die een beeld geven van de mate waarin interne meldprocedures (als ze er zijn) aan de eisen in de wet voldoen:

- Uit onze telefonische survey onder de eerder genoemde 86 organisaties blijkt dat:
  - 73% van de ondervraagde organisaties de definitie van een vermoeden van een misstand uit artikel 1, onder d, van de Wet gebruikt.
  - De meldprocedure door 72% van de ondervraagde organisaties onder de aandacht wordt gebracht bij in dienst treden of via het intranet van de desbetreffende organisatie. Aanvullend brengen sommige private en publieke organisaties de meldprocedure nog extra onder de aandacht tijdens een week van de integriteit of tijdens cursussen (14%).
  - Bij 62% van de ondervraagde organisaties wordt in de procedure vermeld dat misstanden buiten de organisatie gemeld kunnen worden en bij 76% van de ondervraagde organisaties staat in de procedure dat werknemers rechtsbescherming genieten.
  - Door alle ondervraagde organisaties met een interne meldprocedure wordt genoemd dat er vertrouwelijk met de melding wordt omgegaan en bij wie de melding moet worden gedaan. Waar gemeld moet worden verschilt wel per organisatie. Bij de publieke organisaties uit onze steekproef was dit steeds de vertrouwenspersoon, maar bij meerdere private organisaties uit onze steekproef diende de melding te worden gedaan bij de voorzitter van de Raad van Bestuur.
  - Het viel tijdens het uitvoeren van de telefonische survey op dat er vaak onduidelijkheid bestaat over welke medewerker de vertrouwenspersoon is. Wanneer wij bedrijven benaderden voor deelname aan het onderzoek, verzochten wij hen om ons in contact te brengen met de vertrouwenspersoon of een HR-medewerker met zicht op de interne meldprocedure voor het melden van vermoedens van een misstand. Dit leidde regelmatig tot (lang) uitzoekwerk door degene die de telefoon opnam.
- Transparency International onderzocht of bedrijven voldoende interne bescherming bieden aan melders van misstanden.[21] Zij onderzochten niet de aanwezigheid van een interne meldprocedure, maar keken bijvoorbeeld of er intern een benadelingsverbod geldt en of melders de mogelijkheid hebben om anoniem te melden. Uit dit onderzoek blijkt dat de gemiddelde score van de onderzochte bedrijven op dit onderwerp (‘*protection’*) 61% is (als zij aan alle door Transparency geformuleerde eisen zouden voldoen, zou dit 100% zijn):
  - Een kwart van de onderzochte bedrijven biedt volgens Transparency International een melder niet de mogelijkheid anoniem een misstand te melden.
  - Hoewel driekwart van de bedrijven een benadelingsverbod kent, biedt volgens Transparency International slechts minder dan de helft van de bedrijven de mogelijkheid om benadeling als gevolg van de melding te melden.
  - De helft van de onderzochte bedrijven heeft volgens Transparency International de interne meld- en onderzoeksprocedures niet op orde.

[21] Transparency International (2020), Whistleblowing Frameworks 2019. Door middel van een survey en publieke data onderzocht Transparency International Nederland de klokkenluidersprogramma’s van 68 bedrijven in de sectoren handel, industrie, financiën en energie in Nederland.

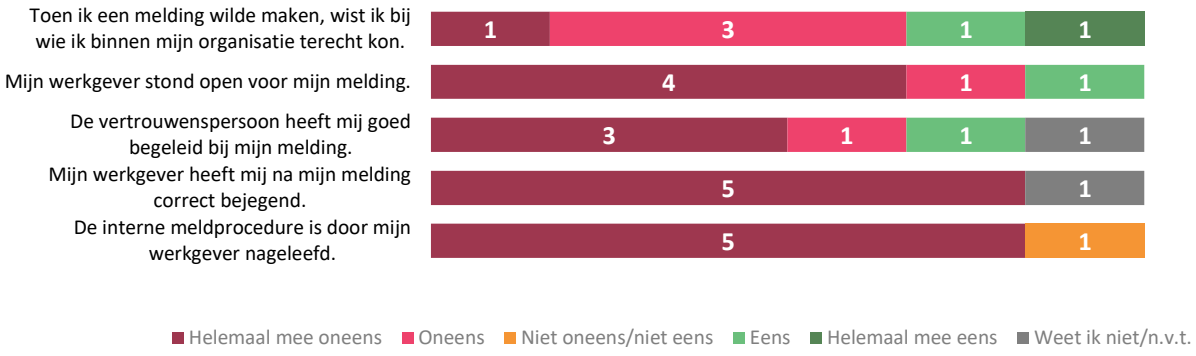
- Volgens Transparency International laten 26 van de 68 onderzochte bedrijven (ongeveer 38%) na de melder binnen 3 maanden te informeren over de opvolging van de melding.

Percepties

Gesprekspartners omschrijven dat de interne meldprocedure inhoudelijk vaak nog te wensen overlaat:

- Meerdere gesprekspartners die in de praktijk contact hebben met melders of met werkgevers, benoemen dat het vaststellen van een interne meldprocedure nog niet betekent dat deze in de praktijk ook wordt nageleefd door een organisatie. Bijvoorbeeld omdat melders alsnog benadeling ondervinden of omdat de meldprocedure niet vertrouwelijk blijkt te zijn.
- Ook het Huis concludeert dat de verplichting tot een interne meldprocedure nog niet altijd goed wordt nageleefd.
  - In het Jaarverslag 2018 meldt het Huis dat uit de adviespraktijk het beeld naar voren komt dat organisaties die daartoe verplicht zijn, regelmatig geen interne meldprocedure hebben. Ook geeft het Huis aan dat wanneer organisaties wel een meldregeling hebben, deze geregeld niet of onjuist wordt toegepast. Integriteitsfunctionarissen en vertrouwenspersonen binnen organisaties zijn bovendien niet altijd bekend met de meldregelingen en weten ook niet altijd wanneer deze regeling van toepassing is.
  - In het Jaarverslag van 2019 kaart het Huis aan dat opvalt dat er in de praktijk nog steeds organisaties met meer dan 50 werknemers zijn die geen interne meldregeling hebben of een regeling die niet aan de Wet voldoet. De adviseurs van het Huis zien regelmatig dat de meldregeling onbekend is en bovendien lastig te achterhalen is. Wanneer er wel een interne meldregeling is, blijkt volgens het Huis regelmatig dat deze niet juist wordt toegepast. Veel melders geven bij het Huis aan dat zij door de werkgever niet of slechts sporadisch op de hoogte worden gehouden van wat er met hun melding gebeurt. Ook worden onderzoeksresultaten van de werkgever regelmatig niet of gebrekkig teruggekoppeld aan de melder.
- Toezichthouders en inspecties hebben niet of nauwelijks zicht op de mate waarin bedrijven met ten minste vijftig werkzame personen in dienst een interne meldprocedure hebben. Ze geven daarbij aan dat zij hier geen zicht op hebben, omdat het toezicht houden daarop niet tot hun takenpakket behoort.
- Sommige gesprekspartners benoemen dat een gebrek aan handhaving rondom de interne meldprocedure ervoor zorgt dat de positieve effecten van de interne meldprocedure in de praktijk beperkt zijn. Wanneer een organisatie geen interne meldprocedure heeft ingericht of deze niet wordt nageleefd, kan daar momenteel niet op worden ingegrepen.
- Sommige gesprekspartners benoemen dat artikel 2 van de Wet tekortschiet, omdat er nauwelijks kwaliteitseisen aan de interne meldprocedure gesteld worden. Volgens deze gesprekspartners zouden kwaliteitseisen de effecten van de interne meldprocedure in de praktijk kunnen vergroten.
- Sommige gesprekspartners benoemen dat de verplichting tot het doen van een interne melding ook een ongewenst neveneffect kan hebben. In 2018 uitten markttoezichthouders gezamenlijk hun zorgen ten aanzien van de interne meldplicht. Onder andere wordt benoemd dat deze plicht ertoe kan leiden dat belangrijke tips en meldingen, waar een vroeg direct contact met de toezichthouder van belang is (bijvoorbeeld voor bewijsgaring), de toezichthouder niet of te laat bereiken.

Uit het onderzoek onder (potentiële) melders dat wij voor deze evaluatie hebben uitgevoerd, blijkt dat de meeste respondenten ontevreden zijn over de (toepassing van de) interne meldprocedure in hun organisatie. In onderstaande figuur is te zien hoe respondenten op stellingen rondom de interne meldprocedure hebben gereageerd.



Figuur 1. Stellingen interne meldprocedure. De cijfers geven het aantal respondenten weer dat het betreffende antwoord heeft gegeven. Het totaal aantal respondenten dat deze vraag heeft beantwoord is 6. Daarmee is deze grafiek niet representatief voor alle interne melders.

Een belangrijke kanttekening bij deze figuur is, dat er geen respondenten zijn vanuit private organisaties die een oordeel hebben gegeven over de interne meldprocedures. We zien dat respondenten uit publieke en semi-publieke organisaties zeer kritisch zijn op de interne meldprocedure in het algemeen, maar op de toepassing ervan door de werkgever in het bijzonder. Ook wanneer melders wisten bij wie ze terecht konden, gaven ze aan dat de procedure onvoldoende werd nageleefd.

Wat weten we nu?

Het bestaan van een verplichting tot een interne meldprocedure in de Wet betekent nog niet dat deze verplichting wordt nageleefd en dat organisaties die een interne meldprocedure hebben deze in de praktijk goed toepassen. Uit de verschillende onderzoeken is af te leiden dat het aantal organisaties met een interne meldprocedure gedurende de afgelopen jaren is toegenomen. Er zijn tegelijkertijd ook indicaties waaruit blijkt dat niet alle organisaties over de interne meldprocedure beschikken, dat niet alle interne meldprocedures aan alle eisen uit de wet voldoen of dat niet alle interne meldprocedures in de praktijk ook goed worden toegepast. Ook is er niet bij alle organisaties sprake van een lage drempel voor het melden. Bij meerdere private organisaties uit onze steekproef diende de melding bijvoorbeeld te worden gedaan bij de voorzitter van de Raad van Bestuur.

3.1.3. Het Huis voor klokkenluiders

In hoofdstuk 2 van de Wet wordt het Huis voor klokkenluiders ingesteld. Aan het Huis worden taken opgedragen die kunnen bijdragen aan de rechtsbescherming van melders:

- **Advies.** De adviserende taak omvat het adviseren van een werknemer over de te ondernemen stappen inzake het vermoeden van een misstand en de verwijsfunctie van het Huis. De primaire taak van de afdeling advies is een werknemer te informeren en adviseren over de te ondernemen stappen inzake het vermoeden van een misstand.[22]
- **Onderzoek.** De afdeling onderzoek heeft tot taak op basis van een verzoekschrift van een melder een onderzoek in te stellen naar een vermoeden van een misstand of naar de bejegening van de werknemer door de werkgever. In dit laatste geval wordt onderzocht op welke wijze de werkgever zich jegens de werknemer heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand. Het onderzoek naar een vermoeden van een misstand behandelen we in paragraaf 3.2.2. In deze paragraaf behandelen we het bejegeningsonderzoek, omdat dit onderzoek tot doel heeft de rechtsbescherming van klokkenluiders te verbeteren.

[22] Memorie van toelichting bij de Wet Huis voor klokkenluiders.

- **Voorlichting.** Tot slot geeft het Huis algemene voorlichting over het omgaan met het vermoeden van een misstand. De taken Advies en Onderzoek zijn expliciet als afdelingen van het Huis opgenomen in de Wet (artikel 3a lid 1). De voorlichtingstaak vloeit voort uit artikel 3a, lid 2, onder c, en wordt door het Huis uitgevoerd door de afdeling preventie. Deze afdeling bevordert integriteit bij publieke, semipublieke en private organisaties.[23]

In deze paragraaf bekijken wij in hoeverre de doelen van de Wet zijn behaald dankzij het Huis. Hierna behandelen we per taak van het Huis de verzamelde feiten, percepties en beschrijven we onze bevindingen over deze uitvoering.

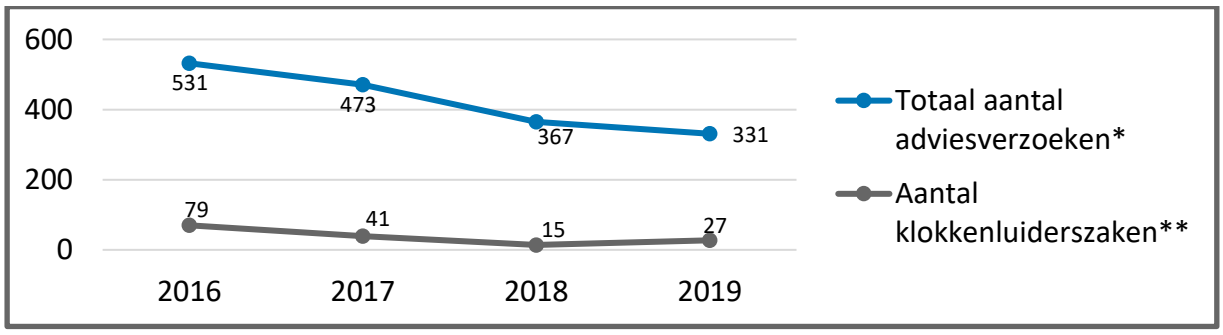
ADVIES

Feiten

Melders of mogelijke melders van misstanden kunnen bij het Huis terecht voor advies over het doen van een melding.[24] Dit geldt voor alle fasen van het meldproces; van interne meldprocedure tot het indienen van een verzoek tot een bejegenings- of misstandonderzoek. Het Huis raadt melders aan om in een zo vroeg mogelijk stadium contact op te nemen. Het Huis geeft advies, maar is geen belangenbehartiger. Wel kan het Huis de melder doorverwijzen naar andere instanties die melders meer persoonlijk kunnen begeleiden, zoals psychosociale bijstand of juridisch adviseurs. Daarnaast beschrijft het Huis op de website dat de adviseurs een luisterend oor bieden: "*u staat er niet meer alleen voor*".

Het aantal adviesverzoeken

Het aantal binnengekomen adviesverzoeken tussen 2016 en 2020 staat met een blauwe lijn weergegeven in onderstaande figuur. Met de grijze lijn is weergegeven hoeveel adviesverzoeken zijn aangemerkt als klokkenluiderszaken (er is sprake van een vermoeden van een misstand in de zin van artikel 1 sub d van de Wet).



Figuur 2. Aantal adviesverzoeken en aantal klokkenluiderszaken.

Er valt met name op dat bij de start van het Huis sprake was van veel verzoeken. Er waren 531 verzoeken, terwijl het Huis pas in juli 2016 werd opgericht. Het betrof gedeeltelijk zaken van de rechtsvoorganger van het Huis (Adviespunt klokkenluiders) en gedeeltelijk nieuwe adviesverzoeken. In het onderzoeksrapport van Ruys is beschreven dat het aantal van 531 twee keer zo hoog was als vooraf werd verwacht.[25]

Bij het Adviespunt klokkenluiders waren er in 2015, het jaar voordat het Huis werd opgericht, 361 verzoeken om advies en werden er 74 zaken als 'klokkenluiderszaak' aangemerkt.[26] Hieruit valt af te leiden dat het aantal adviesverzoeken in de eerste jaren van het Huis inderdaad relatief hoog was in vergelijking het aantal

[23] Huis voor klokkenluiders (2019), Jaarverslag 2018.
[24] Zie: https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/ik-vermoed-een-misstand.
[25] Ruys (2017), Advies voor een herstart van het Huis voor klokkenluiders: advies, onafhankelijk onderzoek en preventie.
[26] Adviespunt klokkenluiders (2016), Jaarverslag 2015.

adviesverzoeken in 2015 bij de voorganger van het Huis. Vanaf 2018 werd dit aantal weer meer vergelijkbaar met het aantal adviesverzoeken in 2015. Tevens is opvallend dat het aantal zaken dat door het Huis als klokkenluiderszaak is aangemerkt, relatief laag ligt vergeleken met de cijfers van het Adviespunt klokkenluiders. Het Adviespunt klokkenluiders beschrijft dat het aantal klokkenluiderszaken in 2013, 2014 en 2015 steeds is gestegen.[27] Vanaf het begin van het Huis (en daarmee ook de inwerkingtreding van de Wet) is juist een sterke daling te zien van het aantal klokkenluiderszaken. Pas in 2019 stijgt het aantal klokkenluiderszaken weer.

In onderstaande tabel zijn de cijfers rondom de adviesverzoeken nog gedetailleerder uiteengezet. In de kolommen drie tot en met zes is het aantal gestarte zaken in een bepaald jaar onderverdeeld in klokkenluiderszaken, in niet-klokkenluiderszaken en in zaken waarin dat niet is vastgesteld of nog moet worden vastgesteld of sprake is van een klokkenluiderszaak. In de laatste twee kolommen zijn de zaken uit het desbetreffende jaar onderverdeeld in zaken (adviesrelaties) die op 1 januari 2020 waren afgesloten en zaken (adviesrelaties) die op 1 januari 2020 nog liepen.

ADVIES	**Aantal zaken per jaar**	**Zijn de zaken uit dat jaar klokkenluiderszaken of niet?**				**Zijn de zaken uit dat jaar 'afgesloten' of lopen ze nog (met peildatum 1 januari 2020)?**	
	Aantal zaken gestart	Waarvan klokken-luiderszaken	Waarvan geen klokken-luiderszaken	Waarvan niet is vastgesteld bij sluiten van zaken of het een klokken-luiderszaak betreft	Waarvan d.d. 16 juni 2020 nog moet worden vastgesteld of het een klokken-luiderszaak is (en waarvan de zaak nog niet is gesloten)	Afgerond (voor 1 januari 2020)	Nog lopend op 1 januari 2020
2015 Adviespunt klokkenluiders	*361*	*74 (21%)*	*	*	*	*	*
2016	531	79 *(15%)*	289 *(54%)*	163 *(31%)*	0	514	17
2017	473	41 *(9%)*	265 *(56%)*	167 *(35%)*	0	459	14
2018	367	15 *(4%)*	229 *(62%)*	123 *(34%)*	0	339	28
2019	331	27 *(8%)*	209 *(63%)*	53 *(16%)*	42 *(13%)*	211	120

Tabel 1. Cijfers rondom adviesverzoeken. * betekent dat deze gegevens van de voorganger van het Huis (het Adviespunt klokkenluiders) niet bekend zijn.

In de tabel is te zien dat de meerderheid van de verzoeken uiteindelijk geen klokkenluiderszaak betreft (er is geen sprake van een 'vermoeden van een misstand' volgens de criteria uit de Wet). Ook is te zien dat dit in veel gevallen niet is vastgesteld bij het sluiten van de zaak. Dat wordt deels verklaard doordat het Huis dit voor de jaren tot en met 2018 met terugwerkende kracht heeft gedaan en daarbij op grond van de beschikbare informatie niet altijd tot een oordeel kon komen. Verder valt op dat het percentage zaken dat het Huis als klokkenluiderszaak aanmerkt is gedaald ten opzichte van 2015. Tot slot valt op dat sommige adviesverzoekers vele jaren contact onderhouden met het Huis (op 1 januari 2020 lopen er in totaal bijvoorbeeld nog 59 advieszaken die meer dan een jaar daarvoor zijn gestart. In de volgende tabel is uiteengezet in welke jaren de advieszaken door het Huis precies zijn afgehandeld. Ook is uit deze tabel af te leiden dat een aanzienlijk aantal

[27] Adviespunt klokkenluiders (2016), Jaarverslag 2015.

advieszaken meerdere jaren lopen. Met uitzondering van 2017 wordt steeds ongeveer twee derde van het aantal gestarte zaken hetzelfde jaar nog afgehandeld.

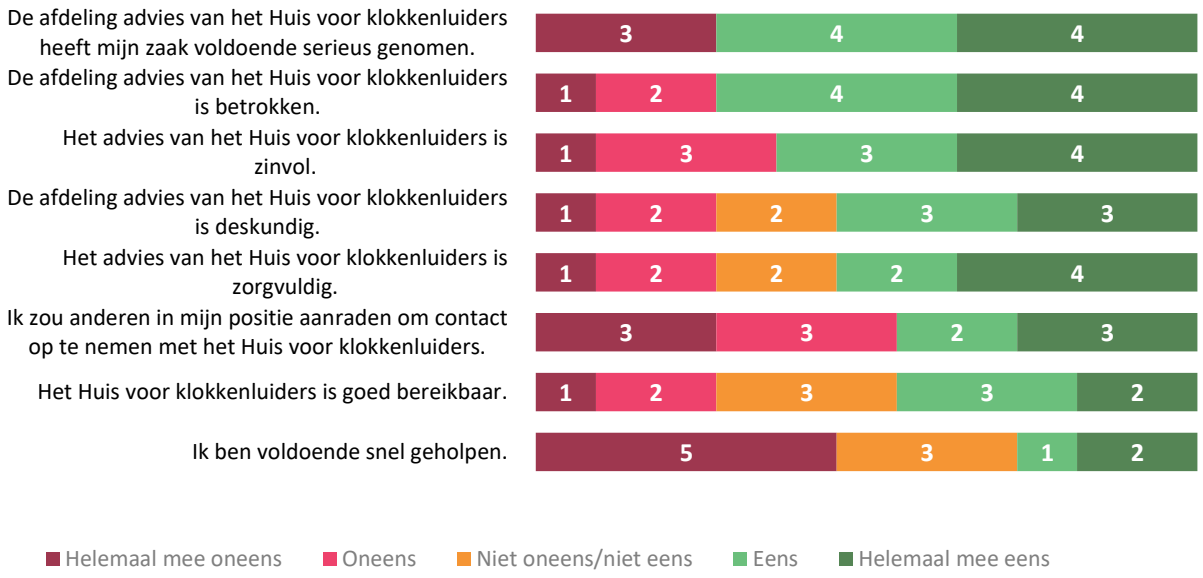
	Totaal aantal zaken gestart in dat jaar	Waarvan afgehandeld in 2016	Waarvan afgehandeld in 2017	Waarvan afgehandeld in 2018	Waarvan afgehandeld in 2019	Waarvan nog in behandeling in 2020 (peildatum 1 januari 2020)	Totaal aantal zaken 'in behandeling' in dat jaar (inclusief zaken uit voorgaande jaren die nog waren afgehandeld aan begin van jaar)
2016	531	356 *(67%)*	82	75	1	17	531
2017	473		387 *(82%)*	66	6	14	648
2018	367			257 *(70%)*	82	28	546
2019	331				211 *(64%)*	120	479

Tabel 2. Afhandeling adviesverzoeken.

Het is belangrijk om op te merken dat de afdeling advies niet alleen de melders die een 'klokkenluiderszaak' betreffen, bijstaat. Ook niet-klokkenluiders worden door het Huis te woord gestaan en van advies voorzien. De beoordeling of het gaat om een vermoeden van een misstand volgens de definitie van de wet neemt soms enkele maanden in beslag en tot die tijd (maar ook daarna) wordt in principe gewoon advies gegeven, tenzij het overduidelijk geen maatschappelijke misstand betreft of de melder geen werknemer is.

De tevredenheid van adviesvragers

Het Huis heeft sinds zijn bestaan geen 'klanttevredenheidsonderzoeken' uitgevoerd. In de onderstaande figuur is de tevredenheid van de respondenten van ons onderzoek onder (potentiële) melders over de afdeling advies van het Huis weergegeven.



Figuur 3. Tevredenheid melders afdeling advies. De cijfers geven het aantal respondenten weer dat het betreffende antwoord heeft gegeven. Het totaal aantal respondenten dat deze vraag heeft beantwoord is 11. Daarmee is deze grafiek niet representatief voor alle verzoekers om advies bij het Huis.

