

# VEILIG VOOR DE MELDER?

INVOERINGSTOETS WET BESCHERMING KLOKKENLUIDERS

RAPPORT

**seo** • economisch onderzoek

---

## AUTEURS

SEO: WOUTER ELSENBURG, NILS VERHEUVEL, DERCK STÄBLER, WASSIM OURAK & ASTRID LENSINK,  
UNIVERSITEIT LEIDEN: HAROLD KOSTER, YVONNE ERKENS & ZELDA GEELS.

## IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

AMSTERDAM, DECEMBER 2024

# Samenvatting

De Wet bescherming klokkenluiders (hierna: de Wbk) is op 18 februari 2023 in werking getreden. De Wbk implementeert de Europese richtlijn inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden en vervangt de Wet Huis voor klokkenluiders uit 2016. Een belangrijke doelstelling van de wet is om (potentiële) melders beter te beschermen, zodat zij minder risico's lopen en eerder bereid zijn om misstanden te melden.

Om dit te bereiken zijn in de Wbk onderstaande elementen opgenomen:

1. Uitbreiding van de groep mensen die beschermd wordt door introductie van een ruim begrip 'melder';
2. Uitbreiding definitie van het begrip 'misstand';
3. Aanscherping eisen interne meldprocedure;
4. Registratieplicht voor werkgevers;
5. Aanwijzing bevoegde autoriteiten als extern meldpunt;
6. Uitbreiding benadelingsverbod;
7. Verschuiving van de bewijslast bij benadeling na een melding naar de werkgever;
8. Verbod op geheimhoudingsbedingen;
9. Vrijwaring melders in gerechtelijke procedures.

## Invoeringstoets en onderzoeksvragen

Een invoeringstoets is een evaluatie-instrument dat de werking van de nieuwe regelgeving in principe één jaar na invoering in de praktijk onderzoekt. De invoeringstoets is een lichtvoetige bestudering van nieuwe regelgeving in de praktijk. De combinatie van verschillende informatiebronnen in deze invoeringstoets geeft waardevolle inzichten over de werking van de Wbk een jaar na invoering, waar geen zwaarwegende conclusies aan verbonden kunnen worden, omdat daarvoor nog per definitie onvoldoende gegevens voorhanden zijn. Het doel van een invoeringstoets is om in een vroeg stadium signalen over de uitvoerbaarheid, (neven)effecten en knelpunten van de wet op te halen, met hierbij bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep. Hierbij is gekeken naar drie perspectieven: dat van melders, werkgevers en bevoegde autoriteiten.

Voor een volledig beeld van de beleidseffecten heeft regelgeving tijd nodig om in te klinken en een zichtbaar beleidseffect teweeg te brengen. Het doel van de invoeringstoets is daarmee niet om te kunnen vaststellen of de nieuwe regelgeving een succes is. De evaluatievorm is erop gericht om kort na invoering aandachtspunten rond de werking van de wet te signaleren, zodat op een vroeg moment bijstelling mogelijk is.

De conclusies van dit rapport dienen tegen deze achtergrond te worden beschouwd en dus niet als een evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wet. De wetsevaluatie volgt naar verwachting in 2026.

Deze invoeringstoets beantwoordt de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe pakt de regeling uit in de praktijk voor de verschillende doelgroepen: d.w.z. (potentiële) melders, werkgevers (publiek en privaat) en bevoegde autoriteiten?
2. In hoeverre zijn er signalen die erop kunnen wijzen dat de wetgeving niet werkt zoals bedoeld?
3. Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?

