

# Verkenning naar ondersteuningsmogelijkheden voor klokkenluiders

## Inleiding

In zijn advies van 1 oktober 2019 kaart de heer Van Zutphen aan dat een klokkenluider op verschillende vlakken eenvoudig toegang moet hebben tot ondersteuning: juridisch, psychosociaal en soms ook financieel. Er is volgens hem geen sprake van een gelijk speelveld tussen de melder en de werkgever. Een werkgever heeft immers veel meer middelen tot zijn beschikking. Uit onderzoek blijkt dat de psychische klachten bij klokkenluiders ernstig tot zeer ernstig kunnen zijn.<sup>1</sup> Volgens de heer Van Zutphen moet een klokkenluider ondersteuning kunnen krijgen van iemand die zijn belangen behartigt, ook tijdens het onderzoek door het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis). Niet al deze ondersteuning kan volgens hem worden ondergebracht bij het Huis. Het Huis moet namelijk voorkomen dat de schijn van partijdigheid wordt gewekt bij het doen van onderzoek.

In reactie op het advies van de heer Van Zutphen heeft de minister van BZK aangegeven dat het van groot belang is dat de belangen van een melder in het proces van zijn melding goed worden behartigd en dat deze ondersteuning toegankelijk is. De minister heeft daarbij het voornemen geuit om in navolging van het advies van de heer Van Zutphen en met inachtneming van de rolzuiverheid van het Huis een verkenning te laten uitvoeren naar de mogelijkheden voor de juridische, psychosociale en financiële ondersteuning voor de melder.<sup>2</sup> Deze notitie ziet op de uitvoering van dit voornemen. Hierbij is ook gekeken naar voorbeelden uit andere landen en de EU-richtlijn 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (hierna: de richtlijn).

## Leeswijzer/inhoud van de verkenning

De verkenning is opgezet langs de volgende vragen:

1. Welke specifieke bescherming en ondersteuning bestaan er op dit moment voor klokkenluiders?
2. Welke algemene ondersteuning bestaat er waar klokkenluiders gebruik van kunnen maken?
3. Welke bescherming en ondersteuning biedt de richtlijn?
4. Is verdere ondersteuning van de klokkenluider volgens de evaluatie wenselijk?
5. Welke voorbeelden bieden andere landen?
6. Conclusie

### **1. Welke specifieke bescherming en ondersteuning bestaan er op dit moment voor klokkenluiders?**

#### *Benadelingsverbod*

In het Burgerlijk Wetboek (artikel 7:658c), de Politiewet 2012 (artikel 47, derde lid) en de Wet ambtenaren defensie (artikel 12quater, tweede lid, en artikel 12o, vijfde lid) is het zogenaamde benadelingsverbod opgenomen. Dit verbod houdt in dat een werkgever een werknemer of een ambtenaar niet mag benadelen als deze een vermoeden van een misstand heeft gemeld. De meest vergaande vormen van benadeling zijn ontslag en een schorsing of soortgelijke maatregelen. Ook minder vergaande maatregelen vallen onder benadeling, zoals het onthouden van een promotie, een loonsverlaging of een wijziging van de plaats van de werkzaamheden. Voorwaarde voor het invoeren van dit benadelingsverbod is dat de werknemer of ambtenaar de melding te goeder trouw heeft gedaan en daarvoor de juiste meldingsprocedure heeft gevolgd. In de memorie van toelichting op de Novelle<sup>3</sup> is toegelicht dat het benadelingsverbod tevens omvat dat de werknemer het recht behoudt op het naar tijdruimte vastgestelde loon indien hij de overeengekomen arbeid niet heeft verricht door een verstoorde verhouding met die werkgever als gevolg van het te goeder trouw en naar behoren melden van een vermoeden van een misstand. De bescherming geldt tijdens en na de behandeling van de melding bij de werkgever of een daartoe bevoegde instantie.

---

<sup>1</sup> Mental Health Problems among Whistleblowers: A Comparative Study (Van der Velden et al. 2019). Hierbij moet worden opgemerkt dat de effecten van de Wet Huis voor klokkenluiders niet in dit onderzoek zijn meegenomen, omdat de klokkenluiders die hebben deelgenomen aan het onderzoek zich via het toenmalige Adviespunt Klokkenluiders hebben gemeld.

<sup>2</sup> Kamerstuk 33258, 43, p. 7.

<sup>3</sup> Kamerstuk 34105, 7, p. 22.