Uit deze figuur komt naar voren dat respondenten relatief tevreden zijn over de afdeling advies van het Huis in vergelijking met de tevredenheid over de afdeling onderzoek.[28] De snelheid van de afdeling advies zorgt bij melders voor de meeste ontevredenheid. In de toelichting bij de antwoorden wordt door respondenten bijvoorbeeld benoemd dat het Huis zelf wijst op de lange wachtlijsten of dat het lang duurt voordat zij antwoord krijgen op e-mails. Door sommige respondenten wordt gewezen op de urgentie van de zaken en de grote druk van buitenaf die op klokkenluiders wordt uitgeoefend. Dit vraagt volgens hen juist om 'snelle' hulp. Eén van de respondenten benoemt bijvoorbeeld dat klokkenluiders veelal aan het einde van hun Latijn zijn en het Huis daarom ruimte zou moeten hebben om actie te ondernemen (en niet passief af te wachten).

In de toelichting wordt door respondenten die positief oordelen over de afdeling advies van het Huis beschreven dat het contact met het Huis voor hen erg belangrijk is (geweest). Er wordt bijvoorbeeld gezegd dat ze als melder niet weten hoe ze alle procedures goed zouden hebben overleefd zonder het advies.

Wanneer we de tevredenheid van de melders uit ons onderzoek nader analyseren, valt ons het volgende op (met daarbij de expliciete kanttekening dat de steekproef niet zo groot is dat representatieve uitspraken kunnen worden gedaan):

- We hebben respondenten gevraagd in te vullen of zij voldoen aan de criteria die de Wet stelt aan een vermoeden van een misstand.[29] Wanneer respondenten in hogere mate die criteria aanvinken, zijn zij gemiddeld kritischer op de uitvoering van de taken van het Huis.
- Respondenten die langdurig contact hebben gehad met het Huis zijn een stuk positiever over het advies van het Huis dan respondenten die kort contact hadden (één of enkele contactmomenten).

Het Adviespunt klokkenluiders, de voorganger van de afdeling advies van het Huis, heeft wel tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd. In die onderzoeken was 83% van de klokkenluiders (zeer) tevreden over de dienstverlening van het Adviespunt. 59% van de overige contacten was (zeer) tevreden. De gemiddelde tevredenheid (gebaseerd op het totaal van bovenstaande stellingen) van de melders uit ons onderzoek is 55%, dus ruim de helft van de melders is (zeer) tevreden.

De meerderheid (55%) van de adviesvragers geeft daarnaast aan dat de dienstverlening van het Huis niet ver genoeg gaat. Daarbij wordt door respondenten toegelicht dat er behoefte is aan financiële ondersteuning en juridische ondersteuning op persoonlijk niveau en dat er behoefte is aan 'daadwerkelijk onderzoek'.

Overige feiten

Tot slot zijn de volgende feiten relevant:

- De afdeling advies is sinds 2019 gaan werken met klokkenluidersbrieven. Wanneer het Huis denkt dat daadwerkelijk sprake is van een vermoeden van een misstand conform de wet, dan krijgt de melder deze brief mee, waarin staat dat de melder terecht de klokkenluidersstatus claimt.[30]
- Het Huis bekijkt in overleg met de melder of vroegtijdige de-escalatie of conflictoplossing nodig en mogelijk zijn.
- Daarnaast neemt het Huis een rol door middel van een pilot 2019, waarbij een GGZ-instelling op verzoek van de melder en op kosten van het Huis snel de situatie van melders beoordeelt en deze zo nodig voor verdere begeleiding of behandeling kan doorverwijzen.[31]

[28] De tevredenheid over de afdeling onderzoek komt later uitgebreider aan bod.
[29] De criteria luiden als volgt: (1) er is sprake van een werkrelatie met de organisatie waar de melder voor werkt/de melder kwam door zijn werkzaamheden met deze organisatie in aanmerking. (2) de melding komt voort uit kennis die de melder opdeed bij de werkgever of kennis die de melder kreeg door werkzaamheden bij een andere organisatie. (3) Er is een maatschappelijk belang in het geding.
[30] Huis voor klokkenluiders (2020), Jaarverslag 2019.
[31] Huis voor klokkenluiders (2019), Jaarverslag 2019.

Percepties

De verwachtingen over de ondersteuning van melders door het Huis aan klokkenluiders waren bij de start van het Huis hooggespannen.[32] Het is belangrijk de percepties over het Huis, die we hieronder opsommen, in dit licht te bezien.

- Gesprekspartners die (of: wiens organisatie) in contact staan met melders geven aan positieve geluiden van hun contacten te ontvangen over de uitvoering van de adviestaak door het Huis in de zin dat de adviezen de klokkenluider helpen. Enkele gesprekspartners zijn juist kritisch, omdat ze geluiden van zeer ontevreden melders ontvangen.
- Enkele gesprekspartners hebben aangegeven zich zorgen te maken over de slechte reputatie die het Huis heeft. Het mogelijke gevolg daarvan is volgens hen dat niet alle werknemers die misschien advies nodig hebben, ook advies zullen vragen bij het Huis.
- Veel gesprekspartners die dichtbij de klokkenluiderspraktijk staan, benadrukken de complexiteit van de vragen die het Huis op zich af kan krijgen. Adviesvragers kunnen bijvoorbeeld ten einde raad zijn, veel verwachten en zaken aandragen die inhoudelijk lastig te beoordelen zijn.
- Bijna alle gesprekspartners, van wetenschappers tot organisaties die contact hebben met klokkenluiders en het Huis zelf, wijzen op het belang van en gebrek aan psychosociale ondersteuning, juridische rechtsbijstand en financiële ondersteuning van klokkenluiders (die verder gaat dan advisering over het doen van een melding en doorverwijzing naar de juiste instanties). Doordat het Huis geen juridische rechtsbijstand geeft, zijn melders volgens gesprekspartners vaak ontevreden over de taakuitvoering door het Huis: ze verwachten er meer van en hebben er meer van nodig. Daarmee is niet gezegd dat gesprekspartners vinden dat het Huis psychosociale ondersteuning, juridische rechtsbijstand en financiële ondersteuning van klokkenluiders op zich moet nemen: deze dienen volgens de meeste van hen bij een andere organisatie dan het Huis te liggen, maar moet volgens hen wel worden geregeld.
- Tegelijkertijd wordt door veel gesprekspartners, zoals een gedeelte van de geraadpleegde wetenschappers, de werknemers- en werkgeversorganisaties, benoemd dat de rechtsbescherming van klokkenluiders met name tekort schiet door de uitvoering van de Wet (door zowel de afdeling advies als de afdeling onderzoek van het Huis) en niet door de (tekst van de) Wet zelf: de werkwijze vormt volgens hen de belemmering. Er wordt bijvoorbeeld benoemd dat het Huis niet onafhankelijk functioneert, te streng toetst of iets een misstand is en dat het Huis terughoudend is in het bieden van de hulp en ondersteuning die adviesverzoekers nodig hebben.

Wat weten we nu?

De adviestaak van het Huis is beperkt tot het informeren, adviseren en ondersteunen van de werknemer en het doorverwijzen. Ook voert het Huis activiteiten uit om de positie van de klokkenluider te versterken, zoals het verstrekken van een klokkenluidersbrief. Uit signalen van gesprekspartners en uit ons onderzoek onder (potentiële) melders komt het beeld naar voren dat bij adviesvragers behoefte is aan meer dienstverlening, te weten juridische bijstand, psychosociale bijstand en financiële ondersteuning.

Het Huis kreeg, met name in het eerste jaar maar ook in 2017, te maken met een onverwacht grote hoeveelheid adviesaanvragen. Het jaarlijks aantal adviesverzoeken dat het Huis in 2018 en 2019 heeft gekregen is gedaald ten opzichte van 2016 en 2017 en weer op ongeveer het niveau van 2015 (het jaar voor inwerkingtreding van de wet). Het percentage zaken dat het Huis als 'klokkenluiderszaak' aanmerkt is in de jaren 2017 tot en met 2019 ruim lager dan het percentage in 2015 en 2016.

De tevredenheid over de afdeling advies van het Huis lijkt (op basis van het onderzoek onder (potentiële) melders vergeleken met het tevredenheidsonderzoek van het Adviespunt klokkenluiders uit 2015) gedaald ten

[32] Zo blijkt uit veel bronnen, zoals het eerder uitgevoerde onderzoek door Ruys.

opzichte van de tevredenheid over het Adviespunt klokkenluiders, de voorganger van het Huis. Met name de snelheid van de hulp vormt een knelpunt.

Er zijn ook indicaties dat de afdeling advies van het Huis goed werk verricht voor een gedeelte van de doelgroep. Zes van de elf van de respondenten van ons onderzoek onder (potentiële) melders is (zeer) tevreden en ook gesprekspartners zijn op grond van de geluiden die zij horen onder (potentiële) melders, overwegend positief over de advisering door het Huis binnen de beperkingen daarvan in de Wet. Tegelijkertijd geven zes van de elf respondenten aan dat zij anderen in hun positie niet zouden aanraden om contact op te nemen met het Huis en benoemen vier respondenten dat zij het advies van het Huis niet zinvol vonden.

ONDERZOEK

Melders van misstanden kunnen bij het Huis terecht voor twee typen onderzoek:

- **Een misstandonderzoek.** Dit betreft een onderzoek naar een vermoede werkgerelateerde misstand met een maatschappelijk belang.
- **Een bejegeningsonderzoek.** Dit betreft een onderzoek naar de wijze waarop een werkgever de melder van een vermoede werkgerelateerde misstand met maatschappelijk belang heeft behandeld.

Het Huis kan ook een combinatie van een misstandonderzoek en een bejegeningsonderzoek starten.

In deze paragraaf gaan we in op de feiten en percepties rondom bejegeningsonderzoeken, omdat deze de rechtsbescherming van klokkenluiders betreffen. In paragraaf 3.2.2., waarin de doelstelling ‘bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden’ wordt behandeld, worden de feiten en percepties rondom misstandonderzoeken beschreven.

Feiten

Een bejegeningsonderzoek van het Huis bestaat meestal uit een dossierstudie en het horen van getuigen. Het onderzoek resulteert in de publicatie van een geanonimiseerd onderzoeksrapport. Hierin reconstrueert het Huis de feiten, beoordeelt deze en trekt conclusies over de benadeling van de werknemer. Het onderzoeksrapport is voor de betrokken partijen niet juridisch bindend, maar zij kunnen het wel gebruiken om het voor te leggen aan de rechter.[33] Onderzoek door het Huis is kosteloos voor de melder.

Het aantal verzoeken tot bejegeningsonderzoek

In de tabel hierna zijn de cijfers van de afdeling onderzoek van het Huis weergegeven.

[33] Huis voor klokkenluiders (2020), Jaarverslag 2019.

ONDERZOEK	Ingediende verzoeken om bejegeningsonderzoek of bejegening- én misstandonderzoek	Ontvankelijk verklaard / in behandeling genomen verzoeken in het desbetreffende jaar	Afgerond in het desbetreffende jaar
2016	10	4	0
2017	14	3	0
2018	13	6	0
2019	10	1	3
2020 (stand van zaken d.d. 16 juni 2020)	2	2	1
Totaal	**49**	**16**	**4**

Tabel 3. Cijfers afdeling onderzoek. N.B. De getallen op één rij tellen niet op. Bijvoorbeeld: de drie onderzoeken in 2019 zijn afgerond, hebben niet betrekking op de 10 ingediende verzoeken uit 2019, maar op verzoeken die in 2016 zijn ingediend. Dit geldt ook voor de verzoeken die ontvankelijk zijn/in behandeling worden genomen.

Uit de cijfers blijkt dat het Huis tot 16 juni 2020 in totaal 49 verzoeken om bejegeningsonderzoek uit te voeren (of bejegening & misstandonderzoek) heeft ontvangen en in 16 gevallen heeft besloten om een onderzoek in te stellen. het Huis heeft in totaal vier bejegeningsonderzoeken afgerond: drie in 2019 en één in 2020. Deze onderzoeken zijn allen in 2016 of 2017 gestart. De onderzoeksrapporten zijn gepubliceerd op de website van het Huis. In twee gevallen is benadeling niet vastgesteld door het Huis en in twee gevallen concludeert het Huis dat er sprake was van benadeling als gevolg van een gedane melding. Het Huis verwacht overigens in de tweede helft van 2020 nog twee à drie rapporten (waarvan ook misstandonderzoeken) te publiceren.

Doorlooptijden van (verzoeken tot) onderzoek

In onderstaande tabel is weergegeven hoe de wettelijke (streef)termijnen voor doorlooptijden zich verhouden tot de gemiddelde doorlooptijden in de praktijk voor wat betreft de vier reeds afgeronde onderzoeken.

DOORLOOPTIJDEN	Wettelijke termijn	Doorlooptijd in de praktijk
Ontvankelijkheidstoets	6 weken	Gemiddeld: 4 maanden
Looptijd onderzoek (vanaf ontvankelijkheidsverklaring)	1 jaar (streeftermijn)[34]	Gemiddeld: 2 jaar en 8 maanden

Tabel 4. Gemiddelde doorlooptijden van de vier reeds afgeronde onderzoeken. Voor de doorlooptijden per onderzoek wordt verwezen naar de tabel hierna.

In de tabel hierna zijn de termijnen van de vier afgeronde onderzoeken opgenomen.

[34] Wet Huis voor klokkenluiders, artikel 8, lid 1.

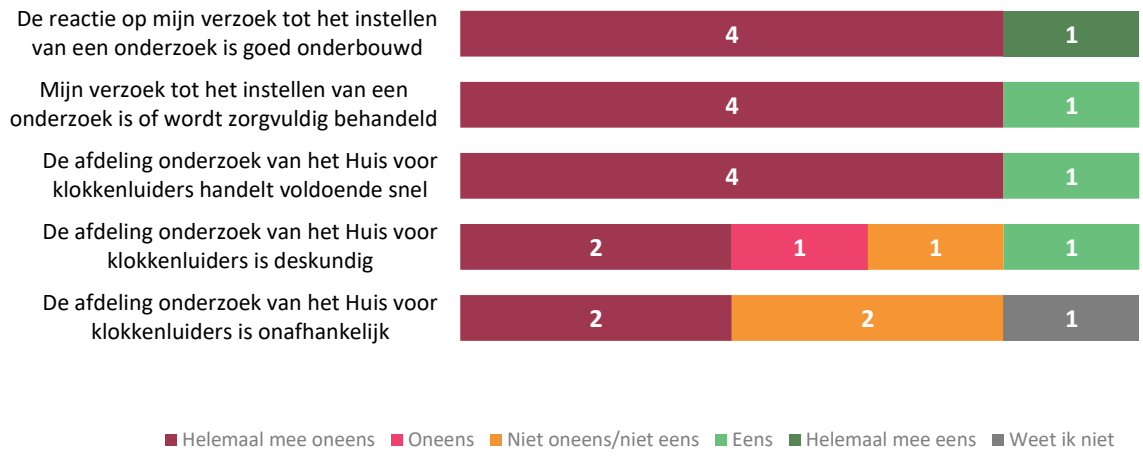
Onderzoek	Datum ontvangst verzoek	Datum Ontvankelijkheidsbesluit	Datum publicatie rapport	Doorlooptijd nemen ontvankelijkheidsbesluit (termijn 6 weken)	Doorlooptijd uitvoering onderzoek (streeftermijn binnen een jaar)
1	1 juli 2016	4 augustus 2016	1 mei 2019	5 weken	2 jaar en 9 maanden
2	6 juli 2016	18 november 2016	12 juli 2019	19,5 weken	2 jaar en 8 maanden
3	13 juli 2016	15 november 2016	1 mei 2019	18 weken	2 jaar en 6 maanden
4	29 augustus 2016	3 april 2017	18 februari 2020	31 weken	2 jaar en 10 maanden
Gemiddeld				**+/- 18 weken (4 maanden)**	**+/- 2 jaar en 8 maanden**

Tabel 5. Doorlooptijden van de vier onderzoeken die door het Huis zijn afgerond (en relevante data van mijlpalen).

Uit deze tabellen wordt duidelijk dat de gemiddelde doorlooptijd in de praktijk aanzienlijk hoger ligt dan in de wet is vastgesteld en dat de wettelijke termijn van zes weken drie van de vier keer niet is gehaald en de streeftermijn van één jaar vier van de vier keer niet is gehaald. Hierbij moet worden aangetekend dat het slechts de data betreft van vier afgeronde onderzoeken en dat voor die onderzoeken geldt dat de verzoeken om een onderzoek in te stellen zijn gedaan in de eerste twee maanden van het bestaan van het Huis (de periode 1 juli 2016 - 31 augustus 2016). Het Huis geeft aan dat anno 2020 de doorlooptijd van de ontvankelijkheidstoets zes tot tien weken is. Omdat de doorlooptijden van de ontvankelijkheidsbeoordeling en het onderzoek lang zijn, dreigt het gevaar dat de achterliggende problematiek niet meer actueel is bij afronding van het onderzoek of dat er al onomkeerbare gevolgen in de arbeidspositie van de werknemer zijn ontstaan. Het Huis heeft op advies van de heer Van Zutphen de verzoeken tot onderzoek van vóór 1 januari 2019 inmiddels voorgelegd aan externe deskundigen ten behoeve van een advies met betrekking tot de verdere afdoening.

Tevredenheid verzoekers

Het Huis heeft sinds zijn oprichting geen 'klanttevredenheidsonderzoeken' uitgevoerd. In de figuur hierna is de tevredenheid van de respondenten van ons onderzoek onder (potentiële) melders over de afdeling onderzoek van het Huis weergegeven.



Figuur 4. Tevredenheid (potentiële) melders afdeling onderzoek. De cijfers geven het aantal respondenten weer dat het betreffende antwoord heeft gegeven. Het totaal aantal respondenten dat deze vraag heeft beantwoord is 5. Daarmee is deze grafiek niet representatief voor alle verzoekers om onderzoek bij het Huis.

Het valt op dat de ontevredenheid over de afdeling onderzoek bij melders groter is dan de ontevredenheid over de afdeling advies, maar met daarbij de belangrijke kanttekening dat het hier gaat om vijf respondenten en de uitkomsten dus alleen als indicatie kunnen worden meegenomen. Respondenten zijn zeer ontevreden over het traject rondom het verzoek tot onderzoek. Vier respondenten hebben een verzoek tot een bejegeningsonderzoek of bejegenings- en misstandonderzoek gedaan (en één respondent heeft dus alleen verzocht om een misstandonderzoek). Eén van de vijf verzoeken is in behandeling genomen, twee zijn niet ontvankelijk verklaard en twee verzoeken moeten nog wel/niet ontvankelijk verklaard worden.

Wanneer we de tevredenheid van de melders uit ons onderzoek nader analyseren, valt ons op dat de respondent wier onderzoek door het Huis ontvankelijk en uitvoerbaar is verklaard, erg positief is over het Huis. De respondenten wier onderzoek niet ontvankelijk en/of niet uitvoerbaar is verklaard, of wier verzoek nog loopt, zijn uitermate kritisch over de afdeling onderzoek van het Huis. Beide respondenten wier onderzoek niet ontvankelijk en/of uitvoerbaar is verklaard, geven aan het besluit ook helemaal niet te begrijpen. Deze respondenten zijn wel relatief mild over de afdeling advies van het Huis.

Overige feiten

- In 2019 geeft het Huis in het jaarverslag aan dat is ingezet op het versneld behandelen van verzoeken tot onderzoek en doen van onderzoek. In de eerste plaats door de onderzoekscapaciteit te vergroten met nieuwe, ervaren onderzoekers. In lijn met het advies van de heer Van Zutphen[35] schakelde het Huis daarnaast externe deskundigen in die het Huis adviseerden met het oog op de versnelde afdoening van verzoeken tot onderzoek van vóór 2019.[36]
- In twee van de vier bejegeningsonderzoeken die door het Huis zijn uitgevoerd en afgerond is de rechter in ontslagprocedures tot een ander oordeel gekomen dan het Huis. Het Huis kwam ná onderzoek tot de conclusie dat er sprake was van benadeling, terwijl de rechter op een eerder moment, op basis van de beschikbare informatie op dat moment, benadeling niet heeft vastgesteld. NB: Deze rechterlijke uitspraken zijn gedaan voor inwerkingtreding van de Wet.

Percepties

Hieronder beschrijven we de percepties van de gesprekspartners over de bijdrage van de afdeling onderzoek van het Huis en de bejegeningsonderzoeken aan de rechtsbescherming van klokkenluiders.

[35] Van Zutphen (2019), Brief betreffende de Adviesvraag Huis voor klokkenluiders d.d. 1 oktober 2019.
[36] Huis voor klokkenluiders (2020), Jaarverslag 2019.

- Alle gesprekspartners benoemen het belang van een onafhankelijke en objectieve onderzoeksinstantie die gespecialiseerd is in onderzoek rondom maatschappelijke misstanden.
- Alle gesprekspartners erkennen de complexiteit van de onderzoeken die het Huis uit dient te voeren. Vaak is bewijsmateriaal lastig te achterhalen, zijn de emoties hoog opgelopen en is het bovendien lastig om vast te stellen of er überhaupt sprake is van een maatschappelijke misstand.
- Veel gesprekspartners van buiten het Huis maken zich zorgen over de uitvoering van de onderzoekstaak door het Huis. Er is een gebrek aan vertrouwen.
  - Vrijwel alle gesprekspartners merken op dat er nog heel weinig onderzoeken zijn afgerond en vragen zich af of het huis voldoende kwaliteit én capaciteit heeft om de taak te volbrengen.
  - Met name partijen die direct contact hebben met klokkenluiders spreken de zorg over de kwaliteit van het onderzoek van het Huis stevig uit.
- Het Huis zelf erkent dat er grote opstartproblemen zijn geweest, maar kijkt met vertrouwen naar de toekomst. Wel geeft het Huis aan nog steeds met capaciteitsproblemen te kampen. Daarnaast benoemt het Huis dat de beslistermijn van 6 weken voor het instellen van een onderzoek (artikel 6 lid 1) te beperkt is. Het Huis geeft hierbij aan dat veel zaken die door een verzoeker voor onderzoek worden ingediend bij het Huis, al langer lopen en complex zijn. Om een goed beeld te krijgen van de zaak, moet het huis 'vooronderzoek' doen. Daarnaast bekijkt het Huis in deze fase of er wellicht een alternatieve wijze van oplossing (anders dan onderzoek) mogelijk is.
- Veel gesprekspartners benoemen dat er een lange periode van onduidelijkheid en onzekerheid bestaat voor zowel werknemer en werkgever wanneer een verzoek tot onderzoek wordt gedaan. Dat is volgens deze gesprekspartners problematisch omdat het hierdoor nog lastiger is om de verhoudingen weer te normaliseren ná het doorlopen van dit hele proces. Tegelijkertijd benoemen de werkgevers- en werknemersverenigingen dat het Huis te snel tot het oordeel komt dat een verzoek niet ontvankelijk is (het begrip misstand zou te eng geïnterpreteerd worden).

Wat weten we nu?

Er bestaat bij stakeholders geen twijfel over de vraag of de mogelijkheid tot het doen van (bejegenings)onderzoek kan bijdragen aan de rechtsbescherming van klokkenluiders, zeker omdat deze kosteloos is voor de melder. Er bestaan wel zorgen over de opbrengsten tot dusverre.

(1) Er zijn pas vier onderzoeken afgerond waarin de door de werknemer ervaren benadeling nader is onderzocht. In de afgelopen jaren zijn er 49 verzoeken tot bejegeningsonderzoek ingediend, waarvan er 16 ontvankelijk zijn verklaard. In twee van de vier gevallen is benadeling vastgesteld en heeft de benadeelde werknemer een rapport in handen gekregen waarin de benadeling is vastgesteld en waarmee de werknemer zijn of haar recht kan halen.

(2) Daarnaast worden de termijnen die in de Wet zijn genoemd voor de doorlooptijden van onderzoeken of de ontvankelijkheidstoets veelal ruim overschreden. Wel zijn er, met name in 2019, processen in gang gezet waardoor de snelheid van de afdeling onderzoek zou moeten toenemen.

(3) De tevredenheid van melders die een verzoek tot onderzoek doen is ook laag (zeker in vergelijking met de tevredenheid over het verkregen advies).

VOORLICHTING

In de Wet is de voorlichtingstaak niet als een aparte 'taak' van het Huis genoemd. Wel betreft één van de vermelde taken van de afdeling advies het geven van algemene voorlichting over hoe om te gaan met een

vermoeden van een misstand en heeft de afdeling onderzoek tot taak algemene aanbevelingen te formuleren over het omgaan met een vermoeden van een misstand.