## Conclusies

### Hoe pakt de regeling in de praktijk uit voor melders?

- Het melden van een vermoeden van een misstand kan een zeer zwaar proces zijn voor de melder. Of dit zo is hangt vooral af van de houding en de bedrijfscultuur van de organisatie waarbinnen de vermoede misstand speelt. Wanneer deze zich tegen de melding en melder keert volgt een zwaar proces. Het doen van een melding leidt er in zulke gevallen meestal toe dat de arbeidsrelatie van de melder niet duurzaam wordt voortgezet en het persoonlijke leven van de melder op een negatieve manier wordt aangetast. Tijdens deze invoeringstoets is dit beeld verscheidene keren bevestigd. Bescherming voor werknemers is in de praktijk moeilijk vanuit de wetgever te organiseren. Daarmee is een conclusie uit deze invoeringstoets dat de belangrijkste bescherming gevonden moet worden in de cultuur van organisaties. Hoewel de wet daar niet direct op ingrijpt, dragen verplichtingen die een zorgvuldig en onafhankelijk meldproces beogen daar wel aan bij.
- De Wbk draagt duidelijk bij aan de bescherming van melders. Vooral de mogelijkheid om direct extern te melden, de verschuiving van de bewijslast en het vergroten van de groep melders die wordt beschermd zijn hierin belangrijke elementen. Zo kan door direct extern te melden een confrontatie met de werkgever worden vermeden. Daarnaast zijn de bevoegde autoriteiten vanwege hun toezichtrol in staat om handhavend op te treden. Zo kunnen zij een bedrijf manen om zaken aan te passen op last van een dwangsom. Ook versterkt verschuiving van de bewijslast de positie van de melder, wat zich in de praktijk uit in een vergoeding, indien sprake is van onterechte benadeling, terwijl ook een preventieve werking uitgaat van het benadelingsverbod. Dit leidt bijvoorbeeld tot overplaatsing van een melder in plaats van ontslag, wat niet ideaal, maar wel een verbetering is.
- Het doen van een melding vraagt veel doenvermogen van de melder. De wet heeft als logisch aangrijpingsmoment het tijdstip dat de werknemer de melding doet. Dit tijdstip is in de praktijk soms lastig vast te stellen. Bijvoorbeeld als een melder dit terloops of op informele wijze doet zonder daarbij expliciet naar de Wbk te verwijzen. Gevolg kan zijn dat ook de bescherming die voor een melder bedoeld is moeilijker is in te zetten. De bescherming van het benadelingsverbod geldt pas vanaf het moment dat een melding is gedaan. De melder dient volgens de wet alle stappen van het meldingsproces zelf te doorlopen. Daarbij kan de melder worden bijgestaan, onder meer door een vertrouwenspersoon, het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis) of een advocaat. Dit neemt niet weg dat de melder deze ondersteuning zelf dient aan te vragen en te beoordelen en dat verschillende stappen in het meldproces om verschillende ondersteuning vragen.
- De verwachting is dat de wetwijzigingen met de Wbk een positieve bijdrage leveren aan het doenvermogen. In het bijzonder betreft dit de verschuiving van de bewijslast en de mogelijkheid om extern te melden, zodat de melder de werkgever kan omzeilen.
- Voor de positie van de melder is het onwenselijk dat de definitie van het begrip misstand complex en dus moeilijk te begrijpen is. Met de Wbk is de bescherming voor de melder versterkt en is het voldoende als er sprake is van *“redelijke gronden om aan te nemen dat de gemelde informatie over het vermoeden van een misstand op het moment van de melding juist is”*.<sup>1</sup> Wat lastig blijft is de onduidelijkheid rond de vraag of sprake is van (een redelijk vermoeden van) een misstand. Voor een werknemer is het van belang om te weten of sprake is van een klokkenluidersmelding of van een ander type melding met minder bescherming voor de melder. Gevolg van de huidige complexe definitie is dat minder duidelijk is of de melder bescherming geniet.

---

<sup>1</sup> Zie artikel 17fe Wbk.

### Hoe pakt de regeling in de praktijk uit voor werkgevers?

- De aangescherpte eisen aan de meldprocedure worden als redelijk positief ontvangen door werkgevers. Hoewel het wel enige inspanning kost van bedrijven om aan de eisen te voldoen, kunnen organisaties de verbeterde interne meldprocedures zonder al te veel administratieve lasten doorvoeren. De echte (administratieve) lasten ontstaan bij het behandelen van een melding. Een nuancering hierbij is dat de populatie bedrijven die meedeelt aan dit onderzoek, bestaat uit vooral grote bedrijven, die veelal beschikken over de capaciteit om het bestaande meldkanaal aan te passen.
- Voor werkgevers is de definitie van het begrip misstand wel een minpunt van de wet. Dit maakt het voor hen lastig om ontvangen meldingen goed te beoordelen. Het vraagt om extra toerusten van personeel (zoals vertrouwenspersonen) op de Wbk-materie om de werkgever en de melder te kunnen faciliteren. Dit leidt tot extra kosten voor henzelf en tot additionele adviesaanvragen bij het Huis.
- Werkgevers onderschrijven dat een open bedrijfscultuur, waarbij het laagdrempelig is om zaken aan te kaarten, de belangrijkste voorwaarde is voor een goede afwikkeling van een Wbk-melding. Werkgevers hebben dan ook liever dat zaken eerst intern worden aangekaart dan dat er gelijk extern wordt gemeld.

