

Huis voor Klokkenluiders

De praktijk en voorstellen voor verbetering

Peter van der Meij¹

Het Huis voor Klokkenluiders waardeert eerdere bijdragen in dit blad aan de discussie over de lopende wetgevingstrajecten en voorstellen voor het verbeteren van de ondersteuning van klokkenluiders. Op sommige onderdelen blijkt echter het beeld van de manier van werken van het Huis gedateerd of onjuist te zijn. Met deze bijdrage hoopt de auteur enig inzicht te geven in het functioneren van het Huis in de hedendaagse praktijk. Hopelijk is dat behulpzaam bij het debat dat in de Tweede Kamer en ook elders in de komende periode gevoerd zal moeten worden.

Het onderwerp klokkenluiden mag zich de laatste tijd verheugen in de aandacht van verschillende auteurs in het NJB. Zij hebben een goed moment gekozen om dit onderwerp nog eens aan de orde te stellen. Er staat een aantal wetgevingstrajecten op stapel dat de kans biedt om de nog steeds weinig benijdenswaardige positie van de klokkenluider te verbeteren. De implementatie van de Europese Richtlijn (2019/1937) inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden² in de nationale wetgeving en de aanpassing van de bestaande wetgeving naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Huis voor Klokkenluiders bieden een unieke kans hier echt stappen te zetten.³

Dierx & Van Eijbergen⁴ en Bouman⁵ betuigen bijval bij enkele voorstellen die door het Huis voor Klokkenluiders (het Huis) zijn gedaan. Zij vestigen daarin ook de aandacht op de manier van werken van het Huis en de, in hun ogen, tekortkomingen daarin en doen suggesties voor verbetering. Hieronder zal ik kort ingaan op enkele voorstellen voor verbetering van de wettelijke positie van de klokkenluider en op de organisatie en de manier van werken van het Huis.

Voorstellen voor verbetering

Voor het Huis is de menselijke maat bij het steunen van melders van een vermoede maatschappelijk misstand⁶ en het tegengaan en helpen oplossen van maatschappelijke misstanden uitgangspunt. Al voor dit ten gevolge van de Toeslagenaffaire 'bon ton' was heeft het Huis in zijn toekomstvisie de aandacht op het belang daarvan gevestigd: het Huis wil vroegtijdig en op maat gekozen optreden.⁷ In deze toekomstvisie heeft het Huis voorstellen gedaan die we gelukkig ook in de bedoelde artikelen terugzien. Om het niet alleen bij voorstellen te laten zijn

we over deze voorstellen in gesprek met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Tweede Kamer, onze maatschappelijke adviesraad⁸ en ook met sociale partners en organisaties zoals de Internationale Kamer van Koophandel (ICC) en Transparency International.

Dierx & Van Eijbergen, Bouman en het Huis zijn het eens over de noodzaak van een fonds voor de financiële en juridische ondersteuning van melders. Dit is inderdaad al een ouder idee dat het Huis in zijn toekomstvisie⁹ nieuw leven heeft ingeblazen. Het Huis heeft ook in de internetconsultatie over de implementatie van de richtlijn¹⁰ gepleit voor een fonds waaruit mensen die in het algemeen belang hun nek hebben uitgestoken financieel kunnen worden ondersteund. Het Huis is van mening dat de bestaande voorzieningen voor rechtshulp niet genoeg zijn om te voldoen aan het vereiste in de richtlijn. Laten we ervoor zorgen dat de melder niet zijn eigen kosten moet dragen. Procedures kunnen een geweldige last zijn en de kosten ervan lopen snel hoog op. Die zijn meestal door een werknemer veel minder makkelijk op te brengen dan door de werkgever. Ondertussen is de minister op basis van een uitgevoerde verkenning van mening dat nadere ondersteuning voor melders inderdaad wenselijk is.¹¹ Om zicht te krijgen op de best mogelijke invulling van die aanvullende voorziening wil de minister eerst een pilot starten. Zij is hierover, samen met het Huis, in overleg gegaan met sociale partners en informeerde de Tweede Kamer op 9 augustus jl. over de stand van zaken van dit overleg en de nadere uitwerking van de ondersteuning.¹² Wat betreft het Huis is haast geboden om deze voornemens te concretiseren.