Het Huis rekent, naast het geven van advies aan melders, preventie van (maatschappelijke) misstanden en integriteitsschendingen tot zijn missie. Hiertoe is de afdeling preventie opgericht (naast de afdeling advies en de afdeling onderzoek). De primaire doelgroepen zijn integriteitsprofessionals en vertrouwenspersonen.

Feiten

De afdeling preventie verricht de volgende activiteiten:

- Voorlichting geven aan werkgevers en beantwoorden van vragen over integriteit.
  - Werkgevers en hun vertrouwenspersonen, onderzoekers, HR-medewerkers, OR-leden en integriteits- en compliancefunctionarissen kunnen bij het Huis terecht met vragen over de opzet van integriteitsbeleid en -programma's die bijdragen aan een integere organisatie, waarin ruimte is voor tegenspraak en misstanden veilig kunnen worden gemeld.[37]
- Onderzoek doen naar integriteitsbeleid en het beschikbaar stellen van publicaties en modellen.
  - Met behulp van praktische handreikingen kunnen organisaties zelf aan de slag om integriteit te bewaken en te borgen. Bij de oplevering van onderzoeksrapporten van het Huis kunnen er leerpunten en aanbevelingen worden gedaan aan de werkgever.[38]
- Participeren in internationale samenwerkingen.
  - Het Huis participeert in diverse (internationale) bijeenkomsten over klokkenluiden en integriteitsvraagstukken.[39]

De afgelopen jaren heeft de afdeling preventie van het Huis volgens de jaarverslagen van het Huis de volgende resultaten geboekt:[40]

- Voorlichting aan werkgevers:
  - 2019: *cijfers niet bekend*
  - 2018: 34 presentaties op uiteenlopende bijeenkomsten rondom integriteitsvraagstukken binnen organisaties.
  - 2017: 28 presentaties aan werkgevers en professionals.
  - 2016: *cijfers niet bekend*
- Beantwoording van vragen over integriteit:
  - 2019: *cijfers niet bekend*
  - 2018: 214 keer benaderd met vragen over integriteit.
  - 2017: 513 keer benaderd met vragen over integriteit.
  - 2016: ongeveer 300 keer benaderd met vragen over integriteit.
- Onderzoek naar integriteitsbeleid en beschikbaar stellen publicaties en modellen:
  - 2019: Ontwikkeling handreiking hoe organisaties interne onderzoeken kunnen uitvoeren (gepubliceerd in 2020).
  - 2019: Start met ontwikkeling online QuickScan integriteit (in de loop van 2020 beschikbaar).
  - 2019: Publicatie handreiking "Integriteit in de praktijk – de vertrouwenspersoon".
  - 2018: Publicatie onderzoek "De vertrouwenspersoon integriteit – een onderzoek naar de stand van zaken".
  - 2018: Publicatie onderzoek "Het Huis voor Klokkenluiders in internationaal perspectief" (uitgevoerd in opdracht van het Huis door Universiteit Utrecht en University of Greenwich).
  - 2017: Publicatie onderzoek "Meldprocedures en integriteitsvoorzieningen bij werkgevers in Nederland. Verkenning Huis voor Klokkenluiders."

[37] Huis voor klokkenluiders (2020), Jaarverslag 2019.
[38] Huis voor klokkenluiders (2020), Jaarverslag 2019.
[39] Huis voor klokkenluiders (2020), Jaarverslag 2019.
[40] Alle informatie over de resultaten komt uit de jaarverslagen van het Huis voor klokkenluiders (2016 tot en met 2019).

- 2017: Publicatie handreiking ”Integriteit in de praktijk – werken aan cultuur”.
- 2017: Publicatie handreiking “Integriteit in de praktijk – de meldregeling”.
- 2016: Publicatie brochure “Integriteit in de praktijk: De Meldregeling”.

- Internationale samenwerkingen:
  - 2019: De oprichting van het *Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities*. NEIWA streeft naar het delen en bevorderen van kennis, ervaringen en inzichten in integriteitskwesties en in de omgang met melders van misstanden. Het Huis heeft een eerste bijeenkomst georganiseerd in het voorjaar van 2019. In het najaar 2019 is een bijeenkomst georganiseerd door Frankrijk.
  - 2019: Participatie bij bijeenkomsten van ENIP, EPAC, OECD, VN en IWRN.
  - 2018: Deelname aan internationale bijeenkomsten en betrokkenheid bij internationale evaluaties op het gebied van klokkenluiden en integriteit, zoals OECD, GRECO en de VN.
  - 2017: *gegevens niet bekend.*
  - 2016: Deelname aan internationale netwerken, zoals ENIP en OESO.

Percepties

Gesprekspartners zeggen het volgende over de preventietaak van het Huis:

- Bijna alle gesprekspartners (zowel binnen als buiten het Huis) geven aan dat de preventietaak van het Huis essentieel is voor het behalen van de doelen van de Wet, bijvoorbeeld omdat werkgevers nog maar net begonnen zijn met en zoekende zijn rondom het opstellen en uitvoeren van interne meldprocedures. Wanneer toegankelijke en volledige informatie hierover beschikbaar en vindbaar is, draagt dit volgens hen bij aan de rechtsbescherming van melders.
- Een groot deel van de gesprekspartners vindt dat de preventietaak explicieter in de Wet zou moeten worden verankerd. Daarmee wordt het belang van deze taak volgens hen meer erkend.
- De meeste gesprekspartners benoemen dat deze taak op dit moment goed wordt uitgevoerd (er worden inhoudelijk waardevolle publicaties gemaakt en er wordt belangrijke kennis over bijvoorbeeld de interne meldprocedures onder werkgevers verspreid), maar dat het tevens goed zou zijn als deze taak zou worden uitgebreid. Met name door beter zicht te krijgen op ontwikkelingen (bijvoorbeeld door meer algemeen onderzoek te doen dat inzicht geeft in de huidige situatie in een bepaalde sector of de positie van klokkenluiders) én door proactiever te werk te gaan (bijvoorbeeld door actief contact te zoeken met bedrijven en toezichthouders en zo de interne meldregeling onder de aandacht te brengen).
- Toezichthouders en inspecties benoemen dat het belangrijk is om te voorkomen dat het Huis ook individuele werkgevers adviseert. Dit is van belang om te voorkomen dat de melder de indruk krijgt dat het Huis niet onpartijdig is, maar ook om te voorkomen dat het Huis als zelfstandig bestuursorgaan daarmee oneerlijk concurreert met marktpartijen die bedrijven van advies voorzien.

Wat weten we nu?

De preventietaak van het Huis wordt binnen en buiten het Huis belangrijk gevonden. Elk jaar worden handreikingen en publicaties beschikbaar gesteld, vragen beantwoord en neemt het Huis deel aan internationale bijeenkomsten. De afdeling preventie zou volgens velen nog meer toegevoegde waarde kunnen hebben wanneer er meer onderzoeken worden uitgevoerd die inzicht geven in ontwikkelingen en wanneer het Huis de interne meldprocedure proactief onder de aandacht van werkgevers zou brengen.

3.2. Bijdragen aan oplossing maatschappelijke misstanden

De Wet heeft, naast rechtsbescherming van klokkenluiders, tot doel bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het de voorkeur verdient dat

de betrokken werkgever zelf zijn verantwoordelijkheid neemt voor situaties in zijn werkorganisatie. Voor de situaties waarin dit niet gebeurt, is het Huis voor klokkenluiders opgericht. Het Huis geeft advies aan melders en kan onderzoek doen naar vermoedens van misstanden. Hieronder wordt eerst ingegaan op de rol van de interne procedure bij het oplossen van maatschappelijke misstanden (paragraaf 3.2.1.). Vervolgens wordt behandeld welke bijdrage de activiteiten van het Huis hieraan hebben geleverd (paragraaf 3.2.2.).

Veel feiten en percepties die ook betrekking hebben op deze tweede doelstelling van de Wet, zijn reeds behandeld bij de eerste doelstelling van de Wet in paragraaf 3.1. In deze paragraaf vindt u de daarop aanvullende feiten en percepties.

3.2.1. Definitie (vermoeden van een) misstand

Feiten

De wet definieert het begrip 'vermoeden van een misstand' als volgt: "*Het vermoeden van een werknemer, dat binnen de organisatie waarin hij werkt of heeft gewerkt of bij een andere organisatie indien hij door zijn werkzaamheden met die organisatie in aanraking is gekomen, sprake is van een misstand voor zover:*

1. *Het vermoeden gebaseerd is op redelijke gronden, die voortvloeien uit de kennis die de werknemer bij zijn werkgever heeft of voortvloeien uit de kennis die de werknemer heeft gekregen door zijn werkzaamheden bij een ander bedrijf of een andere organisatie, en*
2. *Het maatschappelijk belang in het geding is bij de schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, een gevaar voor de veiligheid van personen, een gevaar voor de aantasting van het milieu, een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten."*[41]

Uit de interne beoordelingsformulieren die het Huis hanteert blijkt dat het Huis systematisch te werk gaat bij het beoordelen of er in een zaak sprake is van een vermoeden tot een misstand door de criteria in de wet gestructureerd en één voor één langs te lopen.

Het voorgaande laat onverlet dat er bij de uiteindelijke beoordeling ook sprake is van weging en dat die weging niet zwart-wit is: wanneer is wel (of niet) sprake van gevaar voor de volksgezondheid, gevaar voor de veiligheid van personen, gevaar voor de aantasting van het milieu, gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten? Een voorbeeld: is er sprake van een onbehoorlijke wijze van handelen en een gevaar voor de veiligheid van personen als een directeur van een verpleeghuis personeel laat werken in coronatijden zonder mondkapjes als die niet beschikbaar zijn? Het antwoord op de vraag of iets een maatschappelijke misstand is hangt vaak van de specifieke situatie en omstandigheden af en is dus niet eenduidig vooraf te geven zonder verdieping in de context en de achterliggende factoren in een zaak. In de communicatie naar buiten toe probeert het Huis nadere informatie te geven over wat wel een misstand is en wat niet, zodat het duidelijker wordt. Zo geeft het Huis bijvoorbeeld aan op de eigen website: *'Meestal gaat de situatie dan meerdere mensen aan, komt het regelmatig voor en kan het ernstige gevolgen hebben.'* Ook geeft het Huis op de website aan: *'Niet alles is een maatschappelijke misstand, hoe vervelend de situatie ook kan zijn. Enkele voorbeelden: u heeft alleen een persoonlijk geschil met uw werkgever; de leiding neemt een besluit binnen uw werk waar u het niet mee eens bent; er is wél sprake van een mogelijke maatschappelijke misstand, maar dat staat los van uw werk. U bent bijvoorbeeld klant, of u woont in de buurt.'* In het jaarverslag 2018 staat bijvoorbeeld: "*Het gaat om een structurele maatschappelijke misstand die betrekking heeft op een wetsovertreding of gevaar voor de*

[41] Wet Huis voor klokkenluiders, artikel 1, onder d.

volksgezondheid, de veiligheid van personen, aantasting van het milieu of de organisatie zelf."[42] Met andere woorden, volgens het Huis moet het gaan om iets wat uitstijgt boven een individuele kwestie of een persoonlijk conflict, moet er sprake zijn van een patroon of een structureel karakter of moet sprake zijn van een zodanige ernst of omvang dat daardoor het maatschappelijk belang wordt geraakt.

Niet alleen het wegen of iets een maatschappelijke misstand kan zijn is een precair proces: ook voor het wegen of het vermoeden van de werknemer is gebaseerd op redelijke gronden geldt dit. De Wet zegt dat sprake is van een vermoeden van een misstand als 'het vermoeden gebaseerd is op redelijke gronden, die voortvloeien uit de kennis die de werknemer bij zijn werkgever heeft opgedaan of voortvloeien uit de kennis die de werknemer heeft gekregen door zijn werkzaamheden bij een ander bedrijf of een andere organisatie.' Op de website is te zien wat het Huis onder 'redelijke gronden' verstaat: 'Het is belangrijk dat u de situatie niet alleen 'van horen zeggen' kent. U moet zelf dingen gezien of meegemaakt hebben. Of u heeft zelf stukken (papieren, e-mails, foto's of andere bewijzen) waaruit de maatschappelijke misstand blijkt.' Het Huis heeft zich bij deze operationalisering gebaseerd op de parlementaire geschiedenis, waarin aan de orde is geweest dat de melder het vermoeden wel concreet moet kunnen maken.

De beslissing of een zaak wel of geen klokkenluiderszaak betreft (of er wel of geen sprake is van een vermoeden van een misstand) loopt binnen het Huis op hoofdlijnen via de volgende procesgang:

- De zaakbehandelaar verzamelt informatie bij de melder en vult een gestandaardiseerd 'beoordelingsformulier advies' in met als doel te komen tot een advies aan de bestuurder advies over: klokkenluider ja/nee/voordeel van de twijfel. Dit kan volgens het Huis soms maanden duren: melders sturen vaak heel veel informatie toe. In de tussentijd krijgt de melder wel al advies van het Huis (voordat is besloten of het een klokkenluiderszaak is), tenzij overduidelijk sprake is dat het niet gaat om een misstand. Dat laatste komt volgens het Huis overigens niet veel voor (het zijn bijvoorbeeld gevallen die een persoonlijk arbeidsconflict blijken te betreffen). Voorheen kon het twee à drie weken duren voordat het Huis voor het eerst persoonlijk contact opnam met een melder die zich had gemeld, nu gaat het volgens het Huis sneller.
- Alle klokkenluidergevallen én twijfelgevallen worden vervolgens besproken in een overleg met de hele afdeling advies én de bestuurder advies.
- Vervolgens wordt het formulier door de bestuurder advies in het bestuur besproken alvorens de bestuurder advies een beslissing neemt.

Percepties

Uit gesprekken komt naar voren dat het voor de buitenwereld vaak nog onduidelijk is wat wel (of nog nét wel) een 'vermoeden van een misstand' is en wat niet (of nét niet). Er is op dat punt bij sommige betrokkenen behoefte aan meer en duidelijker definities. Deze behoefte is in sommige gevallen ook ingegeven door de zorg dat het Huis de criteria in de wet te strak zou hanteren, waardoor er gevallen niet als misstand worden aangemerkt die dat volgens deze betrokkenen wel zouden kunnen of moeten zijn. Deze zorg wordt bijvoorbeeld uitgesproken door de werkgevers- en werknemersverenigingen, maar ook door stakeholders die in de praktijk veel contact hebben met melders. Tegelijkertijd wordt door diverse geraadpleegde wetenschappers en experts benoemd dat het noodzakelijk is om een onderscheid te maken tussen maatschappelijke misstanden en integriteitskwesties en/of conflicten vanwege persoonlijke verhoudingen. Gesprekspartners zijn het erover eens dat er ingezet zou moeten worden op duidelijke regelgeving rondom het begrip 'maatschappelijk misstand'.

[42] Huis voor Klokkenluiders (2019), Jaarverslag 2018.

Het Huis geeft aan die behoefte aan duidelijkheid en definiëring te begrijpen maar dat of iets een misstand is of niet afhangt van veel factoren en van de situationele context van een geval. Dit laat zich niet gemakkelijk in een definitie of in een rekenmodel vatten.

Volgens het Huis begrijpen melders het doorgaans in het geval hun zaak door het Huis niet kan worden aangemerkt als een klokkenluiderszaak. Tegelijkertijd krijgen we ook signalen van melders en stakeholders dat zij zich niet kunnen vinden in het oordeel van het Huis als het gaat om de vraag of hun zaak een 'vermoeden van een misstand' betreft (bijvoorbeeld in het onderzoek dat we uitvoerden onder - potentiële - melders). Een aantal stakeholders heeft bovendien aangegeven dat zij, en veel melders met hen, vinden dat de Wet van toepassing zou moeten zijn op álle misstanden of integriteitsschendingen (en niet alleen misstanden waarbij een 'maatschappelijk' belang in het geding is). Vooral omdat melders die tegen (kleine) integriteitsschendingen aanlopen, nu geen bescherming genieten op grond van de Wet, maar ook omdat sommige zaken volgens deze stakeholders na onderzoek veel groter blijken dan de melder in eerste instantie kon aantonen of vermoeden.

Wat weten we nu?
De wet beschrijft de criteria op grond waarvan kan worden bepaald of er sprake is van een vermoeden van een (maatschappelijke) misstand of niet. Dat laat onverlet dat er bij de uiteindelijke beoordeling ook sprake is van weging en dat die weging niet zwart-wit is: wanneer is wel (of niet) sprake van gevaar voor de volksgezondheid, gevaar voor de veiligheid van personen, gevaar voor de aantasting van het milieu, gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten? Uit gesprekken komt naar voren dat het voor de buitenwereld vaak nog onduidelijk is wat wel (of nog nét wel) een 'vermoeden van een misstand' is en wat niet (of nét niet). Er is behoefte aan meer duidelijkheid.

3.2.2. De interne meldprocedure

Feiten
Uit onderzoek blijkt dat klokkenluiders minder geneigd zijn misstanden te melden wanneer organisaties geen duidelijke en 'veilige' interne meldprocedures inrichten.[43] Naast een duidelijk en effectieve procedure is het van belang om een positieve perceptie over integriteit en openheid te hebben binnen de organisatie. Dit leidt tot een omgeving waarin het waarschijnlijker is dat werknemers wangedrag zullen melden.[44]

Er bestaan geen cijfers of inschattingen over het aantal maatschappelijke misstanden in de afgelopen jaren. We weten niet hoe vaak een maatschappelijke misstand wel of niet is opgelost, want de volgende aantallen zijn onbekend:

- Aantallen misstanden die wél door werknemers worden opgemerkt, maar die níet intern worden gemeld;
- Aantallen misstanden die wél intern worden gemeld, maar níet worden opgelost en waarbij de werknemer níet extern meldt;
- Aantallen misstanden die intern zijn gemeld en vervolgens intern zijn 'opgelost'.
- Aantallen misstanden vóór juli 2016 (de inwerkingtreding van de Wet).

[43] OECD ClenGovBiz (2012), Whistleblower protection: encouraging reporting.
[44] Berenschot (2014), Veilig misstanden melden op het werk.

We weten wel hoeveel mensen om advies hebben gevraagd bij het Huis en waarbij het Huis op grond van zijn afwegingskader heeft geconstateerd dat sprake is van een klokkenluiderszaak (een redelijke grond voor het vermoeden van een misstand).

AANTAL KLOKKENLUIDERSZAKEN	Totaal	Waarvan een klokkenluiderszaak
Nieuwe verzoeken in 2019	331	27
Nieuwe verzoeken in 2018	367	15
Nieuwe verzoeken in 2017	473	41
Nieuwe verzoeken in 2016	531	79
Totaal aantal nieuwe verzoeken	**1.698**	**162**

Tabel 6. Aantal klokkenluiderszaken afdeling advies. Bij de cijfers uit 2016 moet worden meegenomen dat lopende klokkenluiderszaken vanuit het Adviespunt klokkenluiders overgingen naar het Huis.

Er hebben zich tussen 1 juli 2016 en 31 december 2019 in totaal 162 adviesverzoekers gemeld, waarmee het Huis een adviesrelatie is aangegaan en waarvan het Huis heeft vastgesteld dat er sprake is van een vermoeden van een misstand (en het een klokkenluiderszaak betreft). Pas vanaf maart 2019 is de kwalificatie 'klokkenluider' geformaliseerd. Voor de periode daarvoor is nagegaan welke zaken achteraf als 'klokkenluiderszaak' zouden kunnen worden beschouwd.

Het is van belang om bij deze tabel op te merken dat het ook mogelijk is dat een klokkenluider die zich bij het Huis meldt uiteindelijk geen interne melding doet (op grond van de verkregen informatie van het Huis).

Uit de beschikbare feiten en cijfers is mede om die reden niet goed af te leiden in hoeveel gevallen de interne meldprocedure in de praktijk heeft bijgedragen aan de oplossing van een misstand. Uit het onderzoek onder melders dat wij hebben uitgevoerd blijkt wel dat de meeste respondenten ontevreden zijn over de (toepassing van de) interne meldprocedure in hun organisatie (zie ook paragraaf 3.1.2). Zo blijkt bijvoorbeeld dat vijf van de zes de respondenten aangeeft dat de interne meldprocedure niet is nageleefd door de werkgever en tevens zijn vijf van de zes respondenten het (helemaal) oneens met de stelling dat de werkgever open stond voor de melding.

Transparency International heeft recentelijk onderzocht in hoeverre grote bedrijven in Nederland een goede interne meldprocedures hebben. Zij geven aan dat de helft van de bedrijven de procedures niet op orde heeft en dat 26 van de 68 onderzochte bedrijven het nalaat om de melder binnen drie maanden te informeren over de opvolging van de melding. Verder zou 24% van de bedrijven onderzoek doen naar de bekendheid van het klokkenluidersprogramma onder werknemers en publiceert een kwart van de bedrijven de uitkomsten van klokkenluiderszaken intern (geanonimiseerd). [45]

Percepties

Gesprekspartners die veel contact hebben met werkgevers of met melders, hebben het volgende gezegd over de bijdrage van de interne meldprocedure aan de oplossing van maatschappelijke misstanden:

- Gesprekspartners die in de praktijk met werkgevers werken op het gebied van integriteit, zien dat, in de gevallen waarin een werkgever een interne meldprocedure heeft, deze niet altijd wordt nageleefd. Zij benoemen dat organisaties hier momenteel gemakkelijk onderuit kunnen komen, omdat er geen consequenties verbonden zijn aan het niet-naleven.

[45] Transparency International (2020), Whistleblowing Frameworks 2019. Door middel van een survey en publieke data onderzocht Transparency International Nederland de klokkenluidersprogramma's van 68 bedrijven in de sectoren handel, industrie, financiën en energie in Nederland.

- Daarnaast hebben enkele gesprekspartners benoemd dat zij indicaties hebben dat er met name in de private sector meer aandacht is gekomen voor integriteit dankzij de verplichting tot een interne meldregeling. Zij zien bijvoorbeeld dat organisaties om hulp vragen bij de implementatie van een meldprocedure of bij het omgaan met meldingen.

Wat weten we nu?
Het belang van een goede en veilige interne meldprocedure is van belang om een open 'meldklimaat' te realiseren. Er zijn weinig feiten bekend over de bijdrage van de interne meldprocedure aan het oplossen van maatschappelijke misstanden in de praktijk. Het feit dat de interne meldprocedure op papier verplicht is betekent nog niet dat deze in de praktijk ook wordt nageleefd en/of daadwerkelijk bijdraagt aan oplossingen. Wel blijkt uit onderzoek van Transparency International en uit onze telefonische survey dat er nog veel te winnen is op het terrein van de kwaliteit van de interne meldprocedure.

3.2.3. Het Huis voor klokkenluiders

In hoofdstuk 2 van de Wet wordt het Huis voor klokkenluiders ingesteld. Aan het Huis worden de taken advies en onderzoek opgedragen. Daarnaast heeft het Huis een afdeling preventie ingericht. In deze paragraaf bekijken wij in hoeverre het Huis heeft bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke misstanden. We behandelen per taak van het Huis de verzamelde feiten en percepties.

ADVIES

Feiten
De afdeling advies helpt melders wanneer zij een vermoeden van een maatschappelijke misstand aan de kaak willen stellen door informatie en advies te verstrekken over te ondernemen stappen. Het geven van advies zou de drempel om melding te doen kunnen verlagen, waardoor maatschappelijke misstanden gemakkelijker aan het licht komen.

Het aantal binnengekomen adviesverzoeken en de tevredenheid van melders over het advies van het Huis zijn reeds behandeld bij de eerste doelstelling. Bij ons zijn geen aanvullende relevante feiten bekend met betrekking tot de bijdrage van de afdeling advies aan het oplossen van maatschappelijke misstanden.