### Hoe pakt de regeling in de praktijk uit voor bevoegde autoriteiten?

- Voor het Huis geldt dat zij vanwege de inwerkingtreding van de wet vaker dan normaal is geconsulteerd door bedrijven en bevoegde autoriteiten over de eisen die de wet stelt en over uitleg van begrippen in de wet. In gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, is deze rol van het Huis veelvuldig genoemd. Daaruit blijkt dat deze adviesfunctie positief wordt gewaardeerd.
- Het onderzoek door het Huis wordt minder positief gewaardeerd door verschillende betrokken partijen, waaronder vertrouwenspersonen, werkgevers en melders. Het Huis doet lang over onderzoeken en heeft in totaal weinig onderzoeken gedaan. Dit ligt aan diverse redenen, wat nader onderzoek vergt om conclusies over te kunnen trekken. Hierbij geldt dat een goed onderzoek tijd kost, zeker als het om Wbk-meldingen gaat, aangezien dit serieuze kwesties betreft. Ook is het in het belang van de melder dat onderzoeken zorgvuldig worden uitgevoerd. Tegelijkertijd blijkt dat onderzoeken van het Huis soms jaren in beslag nemen. Het is de vraag of zo'n lange doorlooptijd nodig is voor het doen van een goed onderzoek. Een lange doorlooptijd in niet het belang van de melder. Bij een goede bescherming van melder is de factor tijd immers een belangrijk element. Het jaarverslag van het Huis laat ook zien dat de afgelopen drie jaar steeds drie onderzoeken zijn afgerond. Dat is een beperkt aantal. Verschillende gesprekspartners wijzen hierop.
- De bevestigde nieuw aangewezen bevoegde autoriteiten hebben een extra meldkanaal voor Wbk-meldingen ingericht. Dit was voor de bevoegde autoriteiten in operationele zin goed uitvoerbaar. Wel brengt het enige kosten met zich mee, vooral omdat de juiste afhandeling van een Wbk-melding intensiever is dan veel andere meldingen die bevoegde autoriteiten ontvangen en andere procedure regels kent. In algemene zin geldt dat de toename van meldingen meer onderzoek vergt en daarmee leidt tot een toename van de kosten.
- Een punt van aandacht hierbij is de definitie van het begrip misstand. Dit betreft zowel overtredingen van het Unierecht als de vraag of sprake is van een maatschappelijk belang dat in het geding is. Doordat dit niet helder is komen meldingen soms bij verkeerde kanalen binnen en kost het de bevoegde autoriteiten extra inspanning om de meldingen goed te verwerken.
- Het Huis en bevoegde autoriteiten beoordelen de ernst van dezelfde misstand soms anders. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de wet ruimte laat voor verschillende interpretaties. Een andere verklaring kan zijn dat overige bevoegde autoriteiten sancties kunnen opleggen aan organisaties terwijl het Huis dat niet kan. Bij een bevoegde autoriteit bestaat doorgaans een duidelijk proces om te komen van een melding (al dan niet op basis van de Wbk) tot een sanctie. Dit brengt vaak met zich mee, dat een bepaalde tolerantie bestaat voor het maken van kleinere fouten. Het Huis beoordeelt elke melding op de eigen merites, maar heeft geen sanctie-instrumentarium. Mogelijk is het Huis daarom strenger.

- In het vervolgproces, waarbij mogelijk een onderzoek dient te worden ingesteld, speelt enige onduidelijkheid over de mate waarin Wbk-meldingen prioriteit verdienen boven andere meldingen. Bevoegde autoriteiten hebben gemengde ervaringen met de Wbk en gaan hier verschillend mee om.

In hoeverre zijn er signalen die erop kunnen wijzen dat de wetgeving niet werkt zoals bedoeld?

- Uit de interviews en alle drie de enquêtes komt een eenduidig beeld naar voren dat het begrip misstand een te moeilijke term is. Dit geldt in het bijzonder voor melders, maar ook werkgevers, (inclusief leidinggevendenden, HR-medewerkers en vertrouwenspersonen) en bevoegde autoriteiten. Een deel van de oorzaak is fundamenteel. Misstand is namelijk inherent een lastig te definiëren begrip. Een deel van de oorzaak is echter ook de wettelijke omschrijving ervan. Het is lastig om te onderscheiden of een kwestie werkgerelateerd is, boven een persoonlijk conflict uitstijgt en een patroon of structureel karakter heeft of ernstig of omvangrijk is. Ook wordt schending van het Unierecht als lastig te beoordelen gezien. Als iemand wil beoordelen of sprake is van een schending van het Unierecht en daarvoor de Wbk bestudeert, dan wordt deze persoon doorverwezen naar de richtlijn die zelfs voor mensen met een juridische achtergrond uitdagend is om goed te begrijpen.
- Daarnaast blijkt dat in praktijk weinig onderscheid gemaakt wordt tussen meldingen met kleine maatschappelijke gevolgen en meldingen met grote maatschappelijke gevolgen in het afhandelen hiervan. Dit geldt zowel voor bedrijven die een melding zelf (laten) onderzoeken als voor bevoegde autoriteiten, inclusief het Huis. Bij meldingen met kleine maatschappelijke gevolgen kan dit leiden tot veel grotere maatschappelijke kosten van het afhandelen van de melding, dan de schending van het maatschappelijke belang zou kunnen rechtvaardigen. Meldingen kunnen qua de snelheid en grondigheid van het onderzoeksproces beter ingericht kunnen worden op de verwachte maatschappelijke gevolgen. Dit geldt zowel voor meldingen bij het Huis en andere bevoegde autoriteiten als voor meldingen die bedrijven zelf (laten) onderzoeken.

Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?

- De ontvangers van meldingen bij bedrijven (zoals leidinggevendenden, HR-medewerkers en vertrouwenspersonen) zijn in een deel van de gevallen niet goed op de hoogte van de wet. De afhandeling door de ontvanger van de melding is echter van groot belang voor een goed meldingsproces. Het beeld over een gewenste oplossingsrichting is gemengd. Een deel van de geïnterviewden ziet meer opleidingen van deze groep als optie om kennis te vergroten. Een ander deel geeft aan dat veel medewerkers die aanspreekpunt zijn, zoals vertrouwenspersonen, zelden een melding zullen ontvangen. Hun voorkeur gaat ernaar uit dat de bekendheid van het Huis wordt vergroot zodat de afdeling advies sneller wordt ingeschakeld bij meldingen.
- Een gesignaleerd neveneffect van de wet is dat de extra bescherming ook meer meldingen heeft geïnspireerd waarbij geen sprake is van een misstand. Enkele van de bedrijven die voor dit onderzoek zijn gesproken gaven hier concrete voorbeelden van. Dit betrof medewerkers die een melding deden tijdens een lopend arbeidsconflict en via de Wbk extra bescherming probeerden te organiseren. Bij een Wbk-melding geldt immers aanvullende bescherming, zoals verschuiving van de bewijslast en het benadelingsverbod. Betrokkenen probeerden de gevolgen van een arbeidsconflict voor te wenden als benadeling vanwege de Wbk-melding. De vraag of en in welke mate dit verschijnsel (gaat het om incidenten) zich voordoet zal zich moeten uitkristalliseren met de tijd. De wetsevaluatie is voorzien in 2026.

## Methode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Zo is een vijftigtal diepte-interviews gehouden onder personen die ervaring hebben met de Wbk, waaronder melders, vertrouwenspersonen, juristen, andere specialisten en werkgevers. Ook is een analyse van het doenvermogen van

melders gemaakt en is een juridische analyse van de wet gemaakt. Bovendien zijn drie enquêtes uitgezet, namelijk onder werkenden, vertrouwenspersonen en werkgevers.

Op basis van deze methoden zijn signalen over de werking van de wet opgehaald. Tegelijkertijd geldt dat niet voldoende informatie is verzameld om voor alle betrokken doelgroepen een volledig representatief beeld te geven. Meer concreet is de respons op de enquête onder vertrouwenspersonen zodanig dat dit waarschijnlijk een goed representatief beeld geeft van de aandachtspunten die deze groep ziet. Bovendien is dit een belangrijke groep, aangezien zij in hun dagelijks werk te maken hebben met Wbk-meldingen. Een punt van aandacht is wel dat vertrouwenspersonen niet namens werkenden of werkgevers de enquête invullen, waardoor het afgeleide informatie betreft bij vragen over de positie van werkgevers of werkenden. De enquête onder werkenden is gekleurd omdat vooral werkenden die eerder een misstand hebben vermoed de enquête hebben ingevuld. De enquête onder werkgevers is beperkt ingevuld en vooral door bedrijven die hun zaken relatief goed op orde hebben en geeft daarmee geen representatief, maar waarschijnlijk een iets te rooskleurig, beeld. Tegelijkertijd hebben we hier in onze conclusies rekening mee gehouden en deze informatie aangevuld met gesprekken en andere informatiebronnen. Zo zijn in het kader van dit onderzoek gesprekken gevoerd met negen bevoegde autoriteiten. Al met al geldt dat in de invoeringstoets, door de combinatie van informatiebronnen, waarschijnlijk de juiste signalen naar voren zijn gekomen over de werking van de wet. Bij de wetsevaluatie van de Wbk in 2026 zal worden gekeken naar de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk.