### *Huis voor klokkenluiders*

In de Wet Huis voor klokkenluiders is voorzien in een zelfstandig bestuursorgaan, het Huis voor klokkenluiders, dat de melder informeert en adviseert en onderzoek doet naar een melding van een vermoedelijke misstand. De afdeling advies is geen belangenbehartiger en treedt niet op als juridisch procesvertegenwoordiger (zoals een advocaat), ook niet in situaties waarin de bejegening van de klokkenluider door de werkgever aan de orde is.<sup>4</sup> Het Huis verwijst in voorkomende gevallen de melder naar instanties of organisaties die juridische of psychosociale ondersteuning kunnen verlenen.

### *Expertgroep klokkenluiders*

Verder bestaat er de Stichting Expertgroep klokkenluiders<sup>5</sup> die is opgericht door oud-klokkenluiders. De Expertgroep stelt zich ten doel op diverse wijzen een bijdrage te leveren om zowel de juridische als de feitelijke positie van klokkenluiders en eventuele naasten te verbeteren. De Expertgroep biedt melders procesbegeleiding en ondersteuning met expertise in het juridisch traject en desgewenst psychosociale bijstand.

### *Financiële bijstand in gerechtelijke procedures*

Bij de sectoren Rijk, Defensie en Politie bestaat een CAO-regeling voor financiële bijstand van ambtenaren in gerechtelijke procedures. Deze regeling voorziet in een vergoeding als een melder van oordeel is dat hij is benadeeld als gevolg van de melding van een vermoedelijke misstand door de werkgever en een procedure start. De vergoeding ziet op de kosten voor beroepsmatige rechtsbijstand vanwege de procedure. Tot op heden is nagenoeg geen gebruik gemaakt van de financiële bijstand bij de sectoren Rijk, Politie en Defensie. De marktsector kent geen cao's met gelijksoortige aanspraken. Daarnaast geldt dat bij de sectoren gemeenten en waterschappen het advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen dat gemeenten en waterschappen een rechtsbijstandverzekering kunnen afsluiten voor juridische rechtsbijstand voor melders bij benadeling.

## **2. Welke algemene ondersteuning bestaat er waar klokkenluiders gebruik van kunnen maken?**

Voor de melder van misstanden bestaat naast de eerder genoemde specifieke bescherming en ondersteuning ook de voor een ieder geldende juridische en psychosociale ondersteuning die we in Nederland kennen.

### *Rechtsbijstand*

Nederland kent een systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand voor personen met onvoldoende financiële draagkracht. Dat is geregeld in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). In de Wrb is aan de raad voor rechtsbijstand (rvr) de verplichting opgedragen een voorziening te treffen die onder meer belast is met het verlenen van rechtshulp en het bevorderen van mediation.<sup>6</sup> Hiervoor heeft de rvr het Juridisch Loket opgericht.<sup>7</sup> Mensen met een lager inkomen kunnen bij het Juridisch Loket gratis informatie of een analyse van een juridisch probleem krijgen. Ook kunnen oplossingsrichtingen of een eenvoudig advies worden gegeven.<sup>8</sup> Indien verdergaande juridische hulp gewenst is, is het Juridisch Loket niet bevoegd deze te geven en zal het verwijzen naar een advocaat, mediator of andere instanties en rechtsbijstandverleners. Mensen met een lager inkomen kunnen bij een zaak of een procedure volgens de Wrb in aanmerking komen voor een vergoeding van rechtsbijstand (advocaat) en mediation.<sup>9</sup> Voor het vroegtijdig en laagdrempelig oplossen van problemen en conflicten heeft de rvr voorzien in de website rechtwijzer.<sup>10</sup> Rechtwijzer adviseert een ieder welke stappen gezet kunnen worden om een juridisch probleem op te lossen.

<sup>4</sup> Zie ook Kamerstuk 34105, 7, p. 15, en Kamerstuk 34105, C, p. 7.

<sup>5</sup> Zie <http://expertgroepklokkenluiders.nl>.

<sup>6</sup> Zie artikel 7, tweede lid, Wrb.

<sup>7</sup> Zie [www.juridischloket.nl](http://www.juridischloket.nl).

<sup>8</sup> Voor informatie en verwijzing is de dienstverlening van het Juridisch Loket in de praktijk voor iedereen beschikbaar. Als er meer tijd nodig is om een vraag te beantwoorden, kan het Juridisch Loket hiervoor een afspraak maken. Hiervoor geldt een inkomenstoets. Zie [www.juridischloket.nl/hoe-we-werken](http://www.juridischloket.nl/hoe-we-werken).