Percepties
Bijna alle gesprekspartners geven, aanvullend op de percepties die bij de eerste doelstelling zijn genoemd, met name aan dat, ondanks dat het advies van het Huis waardevol kan zijn, juridische én psychosociale ondersteuning van melders van groot belang kan zijn om de stap te durven nemen om een melding te doen. Melders hebben vaak een kwetsbare positie en dienen ook psychisch te worden begeleid om het doen van een melding 'draaglijk' te maken en daarmee de drempel tot het doen van een melding te verlagen. Daarmee is overigens niet gezegd dat gesprekspartners vinden dat het Huis dit op zich moet nemen: deze taak dient volgens de meeste van hen bij een andere organisatie te liggen, maar moet volgens hen wel worden geregeld.

ONDERZOEK

Feiten

De afdeling onderzoek van het Huis heeft, naast de mogelijkheid om een bejegeningsonderzoek uit te voeren (zoals behandeld in paragraaf 3.1.3.), de mogelijkheid om een misstandonderzoek uit te voeren. Een misstandonderzoek is een onderzoek naar een vermoede werkgerelateerde misstand met maatschappelijk belang.[46] In het onderzoeksrapport zal het Huis algemene aanbevelingen formuleren over het omgaan met een vermoeden van een misstand. De werkgever is verplicht het Huis te informeren over de opvolging van de aanbevelingen.

In onderstaande tabel zijn de cijfers met betrekking tot misstandonderzoeken (of misstand- & bejegeningsonderzoeken gecombineerd) weergegeven:

ONDERZOEK	Aantal verzoeken om misstandonderzoek (of bejegening & misstand)	Aantal misstandonderzoek (of bejegening & misstand) in behandeling bij het Huis	Aantal afgeronde misstandonderzoeken (of bejegening & misstand)
2016	4	0	0
2017	13	1	0
2018	17	4	0
2019	17	3	0
2020 (stand van zaken d.d. 16 juni 2020)	7	1	0

Tabel 7. Misstandonderzoeken bij het Huis.

Het is belangrijk om bij deze tabel op te merken dat de onderzoeken die zowel een misstand als een bejegeningsonderzoek betreffen, reeds ook zijn opgenomen in de cijfers over bejegeningsonderzoeken in paragraaf 3.1.3.[47]

Er zijn dus nog geen misstandonderzoeken door het Huis afgerond. Hieruit valt tevens af te leiden dat de lange doorlooptijden van onderzoek die reeds in paragraaf 3.1.3. zijn benoemd, ook voor misstandonderzoeken gelden. Ook het onderzoek dat in 2017 in behandeling is genomen loopt dus nog, evenals de misstandonderzoeken die in 2018 (4 onderzoeken), 2019 (3 onderzoeken) en 2020 (1 onderzoek) in behandeling zijn genomen. De gemiddelde doorlooptijd kunnen we nog niet berekenen, omdat de zaken nog niet zijn afgerond. Het Huis heeft opgemerkt dat bij de voorgaande aantallen onderzoeken die in behandeling zijn bij het Huis, moet worden aangetekend dat veruit de meeste misstanden behoren tot de jurisdictie van andere instanties dan het Huis en dus in beginsel niet door het Huis worden opgepakt (maar bijvoorbeeld door Inspecties). Om hoeveel onderzoeken dit (verhoudingsgewijs) gaat, is niet bekend.

De afdeling onderzoek heeft de bevoegdheid tot het verrichten van ambtshalve onderzoek naar misstanden. De aanleiding daarvoor kan gelegen zijn in een patroon van vermoedens van misstanden waarvan het Huis kennis heeft gekregen door verschillende meldingen of naar aanleiding van maatschappelijke ontwikkelingen. Het Huis heeft tot op heden geen ambtshalve onderzoeken gestart.

Omdat het Huis nog geen onderzoeken naar een misstand heeft afgerond, is niet bekend of eventuele aanbevelingen van het Huis bijdragen aan het oplossen van misstanden.

[46] Zie: https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/onderzoek-naar-een-misstand.
[47] Het aantal onderzoeken dat beide typen betreft en bij het Huis in behandeling is / ontvankelijk is verklaard, is 0 in 2016, 1 in 2017, 3 in 2018 en 1 in 2019.

Percepties

Gesprekspartners benoemen het volgende over de bijdrage van de misstandonderzoeken aan het oplossen van maatschappelijke misstanden:

- Vrijwel alle gesprekspartners benoemen dat zij geen uitspraak kunnen doen over de bijdrage van het Huis aan de oplossing van maatschappelijke misstanden, omdat er tot op heden (nog steeds) geen resultaten zijn geboekt.
- Deze gesprekspartners vinden het kwalijk dat er nog geen misstandonderzoeken zijn afgerond. Sommige gesprekspartners benoemen daarbij dat misstandonderzoeken ook bijzonder ingewikkeld zijn. De meeste gesprekspartners vinden het echter niet goed te rechtvaardigen dat er nog geen misstandonderzoeken zijn afgerond.
- Sommige gesprekspartners benoemen dat de aanbevelingen meer rechtskracht zouden moeten krijgen (bijvoorbeeld door de mogelijkheid in te bouwen om aangifte te doen wanneer aanbevelingen van het Huis niet worden nageleefd), zodat het aannemelijker is dat de misstanden na het onderzoek door het Huis daadwerkelijk worden opgelost. De werkgevers- en werknemersverenigingen zijn het hier veelal niet mee eens, omdat bevoegdheden van het Huis niet zomaar zouden moeten worden uitgebreid.

PREVENTIE

Alle relevante feiten en percepties over de afdeling preventie hebben we reeds behandeld onder de eerste doelstelling in paragraaf 3.1.3.

Wat weten we nu?

Er zijn weinig feiten en cijfers bekend over de bijdrage van het Huis aan de oplossing van maatschappelijke misstanden. We weten wel dat 1.698 adviesvragers (waarvan er 162 door het Huis gekwalificeerd zijn als klokkenluiders) het Huis de afgelopen jaren hebben weten te vinden en dat dit een bijdrage kan hebben geleverd aan de meldingsbereidheid van deze mensen om intern en/of extern een misstand te melden (of dit niet te melden, waarbij dit een keuze is op basis van de ontvangen informatie en ondersteuning). Maar het is niet bekend in hoeverre de aangekaarte misstanden daarmee zijn opgelost. Met name het gebrek aan afgeronde misstandonderzoeken door het Huis maakt dat de bijdrage uitermate beperkt te beoordelen is.

3.3. Conclusie

De Wet heeft twee doelstellingen: rechtsbescherming van klokkenluiders en bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden. De rechtsbescherming van klokkenluiders dient te worden gerealiseerd door middel van het benadelingsverbod, de verplichting tot een interne meldprocedure en door de oprichting van een Huis voor klokkenluiders. De Wet beoogt bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden door de interne meldprocedure en de oprichting van het Huis voor klokkenluiders. Hierna behandelen we onze conclusies met betrekking tot deze twee doelstellingen.

Conclusie 1:

Allereerst concluderen we dat het heel lastig is om op basis van de beschikbare feiten te beoordelen in welke mate de doelstellingen van de Wet zijn behaald.

De feiten en cijfers die er zijn, laten mogelijk ‘slechts’ het topje van de ijsberg zien. Er zijn weliswaar cijfers over hoeveel melders advies vragen bij het Huis (of om onderzoek door het Huis vragen), maar er zijn geen cijfers over hoeveel melders niet bij het Huis terecht zijn gekomen (bijvoorbeeld cijfers over aantallen werknemers die niet eens een interne melding durven te doen, over het aantal gevallen waarbij er wel interne melding

wordt gedaan én die goed wordt opgepakt óf over interne meldingen die niet goed worden opgepakt maar de werknemer een te grote drempel ervaart om de stap naar een externe melding te zetten). Er is bovendien geen nulmeting gedaan voor inwerkingtreding van de Wet naar bijvoorbeeld het aantal (wel en niet opgeloste) maatschappelijke misstanden of het aantal gevallen waarin klokkenluiders zijn benadeeld.

De Wet biedt het Huis sinds 1 juli 2016 de mogelijkheid om onderzoek te doen naar een misstand of naar bejegening, maar van deze onderzoeken is er thans nog maar een klein aantal afgerond (namelijk vier). Dit laat onverlet dat ook via andere instanties (onder meer inspecties) maatschappelijke misstanden worden onderzocht.

We constateren dat er situaties zijn waarin het er 'op papier' goed uit lijkt te zien (denk aan een organisatie die een interne meldprocedure heeft, die vertrouwenspersonen heeft benoemd, et cetera), maar waarbij het in de praktijk toch niet goed functioneert (denk aan een vertrouwenspersoon die onbereikbaar is, een vertrouwenspersoon die de organisatie heeft verlaten waarbij gedurende langere tijd geen vervanger is benoemd, et cetera) en waarbij het niet gemakkelijk is om als onderzoeker in alle gevallen goed te kunnen detecteren waar papier en praktijk uiteenlopen.

Er bestaan uiteenlopende standpunten over de effecten van de Wet en de resultaten van het Huis, maar die standpunten zijn soms moeilijk op actuele waarde te schatten, omdat er allereerst niet altijd duidelijke feiten voor worden of kunnen worden aangedragen, daarnaast standpunten soms vooral lijken te zijn gebaseerd op de slechte prestaties van het Huis in de eerste fase na 1 juli 2016 en er ten slotte veel emoties spelen bij betrokkenen die zich niet goed geholpen voelen door het Huis of door de overheid in het algemeen. Bijvoorbeeld omdat ze meer ondersteuning hadden verwacht of omdat ze meer erkenning voor hun geval hadden gehoopt te krijgen (bijvoorbeeld de erkenning dat hun geval een maatschappelijke misstand is of de erkenning dat er wel een gegronde reden is voor het vermoeden van een misstand).

Toch hebben we indicaties die in elk geval een voorlopig inzicht geven in de doeltreffendheid en de effecten van de Wet, doordat we een breed palet aan betrokkenen hebben gesproken.

Conclusie 2a:
In welke mate het eerste doel van de wet (rechtsbescherming van klokkenluiders) precies is bereikt, is niet vast te stellen. Rechtsbescherming van werknemers moet benadeling voorkomen, maar welk percentage van de werknemers (in welke mate) benadeling ondervindt na het doen van een interne melding is op dit moment niet bekend, omdat er de afgelopen jaren geen onderzoek naar is verricht. Ook is niet bekend of het percentage als gevolg van de inwerkingtreding van de wet kleiner is geworden.

Conclusie 2b:
De Wet bevat belangrijke voorzieningen die bijdragen aan de rechtsbescherming van klokkenluiders en die de kans op benadeling verkleinen, maar als het functioneren van de Wet in de praktijk wordt bezien, dan is er reden tot zorg over de rechtsbescherming van klokkenluiders.

Conclusie 2c:
De rechtsbescherming kent nog op verschillende punten verbeterpotentieel.

Hierna wordt de voorgaande conclusie stapsgewijs toegelicht.

2a. In welke mate het doel van de wet (rechtsbescherming van klokkenluiders) precies is bereikt, is niet vast te stellen. Rechtsbescherming van werknemers moet benadeling voorkomen, maar welk percentage van de werknemers (in welke mate) benadeling ondervindt na het doen van een interne melding is op dit moment

niet bekend, omdat er de afgelopen jaren geen onderzoek naar is verricht. Ook is niet bekend of dat percentage als gevolg van de inwerkingtreding van de wet kleiner is geworden.

We kennen wel het aantal gevallen dat zich meldt bij het Huis (medewerkers die advies verzoeken en medewerkers die om een bejegeningsonderzoek verzoeken), maar dat getal is niet meer dan een ondergrens van het aantal mogelijke benadelingsgevallen. Dat komt omdat we niet weten hoe groot het aantal gevallen is waar medewerkers wel benadeeld zijn, maar waarbij medewerkers het erbij laten zitten (omdat het aangaan van het 'gevecht' met de werkgever geen aantrekkelijke optie is ten opzichte van bijvoorbeeld het scenario om via vaststellingsovereenkomst te vertrekken bij een werkgever). We weten ook niet hoe groot het aantal gevallen is waarbij de medewerker een zodanige angst heeft benadeeld te zullen worden, dat niet wordt overgegaan tot het doen van een interne melding.

Het kan dus zijn dat slechts het topje van de ijsberg in beeld is. In het onderzoek komt het beeld naar voren dat melders wel bang of tenminste verontrust kunnen zijn over de gevolgen die een melding kan hebben. Aan de andere kant weten we ook niet hoe vaak het wel 'goed gaat', namelijk hoe groot het aantal gevallen is waarbij een medewerker een interne melding heeft gedaan en vervolgens niet wordt benadeeld en goed wordt beschermd (als gevolg van onder meer de Wet).

2b. De Wet bevat belangrijke voorzieningen die bijdragen aan de rechtsbescherming van klokkenluiders en die de kans op benadeling verkleinen, maar als het functioneren van de Wet in de praktijk wordt bezien, dan is er reden tot zorg over de rechtsbescherming van klokkenluiders.

De wet verplicht organisaties met ten minste vijftig werkzame personen om een interne meldprocedure te hebben. In die procedure moet bijvoorbeeld zijn vastgelegd dat de werkgever de melding vertrouwelijk dient te behandelen indien de werknemer daarom verzoekt en dat de werkgever de werknemer de mogelijkheid moet geven om een adviseur in vertrouwen te raadplegen.

De wet regelt bovendien dat melders van misstanden (die te maken kunnen krijgen met benadeling) gratis informatie, advies en ondersteuning kunnen krijgen over te ondernemen stappen bij het Huis. Ook regelt de wet dat een melder het Huis kan verzoeken om een onderzoek in te stellen naar de bejegening door de werkgever en/of naar de vermoede misstand. Ook dat is kosteloos voor de melder. De werknemer kan het rapport dat het Huis opmaakt, gebruiken ten behoeve van zijn rechtsbescherming als de uitkomst van het onderzoek daar aanleiding toe geeft.

De kans op benadeling van de werknemer wordt door de wettelijke plichten en voorzieningen verkleind, maar de praktijk wijst erop dat benadeling daarmee niet is verdwenen. Er zijn zorgen over de rechtsbescherming in de praktijk.

Van de mensen die zich tot het Huis wenden ervaart het overgrote deel benadeling als gevolg van de interne melding die is gedaan. Zo geven vijf van de zes respondenten uit ons onderzoek onder (potentiële) melders (deze respondenten hebben gebruik gemaakt van de interne meldprocedure) aan dat zij incorrect bejegend zijn door hun werkgever na hun melding. In het jaarverslag 2018 van het Huis staat dat in de meeste gevallen werknemers die advies vragen hebben aangegeven benadeling te ondervinden van de interne melding. Hierbij kan gedacht worden aan isoleren, pesten, bedreiging, overplaatsing, geen promotie krijgen of ontslagen worden. In ongeveer negen van de tien gevallen is hiervan sprake volgens een grove inschatting van het Huis. Tot en met 2019 is het Huis bovendien 47 maal door een melder verzocht een onderzoek naar de bejegening in te stellen.

Er zijn indicaties dat het aandeel van de organisaties dat een interne meldregeling heeft ruim is toegenomen sinds medio 2016. Tegelijkertijd zijn er ook indicaties dat niet alle organisaties over de vereiste interne

meldregeling beschikken en dat het geregeld voorkomt dat organisaties de procedure niet of onjuist toepassen. Bij sommige organisaties moet een melding bijvoorbeeld gedaan worden bij de Raad van Bestuur, wat de drempel tot melden hoog maakt. Ook zijn er vraagtekens te plaatsen bij de kwaliteit van de interne meldregelingen zelf, zo blijkt uit onze telefonische survey en onderzoeken van andere organisaties zoals Transparency International. Integriteitsfunctionarissen en vertrouwenspersonen binnen organisaties zijn volgens het Huis niet altijd bekend met de meldregelingen en weten niet ook altijd wanneer deze regelingen van toepassing zijn.

De ondersteuning die de melder krijgt vanuit het Huis betreft advies maar betreft geen gratis juridische bijstand, terwijl sommige adviesverzoekers dat wel nodig hebben voor hun rechtsbescherming (en hadden verwacht dit van het Huis te krijgen). Meerdere gesprekspartners die in contact staan met melders geven aan dat de kosten van juridische bijstand voor melders vaak een reden zijn om niet verder te gaan met het meldtraject. Zij kunnen zich juridische bijstand veelal financieel niet veroorloven en een rechtsbijstandsverzekering volstaat vaak niet. Ook de meerderheid van de door ons ondervraagde melders heeft aangegeven behoefte te hebben aan meer ondersteuning.

De huidige wetgeving legt de bewijslast voor benadeling bij de melder. In combinatie met het gebrek aan juridische rechtsbijstand en de doorgaans veel sterkere positie van de werkgever is het voor de werknemer doorgaans niet eenvoudig zijn of haar recht te halen. Veel partijen hebben er vertrouwen in dat de rechtsbescherming zal verbeteren als de bewijslast wordt omgekeerd (waar de nieuwe richtlijn in voorziet), omdat benadeling voor de melder soms subtiel en lastig te bewijzen is. De werkgever zal dan moeten aantonen dat er geen sprake is van benadeling.

Er zijn nog maar heel weinig bejegeningsonderzoeken afgerond. In twee van de vier onderzoeken is er een causaal verband gevonden tussen ontslag van de werknemer en het doen van een melding. Maar met een oordeel van het Huis uit een bejegeningsonderzoek is de melder er nog niet. De ultieme uitkomst voor een melder kan zijn dat het Huis in een rapport vaststelt dat de melder in het gelijk wordt gesteld. Echter, dan moet de melder nog steeds naar de rechter om zijn of haar gelijk te halen (in het geval de werkgever bijvoorbeeld op het eigen standpunt blijft staan over de vermeende benadeling).

Van de bejegeningsonderzoeken die zijn afgerond (vier zaken uit de beginfase van het Huis) kan worden geconstateerd dat de doorlooptijden veel langer zijn dan de streeftermijn van één jaar (namelijk gemiddeld 2,66 jaar). Deze lange doorlooptijd draagt niet bij aan rechtsbescherming. Immers, door een lange doorlooptijd wordt het lastiger de feiten boven tafel te krijgen en bovendien is sprake van een langere periode van onduidelijkheid en onzekerheid voor werknemer en werkgever. Dat maakt normalisatie van de verhoudingen tussen werknemer en werkgever niet gemakkelijker.

2c. De rechtsbescherming kent nog op verschillende punten verbeterpotentieel.
Uit de evaluatie blijkt dat het lastig is om op grond van feiten te beoordelen of de doelen van de Wet zijn bereikt. Wel is duidelijk dat het doelbereik op enkele punten verbeterd zou kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld door:

- Ervoor te zorgen dat alle organisaties een interne meldprocedure hebben, zij deze ook in de praktijk goed implementeren en bovendien op de juiste wijze toepassen. Meer en herhaaldelijk onderzoek naar de effecten van de verplichting tot een interne meldprocedure in de praktijk is aan te bevelen.
- Te realiseren dat klokkenluiders aanspraak kunnen maken op juridische rechtsbijstand en eventueel financiële ondersteuning hierbij.
- De doorlooptijden van bejegeningsonderzoeken (en van het besluiten tot het al dan niet instellen van een onderzoek) significant te verkorten, zodat de kans minder groot wordt dat er ten aanzien van de arbeidspositie van de klokkenluider al onomkeerbare stappen zijn gezet.

- Omkering van de bewijslast te realiseren voor klokkenluiderszaken, zoals voorzien in de Europese richtlijn.
- De gezaghebbendheid en autoriteit van het Huis te laten toenemen. De slechte start die het Huis sinds medio 2016 heeft gehad en de hoge verwachtingen die speelden bij de oprichting van het Huis, spelen de reputatie van het Huis nog steeds parten. Het risico van weinig gezaghebbendheid is dat werknemers die advies nodig hebben zich niet zullen wenden tot het Huis en dat de impact van voorlichting, onderzoeken of bemiddelingspogingen van het Huis op werkgevers niet optimaal is.

Conclusie 3a:
Het is op grond van de beschikbare feiten niet goed mogelijk om te concluderen of de Wet heeft bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke misstanden. De Wet bevat een aantal belangrijke voorzieningen, maar de effecten daarvan in de praktijk zijn niet zichtbaar.

Conclusie 3b:
De Wet bevat weliswaar een set criteria om te bepalen of een situatie een misstand is, maar voor de 'buitenwereld' is nog onduidelijk wanneer een situatie net wel of net niet een maatschappelijke misstand is zoals bedoeld in de Wet. De verklaring hiervoor is dat of iets uiteindelijk een maatschappelijke misstand is afhangt van de context waarin gebeurtenissen plaatsvinden, van situationele factoren en van de mate waarin gebeurtenissen een structureel karakter hebben. Er is behoefte aan meer duidelijkheid.

Conclusie 3c:
Als we kijken naar de Wet Huis voor klokkenluiders die in 2016 in werking is getreden, dan zien we dat de wet een aantal belangrijke voorzieningen bevat die bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden. Als we kijken naar hoe de wet in de praktijk functioneert, dan is het lastig uitsluitsel te geven over de bijdrage van de wet aan het oplossen van maatschappelijke misstanden.

Conclusie 3d:
We hebben een aantal zorgen over de bijdrage van de Wet aan de oplossing van maatschappelijke misstanden. Die zorgen hebben bijvoorbeeld betrekking op potentiele melders die uiteindelijk hun interne en/of externe melding niet doorzetten (omdat ze er de financiële middelen niet voor hebben) en het relatief klein aantal onderzoeken dat tot dusverre is afgerond.

Conclusie 3e:
De bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke misstanden kan nog verder worden vergroot door een aantal punten die (logischerwijs) grotendeels overlappen met de verbeterpunten die in conclusie 2 zijn genoemd.

3a. Het is op grond van de beschikbare feiten niet goed mogelijk om te concluderen of de Wet heeft bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke misstanden. De Wet bevat een aantal belangrijke voorzieningen, maar de effecten daarvan in de praktijk zijn niet zichtbaar.

Welk percentage van de misstanden wordt opgelost als gevolg van de Wet is niet bekend. Dat komt omdat een deel van het effect onzichtbaar is (misstanden die intern worden opgelost of misstanden waarbij een werknemer niet meldt of misstanden waarbij een werknemer besluit geen externe melding te doen, ook al is er in zijn of haar ogen wel sprake van een misstand). Ook is niet bekend of het percentage als gevolg van de Wet die medio 2016 in werking is getreden, groter of kleiner is geworden.

3b. De Wet bevat weliswaar een set criteria om te bepalen of een situatie een misstand is, maar voor de 'buitenwereld' is nog onduidelijk wanneer een situatie net wel of net niet een maatschappelijke misstand is zoals bedoeld in de Wet. De verklaring hiervoor is dat of iets uiteindelijk een maatschappelijke misstand is

afhangt van de context waarin gebeurtenissen plaatsvinden, van situationele factoren en van de mate waarin gebeurtenissen een structureel karakter hebben. Er is behoefte aan meer duidelijkheid.

Het geven van duidelijkheid laat zich niet gemakkelijk vangen in aanpassing van de wettekst. Het geven van meer duidelijkheid zou (in plaats van in de wettekst) ook gestalte kunnen krijgen via communicatie door het Huis, bijvoorbeeld over werkelijke of fictieve casuïstiek. Het Huis heeft reeds ingespeeld op het bieden van duidelijkheid door in de eigen communicatie op bijvoorbeeld de website of in de jaarverslagen een nadere toelichting te geven op het begrip misstand, maar de duidelijkheid zou nog verder kunnen toenemen als bijvoorbeeld diverse (geanonimiseerde) voorbeelden zouden worden beschreven (op de website van het Huis) waarbij het Huis uiteindelijk tot de conclusie is gekomen dat er wel of geen sprake was van een misstand. Daarnaast moet duidelijk worden gecommuniceerd over de vraag of incidenten ook een maatschappelijke misstand kunnen zijn, of dat misstanden altijd een structureel karakter moeten hebben. Immers, de Wet zegt daar niets over en in de communicatie van het Huis door de jaren heen zijn daarin soms verschillende accenten te zien (in het jaarverslag 2018 staat bijvoorbeeld dat het bij een misstand moet gaan om een structurele maatschappelijke misstand, terwijl in andere stukken van het Huis te zien is dat ook 'eenmalige' situaties als misstand kunnen worden aangemerkt maar wel moeten die dan omvangrijk of zeer ernstig zijn).