# Inhoudsopgave

Samenvatting		2
1	Inleiding	8
	1.1	Achtergrond 8
	1.2	Onderzoeksvragen 9
	1.3	Methoden 9
	1.4	Leeswijzer 10
2	Wetswijziging	11
	2.1	Maatschappelijk belang van klokkenluiders 11
	2.2	Het meldproces 12
	2.3	Uiteenzetting wijzigingen 13
3	De beleidstheorie	25
	3.1	Beleidstheorie 25
4	Bevindingen	28
	4.1	Perspectief van de melder 29
	4.2	Perspectief van werkgevers 44
	4.3	Perspectief van de bevoegde autoriteiten 53
5	Indicatoren voor monitoring	59
	5.1	Effecten Wbk 59
	5.2	Lopende trajecten 60
6	Conclusie	63
Referenties		68
Bijlage A	Gesprekspartners	69
Bijlage B	Enquête werkenden	71
Bijlage C	Enquête werkgevers	86
Bijlage D	Enquête vertrouwenspersonen	96

# 1 Inleiding

De Wet bescherming klokkenluiders is begin 2023 van kracht geworden. Een belangrijk doel van de wet is om melders van vermoedens van misstanden beter te beschermen. Deze Invoeringstoets onderzoekt de ervaringen met de wet één jaar na invoering en kijkt daarbij naar drie perspectieven: die van melders, werkgevers en bevoegde autoriteiten.

## 1.1 Achtergrond

De Wet bescherming klokkenluiders (hierna: de Wbk) is op 18 februari 2023 in werking getreden. De Wbk implementeert in de Nederlandse wetgeving de Europese richtlijn 2019/1937 van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (hierna: de Europese Klokkenluidersrichtlijn). De Wbk vervangt de Wet Huis voor klokkenluiders uit 2016. Een belangrijke doelstelling van de wet is om (potentiële) melders beter te beschermen, zodat zij minder risico's lopen en eerder bereid zijn om misstanden te melden. Om dit te bereiken zijn in de Wbk onderstaande elementen opgenomen:

1. **Uitbreiding van de groep mensen die beschermd wordt door introductie van een ruim begrip 'melder'.** Naast werknemers (in loondienst met een vast of tijdelijk contract) en ambtenaren (met een tijdelijk of vast aanstellingsbesluit) kunnen ook zelfstandigen, vrijwilligers, stagiairs, uitzendkrachten, sollicitanten, (onder)aannemers, aandeelhouders, bestuurders, commissarissen en leveranciers als melder gelden;
2. **Uitbreiding definitie van het begrip 'misstand'.** Hieronder vallen nu ook (een gevaar voor) schending van het recht van de Europese Unie en handelingen en nalatigheden die zien op een gevaar voor schending van wettelijke voorschriften en (een gevaar voor) het schenden van interne organisatieregels als het maatschappelijk belang daarbij in het geding is;
3. **Aanscherping eisen interne meldprocedure.** De interne meldregeling moet nu ook bevatten dat een melder schriftelijk of mondeling een melding kan doen, dat een melder binnen zeven dagen een ontvangstbevestiging krijgt en dat de melder ten minste binnen drie maanden informatie krijgt over de beoordeling en mogelijke opvolging van de melding;
4. **Registratieplicht voor werkgevers.** Werkgevers moeten meldingen registreren en deze gegevens vernietigen als ze niet langer noodzakelijk zijn;
5. **Aanwijzing bevoegde autoriteiten als extern meldpunt.** Er zijn 'bevoegde autoriteiten' aangewezen als extern meldkanaal voor de ontvangst en opvolging van meldingen (te weten: de Autoriteit Consument en Markt, de Autoriteit Financiële Markten, de Autoriteit Persoonsgegevens, De Nederlandsche Bank, het Huis voor klokkenluiders, de Inspectie gezondheidszorg en jeugd, de Nederlandse Zorgautoriteit, de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit)<sup>2</sup>. Voor deze externe meldkanalen gelden nu geharmoniseerde eisen voor werkgerelateerde meldingen in de zin van de Wbk en de wijze waarop vervolgstappen naar aanleiding van die meldingen moeten worden genomen;
6. **Uitbreiding benadelingsverbod.** Het verbod op benadeling door de werkgever is nu uitgebreid met benadelingen buiten de werkgever-/werknemersrelatie. Buiten de werkgever-/werknemersrelatie kan worden gedacht aan opname op een zwarte lijst, intrekken van vergunningen, opzeggen van contractuele

---

<sup>2</sup> Ook de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zullen worden aangewezen als bevoegde autoriteit, maar dit is nog niet geformaliseerd door de betreffende ministers van SZW en IenW.



verplichtingen etc. Voorheen mochten alleen werknemers en ambtenaren niet benadeeld worden na een melding van een vermoeden van een misstand. Nu vallen ook benadeling van bijvoorbeeld zzp'ers, leveranciers en degenen die melders bijstaan onder het benadelingsverbod. Ook dreigingen met benadeling en poging tot benadeling vallen nu onder het benadelingsverbod. Daarnaast zijn melders ook beschermd als zij direct een externe melding doen (eerst intern melden is niet meer verplicht);