<sup>9</sup> Per 1 januari 2020 komt een aanvrager niet in aanmerking voor een toevoeging bij een inkomen van boven de € 27.900 (alleenstaand) of € 39.400 (gehuwd, samenwonend of eenoudergezin) per jaar. De rechtzoekende heeft daarnaast geen recht op gesubsidieerde rechtsbijstand of mediation als het vermogen, zoals spaargeld of een tweede huis in box 3 in 2018 (het peiljaar) hoger is dan het zogenoemde heffingvrije vermogen (artikel 34 Wrb).

<sup>10</sup> Zie [www.rechtwijzer.nl](http://www.rechtwijzer.nl).

### *Andere juridische voorzieningen*

Naast de hierboven omschreven voorzieningen op grond van de Wrb, bestaan ook nog andere voorzieningen. Zo kan iemand die behoefte heeft aan informatie of juridisch advies ook terecht bij een sociaal raadslid of een rechtswinkel. Een sociaal raadslid is een professionele hulpverlener die gratis informatie en advies geeft over wet- en regelgeving. Bij een rechtswinkel kan een ieder gratis terecht met verschillende juridische vragen. Als een melder lid is van een vakbond of een rechtsbijstandverzekering heeft afgesloten, kan via deze kanalen ook juridische ondersteuning worden geboden.

### *Psychosociale hulp*

De huisarts is verantwoordelijk voor de behandeling van lichte psychische klachten. Dit doet hij in samenwerking met de praktijkondersteuner GGZ. De kosten hiervoor worden gedekt door de basisverzekering. De huisarts (of bedrijfsarts) kan personen met matige tot zware psychische problemen doorverwijzen naar de basis Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) of gespecialiseerde GGZ. De zorg via de basis GGZ en de gespecialiseerde GGZ wordt, onder bepaalde voorwaarden, vergoed via de basisverzekering. Alleen psychische klachten zijn niet voldoende om in aanmerking te komen voor een vergoeding uit de basisverzekering. Klachten met een psychisch karakter kunnen mogelijk wel gedekt worden uit de aanvullende zorgverzekering. Verder kan eenieder op eigen kosten een psycholoog of psychotherapeut raadplegen.

Ook kan eenieder zich wenden tot een algemeen maatschappelijk werker om (vaak gratis) ondersteuning te krijgen bij het omgaan met en het oplossen van problemen in het dagelijks leven of in het werk. In elke gemeente is er een lokale welzijnsorganisatie/sociaal werk organisatie die door de gemeente is gecontracteerd voor deze taak om de ondersteuning te bieden op basis van de Wmo 2015.<sup>11</sup>

Naast de bovengenoemde psychosociale ondersteuningsmogelijkheden, bestaan er ook organisaties die mensen (eerstelijns) ondersteuning aanbieden bij psychosociale klachten. De Stichting MIND<sup>12</sup> is volgens haar meerjarenbeleidsplan 2017-2019 het aanspreekpunt in Nederland voor alle vragen rond psychische gezondheid. Binnen de stichting MIND biedt MIND Korrelatie professionele anonieme en gratis hulp aan, die makkelijk bereikbaar is voor iedereen met psychische en psychosociale problemen. MIND Korrelatie biedt informatie, advies en verwijst zo nodig door naar een andere organisatie. Verder schrijft de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) voor dat de minister van VWS ervoor zorgt dat personen op ieder moment van de dag kosteloos en anoniem een telefonisch of elektronisch gesprek kunnen voeren over hun persoonlijke situatie en daarover advies kunnen krijgen (artikel 3a.1.2, aanhef en onder a, Wmo). Hiervoor is de Luisterlijn opgericht.<sup>13</sup>

### *Verplichtingen werkgever*

Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet dient een werkgever ervoor zorgen dat een werknemer de bedrijfsarts kan bezoeken als hij vragen heeft over zijn gezondheid in relatie tot het werk, ook als de werknemer nog niet verzuimt of klachten heeft. De bedrijfsarts moet zich houden aan verschillende privacyregels en mag geen medische gegevens of informatie over privé zaken van de werknemer aan de werkgever geven. De bedrijfsarts mag de werkgever wel adviseren over eventuele werkaanpassingen en informeren over de verwachte verzuimduur en de mate waarin de werknemer arbeidsongeschikt is.

Volgens de Arbeidsomstandighedenwet moet de werkgever een beleid voeren dat is gericht op voorkoming en beperking van psychosociale arbeidsbelasting van zijn medewerkers.<sup>14</sup> Als onderdeel van het beleid ter voorkoming en beperking van psychosociale arbeidsbelasting, kan een werkgever een vertrouwenspersoon aanstellen. Een vertrouwenspersoon ondersteunt medewerkers die meldingen of klachten hebben over ongewenst gedrag zoals agressie en geweld, seksuele intimidatie, pesten en discriminatie. Een vertrouwenspersoon gaat vertrouwelijk om met de informatie van medewerkers, hij heeft een geheimhoudingsplicht.