Tot slot kan de Wet op twee punten nog worden verduidelijkt, met de opmerking daarbij dat dit vooral de duidelijkheid vergroot en niet zozeer het bereiken van de doelen dichterbij brengt.

Zo kan de Wet nog worden verduidelijkt door (in artikel 1 onder d) consequent te spreken over een 'maatschappelijke misstand' in plaats van een 'misstand' en te spreken over een 'vermoeden van een maatschappelijke misstand' in plaats van over een 'vermoeden van een misstand'. Ook al blijkt uit het tweede punt onder artikel 1 onder d dat de Wet met een misstand die situaties bedoelt waarin sprake is van het in geding zijn van een maatschappelijk belang, toch zou het duidelijker worden als het woord 'maatschappelijke' consequent terugkomt bij het gebruik van de term misstand.

Daarnaast kan nog worden verduidelijkt in de Wet (in artikel 3a) dat dat de werknemer informatie, advies en ondersteuning krijgt, tenzij direct duidelijk is dat er geen sprake is van een maatschappelijke misstand. Immers, artikel 3a, lid 2, onder a, van de Wet impliceert dat een werknemer pas informatie, advies en ondersteuning kan krijgen als is vastgesteld dat er sprake is van een vermoeden van een misstand. Echter, het is in de praktijk niet zo dat het Huis wacht met het geven informatie, advies en ondersteuning totdat is vastgesteld of er daadwerkelijk sprake is van een 'vermoeden van een misstand' (want dat kan soms maanden duren en bovendien heeft ook de werknemer waarvan blijkt dat zijn melding nét niet een 'vermoeden van een misstand' betreft ook informatie, advies en ondersteuning nodig). Sterker nog: juist de werknemer waarvoor geldt dat het Huis uiteindelijk tot de conclusie komt dat het geen 'vermoeden van een misstand' is, heeft goed advies van het Huis nodig, want de vraag is in hoeverre deze werknemer bij het doen van een interne of externe melding is beschermd tegen benadeling die het gevolg zou kunnen zijn van het doen van de melding.

3c. Als we kijken naar de Wet Huis voor klokkenluiders die in 2016 in werking is getreden, dan zien we dat de wet een aantal belangrijke voorzieningen bevat die bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden. Als we kijken naar hoe de wet in de praktijk functioneert, dan is het lastig uitsluitsel te geven over de bijdrage van de wet aan het oplossen van maatschappelijke misstanden.

Met de nieuwe Wet is er (min of meer) gratis onderzoek naar misstanden mogelijk bij alle organisaties. Voorheen gold dit alleen voor de publiek sector, nu ook voor de private sector. De Wet verplicht bovendien organisaties met ten minste vijftig werkzame personen om een interne meldprocedure te hebben en de waarborgen die dat biedt voor de werknemer zouden het veiliger moeten maken om een misstand die de werknemer ziet ook daadwerkelijk intern te melden (zodat de misstand alsnog kan worden opgelost).

Op basis van de beschikbare feiten en cijfers is niet vast te stellen of maatschappelijke misstanden beter of gemakkelijker zijn opgelost sinds de inwerkingtreding van de Wet. Het Huis heeft nog geen misstandonderzoeken afgerond en in de beschikbare cijfers over het aantal klokkenluiderszaken, zien we waarschijnlijk slechts het topje van de ijsberg.

3d. We hebben een aantal zorgen over de bijdrage van de Wet aan de oplossing van maatschappelijke misstanden.

De Wet regelt dat misstandonderzoeken door het Huis kunnen worden uitgevoerd, maar tot op heden zijn er nog geen misstandonderzoeken afgerond (want de vier reeds gepubliceerde onderzoeken zijn bejegeningsonderzoeken en geen misstandonderzoeken) terwijl het Huis wel reeds negen misstandonderzoeken in behandeling heeft genomen (in de periode 2017-2020). Hierbij kan worden opgemerkt dat het Huis niet de enige instantie is die misstanden onderzoekt: voor een deel van de misstanden geldt dat ze ter beoordeling staan van andere instanties (bijvoorbeeld inspecties). Er zijn wel indicaties dat maatschappelijke misstanden nog steeds plaatsvinden. Denk aan het aantal 'als klokkenluider aangemerkte adviesverzoekers', aan dat in de media wel nog steeds grote zaken naar boven komen en aan de zorgen die verschillende stakeholders in dit onderzoek hebben geuit.

Het is daarnaast zorgelijk dat er melders zijn die zich bij het Huis melden, maar die uiteindelijk hun interne en/of externe melding niet doorzetten, omdat ze er de financiële middelen niet voor hebben.

3e. De bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke misstanden kan nog verder worden vergroot door een aantal punten die (logischerwijs) grotendeels overlappen met het verbeterpotentieel dat in conclusie 2 is genoemd:

- Vergroot de meldingsbereidheid van misstanden door de rechtsbescherming van klokkenluiders te verbeteren. Bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat alle organisaties een kwalitatief goede interne meldprocedure hebben en die ook in de praktijk goed toepassen en door omkering van de bewijslast te realiseren voor klokkenluiderszaken, zoals voorzien in de Europese richtlijn, door te realiseren dat klokkenluiders aanspraak kunnen maken op (financiële ondersteuning bij) juridische rechtsbijstand en door te blijven werken aan de gezaghebbendheid en autoriteit van het Huis.
- Lopende misstandonderzoeken af te ronden (zodat ze kunnen bijdragen aan het oplossen van misstanden) en de doorlooptijden van misstandonderzoeken te verkorten (waardoor wordt bijgedragen aan het sneller oplossen van misstanden).
- Meer duidelijkheid geven over welke situaties in welke omstandigheden wel of niet een maatschappelijke misstand zijn.

4. Vraag 2: Instrumenten van het Huis

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 2 beantwoord:

Biedt de Wet Huis voor klokkenluiders voldoende instrumenten voor de taakuitvoering van het Huis?

Bij de beantwoording van deze vraag is allereerst relevant wat onder 'instrumenten' wordt verstaan.

Onder instrumenten kunnen de bevoegdheden, interventiemogelijkheden en andere 'hulpbronnen' worden verstaan die het Huis tot zijn beschikking heeft om de taken uit te voeren. Dit speelt met name bij de onderzoekstaak en komt in paragraaf 4.2 aan de orde.

Daarnaast kunnen ook de taken die het Huis heeft gekregen (of niet heeft) worden gezien als 'instrumenten' die aan het Huis zijn gegeven (of niet zijn gegeven).

4.2. Onderzoek (en nadere onderzoeksbevoegdheden)

Feiten

Het Huis voert drie taken uit, waarvan twee in de Wet zijn verankerd (advies en onderzoek) en één niet (preventie). De onderzoekstaak van de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders is in artikel 3a (lid 3) van de Wet beschreven:

- Het beoordelen of het verzoekschrift ontvankelijk is met inachtneming van de voorwaarden;
- Het op basis van een verzoekschrift instellen van een onderzoek naar:
  - Het vermoeden van een misstand;
  - De wijze waarop de werkgever zich jegens de werknemer heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand.
- Het instellen van een onderzoek naar het vermoeden van een misstand naar aanleiding van een of meerdere adviesaanvragen;
- Het formuleren van algemene aanbevelingen over het omgaan met een vermoeden van een misstand.

Het beoordelen of het verzoekschrift ontvankelijk is met inachtneming van de voorwaarden, betreft de voorwaarden die in artikel 6 van de wet zijn beschreven. In artikel 6 lid 1 van de Wet staat dat het Huis binnen 6 weken na het verzoek een onderzoek instelt, tenzij sprake is van een van de acht omstandigheden die zijn genoemd onder a. tot en met h. van dat artikellid:

a. *het verzoekschrift niet voldoet aan de vereisten, bedoeld in artikel 5;*
b. *het verzoek kennelijk ongegrond is;*
c. *het maatschappelijk belang bij een onderzoek door de afdeling onderzoek, dan wel de ernst van de misstand, kennelijk onvoldoende is;*

d. *het vermoeden van de misstand ter beoordeling staat van bestuursorganen of diensten die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten of met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift of een andere daartoe bevoegde instantie waar het vermoeden van een misstand kan worden gemeld en het bestuursorgaan, de dienst of de andere daartoe bevoegde instantie het vermoeden van een misstand naar behoren behandelt of heeft behandeld;*
e. *de verzoeker het vermoeden van een misstand niet heeft gemeld aan een leidinggevende, een vertrouwenspersoon of een andere in een interne procedure als bedoeld in artikel 2 aangewezen persoon van de organisatie waarbinnen sprake is van de vermoedelijke misstand, tenzij dat van hem in redelijkheid niet gevraagd kan worden;*
f. *de verzoeker het vermoeden van een misstand heeft gemeld aan een leidinggevende, een vertrouwenspersoon of een andere in een interne procedure als bedoeld in artikel 2 aangewezen persoon van de organisatie waarbinnen sprake is van de vermoedelijke misstand en de organisatie het vermoeden naar behoren heeft behandeld;*
g. *er een ander verzoek, dezelfde misstand betreffende, bij de afdeling onderzoek in behandeling is of door de afdeling onderzoek is afgedaan, behoudens indien een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid bekend is geworden en zulks tot een ander oordeel over de bedoelde misstand zou hebben kunnen leiden; of*
h. *bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak reeds over de misstand is geoordeeld.*

Bij een aantal van die acht omstandigheden is sprake van interpretatieruimte. Drie voorbeelden kunnen hier in ieder geval worden genoemd, bijvoorbeeld de omstandigheid die wordt genoemd onder c (wanneer is het maatschappelijk belang bij een onderzoek dan wel de ernst van de misstand onvoldoende?), bij de omstandigheid die wordt genoemd onder e (wanneer kan niet in redelijkheid van de verzoeker gevraagd worden om eerste een interne melding te doen?) en bij de omstandigheid die wordt genoemd onder f (wanneer is sprake van het naar behoren behandelen van een vermoedelijke misstand door een organisatie?).

Als het Huis besluit onderzoek in te stellen, dan heeft het Huis op grond van de Wet onderzoeksbevoegdheden in zowel de private als publieke sector om onderzoeken goed te kunnen uitvoeren. Deze bevoegdheden verschillen tussen deze sectoren. In artikel 10 van de Wet zijn de bevoegdheden in de publieke sector genoemd en in artikel 13 tot en met 15 van de Wet zijn de bevoegdheden in de private sector genoemd. Een aantal voorbeelden:

- Inlichtingen vragen en inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden (private sector).
- Deskundigen werkzaamheden opdragen en personen oproepen om als deskundige gehoord te worden (private sector).
- De werkgever tegen wie het vermoeden van een misstand zich richt, de onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen, getuigen, alsmede de verzoeker, zijn verplicht de verlangde inlichtingen volledig en naar waarheid te verstrekken en zijn tevens verplicht te verschijnen (private sector).
- Bevelen dat personen die niet verschijnen, hoewel wettelijk opgeroepen, door ‘de openbare macht voor hem worden gebracht om aan hun verplichtingen te voldoen’ (publieke sector).
- Instellen onderzoek naar stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van aanbevelingen (publieke en private sector, zie artikel 17d van de Wet).

Als het Huis besluit geen onderzoek in te stellen, dan zijn volgens het Huis veel voorkomende redenen daarvoor dat er geen werknemersrelatie is (bijvoorbeeld: iemand meldt een misstand bij een gemeente, maar doet dat niet vanuit een werkrelatie maar bijvoorbeeld vanuit de rol van burger die met de gemeente te maken heeft), dat de situatie niet meer onderzoekbaar is vanwege tijdverloop (er zijn bijvoorbeeld geen getuigen meer en/of geen documenten) en dat de zaak niet voldoet niet aan de eisen van artikel 6 van de Wet (bijvoorbeeld omdat

een toezichthouder onderzoek doet) of aan de criteria voor een maatschappelijk belang op grond van artikel 1, onder d, van de Wet.

Percepties

Het Huis beschikt voor de taakuitvoering op het gebied van onderzoek over een aantal bevoegdheden (zoals inlichtingen vragen en inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden), maar heeft aangegeven meer bevoegdheden te willen en meer ruimte te willen krijgen voor het maken van eigen afwegingen (bij het al dan niet instellen van een onderzoek). Onder meer de volgende mogelijkheden/bevoegdheden zou het Huis graag willen hebben:

- *De mogelijkheid tot een opportuniteitsbeoordeling.* Bij het nemen van een besluit over het al dan niet in behandeling nemen van een verzoek tot onderzoek, kan het Huis volgens de Wet geen opportuniteitsbeoordeling uitvoeren. Dit betekent dat wanneer het Huis het niet opportuun acht een onderzoek te starten, bijvoorbeeld omdat het aannemelijk is dat er onvoldoende onderzoekmateriaal vergaard kan worden, dit geen grond kan zijn om een verzoek tot onderzoek af te wijzen. Het Huis pleit ervoor dat de Wet het mogelijk moet maken om de opportuniteit van alle verzoeken (advies, misstanden en bejegeningsonderzoek) te beoordelen. Veel andere gesprekspartners zijn hierover uitermate kritisch. Zij benoemen vaak dat het Huis een last resort is en dat wanneer er een vermoeden van een misstand is, hier altijd onderzoek naar moet worden gedaan. Zij maken zich zorgen dat het Huis onderzoeken niet gaat uitvoeren, omdat er bijvoorbeeld op dat moment weinig beschikbare onderzoekscapaciteit is. Daarbij wordt ook genoemd dat artikel 6 van de Wet reeds een soort opportuniteitstoets is voor de beoordeling van verzoeken tot misstandonderzoek (want daar zijn de omstandigheden geëxpliciteerd op grond waarvan het Huis kan besluiten om geen misstandonderzoek in te stellen). Het Huis geeft hierover aan dat de huidige Wet niet de juiste aanknopingspunten biedt om af te zien van een onderzoek. Zij missen elementen als het tijdsverloop, onderzoekbaarheid, maatschappelijke relevantie en de afweging van de maatschappelijke kosten en baten.
- *De bevoegdheid om een Aanwijzing aan werkgevers te kunnen opleggen (bijvoorbeeld over 'zogenaamde bevriezing van de arbeidsrelatie' wat inhoudt dat de arbeidsrelatie niet mag wijzigen tot een bepaald moment).* Het Huis kan het benadelingsverbod gedurende een lopend onderzoek niet afdwingen, maar zou bijvoorbeeld de werkgever willen kunnen verplichten tot een kortdurende bevriezing van de arbeidsrelatie, eventueel onder last van een dwangsom.
  Sommige gesprekspartners zien dit als een essentiële bevoegdheid om het benadelingsverbod in de praktijk daadwerkelijk bescherming te laten bieden. Andere gesprekspartners vinden dat het Huis eerst zijn huidige taakuitvoering op orde moet krijgen voordat dergelijke extra bevoegdheden worden toegekend. Soms geven ze daarbij aan dat het goed is om de mogelijkheid tot kortdurende bevriezing van relaties in de Wet vast te leggen, maar dat de rechter deze zou moeten opleggen (en niet het Huis).
- *Onderzoeksbevoegdheden al in de beslisfase mogen inzetten (beslisfase als bedoeld in artikel 6 van de huidige Wet).* In §4 a en 4 b van de huidige Wet worden bevoegdheden vermeld die het Huis voor zijn onderzoek kan inzetten. Deze bevoegdheden zijn pas van toepassing op het moment dat de beslissing is genomen om het verzoek in behandeling te nemen en een onderzoek in te stellen. Echter, volgens het Huis zijn deze bevoegdheden ook in de fase van afweging of al dan niet een onderzoek wordt ingesteld van belang. Immers, een goed 'vooronderzoek' om te beoordelen of het Huis wel 'bevoegd' is om een onderzoek in te stellen (het Huis stelt bijvoorbeeld geen onderzoek in, indien de werkgever of bijvoorbeeld een inspectie de melding naar behoren behandelt of heeft behandeld) en/of het zoeken naar een alternatieve oplossing, vraagt volgens het Huis om de mogelijkheid om deze bevoegdheden eerder te kunnen inzetten. Overigens zal voor het benaderen van de werkgever in deze fase altijd de instemming van verzoeker worden gevraagd.

- *Afdwingen medewerking.* Medewerking aan het onderzoek kan niet worden afgedwongen. Het Huis zou graag medewerking aan het onderzoek door middel van bestuursrechtelijke maatregelen willen kunnen afdwingen. Of door artikel 184 Sr van overeenkomstige toepassing te laten zijn op de vorderingen van de onderzoekers. In dat geval levert volgens het Huis het niet meewerken aan een onderzoek een strafbaar feit op en kan onze organisatie desgewenst aangifte doen.
- *De mogelijkheid aanbevelingen uit rapporten dwingend op te leggen aan werkgevers (of werknemers).* Onderzoeken en aanbevelingen van het Huis hebben geen juridische status (geen rechtskracht) en daardoor staan er geen sancties op het niet opvolgen van aanbevelingen. Sommige gesprekspartners die in hun praktijk dichtbij de melder staan, zien het Huis hierdoor als een tandeloze tijger. Er zijn ook gesprekspartners die benadrukken dat onderzoeken van instituten met vergelijkbare onderzoekstaken ook lang niet altijd rechtskracht genieten, maar door het gezag van het instituut toch veel invloed hebben. Ook wordt benoemd dat dit type bevoegdheden bij een rechter zou moeten liggen. Bovendien kan het rapport van het Huis door de werknemer (en werkgever) in een rechtszaak worden ingebracht als bewijs.
- *De mogelijkheid om de naam van werkgever te publiceren.* De Wet bepaalt in artikel 17 lid 1 dat artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur in acht moet worden genomen bij het opstellen van een rapport. Hieruit lijkt te volgen dat het Huis in het rapport niet de naam van de betreffende werkgever mag noemen. Het Huis spreekt de wens uit om, wanneer het maatschappelijk belang daarmee uitdrukkelijk is gediend, de naam van de werkgever wel te mogen noemen in het rapport.

Door enkele gesprekspartners is tot slot benoemd dat zij het lastig te rechtvaardigen vinden dat de bevoegdheden van de afdeling onderzoek van het Huis anders zijn in de publieke sector dan in de private sector (zie paragraaf 4a respectievelijk 4b van de Wet).

Wat weten we nu?

Het Huis beschikt voor de taakuitvoering op het gebied van onderzoek over een aantal bevoegdheden (zoals in lichtingen vragen en inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden), maar heeft aangegeven meer bevoegdheden te willen en meer ruimte te willen krijgen voor het maken van eigen afwegingen (bij het al dan niet instellen van een onderzoek).

Andere stakeholders dan het Huis zijn verdeeld over de vraag of het Huis meer bevoegdheden moet krijgen. De zorgen van deze andere stakeholders gaan vooral uit naar de afweging die het Huis op grond van de Wet maakt om al dan niet een onderzoek in te stellen. Veel van deze stakeholders vragen zich bovendien af of het Huis wel voldoende budget heeft om deze taak goed uit te voeren (en achterstanden weg te werken en te voorkomen).

4.3. Advies (en organisatie juridische bijstand en psychosociale ondersteuning)

Feiten

Het Huis voert drie taken uit, waarvan twee taken expliciet in de Wet zijn verankerd (advies en onderzoek) en één niet (preventie). De adviestaak van de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders is in artikel 3a van de Wet beschreven:

- Het informeren, adviseren en ondersteunen van een werknemer over de te ondernemen stappen inzake het vermoeden van een misstand;

- Het verwijzen naar bestuursorganen of diensten die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten of met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift of een andere bevoegde instantie waar het vermoeden van een misstand kan worden gemeld, en;
- Het geven van algemene voorlichting over het omgaan met een vermoeden van een misstand.

In de Wet is niet verder geëxpliciteerd wat 'informeren, adviseren en ondersteunen' inhouden. Er staat dus niet in de Wet beschreven of de ondersteuning bijvoorbeeld ook behartiging van belangen en/of juridische bijstand en/of psychosociale ondersteuning en/of het bemiddelen tussen werknemer en werkgever betreft. Deze brede omschrijving heeft in de evaluatieperiode tot onduidelijkheid geleid, ook in de interne organisatie van het Huis (zoals omschreven in het rapport van de heer Ruys).

Percepties

Het Huis geeft aan dat in de Wet meer expliciet moet worden opgenomen wat de adviestaak van het Huis inhoudt. Het Huis stelt voor dat deze taak inhoudt dat het Huis de melder informeert over diens mogelijkheden en rechten bij het doen van een melding en over de mogelijke gevolgen die gekoppeld zijn aan het doen van meldingen. Belangrijk is om daarbij expliciet te maken wat de eerstelijnshulp is die het Huis biedt en wat de externe specialistische hulp is waarnaar het Huis kan doorverwijzen, bijvoorbeeld juridische bijstand, psychosociale ondersteuning en/of financiële ondersteuning.

Ook andere stakeholders vinden dat juridische bijstand en psychosociale ondersteuning activiteiten zijn die het Huis niet zelf moet uitvoeren, maar waarnaar het Huis moet kunnen doorverwijzen. Daarbij wordt veelvuldig aangegeven dat het wenselijk is dat er een fonds komt van waaruit deze juridische bijstand (maar mogelijk ook psychosociale ondersteuning of andere ondersteuning) kan worden gefinancierd. De toegang tot juridische bijstand wordt cruciaal geacht in het beschermen van de werknemer tegen de doorgaans beter geëquipeerde werkgever. De meerderheid (55%) van de adviesvragers uit ons onderzoek onder melders geeft ook aan dat de dienstverlening van het Huis niet ver genoeg gaat. Daarbij wordt door respondenten toegelicht dat er behoefte is aan financiële ondersteuning en juridische ondersteuning op persoonlijk niveau.

De heer Van Zutphen geeft in 2019 in zijn advies aan dat de adviestaak van het Huis zich zou moeten richten op het geven van voorlichting, het verstrekken van relevante informatie en het op weg helpen van de klokkenluider naar een organisatie die hem kan ondersteunen en eventueel ook een bemiddelende rol op zich zou kunnen nemen. Zijn advies is: formuleer de adviestaak van het Huis zo dat deze past bij de kerntaken van het Huis en zorg dat werkprocessen en de wet hierop aansluiten. Breng alle andere vormen van ondersteuning onder bij andere organisaties.

Wat weten we nu?

We weten nu dat advies wordt gezien als een belangrijke wettelijke taak van het Huis, maar ook dat in de Wet niet is vastgelegd wat advies door het Huis precies inhoudt (en waar het stopt) en wat de externe specialistische hulp is waarnaar het Huis kan doorgeleiden.

Juridische bijstand en psychosociale ondersteuning voor melders worden van groot belang geacht om de doelen van de wet te realiseren en stakeholders hebben aangegeven dat er middelen nodig zijn (een fonds) om de uitvoering hiervan (door partijen waarnaar het Huis kan doorverwijzen) te bekostigen.

4.4. Advies en onderzoek (en scheiding daartussen)

Feiten

De taken advies en onderzoek zijn in de Wet toebedeeld aan één organisatie: het Huis voor klokkenluiders. Wel deelt de Wet deze taken toe aan verschillende afdelingen binnen het Huis.

In artikel 3a van de Wet is aangegeven dat het Huis een afdeling advies en een afdeling onderzoek kent. De taak 'advies' is belegd bij de afdeling advies en de taak onderzoek is belegd bij de afdeling onderzoek.

In artikel 3b is beschreven dat leden van het bestuur van het Huis (niet zijnde de voorzitter) worden benoemd in de afdeling advies of de afdeling onderzoek en niet in beide afdelingen. Daarnaast is beschreven dat een lid dat betrokken is geweest bij de advisering inzake een vermoeden van een misstand, niet deelneemt aan de behandeling van een onderzoek dezelfde misstand betreffende.