7. **Verschuiving van de bewijslast bij benadeling na een melding of openbaarmaking naar de werkgever.** Met de Wbk geldt dat bij benadeling van een melder tijdens en na de behandeling van een melding dan wel na openbaarmaking van een vermoeden van een misstand, wordt vermoed dat de benadeling het gevolg is van de melding dan wel de openbaarmaking. De bewijslast voor het aantonen dat het anders zit, ligt bij de werkgever. In de oude situatie moest de melder bewijzen dat hij/zij als gevolg van de melding van een vermoeden van een misstand benadeeld was door de werkgever;
8. **Verbod op geheimhoudingsbedingen.** Een werkgever mag een melder geen geheimhoudingsplicht opleggen om te voorkomen dat iemand een vermoeden van een misstand in de zin van de Wbk meldt of openbaar maakt. Zo'n beding is ongeldig;
9. **Vrijwaring melders in gerechtelijke procedures.** De melder is onder voorwaarden in een gerechtelijke procedure niet aansprakelijk voor het overtreden van bijvoorbeeld een geheimhoudingsplicht. Voorwaarde is bijvoorbeeld dat de melder redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de melding of openbaarmaking van de informatie noodzakelijk was voor de onthulling van de misstand. De bewijslast ligt bij degene die de melder aansprakelijk heeft gesteld.

## 1.2 Onderzoeksvragen

Een invoeringstoets is een evaluatie-instrument dat de werking van de nieuwe regelgeving in principe één jaar na invoering in de praktijk onderzoekt. Het doel van een invoeringstoets is om in een vroeg stadium signalen over de uitvoerbaarheid, (neven)effecten en knelpunten van de wet met hierbij bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep op te halen. Bij de wetsevaluatie van de Wbk in 2026 wordt gekeken naar de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk.

Voor dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

1. Hoe pakt de regeling uit in de praktijk voor de verschillende doelgroepen: d.w.z. (potentiële) melders, werkgevers (publiek en privaat) en bevoegde autoriteiten?
2. In hoeverre zijn er signalen die erop kunnen wijzen dat de wetgeving niet werkt zoals bedoeld?
3. Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?

## 1.3 Methoden

Voor deze invoeringstoets passen wij de volgende methoden toe:

- **Juridische analyse:** met de juridische analyse bestuderen wij de achtergrond van de wet, de wijzigingen in de wet ten opzichte van de Wet Huis voor klokkenluiders en de relatie met de Europese Klokkenluidersrichtlijn;
- **Analyse doenvermogen:** omdat de Wbk ziet op kwetsbare doelgroepen, namelijk (potentiële) melders, analyseren we of de wet bijdraagt aan het doenvermogen van deze groep. Hierin staat het handelingsperspectief van de melder centraal en in hoeverre de vereisten uit de Wbk aansluiten bij de situatie van de melder;

- **Diepte-interviews:** er zijn diepte-interviews met 50 personen en organisaties gehouden, namelijk met bevoegde autoriteiten, werkgevers(vertegenwoordigers), vakbonden, advocaten, experts op het gebied van doenvermogen, vertrouwenspersonen en met melders zelf. De gesprekspartners staan genoemd in Bijlage A;
- **Enquêtes:** SEO Economisch Onderzoek heeft een enquête onder werkgevers, werkenden en vertrouwenspersonen uitgezet. De enquête onder werkgevers is verspreid via de LinkedIn pagina van het Huis voor klokkenluiders, de website van het ministerie van BZK, de Algemene Werkgeversvereniging Nederland (AWVN), koepelorganisaties in het onderwijs, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen. Deze enquête heeft 68 volledige responses opgeleverd. De enquête onder werkenden is verspreid via de websites van het Huis, het ministerie van BZK en via de nieuwsbrieven van de FNV en het CNV. Deze enquête heeft 132 volledige responses opgeleverd. De enquête onder vertrouwenspersonen is verspreid via de Landelijke Vereniging van Vertrouwenspersonen (LVV). Deze enquête heeft 156 volledige responses opgeleverd. De enquêteresultaten worden nader toegelicht in hoofdstuk 4, p. 28 en zijn opgenomen in de bijlage.
- Met de enquêtes is niet voldoende informatie verzameld om voor de betrokken doelgroepen een volledig representatief beeld te geven. De resultaten uit de enquêtes kunnen niet direct worden gegeneraliseerd naar de volledige populatie van de doelgroep. In de conclusies is hier rekening mee gehouden en deze informatie aangevuld met gesprekken en andere informatiebronnen.
- Met de combinatie van verschillende informatiebronnen in deze invoeringstoets is wel waarschijnlijk dat de juiste signalen naar voren zijn gekomen over de werking van de wet een jaar na inwerkingtreding.
- Bij de wetsevaluatie van de Wbk in 2026 wordt gekeken naar de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk

Voor dit onderzoek heeft SEO Economisch Onderzoek samengewerkt met prof. Dr. Harold Koster (ondernemingsrecht en corporate governance), mr. Dr. Yvonne Erkens (arbeidsrecht) en mr. Zelda Geels (ondernemingsrecht) van de Universiteit Leiden.