<sup>11</sup> Zie [www.sociaalwerk nederland.nl](http://www.sociaalwerk nederland.nl).

<sup>12</sup> Zie <https://wijzijnmind.nl>.

<sup>13</sup> Zie [www.deluisterlijn.nl](http://www.deluisterlijn.nl).

<sup>14</sup> Zie artikel 3, tweede lid, Arbeidsomstandighedenwet.

Een werkgever kan ook een bedrijfsmaatschappelijk werker aanstellen. Een bedrijfsmaatschappelijk werker heeft een onafhankelijke positie en biedt informatie, advies, bemiddeling en/of kortdurende oplossingsgerichte begeleiding bij bijvoorbeeld problemen in het werk (denk aan verstoorde arbeidsverhoudingen). De bedrijfsmaatschappelijk werker gaat vertrouwelijk om met de informatie van medewerkers.

### **3. Welke bescherming en ondersteuning biedt de richtlijn?**

#### *Uitbreiding rechtsbescherming van de melder*

Met de implementatie van de richtlijn zal de rechtsbescherming van een melder verder worden uitgebreid. De richtlijn biedt naast bescherming aan werknemers en ambtenaren ook bescherming aan een bredere kring van betrokkenen bij een bedrijf of een organisatie zoals aandeelhouders en bestuurders, en ook aan degenen die klokkenluiders vertrouwelijk bijstaan. Een andere belangrijke uitbreiding van de bescherming van de melder is de verschuiving van de bewijslast. Het is na implementatie van de richtlijn aan de melder om aan te tonen dat hij een melding of openbaarmaking heeft gedaan en dat hij vervolgens met benadeling door de werkgever is geconfronteerd. De werkgever moet dan aantonen dat de door hem getroffen maatregel (de gestelde benadeling) geen gevolg is van de melding (ontbreken van causaal verband). Deze verschuiving van de bewijslast versterkt de positie van de melder, degenen die hem bijstaan en betrokken derden aanzienlijk. De verschuiving van de bewijslast geldt alleen voor civiele- en bestuursrechtelijke procedures.

Ook worden melders van misstanden gevrijwaard van gerechtelijke procedures vanwege schending van een wettelijk voorschrift als die schending nodig was om de misstand te kunnen melden. Daarnaast is niet langer vereist dat de klokkenluider eerst de interne meldingsprocedure doorloopt voordat hij of zij zich kan wenden tot een externe meldingsautoriteit zoals het Huis. Onder nadere voorwaarden geldt het benadelingsverbod ook als de melder een vermoeden van een misstand of informatie over een inbreuk op het Unierecht openbaar maakt.

#### *Ondersteuningsmaatregelen voor de melder (artikel 20 van de richtlijn)*

Naast de minimumeisen die artikel 20 voorschrijft (bijlage 1), biedt de richtlijn ook optioneel de mogelijkheid aan lidstaten tot het bieden van financiële bijstand en ondersteuningsmaatregelen, met inbegrip van psychologische ondersteuning, voor melders in het kader van gerechtelijke procedures (artikel 20, tweede lid). Artikel 25, eerste lid, van de richtlijn biedt lidstaten daarnaast de mogelijkheid om bepalingen vast te stellen of te handhaven die gunstiger zijn voor de rechten van melders dan die welke in deze richtlijn zijn vastgelegd.

### **4. Is verdere ondersteuning van de klokkenluider volgens de evaluatie wenselijk?**

Bijna alle gesprekspartners die betrokken zijn geweest bij de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: WHk) hebben gewezen op het belang van en het gebrek aan psychosociale ondersteuning, juridische rechtsbijstand en financiële ondersteuning van klokkenluiders. De onderzoekers vermelden dat meerdere gesprekspartners die in contact staan met melders hebben aangegeven dat de kosten van juridische bijstand voor melders vaak een reden zijn om niet verder te gaan met het meldtraject. De (potentiële) melders kunnen zich juridische bijstand veelal financieel niet veroorloven en een rechtsbijstandsverzekering volstaat vaak niet. Hieruit kan worden afgeleid dat de algemene en specifieke ondersteuning die in deze verkenning is beschreven, op dit moment niet voldoende is voor een melder en dat verdere ondersteuning voor de melder wenselijk is. De onderzoekers bevestigen dit met de conclusie dat juridische rechtsbijstand en psychosociale ondersteuning voor de melder van groot belang zijn en dat het goed organiseren ervan draagt bij aan het bereiken van de doelen van de WHk.<sup>15</sup> De onderzoekers voegen hieraan toe dat hiermee niet wordt gezegd dat het Huis deze ondersteuning zou moeten geven. Het gaat hier namelijk om specifieke expertise, waarbij voor de juridische bijstand geldt dat deze beter belegd kan worden buiten het Huis, omwille van borging van de onafhankelijkheid van de onderzoekstaak. Volgens de onderzoekers zou een financieel fonds kunnen bijdragen aan de bekostiging van deze taken.<sup>16</sup>