Dierx & Eijbergen en Bouman wijzen er, in verschillende bewoordingen, op dat het huidige benadelingsver-

bod (het verbod dat een werkgever een werknemer die een vermoede maatschappelijke misstand heeft gemeld niet mag benadelen) tekortschiet. De wetgever gaat er naar de mening van Dierx & Eijbergen ten onrechte van uit dat het benadelingsverbod gehandhaafd kan worden door een beroep van de klokkenluider op de rechter. Zij merken op: 'Het is belangrijk dat dit dan in de praktijk betekent dat de klokkenluider steevast een hoge graad van conflictescalatie bereikt met zijn werkgever c.q. de organisatie waarover de melding gaat, alvorens een beroep te kunnen doen op het benadelingsverbod.' Daar zijn we het geheel mee eens. Als Huis zien wij in de praktijk ook dat in de beginfase van een 'klokkenluiderssituatie' vaak onomkeerbare schade wordt aangericht, door maatregelen als overplaatsing, schorsing, ontslag of bijvoorbeeld sociale uitsluiting. Die beginfase is dus het moment dat schade kan worden voorkómen. Het voorstel van het Huis is de mogelijkheid te hebben om in die fase bevroezingsmaatregelen op te leggen en te handhaven; wat betreft de arbeidspositie maken werkgever en werknemer/melder dan eventjes pas op de plaats. In de tussentijd kan het vermoeden van de misstand worden bekeken en in alle rust kunnen werkgever en werknemer met elkaar bespreken hoe zij verder gaan. Het gevoel te maken te hebben met een klikspaan of spelbederver kan soms tot gedrag leiden waar een werkgever later spijt van heeft. Goede werkgevers hebben er voordeel bij dat escalatie wordt voorkomen en het melden van een vermoede misstand wordt bevorderd. De Minister van BZK is nog niet zo ver om het Huis die bevoegdheid te geven, zo blijkt uit haar laatste brief hierover aan de Tweede

Goede werkgevers hebben er voordeel bij dat escalatie wordt voorkomen en het melden van een vermoede misstand wordt bevorderd

Auteur

1. Mr. drs. J.P. van der Meij is bestuurslid Advies van het Huis voor Klokkenluiders, de autoriteit voor integriteit in werkrelaties.

Noten

2. Richtlijn EU 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden. Uiterlijk op 17 december 2021 moeten alle lidstaten die nieuwe regels omzetten in hun nationale wetgeving.

3. Bill van Mil, Fritzi Reijerman, Frederique Uyerliende, Anouk Bolsenbroek, Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders – Eindrapport, Den Haag, 30 juni 2020, Kamerstukken II

2019/20, 33258, 1.

4. Janny Dierx & Rob van Eijbergen, 'Bescherming Klokkenluiders schiet ernstig tekort, Een pleidooi voor EHBK: Eerste Hulp Bij Klokkenluiden, inclusief mediation', *NJB* 2021/1576, afl. 22.

5. Johan Bouman, 'Klokkenluiders zijn kampioenen van de samenleving. Ze verdienen steun en geld toe', *NJBlog* 16 april 2021 (www.njb.nl/blogs/klokkenluiders-zijn-kampioenen-van-de-samenleving-ze-verdienen-steun-en-geld-toe/).

6. Anders dan in de titel spreekt de Wet Huis voor Klokkenluiders net als de richtlijn niet van klokkenluiders maar van melders.

7. Kamer voor Klokkenluiders, *Van Huis voor Klokkenluiders naar een autoriteit voor*

Kamer.¹³ Hierover zijn wij in gesprek. Mogelijk kan ook de Tweede Kamer helpen de minister op betere gedachten te brengen.

Tot slot zijn alle schrijvers het erover eens dat de omgekeerde bewijslast voor melders een versterking van de positie van de melder zal betekenen. Het causaal verband tussen de melding en de benadeling door de werkgever wordt aangenomen totdat de werkgever het vermoeden van causaal verband weet te ontzenuwen. Die versterking is iets minder mooi dan het woord omkering doet vermoeden. Anderen spreken liever van de verschuiving van de bewijslast.¹⁴