Voor medewerkers van het bureau van het Huis geldt een soortgelijke bepaling. In artikel 3d is beschreven dat het bureau bestaat uit medewerkers die in de afdeling advies als adviseur zijn aangesteld, uit medewerkers die in de afdeling onderzoek als onderzoeker zijn aangesteld en uit medewerkers die in algemene dienst van het Huis zijn. Een medewerker die als adviseur betrokken is geweest bij de advisering inzake een vermoeden van een misstand neemt geen deel aan een onderzoek dezelfde misstand betreffende.

De hiervoor genoemde bepalingen hebben als doel om de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen.

Percepties

Het Huis geeft aan dat de scheiding die is aangebracht tussen advies en onderzoek belemmerend werkt voor met name de samenwerking binnen het Huis. Het Huis geeft aan de gedachte die schuil gaat achter de scheiding te omarmen (te weten het waarborgen van enerzijds de onafhankelijkheid van het doen van onderzoek en anderzijds de vertrouwelijkheid van de adviesrelatie), maar heeft de voorkeur dit op een andere wijze te borgen.

Het Huis stelt voor de wettelijke taken toe te delen aan het Huis (in zijn geheel) en niet aan de afdelingen. Bestuursleden zouden in lijn met die gedachte niet per afdeling moeten worden benoemd maar in het Huis. Ook medewerkers zouden dan niet per afdeling moeten worden aangesteld. Volgens het Huis biedt artikel 3d lid 5 van de Wet voldoende waarborgen voor onafhankelijkheid en vertrouwelijkheid: een medewerker die als adviseur betrokken is neemt geen deel aan dat onderzoek en vice versa. Samenwerking tussen de afdelingen en optimale inzet van alle expertise moet volgens het Huis mogelijk zijn, terwijl op casusniveau nog steeds vertrouwelijkheid wordt gewaarborgd via een zorgvuldige taaktoewijzing en autorisatie.

Andere stakeholders dan het Huis hebben veel gezegd over het uitvoeren van de adviestaak én de onderzoekstaak door één organisatie (namelijk het Huis) en over de voorzieningen die in de Wet zijn getroffen om onafhankelijkheid en vertrouwelijkheid te waarborgen (ook wel de *chinese walls* tussen onderzoek en advies genoemd).

Het overgrote deel van de stakeholders is van mening dat de taken bij twee aparte organisaties moeten worden belegd. Zij dragen als belangrijkste reden aan dat bij werkgevers de schijn kan ontstaan dat onderzoek door het Huis niet onafhankelijk is en dat daarmee twijfel kan ontstaan over de integriteit en betrouwbaarheid van het Huis. Het Huis heeft namelijk in de voorfase al advies gegeven aan de melder en dus een relatie opgebouwd. Bovendien kan volgens hen partijdigheid of vooringenomenheid in de praktijk daadwerkelijk (onbedoeld) ontstaan, omdat medewerkers van de afdeling onderzoek, in zo'n kleine organisatie als het Huis, misschien al informatie over de casus hebben verkregen of vernomen die maakt dat zij het onderzoek niet

meer onafhankelijk tegemoet kunnen treden. Voorts wordt benoemd dat het Huis de afgelopen jaren al moeite genoeg heeft gehad met het goed en tijdig uitvoeren van één van de twee taken, laat staan twee taken.

De gesprekspartners die pleiten voor het behouden van beide taken bij het Huis geven aan dat de taakuitvoering van advies en onderzoek vooral verbeterd kan worden door meer kennis en capaciteit in te zetten op de beide taken (in plaats van een taak uit te plaatsen). Ze benadrukken ook dat het extern beleggen van één van de twee taken vooral zal leiden tot (organisatorische) onrust, tot negatieve beeldvorming kan leiden en dat dit eerder afbreuk doet aan de realisatie van de doelen van de Wet dan dat het eraan gaat bijdragen. Een van de gesprekspartners heeft als suggestie gedaan om de afdelingen advies en onderzoek op verschillende fysieke locaties onder te brengen, zodat de scheiding op papier ook in de fysieke omgeving doorwerkt, waarmee de waarborging van de onafhankelijkheid van onderzoek en de vertrouwelijkheid van de adviesrelatie wordt verstevigd.

Wat weten we nu?

We weten dat in de Wet de taken advies en onderzoek zijn toebedeeld aan verschillende afdelingen en dat de bestuursleden en medewerkers ook zijn benoemd in die afdelingen. Bestuursleden of medewerkers die betrokken zijn als adviseur, nemen geen deel in een eventueel onderzoek dat wordt uitgevoerd. Op deze wijze probeert de Wet de onafhankelijkheid van onderzoek en vertrouwelijkheid van de adviesrelatie te borgen.

Het Huis wil de scheiding die tussen onderzoek en advies is aangebracht minder strikt maken en vindt het voldoende waarborg dat medewerkers en bestuursleden die als adviseur betrokken zijn in een casus, niet betrokken kunnen zijn bij het onderzoek in die casus. Veel andere stakeholders vinden dat de scheiding tussen advies en onderzoek nog veel verder moet worden doorgevoerd (namelijk door de taakuitvoering niet aan één organisatie op te dragen maar bij twee verschillende organisaties te beleggen).

4.5. Preventie (en expliciteren ervan in Wet)

Feiten

De derde taak die het Huis zelf onderscheid naast advies en onderzoek, preventie, is geen taak die in de Wet expliciet is benoemd. Desondanks zou kunnen worden gesteld dat de tekst van de Wet zowel bij de beschrijving van de taak ‘advies’ als bij de beschrijving van de taak ‘onderzoek’ een haakje biedt om aan preventie te doen:

- Bij de beschrijving van de taak ‘advies’ wordt bij artikel 3a, lid 2, onder c, ‘het geven van algemene voorlichting over het omgaan met een vermoeden van een misstand’ als een subtaak van advies beschreven.
- Bij de beschrijving van de taak ‘onderzoek’ wordt bij artikel 3a, lid 3, onder d, ‘het formuleren van algemene aanbevelingen over het omgaan met een vermoeden van een misstand’ als een subtaak van onderzoek beschreven.

In de huidige situatie geeft het Huis wel nadrukkelijk uitvoering aan de taak preventie. Naast het geven van advies aan werknemers over het melden van misstanden, het doen van onderzoek naar deze meldingen en naar de mogelijke benadeling van melders, rekent het Huis ook integriteitsbevordering in arbeidsrelaties (preventie) tot zijn taak. Werkgevers en hun vertrouwenspersonen, onderzoekers, HR-medewerkers, OR-leden en integriteits- en compliancefunctionarissen kunnen bij het Huis terecht met vragen over de opzet van integriteitsbeleid en -programma’s die bijdragen aan een integere organisatie, waarin ruimte is voor tegenspraak en misstanden veilig kunnen worden gemeld.[48] Bij de uitvoering van preventie geeft het Huis

[48] Huis voor klokkenluiders (2020), Jaarverslag 2019.

onder meer voorlichting aan werkgevers, worden vragen beantwoord over integriteit, wordt onderzoek uitgevoerd naar integriteitsbeleid en worden publicaties en modellen beschikbaar gesteld en wordt – tot slot - internationaal samengewerkt.

Percepties

Het Huis pleit voor het verankeren van de preventietaak in de Wet, door als taak van het Huis op te nemen 'de bevordering van integriteit'.

Bijna alle gesprekspartners geven aan dat de preventietaak essentieel is bij het realiseren van de doelen van de Wet. Een deel van de gesprekspartners vindt dat deze taak explicieter in de Wet verankerd zou moeten worden als taak voor het Huis. Hier worden echter twee aandachtspunten bij gegeven door stakeholders:

- Het uitvoeren van de preventietaak moet niet ten koste gaan van het goed uitvoeren van de taken advies en onderzoek. Diverse stakeholders maken zich daar wel zorgen over, omdat er in het verleden achterstanden zijn ontstaan bij het uitvoeren van onderzoeken terwijl het Huis tegelijkertijd werkte aan preventie. Deze stakeholders vinden dat geen goede prioriteitstelling en maken zich zorgen dat als de taak preventie in de Wet wordt omschreven er nog meer druk komt te staan op de andere twee taken (advies en onderzoek). Het Huis merkt hierover op dat de inzet op preventietaken niet ten koste is gegaan van de tijd die wordt ingezet op de taken advies en onderzoek.
- Het uitvoeren van de preventietaak zou niet té breed moeten worden opgevat, maar zou zich specifiek moeten richten op maatschappelijke misstanden en het vergroten van de interne openheid binnen organisaties hierover. Diverse stakeholders maken zich zorgen dat het Huis zich gaat richten op 'integriteit in den brede' en wijzen erop dat het Huis daarmee een 'te grote broek aantrekt'.

Enkele gesprekspartners wijzen erop dat de focus van het Huis eerst en vooral gericht moet zijn op het goed (en snel genoeg) uitvoeren van de taken op het gebied van advies en onderzoek, alvorens het Huis nieuwe taken in de Wet krijgt toebedeeld. Zij zijn niet voor het in de Wet expliciteren van de taak preventie als taak van het Huis (en ook niet voor de uitvoering van de taak an sich).

Wat weten we nu?

Voor de taak preventie geldt dat deze niet expliciet als taak in de Wet is opgenomen (maar dat er wel haakjes in de Wet staan), maar dat het Huis deze taak wel als een volwaardige taak uitvoert (als één van de drie taken, naast advies en onderzoek).

Het Huis pleit voor het verankeren van de preventietaak (integriteit in arbeidsrelaties) in de Wet en een groot deel van de andere stakeholders is het daarmee eens, maar geeft daarbij als belangrijke aandachtspunten dat uitvoering van preventie niet ten koste moet gaan van advies en onderzoek en dat de preventietaak niet té breed moet worden opgevat (niet integriteit in den brede).

4.6. Bemiddeling (en expliciteren ervan in Wet)

Feiten

Bemiddelen is (net als preventie) in de Wet niet benoemd als een taak voor het Huis. Waar voor preventie geldt dat de taak als een expliciete derde taak (naast advies en onderzoek) van het Huis is gepositioneerd, geldt voor bemiddelen dat het Huis dit in sommige gevallen wel doet, maar dat dit niet als een expliciete taak is gepositioneerd (in tegenstelling tot preventie).

In het jaarverslag (2019) geeft het Huis aan waar mogelijk ook te zoeken naar alternatieve oplossingen die volgens het Huis (vaak meer dan een onderzoek) recht doen aan het maatschappelijk belang en de belangen van betrokkenen. Het Huis geeft als voorbeeld de situatie dat een werkgever een misstand al adequaat in kaart heeft gebracht en beëindigd, en werkgever en werknemer bereid zijn om met elkaar in gesprek te gaan over het herstel van de verhoudingen en van eventuele benadeling van de werknemer. Het Huis kan dan faciliteren bij die dialoog. Het Huis zette twee van zulke experimentele trajecten in gang, in overleg met de betrokken werknemers en werkgevers.

Percepties

Het Huis past bemiddeling dus al af en toe als instrument toe en het bestuur van het Huis heeft in de Toekomstvisie aangegeven een bredere set van handelingsopties te willen ontwikkelen, die naast het verrichten van feitenonderzoek naar de misstand en/of de bejegening van de melder, ook andere mogelijkheden biedt in het omgaan met meldingen van vermoedens van misstanden. Voorbeelden van dergelijke handelingsopties zijn het initiëren en faciliteren van herstelgesprekken tussen melder en werkgever en bepaalde vormen van mediation.

Wij constateren dat over de vraag of het Huis zou moeten kunnen bemiddelen de opvattingen bij andere stakeholders dan het Huis zelf uiteenlopen. Sommigen vinden dat deze taak als expliciete taak aan het palet van taken van het Huis kan worden toegevoegd, terwijl anderen vinden dat het een taak is die beter buiten het Huis kan worden belegd (met als reden dat dit een vak apart is en specifieke vaardigheden vergt, maar ook met als reden dat bemiddelen op gespannen voet kan staan met het doen van onafhankelijk onderzoek ná mislukte bemiddeling).

Wat weten we nu?

Voor de taak bemiddeling geldt dat deze niet expliciet als taak van het Huis in de Wet is opgenomen, maar dat het Huis hier soms wel invulling aan geeft als één van de handelingsopties (naast het uitvoeren van onderzoek, een andere handelingsoptie) en dat het Huis dit ziet als een logisch onderdeel van de toe te passen instrumenten.

Bij andere stakeholders dan het Huis zelf lopen de opvattingen uiteen over de vraag of het Huis in voorkomende gevallen ook zou moeten bemiddelen. Behalve de zorg dat deze activiteit ten koste gaat van de uitvoering van de andere taken, speelt daarbij de zorg dat bemiddelen en vervolgens onafhankelijk onderzoek doen, op gespannen voet kunnen staan.

4.7. Conclusie

De Wet biedt het Huis twee typen instrumenten: ten eerste instrumenten in termen van de bevoegdheden, interventies en andere hulpbronnen die het Huis op grond van de wet heeft (bij de onderzoekstaak) en daarnaast instrumenten in termen van de taken die de wet het Huis heeft (of zou moeten hebben volgens betrokkenen).

Conclusie 1:

De vraag of het Huis voldoende instrumenten heeft in termen van bevoegdheden en interventie-mogelijkheden, dient te worden beantwoord op grond van de vraag of andere en/of meer bevoegdheden en interventiemogelijkheden het bereiken van de doelen van de Wet dichterbij brengen. We constateren dat het op dit moment lastig is te bepalen wat aanvullende bevoegdheden kunnen opleveren in termen van doelbereik, hoe noodzakelijk die zijn in het licht van wijzigingen die al worden voorzien in de Europese richtlijn (waarin bijvoorbeeld de omkering van de bewijslast wordt geregeld ten gunste van de werknemer)

en wat de nadelen, risico's, neveneffecten of onvoorziene effecten ervan kunnen zijn voor bijvoorbeeld werkgevers. De vraag is ook moeilijk te beantwoorden omdat eigenlijk nog niet kan worden vastgesteld in hoeverre de wet gelet op zijn doelstellingen doeltreffend is.

Het Huis beschikt voor de taakuitvoering op het gebied van onderzoek over een aantal bevoegdheden (zoals inlichtingen vragen en inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden), maar heeft aangegeven meer bevoegdheden te willen en meer ruimte te willen krijgen voor het maken van eigen afwegingen (bij het al dan niet instellen van een onderzoek). Het gaat dan bijvoorbeeld om de mogelijkheid tot het doen van een opportuniteitsbeoordeling (waarop verderop in deze conclusie nog wordt ingegaan), de bevoegdheid om een aanwijzing aan werkgevers te kunnen opleggen (bijvoorbeeld over zogenaamde bevriezing van de arbeidsrelatie), de mogelijkheid om onderzoeksbevoegdheden al in de beslisfase te mogen inzetten (om een goed besluit te kunnen nemen over het al dan niet instellen van een onderzoek), de mogelijkheid om medewerking af te dwingen, de mogelijkheid om aanbevelingen uit rapporten dwingend op te leggen aan werkgevers (of werknemers) en de mogelijkheid om de naam van werkgever te publiceren.

De zorgen van deze andere stakeholders gaan niet zozeer uit naar de bevoegdheden van het Huis, maar vooral uit naar de afweging die het Huis op grond van de Wet maakt om al dan niet een onderzoek in te stellen. Veel van deze stakeholders vragen zich bovendien af of het Huis wel voldoende budget heeft om deze taak goed uit te voeren (en achterstanden weg te werken en te voorkomen).

We constateren dat het op dit moment lastig is te bepalen wat aanvullende bevoegdheden kunnen opleveren in termen van doelbereik, hoe noodzakelijk die zijn in het licht van wijzigingen die al worden voorzien in de Europese richtlijn (waarin bijvoorbeeld de omkering van de bewijslast wordt geregeld ten gunste van de werknemer) en wat de nadelen, risico's, neveneffecten of onvoorziene effecten ervan kunnen zijn voor bijvoorbeeld werkgevers. Zo kan bijvoorbeeld, gegeven de relatief lange doorlooptijden van onderzoeken en gegeven het signaal van het Huis dat het gros van de adviesverzoekers benadeling ervaart, de bevoegdheid om een aanwijzing aan werkgevers op te leggen om de arbeidsrelatie tijdelijk te bevriezen (en daarmee bijvoorbeeld ontslag uit te stellen tot een nader moment), een positief effect hebben op de rechtsbescherming van werknemers die te goeder trouw een melding hebben gedaan, maar kan de keerzijde hiervan zijn dat werknemers er oneigenlijk gebruik van maken en dat werkgevers hierdoor onevenredig worden benadeeld.

Conclusie 2:
Wet en praktijk lopen uiteen op het punt of 'uitvoerbaarheid' een criterium is om al dan niet een onderzoek in te stellen.

Opvallend is dat geen van de omstandigheden in art. 6 van de Wet de uitvoerbaarheid van een onderzoek betreft, maar dat op de website van het Huis deze 'uitvoerbaarheid' wel als een belangrijk criterium wordt gehanteerd (ogenschijnlijk in aanvulling op de criteria genoemd in artikel 6, lid 1) om al dan niet een onderzoek in te stellen naar een misstand of naar de bejegening op basis van een verzoek. Het Huis geeft als verklaring daarvoor dat in sommige gevallen onderzoek geen toegevoegde waarde meer kan bieden, bijvoorbeeld omdat het bedrijf in kwestie niet meer bestaat. Het zou dan niet doeltreffend en doelmatig zijn om toch een onderzoek in te stellen.

Conclusie 3:
Diverse gesprekspartners zijn van mening dat de taken advies en onderzoek bij twee aparte organisaties moeten worden belegd, maar voor ons als onderzoekers is tot op heden niet voldoende aannemelijk dat het ontvlechten van de twee taken en het onderbrengen ervan in twee aparte organisaties realisatie van de doelen van de Wet dichterbij zal brengen.

De schijn van partijdigheid van het Huis bij het uitvoeren van onderzoek (namelijk dat het Huis op de hand zou zijn van de werknemer met wie een adviesrelatie wordt onderhouden en niet op de hand zou zijn van een werkgever) wordt met ontvlechting van de twee taken voorkomen. Het voorkomen van die schijn kan vervolgens bijdragen aan de reputatie en gezaghebbendheid van het Huis en kan ertoe leiden dat werknemers en werkgevers zich vaker tot het Huis gaan wenden (en dat kan positieve effecten op de naleving hebben). De vraag is of dat opweegt tegen de mogelijke nadelen en risico's van het alternatief(de taken ontvlechten en bij verschillende organisaties onderbrengen). Immers, bij het ontvlechten van de taken neemt de kwetsbaarheid van de uitvoering van beide taken mogelijk toe (uitvoerende organisatie wordt nog kleiner), het organiseren van back-up en achtervang en van voldoende kennis in de organisatie wordt nog lastiger, de kosten nemen mogelijk toe (beide organisaties behoeven bijvoorbeeld ondersteunende ICT-systemen) en synergievoordelen (waaronder het opdoen van inzicht en kennis) gaan mogelijk verloren. Bovendien kan de onafhankelijkheid van onderzoek en de vertrouwelijkheid van de adviesrelatie ook op andere manieren worden geborgd, namelijk door in protocollen van het Huis voorzieningen te treffen voor onafhankelijkheid en deze voorzieningen duidelijk toe te passen. Naar dit onderdeel zal nog nader onderzoek worden verricht.

Conclusie 4:

De Wet regelt de taakuitvoering op het gebied van advies (inclusief ondersteuning) en onderzoek, maar er zijn meer instrumenten (in de vorm van taken) die van belang zijn om de doelen van de Wet te realiseren, maar die niet expliciet in de Wet zijn genoemd of geregeld. Het gaat om juridische bijstand en psychosociale ondersteuning en het gaat om preventie (bijvoorbeeld doen van onderzoek naar implementatie en naar effecten) en bemiddeling.

Conclusie 4a:

Juridische rechtsbijstand en psychosociale ondersteuning zijn voor de melder van groot belang en het goed organiseren ervan draagt bij aan het bereiken van de doelen van de Wet.

Met deze conclusie wordt niet gezegd dat het Huis die ondersteuning zou moeten geven (en dat de Wet dat moet verankeren). Voor beide taken geldt dat ze specifieke expertise betreffen. Voor de juridische bijstand geldt daarnaast dat deze beter belegd kan worden buiten het Huis, omwille van borging van de onafhankelijkheid van onderzoekstaak. Een financieel fonds zou kunnen bijdragen aan de bekostiging van deze taken. In dat geval van zo'n fonds is de gecontroleerde toegang tot dat fonds van groot belang en daar zou het Huis een rol in kunnen vervullen. Daarmee wordt overigens de kwalificatie die het Huis geeft aan de werknemer (wel óf geen klokkenluider) mogelijk nog belangrijker en nog meer beladen en is ook de snelheid van groot belang (namelijk in het geval de kwalificatie die het Huis geeft aan een zaak van invloed is op de toegang tot financiële ondersteuning). Omdat bij het vaststellen van wie nog net wel een klokkenluider is en wie net niet meer, veel specifieke en situationele zaken moeten worden gewogen, zal er ontegenzeggelijk kritiek (gaan) ontstaan over de kwalificatie die het Huis in individuele gevallen geeft. Onze verwachting is dan ook dat de roep vanuit sommige partijen luider zal worden om een check te kunnen laten doen op het besluit dat het Huis neemt als het gaat om de vraag of iets een klokkenluiderszaak is, bijvoorbeeld in de vorm van een bezwaar, een second opinion of iets dergelijks.

Conclusie 4b:

Wij achten aannemelijk dat de taak bemiddelen een doeltreffende en doelmatige bijdrage kan leveren aan de rechtsbescherming van melders (en mogelijk ook aan het oplossen van misstanden), omdat het voordeel van bemiddeling kan zijn dat er in sommige gevallen sneller een bevredigende oplossing wordt gevonden.

In het licht van de huidige doorlooptijden van onderzoeken kan dat een belangrijk voordeel zijn. Als onderzoekers bevelen we aan om de potentie van bemiddeling in ieder geval niet onbenut te laten, los van de vraag waar de taak wordt belegd en of die taak in de wet wordt geëxpliciteerd. Of de taak bij het Huis wordt ondergebracht of dat het Huis naar bemiddelaars doorverwijst zijn beide mogelijke opties. Overigens laten instanties als Kifid (Klachteninstituut financiële dienstverlening) en het SKGZ (Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen) zien dat het combineren van de taken bemiddeling en onafhankelijke oordeelsvorming in één organisatie kúnnen worden uitgevoerd.

Conclusie 4c:
Ook de taak preventie is een belangrijke taak in aanvulling op advies en onderzoek en we doen de suggestie om die taak te verankeren in de Wet.

Bij het beantwoorden van de vraag of de taak preventie in de Wet moet worden opgenomen, is relevant te beschouwen wat het effect is van deze taak. Hierover merken wij op dat dit weliswaar lastig te meten is, maar dat tegelijkertijd aannemelijk is dat deze taak in aanvulling op de advies- en onderzoekstaak een relevante bijdrage kan leveren.[49] Om transparantie te vergroten en om discussie over de reikwijdte van de taak van het Huis in de toekomst te voorkomen, doen wij als suggestie deze taak in de Wet op te nemen. We merken hierbij op dat de preventietaak (algemene) voorlichting moet behelzen (aan werkgevers), maar niet specifieke individuele advisering aan bedrijven of organisaties. Dit zou namelijk niet alleen oneerlijke concurrentie op de markt kunnen opleveren, maar kan ook op gespannen voet staan met het behoud van een onafhankelijke positie.

De verankering in de Wet staat los van de vraag wat de precieze inzet op de preventietaak moet zijn en hoe die inzet (in capaciteit, fte of financiële middelen) zich moet verhouden tot de inzet op andere taken (advies en onderzoek). Het voorgaande laat onverlet dat goed moet worden gekeken naar de scope van deze taak.

[49] Immers, voorlichting aan en het beantwoorden van vragen van werkgevers, alsmede onderzoek en internationale samenwerking op het gebied van integriteitsbevordering dragen bij aan het een integere werkomgeving en kunnen daarmee ook een bijdrage leveren aan de doelen van de Wet (rechtsbescherming klokkenluiders en oplossen van misstanden).