### **5. Welke voorbeelden bieden andere landen?**

Volgens de heer Van Zutphen bieden andere landen voorbeelden waarbij de ondersteuning is belegd (in een ngo) buiten het klokkenluidersinstituut. Hij verwijst naar een onderzoek door de

---

<sup>15</sup> Deze doelen zijn: 1. de rechtsbescherming van klokkenluiders en 2. het bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden.

<sup>16</sup> Evaluatie Wet Huis voor Klokkenluiders, eindrapport 30 juni 2020, p. 56, bijlage bij Kamerstuk 33258, 48.

Universiteit van Utrecht en Universiteit van Greenwich (2018)<sup>17</sup>, waarin 10 landen (Verenigd Koninkrijk, België, Frankrijk, Noorwegen, Servië, Ierland, Verenigde Staten, Zuid-Korea, Australië, Israël) worden vergeleken met Nederland.

In de bijlage 2 zijn enkele voorbeelden uit het onderzoek opgenomen van hoe de psychosociale, juridische en financiële ondersteuning in het kader van meldingen van misstanden in andere landen is vormgegeven. Uit deze analyse blijkt dat er grofweg twee modellen te onderscheiden zijn in de ondersteuning aan klokkenluiders in de vergeleken landen. Ofwel er is een overheidsinstituut dat de klokkenluider adviseert vanuit de wettelijke bescherming voor klokkenluiders, ofwel er is een ngo (of soms meerdere) gespecialiseerd in de advisering aan klokkenluiders die vervolgens ook verdergaande juridische, psychosociale of financiële hulp kan bieden.

## **6. Conclusie**

Uit deze verkenning blijkt dat er juridische en psychosociale voorzieningen bestaan waar een melder een beroep op kan doen als hij behoefte heeft aan ondersteuning tijdens het proces van een melding. In de evaluatie van de WHk is geconcludeerd dat juridische rechtsbijstand en psychosociale ondersteuning van groot belang zijn voor de melder en dat het goed organiseren ervan bijdraagt aan het bereiken van de doelen van de WHk. Met de inwerkingtreding van de wet ter implementatie van de richtlijn zal in ieder geval worden voorzien in een belangrijke uitbreiding van de bescherming van de melder. Dit neemt echter niet weg dat een melder nog steeds behoefte zal hebben aan ondersteuning op juridisch, psychosociaal en financieel gebied. Voor het goed organiseren van deze ondersteuning zal gekeken moeten worden naar de rechtsvorm van waaruit deze ondersteuning wordt geboden. Deze ondersteuning zal –met verwijzing naar het advies van de heer Van Zutphen- niet bij het Huis worden ondergebracht om te voorkomen dat, in verband met de onderzoekstaak die het Huis tevens heeft, de schijn van partijdigheid wordt gewekt. Naast de rechtsvorm van waaruit deze ondersteuning aangeboden wordt, zal ook gekeken moeten worden onder welke voorwaarden de ondersteuning zal plaatsvinden (zoals de toegang en de voorwaarden voor het recht op ondersteuning). Dit heeft nadere uitwerking.

---

<sup>17</sup> The Dutch Whistleblowers Authority in an international perspective: a comparative study (2018, Loyens & Vandekerckhove).

### **Ondersteuningsmaatregelen genoemd in artikel 20 EU-klokkenluidersrichtlijn**

Volgens artikel 20, eerste lid, van de richtlijn moeten lidstaten ervoor zorgen dat (potentiële) melders laagdrempelig toegang hebben tot ondersteuningsmaatregelen, waaronder:

- a. toegang tot uitgebreide en onafhankelijke informatie en tot onafhankelijk en gratis advies, met betrekking tot beschikbare procedures en beschermende maatregelen tegen benadeling én de rechten van de bij de melding betrokken personen. Deze ondersteuning mag worden belegd bij een informatiecentrum of een afzonderlijke, duidelijk gedefinieerde, onafhankelijke bestuurlijke autoriteit.
- b. effectieve ondersteuning van bevoegde autoriteiten ten aanzien van elke autoriteit die betrokken is bij de bescherming van de melder tegen benadeling. Het gaat in dat geval bijvoorbeeld om de toegang tot de informatie die een autoriteit onder zich heeft met betrekking tot de melding. Verder voorziet de richtlijn nog in de optie van een bevestiging dat een melder in aanmerking komt voor bescherming uit hoofde van deze richtlijn, indien het nationale recht daarin voorziet.
- c. rechtshulp in strafprocedures en in grensoverschrijdende civiele procedures overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/1919 en Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad, en, in overeenstemming met het nationale recht, rechtshulp in verdere procedures en juridisch advies en andere rechtsbijstand.