Met alleen deze voorstellen zijn we er overigens nog niet. Naast een groot aantal voorstellen voor wetstechnische verbeteringen vinden wij het bijvoorbeeld van belang de vertrouwelijkheid van het overleg van een klokkenluider met het Huis te waarborgen doordat het overleg met zijn of haar adviseur van het Huis niet mag worden afgeluisterd. Hier past een voorziening zoals die ook voor geheimhoudersgesprekken van advocaten is getroffen. Door het Tweede Kamerlid Van Nispen (SP) is een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht om ervoor te zorgen dat het Huis niet kan worden afgeluisterd, bijvoorbeeld door een systeem van nummerherkenning in te voeren. De Tweede Kamer heeft deze motie aangenomen.¹⁵ De Minister van Justitie en Veiligheid is daar niet enthousiast over en heeft de Tweede Kamer laten weten bij de wetwijziging naar aanleiding van de evaluatie enkel de vraag nog te bezien of de relatie tussen het Huis en het OM in de wet geëxpliciteerd moet worden.¹⁶ Het gesprek hierover is gestart.

Organisatie van het Huis: de verenigbaarheid van advies en onderzoek

De vraag of advies en onderzoek binnen het Huis verenigbaar zijn lijkt een 'evergreen' te worden. Bij de behandeling van het voorstel voor de wet Huis voor Klokkenluiders is dat al uitgebreid aan de orde geweest.¹⁷ Illustratief is dat ook Dierx & Van Eijbergen enerzijds (taken scheiden) en Bouman anderzijds (taken juist combineren) hier uiteenlopend over denken. Op verzoek van de Tweede Kamer is bij de wetsevaluatie deze vraag nog eens extra bezien. Daarbij is ook gekeken naar andere

Integriteit en Klokkenluiden: Toekomstvisie, 24 februari 2020, www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/publicaties/2020/02/24/

8. Zie voor samenstelling: www.huisvoorklokkenluiders.nl/organisatie/maatschappelijke-adviesraad-mar.

9. Zie noot 7.

10. Bijdrage Huis voor Klokkenluiders aan Internetconsultatie Wijziging Wet Hvk ter implementatie EU-richtlijn voor klokkenluiders, 9 september 2020, www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/briefven/2020/09/09/

internetconsultatie-wijziging-wet-ter-implementatie-eu-richtlijn-voor-klokkenluiders.

11. *Kamerstukken II* 2020/21, 33258, 51.

12. *Kamerstukken II* 2020/21, 33258, 52.

13. Zie noot 11.

14. Internetconsultatieverslag van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 (*Pb EU* 2019, L 305) en enige andere wijzigingen, bijdrage respondent C. Raat (niet gepubliceerd)

15. *Kamerstukken II* 2020/21, 28844, 206.

16. *Kamerstukken II* 2019/20, 33258, 47.

17. *Kamerstukken II* 2014/15, 34105, 3 (memorie van toelichting).

Het kunnen combineren van algemene inzichten op basis van de ervaring met advies én onderzoek komt ten goede aan de derde kerntaak van het Huis: het bijdragen aan kennis en preventie

(semi-)publieke organisaties die dergelijke taken combineren. Het onderzoeksbureau Kwink heeft op deze vraag een eenduidig antwoord gegeven:¹⁸ ‘Het voordeel van een scheiding op organisatieniveau weegt niet op tegen de nadelen ervan, en bovendien is er weinig noodzaak tot een dergelijke strikte scheiding.’ De minister heeft dit standpunt overgenomen.¹⁹ Eerder had ook de National ombudsman laten weten: ‘Ik onderschrijf de oproep (...) om de drie taakvelden onderzoek, advies en preventie te verbinden en onderling te versterken door samenwerking, zowel tussen afdelingen en binnen het bestuur, als met de buitenwereld.’²⁰ Onze praktijkervaring leert dat we deze taken als Huis goed uit elkaar weten te houden en over de uitvoering van deze taken toch – mits de melder dat ook goed vindt – kunnen overleggen als dat in een zaak gewenst is. Het kunnen combineren van algemene inzichten op basis van de ervaring met advies én onderzoek komt ten goede aan de derde kerntaak van het Huis: het bijdragen aan kennis en preventie. Ons idee zou zijn deze vraag over de scheiding van taken nadat er al zo veel over is nagedacht en gesproken eens een tijdje te laten rusten.