5. Vraag 3: Knelpunten bij toepassing van de Wet

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de derde onderzoeksvraag:

Welke knelpunten zijn er bij de toepassing van de Wet?

Knelpunten bij het toepassen van de Wet zijn reeds grotendeels aan bod gekomen bij de beantwoording van onderzoeksvragen 1 en 2. Deze knelpunten komen in dit hoofdstuk niet opnieuw aan bod. Echter, in aanvulling op die knelpunten hebben stakeholders (waaronder ook het Huis) in de gesprekken gewezen op aanvullende knelpunten die ze zien in de huidige situatie bij de toepassing of uitvoering van de wet. Deze knelpunten worden in dit hoofdstuk behandeld.

5.2. Verwachtingen bij naam 'Huis voor klokkenluiders'

Feiten

In artikel 3 van de Wet wordt het Huis voor klokkenluiders ingesteld. In eerdere paragrafen is reeds behandeld welke taken het Huis voor klokkenluiders op grond van de Wet dient te vervullen.

Bij de start van het Huis was sprake van hoge verwachtingen en bestond onduidelijkheid (ook intern) over 'waar het Huis voor staat' en daarmee hoe de wettelijke taken van het Huis moeten worden geïnterpreteerd, zo bleek ook uit het onderzoek dat de heer Ruys heeft uitgevoerd.[50] De vraag die speelde was: in hoeverre is het Huis een belangenbehartiger voor klokkenluiders?

Percepties

Het Huis geeft aan dat het vindt dat de huidige naam van de organisatie momenteel geen recht doet aan de verschillende taken van de organisatie. De huidige naam zou volgens het Huis een beeld van bescherming of belangenbehartiging oproepen, terwijl het Huis slechts informeert, ondersteunt en doorverwijst (en geen individuele bescherming of belangenbehartiging biedt). Het Huis zou graag zien dat de naam wettelijk wordt aangepast naar *'Autoriteit voor Integriteit en Klokkenluiden'*.[51]

Het Huis ziet zichzelf in de toekomst bovendien meer als centraal kennisinstituut en meldpunt op het gebied van integriteit en het melden van misstanden. Het Huis wil zich daarbij niet alleen op individuele melders richten, maar ook op organisaties in integriteitsbevordering en advisering van beleidsmakers, integriteitsfunctionarissen, beroepsorganisaties en politici. Het woord 'autoriteit' sluit volgens het Huis meer aan bij deze rol dan de naam 'Huis voor klokkenluiders'.[52]

[50] Ruys (2017), Advies voor een herstart voor het Huis voor klokkenluiders.
[51] Huis voor klokkenluiders (2020), Memo aan het ministerie van BZK en KWINK groep, d.d. 20 maart 2020.
[52] Huis voor klokkenluiders (2020), Toekomstvisie.

Bij stakeholders anders dan het Huis lopen de meningen over de toekomstvisie van het Huis en over de mate waarin het Huis een 'autoriteit voor integriteit en klokkenluiden' zou moeten worden sterk uiteen. Wel zijn veel stakeholders het erover eens dat de naam Huis voor klokkenluiders een associatie oproept met belangenbehartiging voor klokkenluiders.

Onze conclusie

Het is van groot belang dat de naam van een organisatie de juiste verwachtingen wekt als het gaat om de taken die de organisatie uitvoert en de rol die de organisatie vervult. Wij constateren dat de naam 'Huis voor klokkenluiders' bij veel mensen associaties oproept met een instituut dat de belangen voor de klokkenluider gaat behartigen. Die associatie is niet terecht want het Huis geeft informatie, advies en ondersteuning, maar behartigt niet de belangen van de klokkenluider richting de werkgever. Die associatie is bovendien niet wenselijk omdat het Huis onafhankelijk onderzoek uitvoert waarin werknemer (klokkenluider) én werkgever betrokken zijn en het Huis daarin onpartijdig is (en moet zijn). Wat een betere naam zou zijn voor het Huis, laten wij als onderzoekers in het midden.

5.3. Relatie Huis met inspecties en toezichthouders

Feiten

De Wet schrijft in artikel 3a, lid 2, onder b, voor dat de afdeling advies tot taak heeft melders te "*verwijzen naar bestuursorganen of diensten die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten of met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift of andere bevoegde instantie waar het vermoeden van een misstand kan worden gemeld*".[53] Dit betekent dat wanneer een persoon zich bij het Huis heeft gemeld als klokkenluider en aangifte wenst te doen van een strafbaar feit, deze door het Huis kan worden doorverwezen naar het Openbaar Ministerie. Hiertoe heeft het Huis een samenwerkingsprotocol opgesteld met het Openbaar Ministerie (in paragraaf 6.2 gaan wij hier verder op in). Ook betekent dit dat het Huis werknemers door kan verwijzen naar een inspectie of toezichthouder. Er is geen overzicht beschikbaar van het aantal doorverwijzingen dat vanuit het Huis heeft plaatsgevonden.

Percepties

Uit de gesprekken met inspecties en toezichthouders komt naar voren dat slechts enkele keren een melding is binnengekomen op basis van een doorverwijzing vanuit het Huis. Op deze doorverwijzingen na, is er zelden contact geweest tussen het Huis en inspecties of toezichthouders. Met enkele instanties is door het Huis een gesprek gevoerd waarin werd verkend wat het Huis en de betreffende instantie voor elkaar konden betekenen en op welke manier. De meeste toezichthouders en inspecties waar dat nog niet mee is gebeurd zien wel toegevoegde waarde in een dergelijk gesprek. Zij geven aan dat het goed is om van elkaar te weten welke zaken wel en niet naar elkaar doorgestuurd kunnen worden en dat afstemming over wederzijdse contactpersonen een goed en tijdig proces kunnen bespoedigen. Hierbij wordt regelmatig opgemerkt dat er niet per se behoefte is aan het formeel en schriftelijk vastleggen van dergelijke afspraken. Afstemming in een goed gesprek en kennismaking tussen contactpersonen bij beide organisaties kan volgens hen volstaan.

Het Huis geeft aan toegevoegde waarde te zien in samenwerkingsprotocollen met inspecties en markttoezichthouders en geeft aan dit momenteel nog niet te hebben omdat andere prioriteiten voorrang vragen. Het Huis geeft aan graag over te gaan tot het opstellen van samenwerkingsprotocollen en ziet geen meerwaarde in een verplichting hiertoe in de Wet.

[53] Wet Huis voor Klokkenluiders, artikel 3a, lid 2, onder b.

Onze conclusie

Op grond van de gesprekken stellen we dat samenwerkingsprotocollen met markttoezichthouders en inspecties van toegevoegde waarde kunnen zijn voor het behalen van de doelen van de Wet. Het is van belang dat er op noodzakelijke momenten korte lijnen en duidelijke afspraken zijn met deze organisaties. De Wet hoeft hiertoe niet noodzakelijkerwijs te worden aangepast.

5.4. Relatie Huis met Nationale ombudsman

Feiten

Mensen die een werkgerelateerde misstand bij de overheid willen melden, kunnen terecht bij zowel het Huis als bij de Nationale ombudsman. Hierdoor kan het soms onduidelijk zijn bij wie de melder het beste terecht kan. Om melders zo goed mogelijk de weg te wijzen hebben het Huis en de Nationale ombudsman eerder in een samenwerkingsprotocol afspraken vastgelegd over onder meer de doorverwijzing en onderlinge afstemming.[54]

Het uitgangspunt in het protocol is dat het Huis de instantie is in Nederland waar klokkenluiders terecht kunnen en dat meldingen van een vermoeden van een misstand zoveel mogelijk aan het Huis worden voorgelegd, ook wanneer de Nationale ombudsman het onderzoek zou mogen uitvoeren. Het Huis kan de melder doorverwijzen naar de Nationale ombudsman als het Huis besluit om geen onderzoek in te stellen. De Nationale ombudsman kan dan alsnog besluiten een onderzoek in te stellen (maar is daartoe niet verplicht als het Huis een 'onafhankelijke klachtinstantie' is zoals bedoeld in artikel 9:23, aanhef en onder m Algemene wet bestuursrecht (Awb): "*De ombudsman is niet verplicht een onderzoek in te stellen of voort te zetten indien het verzoek, dezelfde gedraging betreffende, ingevolge een wettelijk geregelde klachtvoorziening bij een onafhankelijke klachtinstantie niet zijnde een ombudsman in behandeling is of daardoor is afgedaan.*").

In de interpretatie in het protocol wordt ervan uit gegaan dat het Huis een 'onafhankelijke klachtinstantie' kan zijn in de zin van artikel 9:23, onder m, Awb, maar over deze juridische interpretatie is later discussie ontstaan. Maar ongeacht de vraag of het Huis wel of niet een 'onafhankelijke klachtinstantie' is in de zin van artikel 9:23, onder m Awb, er wordt niet mee afgedwongen dat een vermoeden van een misstand eerst aan het Huis wordt voorgelegd.

Als het Huis géén 'onafhankelijke klachtinstantie' zou zijn in de zin van artikel 9:23, aanhef en onder m, Awb, dan kan de Nationale ombudsman geen gebruik maken van deze bepaling wat de facto inhoudt dat de ombudsman onderzoek moet verrichten op grond van een verzoek.

Echter, ook als het Huis wél een 'onafhankelijke klachtinstantie' zou zijn in de zin van artikel 9:23, onder m, Awb, dan nog kan de Nationale ombudsman geen gebruik maken van deze bepaling in het geval een verzoeker zich niet wil wenden tot het Huis (waarnaar wordt doorverwezen door de ombudsman) en de verzoeker zich alleen wendt tot de Nationale ombudsman. Immers, als de verzoeker besluit zich niet met een verzoek te wenden tot het Huis, dan zal het verzoek niet in behandeling komen bij het Huis en ook niet worden afgedaan door het Huis. De facto betekent dit dat de ombudsman onderzoek moet verrichten op grond van het verzoek van verzoeker.

Door de juridische onduidelijkheid rondom het protocol en artikel 9:23, aanhef en onder m Awb, is het protocol in 2019 ingetrokken.

[54] Huis voor Klokkenluiders en de Nationale ombudsman (2016), Samenwerkingsprotocol tussen de Nationale ombudsman en het Huis voor Klokkenluiders. Dit protocol is in 2019 ingetrokken.

Percepties

De onduidelijkheid rondom de bevoegdheid van de Nationale ombudsman en het Huis bij meldingen rondom overheidsoptreden is volgens betrokken gesprekspartners ongewenst. Volgens gesprekspartners neemt de behoefte van melders om een verzoek tot onderzoek in te dienen bij de Nationale ombudsman bovendien toe, wanneer bij het Huis de doorlooptijden lang zijn. Dat is volgens gesprekspartners geen wenselijke ontwikkeling.

Volgens gesprekspartners is er daarom behoefte aan een duidelijke (wettelijk vastgelegde) afbakening. Dit is volgens gesprekspartners belangrijk om te voorkomen dat klachten over het Huis en over de Nationale ombudsman steeds over en weer gaan. Dat kan volgens hen door in de Wet expliciet te maken welke zaken wel en niet door het Huis dan wel de Nationale ombudsman in behandeling mogen worden genomen. Een andere mogelijkheid die is aangedragen, is om in de Wet vast te leggen dat klokkenluiders zelf mogen bepalen of het Huis dan wel de Nationale ombudsman het onderzoek uitvoert en zij daarna niet alsnog bij de ander opnieuw het verzoek kunnen indienen.

Onze conclusie

In de praktijk blijkt de bevoegdheid van het Huis en de Nationale ombudsman om een onderzoek in te stellen naar een vermoeden van een misstand (in de publieke sector) te overlappen. Er zijn daarom afspraken gemaakt en vastgelegd in een samenwerkingsprotocol tussen de Nationale ombudsman en het Huis over doorverwijzing en onderlinge afstemming. Het protocol is echter in 2019 ingetrokken omdat verzoekers die zich alleen tot de Nationale ombudsman willen wenden (en niet doorverwezen willen worden naar het Huis), dat nog steeds kunnen doen en de ombudsman hun verzoeken niet kan weigeren. De wet zou op dit punt duidelijkheid kunnen verschaffen.

5.5. Rol van de melder

Feiten

Het Huis kan twee soorten onderzoek uitvoeren: bejegeningsonderzoeken (hoe heeft de werkgever zich jegens de werknemer gedragen naar aanleiding van een melding) en misstandsonderzoeken (onderzoek naar een vermoedelijke maatschappelijke misstand waarover een melding is gemaakt).

In de Wet wordt geen onderscheid gemaakt tussen de rol van de melder bij enerzijds misstandsonderzoeken en anderzijds bejegeningsonderzoeken. Toch zijn er enkele belangrijke verschillen ten aanzien van de rol van de melder. In een bejegeningsonderzoek heeft de melder zelf een direct belang. Het onderzoek gaat immers over de wijze waarop de melder is behandeld door de werkgever. In een misstandsonderzoek staan het vermoeden van de misstand en het daarmee gemoeide maatschappelijk belang centraal. In beginsel is het daarbij niet relevant wie het vermoeden van de misstand heeft gemeld.

Het Huis heeft in de 'Werkwijze onderzoek' van 1 maart 2020 die beschikbaar is op de website van het Huis de rol van de melder bij de twee typen onderzoek duidelijk omschreven:[55]

- Bij een bejegeningsonderzoek worden de melder en de werkgever beiden betrokken bij het opstellen van de (concept-)onderzoeksvragen en in de gelegenheid gesteld om suggesties te doen over getuigen die gehoord moeten worden. Bij een misstandsonderzoek stellen de onderzoekers de concept-onderzoeksvragen op. Deze worden ter reactie voorgelegd aan de werkgever en *in beginsel* ook aan de melder van de misstand, hier kan echter omwille van het onderzoek door de onderzoekers van worden afgezien.

[55] Huis voor klokkenluiders (2020), Werkwijze onderzoek.

- Bij een bejegeningsonderzoek wordt het feitenrelaas (beschrijving van de relevante feiten met betrekking tot onderzoeksvragen) aan werkgever en melder voorgelegd, zodat beiden de gelegenheid krijgen om te reageren op de volledigheid en juistheid van de beschreven feiten. Bij een misstandsonderzoek wordt het feitenrelaas in beginsel alleen voorgelegd aan de werkgever waar de misstand zou hebben plaatsgehad.
- Tot slot staat het een melder gedurende een bejegeningsonderzoek te allen tijde vrij om zijn verzoek tot onderzoek alsnog in te trekken en wordt dit verzoek in beginsel door het Huis ingewilligd. Bij een misstandsonderzoek is dit niet mogelijk.

Percepties

Het Huis zou graag zien dat bejegeningsonderzoek expliciet in de Wet wordt opgenomen. Daarbij geeft het Huis aan dat paragraaf 4 van hoofdstuk 2 van de Wet, genaamd "*Het onderzoeken van een vermoeden van en misstand door de afdeling onderzoek",* doet vermoeden dat de artikelen in deze paragraaf enkel zien op onderzoek naar een vermoeden van een misstand. Het Huis geeft aan dat het beter zou zijn als de Wet expliciet ingaat op bejegeningsonderzoek, dan wel de relevante artikelen onder paragraaf 4 tevens van toepassing verklaart op bejegeningsonderzoek.

De heer Van Zutphen komt in 2019 tot de bevinding dat een duidelijke visie ontbreekt in de Wet op de rol die is weggelegd voor de klokkenluider nadat het Huis heeft besloten tot een onderzoek naar de vermoedelijke misstand die de klokkenluider heeft gemeld.[56] Zijn advies is om de positie van de klokkenluider in onderzoeken naar misstanden te bepalen en dit tot uitdrukking te brengen in de beschrijving van het onderzoeksproces in wetgeving en in het onderzoeksprotocol.

Onze conclusie

In de Wet wordt geen onderscheid gemaakt tussen de rol van de melder bij enerzijds misstandsonderzoeken en anderzijds bejegeningsonderzoeken. Toch zijn er enkele belangrijke verschillen ten aanzien van de rol van de melder. Deze verschillen heeft het Huis in de Werkwijze onderzoek (de dato 1 maart 2020) en in de Toekomstvisie (de dato februari 2020) inmiddels beschreven.

5.6. Termen 'ontvankelijkheid' en 'kennelijk ongegrond'

Feiten

De term 'ontvankelijkheid' komt voor in artikel 3a van de Wet, waar de taken van de afdeling onderzoek worden benoemd. Lid 3, aanhef en onder a, van dit artikel luidt: "*De afdeling onderzoek heeft tot taak: het beoordelen of het verzoekschrift ontvankelijk is met inachtneming van de voorwaarden, bedoeld in artikel 6, eerste lid"*. Het gaat hier om verzoekschriften van verzoekers die de afdeling onderzoek van het Huis vragen een onderzoek in te stellen.

De term 'kennelijk ongegrond' komt voor in artikel 6 van de Wet. In artikel 6 lid 1 is bepaald dat de afdeling onderzoek binnen 6 weken na de dagtekening van het verzoekschrift een onderzoek instelt, tenzij de afdeling oordeelt dat sprake is van een van de acht punten die vervolgens worden genoemd. Het tweede punt dat hierbij wordt benoemd is "*het verzoek kennelijk ongegrond is."* Met andere woorden, in de Wet wordt aangegeven dat de afdeling onderzoek geen onderzoek instelt als het verzoek 'kennelijk ongegrond' is volgens het oordeel van de afdeling onderzoek. In artikel 6 lid 3 staat vervolgens dat de afdeling onderzoek niet

[56] Van Zutphen (2019), Brief betreffende de Adviesvraag Huis voor klokkenluiders d.d. 1 oktober 2019.

verplicht is een onderzoek voort te zetten indien *"een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid bekend wordt, op grond waarvan de afdeling onderzoek tot het oordeel komt dat het verzoek kennelijk ongegrond is".*

Percepties

Het Huis geeft aan dat de termen 'ontvankelijkheid' en 'kennelijk ongegrond' niet aansluiten bij de taken en werkzaamheden van het Huis. Voor wat betreft de term ontvankelijkheid geeft het Huis aan dat deze de lading van het werk niet goed dekt en dat beter kan worden gesproken van 'een verzoek in behandeling nemen'. Het Huis wijst er daarbij op dat deze term ('ontvankelijkheid') ook niet voorkomt in artikel 6 van de Wet, waarin wordt gesproken over voorwaarden waaronder de afdeling onderzoek kan afzien van het instellen van een onderzoek.

Over de term 'kennelijk ongegrond' geeft het Huis aan dat een conclusie van het Huis ten aanzien van een verzoekschrift nooit zal luiden dat het verzoek '(on)gegrond' is, zoals dat wel het geval is bij bijvoorbeeld een klacht of een bezwaarschrift. Afhankelijk van de inhoud van het verzoek beziet het Huis of er een onderzoek wordt ingesteld. Hierbij benadrukt het Huis dat de term 'kennelijk' refereert naar een situatie waarin voor de vaststelling van de gegrondheid geen nader onderzoek vereist is. Daar is volgens het Huis geen sprake van, omdat een verzoek tot onderzoek volgens het Huis altijd nadere bestudering vergt om tot het oordeel te komen of er een onderzoek wordt ingesteld.

Onze conclusie

Het Huis geeft aan dat de termen 'ontvankelijkheid' en 'kennelijk ongegrond' in de wet niet goed aansluiten bij de taken en werkzaamheden van het Huis. Hoewel andere terminologie wellicht beter zou kunnen aansluiten bij de taken en werkzaamheden van het Huis, is niet gebleken dat deze termen het bereiken van de doelen van de wet hebben beïnvloed.

5.7. Capaciteit voor het uitvoeren van de wettelijke taken

Feiten

In onderstaande tabel staan het budget en de realisatie van het Huis weergegeven voor de periode 2016-2019. Het valt op dat het budget in 2016 de helft is van de het budget de jaren daarna. Dit komt doordat het Huis is gestart op 1 juli 2016 en dus voor een half jaar financiering behoefde. Ook valt op dat de realisatie de eerste drie jaar lager is dan het toegekende budget. In 2016 werd slechts 53% van het budget besteed, maar in 2017 en 2018 liep dit op naar besteding van 77% respectievelijk 93% van het budget. In 2019 is het budget volledig besteed.

In 2016 wordt de onderuitputting van het budget door het Huis verklaard door de opstartfase waarin het Huis zich bevond. De belangrijkste redenen waren volgens het Huis: (1) lagere personele uitgaven doordat het Huis in 2016 nog niet de volledige bezetting had; (2) lagere uitgaven op de post 'externe inhuur', doordat het Huis nog geen onderzoeken in uitvoering had; en (3) lagere uitgaven op de post 'externe communicatie en voorlichting', omdat deze activiteiten nog in de voorbereidingsfase waren.[57] In 2017 wordt aangegeven dat de belangrijkste reden voor een lagere realisatie is dat er geen externe inhuur had plaatsgevonden ten behoeve van onderzoeken van het Huis.[58] In 2018 ligt de realisatie dichtbij het budget en worden in het jaarverslag geen verdere verklaringen of andere relevante bevindingen genoemd in relatie tot het budget en/of de realisatie.

[57] Huis voor Klokkenluiders (2017), Jaarverslag 2016.
[58] Huis voor Klokkenluiders (2017), Jaarverslag 2017.

Ook in het jaarverslag over 2019 worden geen bijzonderheden vermeld met betrekking tot het budget en/of realisatie.

	2016	2017	2018	2019
Budget	€1.500.000	€3.000.000	€2.994.000	€3.073.000
Realisatie	€800.000	€2.300.000	€2.798.983	€3.074.697
Verschil	+ €700.000	+ €700.000	+ €195.017	- €1.697

Tabel 8. Overzicht jaarlijks toekend budget en realisatie.

In de volgende tabel staat weergegeven uit hoeveel FTE de formatie van het Huis bestond in de periode 2016-2019. In 2017 en 2018 bedraagt de FTE-formatie 17,6 en in 2019 is dit verhoogd naar 24,6. Het jaar 2018 stond in het teken stond van de herstart van het Huis na het verschijnen van het rapport-Ruys. In het kader van deze herstart vond in 2018 een personele 'vlootschouw' plaats. De personele capaciteit van het Huis is in 2018 vergroot door middel van detachering en een flexibele schil. Daarnaast is een inventarisatie gemaakt van de benodigde personele capaciteit op de langere termijn. Dit heeft geresulteerd in de verhoging naar 24,6 FTE in 2019.[59] Verder valt op dat het daadwerkelijk aantal ingevulde FTE in 2017 en 2018 lager is dan de vastgestelde formatie. Hier worden in de jaarverslagen echter geen verklaringen voor gegeven.

	2016	2017	2018	2019
FTE formatie	*Niet bekend*	17,6	17,6	24,6
FTE ingevuld (bezetting)	*Niet bekend*	17,04	14,93	*Niet bekend*

Tabel 9. Overzicht FTE.

Percepties

Veel stakeholders hebben aangegeven zich af te vragen of het Huis wel over voldoende capaciteit (middelen/budget) beschikt om de taken naar behoren en tijdig te kunnen uitvoeren, om de benodigde kennis en deskundigheid aan te trekken en om zichzelf voldoende professioneel te organiseren als het gaat om de ondersteunende processen. Stakeholders baseren zich daarbij met name op de achterstanden die zijn ontstaan bij het Huis, de door hen opgevangen ervaringen van melders en het gegeven dat er tot op heden nog weinig onderzoeken zijn afgerond door het Huis. Hierbij wordt vaak benadrukt dat het afronden van onderzoeken een belangrijke manier is om bij te dragen aan het beschermen van melders (in het geval van bejegeningsonderzoeken) en het oplossen van maatschappelijke misstanden (in het geval van misstandsonderzoeken). Volgens gesprekspartners is het succesvol uitvoeren van onderzoeken dus een belangrijke voorwaarde om de doelen van de Wet te realiseren en zien zij onvoldoende capaciteit als een knelpunt in de uitvoering van de Wet.