De ondersteuningsmaatregel genoemd onder punt a voorziet erin dat de (potentiële) melder op een laagdrempelige wijze advies en informatie kan inwinnen over procedures, remedies en bescherming naar aanleiding van een melding van een vermoedelijke misstand. Op dit moment voorziet de afdeling advies van het Huis in die ondersteuning. De richtlijn verplicht lidstaten tot het aanwijzen van autoriteiten die bevoegd zijn om meldingen te ontvangen en te onderzoeken of maatregelen te treffen naar aanleiding van de melding. De aangewezen autoriteiten dienen informatie te bieden aan klokkenluiders, die een melding bij de betreffende autoriteit doen. Zij dienen daartoe onder andere een aparte webpagina in te richten met informatie over de eigen procedures en remedies en beschermingsmogelijkheden in het algemeen.

Met de ondersteuningsmaatregel onder b verplicht de richtlijn bevoegde (externe aangewezen) autoriteiten tot het verstrekken van de stukken die zien op een melding, zodat de melder kan aantonen dat hij een melding heeft gedaan. De richtlijn vereist geen bevestiging van de klokkenluiderstatus.

De ondersteuningsmaatregelen die zijn genoemd onder punt c zien op de toegang tot rechtshulp in strafprocedures en grensoverschrijdende civiele procedures. Verwezen wordt naar Richtlijn (EU) 2016/1919 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel, die ziet op rechtsbijstand in bepaalde strafprocedures. De richtlijn ziet erop dat verdachten in het vroegste stadium van een strafprocedure (wanneer beklaagden bijzonder kwetsbaar zijn, met name bij vrijheidsbeneming) toegang hebben tot rechtsbijstand. Deze richtlijn is met ingang van 25 mei 2019 geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving.<sup>18</sup> In geval van een klokkenluiderszaak kan gedacht worden aan een melder die strafrechtelijk wordt vervolgd door het openbaar maken van een vermoeden van een misstand. In dat geval heeft hij of zij recht op gesubsidieerde rechtsbijstand als ook aan de (overige) vereisten van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) is voldaan (onvoldoende financiële draagkracht en een eigen bijdrage). Er bestaat derhalve in dat geval recht op rechtsbijstand in overeenstemming met het nationale recht in Nederland.

Ook wordt in punt c verwezen naar Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken. Dit is de zogenaamde mediationrichtlijn. De mediationrichtlijn uit 2008 beoogt te bereiken dat het in grensoverschrijdende geschillen aantrekkelijker wordt om een mediator in te schakelen vanwege kwaliteitswaarborgen en een geheimhoudingsplicht van zo'n mediator. De richtlijn is geïmplementeerd in een aparte wet, namelijk de Wet implementatie richtlijn nr. 2008/52/EG betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken. Over de financiering van mediations gaat de richtlijn niet, maar in Nederland komt

---

<sup>18</sup> Zie Stcr. 2017, 59575.

mediation in beginsel voor subsidie in aanmerking op grond van de Wrb als ook aan de overige vereisten van de Wrb is voldaan (onvoldoende financiële draagkracht en een eigen bijdrage).

Tot slot ziet punt c op de mogelijkheid om in overeenstemming met het nationale recht de melder toegang te verschaffen tot rechtsbijstand in verdere procedures en juridisch advies en andere rechtsbijstand. In Nederland kan een rechtzoekende in aanmerking komen voor subsidiëring als sprake is van een zaak of procedure. Dit kan aan de orde zijn voor een melder als hij of zij een melding heeft gedaan en daardoor in de problemen raakt, omdat bijvoorbeeld aangifte wordt gedaan wegens het met die melding vrijgeven van bedrijfsvertrouwelijke informatie, of omdat betrokkene ontslagen wordt. In dat geval is naar nationaal recht de Wrb en daarop gebaseerde regelgeving van toepassing. Zo gelden bij en krachtens de Wrb verschillende voorwaarden en beperkingen. Zo zal betrokkene moeten voldoen aan de vereisten die worden gesteld aan financiële draagkracht, en is betrokkene een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd.