Werkwijze van het Huis

Bij het adviseren van klokkenluiders denkt Bouman aan: ‘Professionals die zeggen: Wij staan aan jouw kant, we gaan je helpen, je staat er niet meer alleen voor’ en zegt verder: ‘Het nieuwe Huis, dat de belangen van klokkenluiders behartigt, zou aan de poort moeten selecteren op goede trouw en maatschappelijk belang’. Dat is precies wat het Huis in de praktijk zegt en doet, al spreken wij daarbij – in plaats van over goede trouw – over redelijke gronden voor het melden van het vermoeden van een maatschappelijke misstand. Niemand zal door ons – waar Bouman bang voor is – worden afgewezen wegens ‘vormfouten’. Wij stellen geen bijzondere eisen aan de wijze waarop een interne melding moet zijn gedaan. Ook wanneer de melder zelf heeft deelgenomen aan de misstand, zullen wij die melder bijstaan omdat met deze melding de maatschappij geholpen kan zijn. Bouman zegt over de advisering van het Huis: ‘Goed, er is een afdeling die ze advies geeft. Maar dat advies blijkt in eerste instantie vooral te bestaan uit een keurige brief, waarin staat dat men zich in geestelijke nood bij de GGZ kan melden.’ Zo’n brief ken ik niet. Als de verzoeker een werknemer is en wij menen dat die op redelijke gronden het vermoeden heeft van een maatschappelijk misstand dan ontvangt die een dienstverleningsbrief. Die wordt vaak door de melder ervaren als een geweldige steun in de rug en mist inmiddels in het overleg van de melder met de werkgever of voor de rechter zijn uitwerking niet.

Voor individuele belangenbehartiging zijn wij inderdaad niet de aangewezen instantie. Dat kunnen we als overheidsorgaan niet en overigens hebben wij daarvoor vaak niet de zeer specifieke vereiste (sector)deskundigheid en de menskracht in huis. Wel zullen wij helpen bij de keuze van een goede belangenbehartiger en de klokkenluider terzijde staan om die goed te instrueren. In geval van overdracht van een zaak aan een speciaal daarvoor bij wet aangewezen autoriteit blijven wij op verzoek van de melder meestal betrokken om de voortgang te volgen en de melder te begeleiden.

Wij streven naar goede toegankelijkheid en behandeling op maat van verzoeken om advies en onderzoek. Vanuit het besef van het ongelijke speelveld van organisaties ten opzichte van de individuele melder vraagt dit vanzelfsprekend om direct contact met de melder maar ook eventueel, met instemming van de melder, met de werkgever of andere betrokkenen. Het door het Huis gefaciliteerde overleg tussen de melder en de werkgever kan vaak verdere escalatie voorkomen. Er zijn goede voorbeelden van – soms lang slepende – zaken waarin we zo alsnog tot een bevredigende oplossing hebben kunnen komen. Wij noemen dat alleen niet, zoals Dierx & Van Eijbergen, mediation. Laat er geen misverstand over bestaan dat bij ons de door de klokkenluider gemelde vermoede maatschappelijke misstand voorop staat en dat daarover niet te onderhandelen is.

Tot slot

Gelukkig zijn veel mensen, zoals ook de auteurs van de besproken artikelen, het belang van klokkenluiders toegegaan. Wij waarderen hun bijdragen aan de discussie over de lopende wetgevingstrajecten en voorstellen voor het verbeteren van de ondersteuning van klokkenluiders. Op sommige onderdelen blijkt echter het beeld dat zij hebben van de manier van werken van het Huis gedateerd of onjuist te zijn. Met deze reactie hoop ik enig inzicht geven te hebben in het functioneren van het Huis in de hedendaagse praktijk. Hopelijk is dat behulpzaam bij het debat dat in de Tweede Kamer en ook elders het komende halfjaar gevoerd zal moeten worden. •

18. Bill van Mil & Fritzi Reijerman, Antwoorden op aanvullend naar voren gekomen vragen uit het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer d.d. 4 maart 2020 inzake de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders, Bijlage bij evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders, 11 november 2020,

Kamerstukken II 2020/21, 33258, 50.

19. Kamerstukken II 2019/20, 33258, 43.

20. Advies Nationale ombudsman Van Zutphen aan de Minister van BZK over Huis voor Klokkenluiders, bijlage bij Brief van de Minister van BZK, Kamerstukken II 2019/20, 33258, 43.