## 1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft op basis van de juridische analyse het belang van klokkenluiders en zet de wijzigingen in de wet uiteen. Hoofdstuk 3 reconstrueert de beleidstheorie met daarbij aandacht voor het perspectief van de verschillende doelgroepen ((potentiële) melders, werkgevers en bevoegde autoriteiten). Hoofdstuk 4 beschrijft de bevindingen uit de interviews en enquêtes voor de verschillende doelgroepen. Hoofdstuk 5 bespreekt enkele lopende trajecten in het kader van de Wbk en indicatoren die kunnen dienen als input voor de wetsevaluatie. Hoofdstuk 6 concludeert. In de bijlagen staat de lijst met gesprekspartners en de resultaten van alle enquêtes.

## 2 Wetswijziging

Klokkenluiders dragen bij aan het identificeren en corrigeren van misstanden. De Wbk heeft als doel om bij te dragen aan veilige kanalen om vermoedens van misstanden te melden onder meer door werkenden. Met de Wbk is de Europese Klokkenluiders-richtlijn geïmplementeerd.

### 2.1 Maatschappelijk belang van klokkenluiders

Klokkenluiders en hun onthullingen zijn van groot maatschappelijk belang.<sup>3</sup> Personen die voor een bedrijf, de overheid of andere organisaties werken zijn in het kader van hun werkzaamheden vaak als eerste op de hoogte van gedragingen of activiteiten van die organisatie die als vermoeden van een misstand zouden kunnen gelden. Door deze misstanden te melden dragen zij bij aan het onthullen of voorkomen van dergelijke misstanden.<sup>4</sup> Enkele onderzoeken illustreren dit. Zo laat een onderzoek van de Association of Certified Fraud Examiners ('ACFE') zien dat in bijna de helft van de in het onderzoek meegenomen zaken een tip ten grondslag lag aan de ontdekking van de fraude.<sup>5</sup> Het onderzoek geeft ook een indicatie van het rendement van het beschikken over een meldkanaal (dit is breder dan alleen het klokkenluiderskanaal). Bij organisaties zonder meldkanaal lagen schades als gevolg van fraude 49 procent hoger dan bij organisaties met een meldkanaal.

Op EU-niveau fungeren de meldingen en openbaarstellingen door klokkenluiders als een eerste fase van de handhaving van het Unierecht. Klokkenluiders zullen vaak in eerste instantie binnen de eigen organisatie het management aanspreken op vermoedens van misstanden, zodat deze kunnen worden gecorrigeerd. Daarnaast brengen klokkenluiders informatie over aan nationale en Unierechtshandhavinginstanties, wat kan leiden tot opsporing, onderzoek en vervolging van misstanden.<sup>6</sup> Daarnaast kan de bescherming van klokkenluiders worden gezien als een onderdeel van corporate governance en het bredere streven om organisaties meer transparant en verantwoordelijk te maken.<sup>7</sup>

Naast de rol die klokkenluiders in potentie spelen bij de handhaving van het Unierecht, dragen ze ook in bredere zin bij aan het maatschappelijk welzijn. In de Wbk worden daarom naast het Unierecht ook bepaalde handelingen of nalatigheden, waarbij het maatschappelijk belang in het geding is, als misstand aangemerkt. Hiervan is sprake bij een (gevaar voor) schending van een wettelijk voorschrift of van interne regels die een concrete verplichting inhouden op grond van een wettelijk voorschrift. Daarnaast is dat aan de orde bij een gevaar voor de volksgezondheid, voor de veiligheid van personen, voor de aantasting van het milieu of voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten.

---

<sup>3</sup> J. Dierx & R. Eijsbergen, Bescherming Klokkenluiders schiet ernstig tekort, NJB 2021/1576, p. 1.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33258, nr. 3, p. 1.

<sup>5</sup> Zie ACFE, 'Report to the Nations Western Europe Edition 2018', p. 6/7.

<sup>6</sup> Zie overweging 2 van de Richtlijn.

<sup>7</sup> A.F. Verdam, Bescherming van klokkenluiders: welke regels en procedures (dienen te) gelden?, ArbeidsRecht 2001/3 p. 1.