In het tweede lid van artikel 20 van de richtlijn is bepaald dat lidstaten kunnen voorzien in financiële bijstand en ondersteuningsmaatregelen, met inbegrip van psychologische ondersteuning, voor melders in het kader van gerechtelijke procedures. De ondersteuningsmaatregelen die genoemd zijn in het eerste en tweede lid van de richtlijn, kunnen volgens het derde lid van artikel 20 van de richtlijn waar passend worden aangeboden door een informatiecentrum of een afzonderlijke, duidelijk gedefinieerde, onafhankelijke bestuurlijke autoriteit.

### **Voorbeelden van hoe andere landen de psychosociale, juridische en financiële ondersteuning in het kader van meldingen van misstanden hebben vormgegeven**

Uit: The Dutch Whistleblowers Authority in an international perspective: a comparative study (2018, Loyens & Vandekerckhove), een onderzoek door de Universiteit van Utrecht en Universiteit van Greenwich (2018), waarin tien landen (Verenigd Koninkrijk, België, Frankrijk, Noorwegen, Servië, Ierland, Verenigde Staten, Zuid-Korea, Australië, Israël) worden vergeleken met Nederland.

In Nederland heeft de afdeling advies van het Huis volgens de wet drie taken:

1. het informeren, adviseren en ondersteunen van een werknemer over de te ondernemen stappen inzake het vermoeden van een misstand;
2. 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
3. het geven van algemene voorlichting over het omgaan met een vermoeden van een misstand.

In de meeste landen waar het door de overheid aangewezen instituut advies geeft aan de klokkenluider, is het advies beperkt tot het informeren van de melder. Het adviseren en ondersteunen wordt in andere landen doorgaans door NGO's aangeboden, alhoewel die dan vaak net weer wat verder gaan dan de adviestaak van het Huis op het vlak van psychosociale ondersteuning en juridische bijstand (bijvoorbeeld bij een rechtsgang).

Er zijn daarmee grofweg twee modellen (of systemen) van ondersteuning te herkennen in deze landen. Enerzijds zijn er landen waarbij er een overheidsinstituut bestaat dat melders van misstanden adviseert en, indien nodig, onderzoek verricht naar de misstand. In het buitenland bestaat er echter niet zoiets als een apart Huis voor klokkenluiders, deze taak ligt dan vaak bij een Nationale ombudsman. Denk hierbij aan België of Israël waar de ombudsman melders werkzaam bij de overheid helpt, of Frankrijk waar melders uit zowel de publieke als de private sector terecht kunnen bij de ombudsman. In Australië en de Verenigde Staten ligt deze taak vaak bij verschillende federale instanties. Anderzijds zijn er ook landen waarbij er geen specifiek overheidsinstituut bestaat dat adviseert en onderzoek verricht. In deze gevallen ligt de voorlichting en de adviestaak bij een NGO die de melder op weg helpt bij het aanklaarten van een misstand. In deze gevallen gaat de ondersteuning vaak verder dan alleen advies geven, er wordt bijvoorbeeld ook juridische bijstand verleend. Dit is het geval in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Servië. Grofweg zijn er twee smaken, ofwel er is een overheidsinstituut dat adviseert en onderzoekt vanuit de wettelijke bescherming voor klokkenluiders, ofwel er is een NGO (of soms meerdere) gespecialiseerd in de advisering aan klokkenluiders die vervolgens ook verdergaande juridische, psychosociale of financiële hulp kan bieden.

#### Psychosociale ondersteuning

Van de 10 landen die in het vergelijkend onderzoek beschreven worden, is er alleen in Noorwegen en Israël overheidsgeld beschikbaar voor psychosociale zorg speciaal gericht op klokkenluiders. In Noorwegen heeft het ministerie van Gezondheid een aparte kliniek opgericht, alhoewel het voortbestaan van deze kliniek niet zeker is. In Israël heeft de ombudsman (waar klokkenluiders in Israël terecht kunnen) een aparte psycholoog aangenomen om zorg te bieden aan klokkenluiders en hun families.

In de meeste landen worden werknemers die psychosociale hulp nodig hebben, verwezen naar hulpprogramma's voor werknemers die opgezet zijn ten behoeve van problemen door stress op het werk. Deze zijn niet per se geschikt voor de specifieke behoefte van klokkenluiders die last hebben van bejegeningproblematiek.

In het Verenigd Koninkrijk (VK) en Australië zijn er aparte NGO's die inspelen op de behoefte aan psychosociale ondersteuning aan klokkenluiders. In het VK bestaat de WhistleblowersUK.<sup>19</sup> Deze organisatie leunt voornamelijk op vrijwilligers. In Australië bestaat de hulp voornamelijk uit zelfhulpgroepen voor klokkenluiders.