Het Huis geeft zelf ook aan dat onvoldoende capaciteit één van de oorzaken was voor achterstanden die vanaf het begin van het Huis zijn ontstaan en het geringe aantal onderzoeken dat tot nu toe is afgerond. Met name een gebrek aan voldoende onderzoekers voor de hoeveelheid binnengekomen verzoeken tot een onderzoek heeft daar een belangrijke rol in gespeeld. Om deze reden is het Huis in 2018 met het ministerie van BZK in gesprek gegaan over het vergroten van de formatie. Zoals reeds beschreven is het aantal FTE in 2019 inderdaad verhoogd van 17,6 naar 24,6 FTE.

[59] Huis voor Klokkenluiders (2019), Jaarverslag 2018.

Onze conclusie

Onvoldoende capaciteit is één van de redenen voor de achterstanden die bij het Huis zijn ontstaan en het geringe aantal onderzoeken dat tot nu toe is afgerond.[60] Dit komt naar voren uit gesprekken met het Huis en blijkt ook uit het feit dat in 2019 de formatie van het Huis daarom is uitgebreid met 7 FTE. Op dit moment kan nog niet worden vastgesteld of dit voldoende is en omdat dit een wetsevaluatie is (en niet een onderzoek naar het functioneren van het Huis), is daar ook geen nader onderzoek naar gedaan. Wel merken we op dat een vorm van tijdschrijven op individuele zaken en het vastleggen van doorlooptijden bij cases, kan leiden tot een beter inzicht en betere managementinformatie die nodig is om te kunnen sturen op het behalen van de termijnen genoemd in de Wet (als het gaat om de doorlooptijden).

[60] In de periode 1 juli 2016 - 1juli 2020 zijn door het Huis vier onderzoeken afgerond en gepubliceerd. Het Huis heeft aangegeven dat er in 2020 nog de publicatie van 2 à 3 rapporten wordt verwacht, waaronder ook misstandonderzoek.

6. Vraag 4: Bestuur, Raad van Advies en relatie met strafrecht

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 4 beantwoord:

Wat zijn, gelet op de onderzoeksresultaten, conclusies voor de toekomst met betrekking tot de samenstelling en rol van het bestuur van het Huis, de relatie met het strafrecht en een mogelijke Raad van Advies?

In de hierna volgende paragrafen worden deze drie concrete vragen achtereenvolgens behandeld. We beschrijven de verzamelde feiten en percepties en trekken per paragraaf een conclusie.

6.1. Rol en samenstelling van het bestuur

Feiten

Artikel 3b van de Wet regelt dat het bestuur van het Huis bestaat uit een voorzitter en ten hoogste vier leden, waarbij de leden worden benoemd bij de afdeling advies of de afdeling onderzoek. De Wet geeft in artikel 3b lid 3 aan dat een lid dat betrokken is geweest bij de advisering inzake een vermoeden van een misstand niet deelneemt aan de behandeling van een onderzoek naar diezelfde misstand.

Het Huis kent momenteel een driehoofdig bestuur (bestuurslid advies, bestuurslid onderzoek en de voorzitter, tevens aanspreekpunt voor de afdeling Preventie).

Bij de start van het Huis was er een vijfhoofdig bestuur. Na het rapport van de heer Ruys is dit bestuur afgetreden, waarna het Huis tijdelijk werd geleid door een interim-bestuur. Volgens de heer Ruys functioneerde de organisatie van het Huis onvoldoende, onder meer vanwege de strikte scheiding tussen advies en onderzoek, een onduidelijke positie van de voorzitter en directeur en omdat er onvoldoende sprake was van samenhang binnen de organisatie. De heer Ruys beschreef dat bij medewerkers draagvlak ontbrak voor het bestuur als geheel en ook voor de individuele bestuursleden. Tevens beschreef hij dat een bestuursreglement ontbrak. Sinds juni 2018 is er wel een bestuursreglement.[61]

Bestuursleden worden volgens artikel 3c, leden 1 en 3, voor een periode van ten hoogste vier jaar benoemd bij koninklijk besluit (op voordracht van de minister van BZK na instemming van de misterraad). Zij kunnen tweemaal worden herbenoemd. In artikel 3c, lid 1, van de Wet is verder geregeld dat bestuursleden op eigen aanvraag door de minister van BZK worden ontslagen. Zij kunnen voorts bij koninklijk besluit worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. De voordracht voor schorsing of ontslag wordt niet gedaan dan nadat het Huis daarover is gehoord.

Percepties

Gesprekspartners hebben over de rol en samenstelling van het bestuur het volgende gezegd:

[61] Het bestuursreglement is te raadplegen op https://wetten.overheid.nl/BWBR0040987/2018-06-08.

- Het Huis geeft aan zelf tevreden te zijn over de huidige omvang en samenstelling van het bestuur. Er wordt benoemd dat het aantal bestuursleden passend is bij de grootte van de organisatie (momenteel 24,6 fte), dat de rolverdeling past bij de opzet van de rest van de organisatie (met drie afdelingen) en dat de kennis en ervaring van de bestuursleden gezamenlijk breed en complementair zijn.
  Meerdere gesprekspartners van buiten het Huis hebben kritiek geuit op het feit dat de minister van BZK bestuursleden van het Huis voordraagt. Deze gesprekspartners geven aan dat dit volgens hen niet strookt met de onafhankelijke positie die het Huis zou moeten hebben ten opzichte van het ministerie. Er bestaat volgens hen een risico op (schijn van) vriendjespolitiek. Deze gesprekspartners vinden dat de bestuursleden benoemd zouden moeten worden door de Tweede Kamer (net als bij bijvoorbeeld de Nationale ombudsman).

Onze conclusie
Concluderend stellen we dat er op grond van de feiten en opvattingen van stakeholders geen concrete aanleiding is te veronderstellen dat het huidig aantal van drie bestuursleden niet passend of te weinig is gegeven de taken en de omvang van de organisatie. Voor het in acht nemen van artikel 3b lid 3 is geen groter bestuur dan drie bestuursleden nodig, zolang een van de bestuursleden advies in de portefeuille heeft en daarover beslist en een ander bestuurslid onderzoek in de portefeuille heeft en daarover beslist (en onderzoeken behandelt).

6.2. Relatie met het strafrecht

Feiten
Op grond van artikel 17a van de huidige Wet zijn het Huis en het College van procureurs-generaal verplicht om afspraken te maken over samenwerking en informatie-uitwisseling en deze afspraken neer te leggen in een samenwerkingsprotocol. Dit samenwerkingsprotocol bevat in ieder geval afspraken over de gevallen waarin zowel de afdeling onderzoek een onderzoek instelt naar een vermoeden van een misstand als het openbaar ministerie een opsporingsonderzoek instelt naar een strafbaar feit ten aanzien van hetzelfde voorval. Het samenwerkingsprotocol is ondertekend in februari 2017.

Op grond van het protocol vindt afstemming over eventuele samenloop plaats per geval. Het Huis neemt hiertoe in principe het initiatief. Informatie-uitwisseling vindt plaats wanneer het onderzoek zich daar niet tegen verzet en wordt vertrouwelijk behandeld en uitsluitend ten behoeve van het betreffende onderzoek verstrekt. Verder is afgesproken dat de officier van justitie geen gegevens bij de afdeling advies van het Huis vordert, omdat de adviesfunctie gediend is bij vertrouwelijkheid. Dit geldt niet voor de afdeling onderzoek.

Het Openbaar Ministerie en het Huis hebben in de praktijk nog geen beroep gedaan op het protocol. Wel vindt er halfjaarlijks overleg plaats tussen het Huis en het Openbaar Ministerie.

Voor deze evaluatie is de vraag meegegeven of de relatie met het strafrecht expliciet in de Wet zou moeten worden opgenomen, bijvoorbeeld door een artikel vergelijkbaar met artikel 69 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid op te nemen. In dit artikel is bijvoorbeeld beschreven dat verklaringen die zijn afgelegd in het kader van een onderzoek van de OVV niet als bewijs kunnen worden gebruikt in een strafrechtelijke, tuchtrechtelijke of civielrechtelijke procedure, noch kan er een disciplinaire maatregel, een bestuurlijke sanctie of een bestuurlijke maatregel op worden gebaseerd. Tevens is geregeld dat een onderzoeker ter zake van een onderzoek waarbij hij betrokken is of is geweest, niet als getuige of deskundige kan worden opgeroepen.

Momenteel is een dergelijke bepaling niet in de Wet opgenomen. Op dit moment vallen medewerkers van het Huis onder de Ambtenarenwet 2017. In Artikel 9 van deze wet staat wel: "*De ambtenaar en de gewezen ambtenaar zijn verplicht tot geheimhouding van hetgeen hen in verband met hun functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.*" In artikel 3i van de Wet is geregeld dat een medewerker of bestuurslid van het Huis die de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, verplicht is tot geheimhouding van die gegevens. Alleen wanneer een wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of wanneer 'uit zijn taak bij de uitvoering van deze wet de noodzaak tot mededeling voortvloeit', kan hierop een uitzondering worden gemaakt.

Voor zover bekend hebben zich nog geen gevallen voorgedaan waarin een medewerker of bestuurder van het Huis hebben moeten getuigen in een rechtszaak.

Percepties

Het Huis geeft aan behoefte te hebben aan een wettelijk verschoningsrecht voor medewerkers en bestuurders, zodat de geheimhoudingsplicht en vertrouwensrelatie met melders kan worden geborgd. Dit recht zou ook moeten gelden wanneer medewerkers of bestuurders als getuige in een civiel geding worden betrokken. Ook ziet het Huis graag dat er een voorziening wordt getroffen waardoor vertrouwelijke telefoongesprekken en e-mailcontacten met en naar het Huis niet 'onder de tap' van opsporingsdiensten kunnen komen te staan. Veel stakeholders hebben ook het belang benadrukt van vertrouwelijkheid teneinde de drempel voor personen om een vermoeden van een misstand te melden zo veel mogelijk te verlagen.

Onze conclusie

Wij merken op dat het ontbreken van verschoningsrecht voor medewerkers en bestuur van het Huis een drempel kan opwerpen voor personen om informatie te delen in een adviesrelatie met het Huis. Datzelfde geldt mogelijk voor het ontbreken van een voorziening waardoor vertrouwelijke telefoongesprekken en e-mailcontacten met en naar het Huis niet bij opsporingsdiensten 'onder de tap' kunnen komen te staan. Dit kan ertoe leiden dat de drempel hoger wordt om uiteindelijk een misstand intern of extern te melden. Dergelijke terughoudendheid kan een negatief effect hebben op het bereiken van de doelen van de Wet.

6.3. Raad van Advies

Feiten

In de huidige Wet wordt niet gesproken over een Raad van Advies. Het Huis heeft tot op heden ook nog geen Raad van Advies ingesteld, maar heeft wel plannen daartoe. Het voornemen om een Raad van Advies op te richten is ook benoemd in de in 2020 door het Huis gepubliceerde Toekomstvisie.[62]

Percepties

Meerdere gesprekspartners, zowel binnen als buiten het Huis, hebben het belang van het instellen van een Raad van Advies onderstreept. Het is volgens hen belangrijk het maatschappelijk middenveld en de private sector te betrekken bij het reilen en zeilen van het Huis. Men verwacht dat een Raad van Advies een goed instrument is om signalen, uit de samenleving in den brede of het klokkenluidersveld in het bijzonder, op te halen. Door sommige gesprekspartners wordt nog onderstreept dat het belangrijk is dat de leden van de Raad van Advies kennis hebben over de klokkenluiderspraktijk.

Gesprekspartners hebben geen duidelijke opvattingen over het verankeren van een Raad van Advies in de Wet.

[62] Huis voor Klokkenluiders (2020), Van Huis voor Klokkenluiders naar een autoriteit voor Integriteit en Klokkenluiden: Toekomstvisie.

Tevens hebben zowel de heer Ruys als de heer Van Zutphen in hun advies aangeraden een Raad van Advies op te richten om de verbinding van het Huis met de buitenwereld te vergroten en de kwaliteit van het advies en onderzoek van het Huis te borgen.[63] De heer Ruys benoemde dat de Raad van Advies geconsulteerd kan worden over de werkwijze, inzet, methodologie, kwaliteit en impact van het Huis.

Onze conclusie

Een Raad van Advies kan van toegevoegde waarde zijn voor het Huis en een structuur om in verbinding te staan met relevante organisaties, met ontwikkelingen in de maatschappij en met kennis en expertise van andere organisaties. Wettelijke verankering in de wet lijkt op grond van de reeds ondernomen activiteiten door het Huis niet noodzakelijk om het Huis te bewegen om een dergelijke Raad van Advies in te stellen.

[63] Ruys (2017), Advies voor een herstart van het Huis voor klokkenluiders: advies, onafhankelijk onderzoek en preventie; Van Zutphen (2019), Brief betreffende de Adviesvraag Huis voor klokkenluiders d.d. 1 oktober 2019.

Reflectie

In de noot vooraf (voor hoofdstuk 1) is reeds aangegeven dat nog niet goed is vast te stellen hoe de 'nieuwe uitvoering' sinds de komst van het nieuwe bestuur functioneert (samen met de wet die 1 juli 2016 in werking is getreden). De periode daarvoor is te kort en bovendien kampt de huidige organisatie nog met de problemen uit het verleden (bijvoorbeeld achterstanden). Als gevolg daarvan is het ook nog niet goed mogelijk om aanbevelingen te doen over aanpassingen in de Wet Huis voor klokkenluiders.

Ook is aangegeven dat er relatief weinig feiten en cijfers beschikbaar bleken om uitspraken over de effectiviteit van de wet te doen. Om te borgen dat de feitelijke basis bij een volgende evaluatie voldoende is om hardere conclusies te kunnen trekken geven we hierna een opsomming van de aanvullende informatie die in de komende jaren systematisch moet worden verzameld:

1. 'Tevredenheidsonderzoek' onder melders, zowel direct na het 'sluiten van de relatie' alsmede na een periode van bijvoorbeeld een jaar of twee jaar na het sluiten van de relatie. Het Huis monitort op dit moment niet op systematische wijze de 'klanttevredenheid' van de adviesverzoekers en verzoekers tot het instellen van een onderzoek. Om meer zicht te krijgen op hoe externe melders de rechtsbescherming ervaren en hoe dit zou kunnen worden verbeterd, is het van belang om dit te gaan doen. Zo kan een beter beeld worden verkregen van de realisatie van de doelen van de wet. Bovendien is het voor een organisatie randvoorwaardelijk om de uitvoering van de taken continu te kunnen verbeteren. Wij doen de suggestie om ten behoeve van de opzet van zo'n onderzoek eerst ervaringen van andere organisaties met klanttevredenheidsmeting op te halen, bijvoorbeeld van een organisatie als het Kifid (Klachteninstituut financiële dienstverlening). Wij kunnen ons ook voorstellen dat het Huis niet zelf dit type onderzoek uitvoert, maar dat bijvoorbeeld een kennisinstelling (zoals een universiteit) wordt gevraagd hier onderzoek naar te doen.
2. Informatie over de doorlooptijden bij het Huis, zodat beter is vast te stellen welk percentage van de zaken binnen de wettelijke normen dan wel streefnormen uit de wet worden afgehandeld (bijvoorbeeld de wettelijke norm van 6 weken voor het besluiten tot het al dan niet instellen van een onderzoek op verzoek van een melder).
3. Analyse van uitspraken van het Huis in onderzoeken en of die bijdragen aan rechtsbescherming in het traject na het verschijnen van het rapport (al dan niet aan de hand van uitkomsten van rechtszaken die volgen op de rapporten van het Huis). Onderzoek onder deze melders is van groot belang.
4. Er zijn weliswaar cijfers over hoeveel melders advies vragen bij het Huis (of om onderzoek door het Huis vragen), maar er zijn geen cijfers over hoeveel melders niet bij het Huis terecht zijn gekomen. De vraag is dus of en in welke mate de mensen die bij het Huis terechtkomen voor advies 'het topje van de ijsberg' zijn. Om daar een beeld van te krijgen is (wetenschappelijk) onderzoek nodig naar bijvoorbeeld cijfers over aantallen werknemers die niet eens een interne melding durven te doen, over het aantal gevallen waarbij er wel interne melding wordt gedaan én die goed wordt opgepakt óf over interne meldingen die niet goed worden opgepakt maar de werknemer een te grote drempel ervaart om de stap naar een externe melding te zetten.
5. Monitor de aanwezigheid en toepassing van de interne meldregeling bij organisaties door er periodiek onderzoek naar te doen op een vergelijkbare wijze (zodat vergelijking in de tijd mogelijk is).
6. Onderzoek naar de vindbaarheid (en eventueel de bekendheid) van het Huis. Een belangrijke vraag is namelijk in welke mate werknemers het Huis weten te vinden, in het geval hun organisatie geen meldprocedure heeft waarin wordt verwezen naar het Huis.

Aan de hand van die informatie kan in een volgend onderzoek nog beter dan nu worden vastgesteld of de Wet effectief en doeltreffend is.

Bijlage I. Geraadpleegde documenten

- Adviespunt klokkenluiders (2016), Jaarverslag 2015.
- Berenschot (2014). Veilig misstanden melden op het werk.
- Bestuursreglement Huis voor klokkenluiders (2018).
- Europese Unie (2019). 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden.
- Europese Unie (2019). Besluit (EU) 2019/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2019 betreffende de beschikbaarstelling van middelen uit het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EGF/2019/000 TA 2019 — Technische bijstand op initiatief van de Commissie).
- Europese Unie (2019). Richtlijn (EU) 2019/1936 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 tot wijziging van Richtlijn 2008/96/EG betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur.
- Huberts, L. (2019). Position paper: Integriteit in het openbaar bestuur.
- Huis voor klokkenluiders (2017), Jaarverslag 2016.
- Huis voor klokkenluiders (2018), Jaarverslag 2017.
- Huis voor klokkenluiders (2019), Jaarverslag 2018.
- Huis voor klokkenluiders (2020), Jaarverslag 2019.
- Huis voor klokkenluiders (2020). Memo aan het ministerie van BZK en KWINK groep, d.d. 20 maart 2020.
- Huis voor Klokkenluiders (2020). Van Huis voor Klokkenluiders naar een autoriteit voor Integriteit en Klokkenluiden: Toekomstvisie.
- Huis voor klokkenluiders (2020). Werkwijze onderzoek.
- Huis voor klokkenluiders (z.d.). Ik vermoed een misstand.
- Huis voor klokkenluiders (z.d.). Onderzoek naar een misstand.
- Huis voor Klokkenluiders en de Nationale ombudsman (2016). Samenwerkingsprotocol tussen de Nationale ombudsman en het Huis voor klokkenluiders.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Aanbieding rapport onderzoeker Huis voor klokkenluiders.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). Advies van de heer Van Zutphen over het Huis voor klokkenluiders.
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code (2008). Nederlandse corporate governance code, best practice bepaling II.1.7.
- OECD ClenGovBiz (2012). Whistleblower protection: encouraging reporting.
- Rijksoverheid (z.d). Toezeggingen Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ruys (2017). Advies voor een herstart van het Huis voor klokkenluiders: advies, onafhankelijk onderzoek en preventie.
- Transparency International (2020), Whistleblowing Frameworks 2019.
- Tweede Kamer (2015). Voorstel van wet van de leden Van Raak, Fokke, Schouw, Segers, Ouwehand en Klein tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders: memorie van toelichting.
- Van Zutphen (2019), brief betreffende de Adviesvraag Huis voor klokkenluiders d.d. 1 oktober 2019.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2016). Huis voor klokkenluiders, nieuwe voorbeeldregeling en GIR module Integriteit.

- Wet Huis voor klokkenluiders (2020).

Bijlage II. Geïnterviewden

Naam organisatie	Naam gesprekspartner
Gesprekken met stakeholders	
Huis voor klokkenluiders	Marlèn Dane (directeur)
	Wilbert Tomesen (voorzitter)
	Berlanda Langeveld (coördinator afdeling onderzoek)
	Marijntje Zweegers (coördinator afdeling preventie)
	Marjolein Nicolai (coördinator afdeling advies)
	Martine Bouman (bestuurslid onderzoek)
	Peter van der Meij (bestuurslid advies)
	Petra Melis (stafjurist)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Jan Kenter
	Irma Konijn
	Anja Mes
	Lydia Schut
	Koos van der Steenhoven
	Marianne Aalbersberg
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Paul van Dun
	André van Rijs
Openbaar Ministerie	Maarten Vos
	Marjolein Verwiel
Landelijke Vereniging van Vertrouwenspersonen	Inge te Brake
Transparency International	Hannah de Jong
	Lotte Rooijendijk
	Jeroen Brabers
Auteurs eerdere onderzoeken	Maarten Ruys
	Pieter Jan Biesheuvel
Nationale ombudsman	Reinier van Zutphen
	Frans Weerkamp

Recht en Raat	Caroline Raat
Vrije Universiteit Amsterdam	Rob van Eijbergen
Expertmeeting wetenschappers	
Vrije Universiteit Amsterdam (hoogleraar bestuurskunde)	Gjalt de Graaf
Tilburg University (hoogleraar victimologie)	Peter van der Velden
Fieldfischer (advocaat arbeidsrecht)	Franck van Uden
University of Greenwich (hoogleraar applied ethics)	Wim Vandekerckhove
Universiteit Leiden (hoogleraar sociaal recht)	Guus Heerma van Voss
Universiteit van Amsterdam (hoogleraar arbeidsrecht)	Evert Verhulp
Universiteit Leiden	Roel Bekker (*gesproken in individueel gesprek*)
Universiteit Utrecht	Paul 't Hart (*gesproken in individueel gesprek*)
Expertmeeting werkgevers- en werknemersorganisaties	
VNO-NCW/MKB-Nederland	Mario van Mierlo
FNV	Rik van Steenbergen
VCP	Amerik Klapwijk
VNG	Marcel Marra
FNV	Lammert de Hoop
MBO raad	Judy Boere
Stichting van de Arbeid	Cecile Lambregts
Telefonische interviews markttoezichthouders en inspecties	
Autoriteit Consument en Markt	
Bureau Financieel Toezicht	
De Nederlandsche Bank NV	
Nederlandse Zorgautoriteit	
Kansspelautoriteit	
Krijgsmacht	
Nederlandse Emissieautoriteit	
Inspectie overheidsautoriteit en erfgoed	
Inspectie van het onderwijs	
Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming	
Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid	

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Inspectie Leefomgeving en Transport
Inspectie Justitie en Veiligheid
Inspectie Defensie
Staatstoezicht op de Mijnen
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

Bijlage III. Vragenlijst telefonische survey

1. **Algemeen**
   a. Hoeveel werknemers heeft de organisatie?
   b. Heeft de organisatie een interne meldprocedure vastgesteld?
   c. Wanneer is de interne meldprocedure vastgesteld?
   d. Is de interne meldprocedure aangepast naar aanleiding van de wet? Zo ja, wat is er aangepast?
   e. *Indien 1b nee*: wordt er aan een interne meldprocedure gewerkt?

2. **Inhoud procedure**
   a. Wordt in de procedure …
      i. …omschreven op welke wijze wordt omgegaan met interne meldingen?
      ii. …omschreven wanneer sprake is van een vermoeden van een misstand (in lijn met de definitie uit de wet)?
      iii. …omschreven wanneer sprake is van een vermoeden van een misstand? Zo ja; Hoe wordt een vermoeden van een misstand in de procedure gedefinieerd?
      iv. …aangegeven bij welke persoon/personen het vermoeden van een misstand kan worden vermeld?
      v. …aangegeven dat de werkgever verplicht is de melding vertrouwelijk te behandelen indien de werknemer daarom heeft verzocht?
      vi. …aangegeven dat de werknemer de mogelijkheid heeft om een adviseur in vertrouwen te raadplegen over een vermoeden van een misstand?

3. **Aandacht voor procedure in het bedrijf**
   a. Wordt de meldprocedure onder de aandacht gebracht bij werknemers? Zo ja, op welke wijze?
   b. *Indien ja bij 3a*; Wordt daarbij vermeld onder welke omstandigheden een vermoeden van een misstand buiten de organisatie kan worden gemeld?
   c. *Indien ja bij 3a*; Wordt daarbij informatie verstrekt over de rechtsbescherming van de werknemer bij het melden van een vermoeden van een misstand?

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK GROEP

KWINK GROEP