---

<sup>19</sup> <https://www.wbuk.org>.



### Juridische ondersteuning

Uit het onderzoek blijkt dat in landen waar verdergaande juridische ondersteuning geboden wordt aan een klokkenluider, dit in de regel is belegd bij een NGO. Overheidsinstanties die klokkenluiders adviseren of onderzoek doen naar misstanden bieden geen juridische ondersteuning of belangenbehartiging aan de klokkenluider. Hieronder zijn de organisaties opgenomen uit landen die juridische ondersteuning of belangenbehartiging bieden aan klokkenluiders.

#### *Verenigde Staten-Government Accountability Project<sup>20</sup> (NGO)*

In de Verenigde Staten is in 1977 een non-profit advocaten/juridisch kantoor opgericht dat klokkenluiders adviseert en sommige ook vertegenwoordigt in de rechtbank. Deze NGO wordt gefinancierd door individuele donoren en enkele stichtingen.

#### *Verenigd Koninkrijk-Protect (NGO)*

In de Engelse wetgeving (Public Disclosure Act, PIDA) wordt de melder aangemoedigd eerst intern bij de werkgever te melden of bij de voor de misstand verantwoordelijke persoon binnen de organisatie. In de wet is voorzien in de mogelijkheid voor klokkenluiders om zich te wenden tot raadgevers.

Protect<sup>21</sup> is een NGO die de taak van raadgever als bedoeld in de PIDA uitvoert. Protect geeft geen arbeidsrechtadvies en treedt ook niet op als een juridisch vertegenwoordiger. Protect geeft wel advies over mogelijk te ondernemen stappen bij het doen van een melding. Bovendien biedt het gratis juridisch vertrouwelijk advies aan een potentiële klokkenluider over zijn of haar rechtsbescherming. Zo kunnen potentiële klokkenluiders, zonder een schending van hun geheimhoudingsplicht, vooraf gratis en vertrouwelijk hun acties juridisch laten toetsen en zich laten adviseren.

#### *Ierland-TLAC (NGO)*

In Ierland geeft de stichting Transparency Legal Advice Centre (TLAC) tot 30 uur gratis juridisch advies in het geval een klokkenluider zijn zaak verder wil brengen. TLAC is afhankelijk van donaties. Daarbij wordt TLAC gefinancierd door Transparency International Ierland die op zijn beurt bijdrages ontvangt van de overheid.

#### *Servië-Pistaljka (NGO)*

In Servië bestaat er geen overheidsinstantie waar klokkenluiders terecht kunnen. Er is een NGO die deze taak invult. Deze NGO, Pistaljka, zorgt naast juridisch advies ook voor juridische vertegenwoordiging in de rechtbank, maar alleen als het gaat om misstanden, niet bij bejegeningzaken. Pistaljka wordt voornamelijk gefinancierd door verschillende westerse landen (waaronder Nederland), er komt maar een kleine bijdrage vanuit de Servische overheid.

#### *Zuid-Korea*

In Zuid-Korea bestaan er twee organisaties die het delen van informatie tussen klokkenluiders faciliteren, sociale evenementen organiseren voor klokkenluiders en hun familie, en juridische bijstand leveren door advocaten die werken op vrijwillige basis.

### Financiële ondersteuning

Wat betreft een brede financiële compensatie, deze wordt alleen in de Verenigde Staten en Zuid-Korea geboden aan klokkenluiders, indien zij in het gelijk worden gesteld in een gerechtelijke procedure. Bedragen in dergelijke procedures kunnen veel hoger zijn dan onkostenvergoedingen, omdat er een beloning toegekend kan worden voor het melden van een misstand. In de Verenigde Staten gaat de compensatie verder dan het vergoeden van proces- en advocaatkosten, er kan ook gecompenseerd worden voor emotionele schade en onterecht niet toegekende salarisverhogingen of bonussen.

In Zuid-Korea is er een steunfonds voor klokkenluiders om gemaakte kosten te vergoeden. Bovendien bestaan er twee organisaties die naast sociale en juridische ondersteuning in tien gevallen financiële hulp aan klokkenluiders geven voor levenskostenonderhoud.

Het Verenigd Koninkrijk en Australië overwegen om de klokkenluider in de toekomst ook op deze bredere manier te compenseren.

---

<sup>20</sup> <https://whistleblower.org>.

<sup>21</sup> <https://protect-advice.org.uk>.

In andere landen wordt er net als in Nederland "damage compensation, reinstatement and interim relief" geboden. Dit is in Nederland onderdeel van rechten die voortvloeien uit het algemene benadelingsverbod.