Hoewel klokkenluiders van grote maatschappelijke waarde kunnen zijn, krijgen zij vaak te maken met negatieve reacties en consequenties als gevolg van het doen van een melding. Vaak leiden meldingen tot langdurige juridische procedures, die diep kunnen ingrijpen in het leven van klokkenluiders.<sup>8</sup> In sommige gevallen verliezen ze hun baan, komen ze in financiële moeilijkheden of ondervinden ze sociale en psychologische problemen door de negatieve reacties die volgen op hun melding. Soms krijgen klokkenluiders na lange juridische procedures een financiële vergoeding voor de geleden schade, maar wordt het maatschappelijke probleem niet opgelost. In andere gevallen wordt het maatschappelijke probleem wel aangepakt, maar blijven de melders individuele problemen ondervinden.<sup>9</sup>

Dit soort problemen creëert een klimaat waarin te veel misstanden onopgemerkt blijven, omdat de drempel om te melden hoog ligt.<sup>10</sup> Toch hebben meerdere klokkenluiders de afgelopen jaren maatschappelijke misstanden aan het licht gebracht. Zo richtte Frances Haugen de aandacht op de schadelijke effecten van Facebook op gebruikers, vooral tieners. Zij onthulde dat het bedrijf op de hoogte was van deze problemen, maar weinig deed om ze aan te pakken. Haugens onthullingen leidden tot een wereldwijde discussie over de verantwoordelijkheid van sociale mediaplatforms voor de geestelijke gezondheid van hun gebruikers.<sup>11</sup>

## 2.2 Het meldproces

Om de werking van de Wbk te kunnen begrijpen is het belangrijk om de verschillende stappen van het meldproces te onderscheiden.

### Stap 1: identificeren, voorbereiden en afwegen

- Voorafgaand aan het doen van een melding zal de potentiële melder eerst moeten identificeren dat mogelijk sprake is van een vermoeden van een misstand. Dit kan terloops gebeuren, maar kan ook een veelomvattender proces zijn waarbij de potentiële melder bijvoorbeeld een dossier opbouwt van zaken die zijn misgegaan.
- Een volgende stap is het voorbereiden van een mogelijke melding. Hierbij gaat het om het vergaren van informatie en uitzoeken waar een melding gedaan kan worden, wat daar de mogelijke consequenties van zijn en welke juridische waarborgen er zijn. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van een gesprek met een vertrouwenspersoon of een juridisch adviseur.
- Vervolgens zal de potentiële melder afwegen om wel of niet te melden. Soms zullen potentiële melders afzien van het doen van een melding naar aanleiding van de voorbereidingen, bijvoorbeeld omdat ze verwachten er negatieve effecten van te ondervinden.

### Stap 2: het doen van de melding

- Vervolgens zal een deel van de potentiële melders overgaan tot het doen van een melding. Enerzijds kan dit terloops of in kleinere stappen plaatsvinden. Zo zijn er melders die op informele wijze hun leidinggevende wijzen op punten die beter kunnen, zonder hiermee duidelijk een "officiële melding" te willen doen. Ook kan het doen van een melding uit meerdere stappen bestaan, bijvoorbeeld omdat de melder ziet dat zijn eerdere

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33258, nr. 3, p. 1. Zie ook P.G. van der Velden, M. Pecoraro, M.S. Houwerzijl, & E. van der Meulen, Mental Health Problems Among Whistleblowers: A Comparative Study, *Psychological Reports*, april 2019, p. 632-644.

<sup>9</sup> Zie hierover *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders. Eindrapport*, Den Haag: KWINK groep 2020.

<sup>10</sup> Bouman 2021, Klokkenluiders zijn kampioenen van de samenleving. Ze verdienen steun en geld toe, 2021, <https://www.njb.nl/blogs/klokkenluiders-zijn-kampioenen-van-de-samenleving-ze-verdienen-steun-en-geld-toe/>.

<sup>11</sup> Frances Haugen: Facebook whistleblower reveals identity', 4 Oktober 2021, <https://www.bbc.com/news/technology-58784615>.

opmerkingen niet serieus zijn genomen en niet leiden tot acties, waardoor deze de leidinggevende duidelijker aanspreekt. Ook kan dit komen omdat de leidinggevende de melding niet als melding herkent en er daarom weinig mee doet. Het doen van een melding kan dus een stapsgewijs proces zijn (zie ook Heres et al., 2022).

- Anderzijds kan de melder de melding heel duidelijk markeren, bijvoorbeeld door bij de vertrouwenspersoon of externe bevoegde autoriteit aan te geven dat zij of hij een melding doet. In zo'n situatie is heel duidelijk wanneer de melding is gedaan.

### Stap 3: het beoordelen van de melding

- Nadat een melding is gedaan, of als zodanig is herkend, zal een beoordeling plaatsvinden. Daarbij gaat het om zowel de aard als ernst van de melding. Onderdeel hiervan is de beslissing of sprake is van een melding in de zin van de Wbk. Afhankelijk van de plek waar is gemeld zal een interne functionaris (zoals leidinggevende, vertrouwenspersoon, compliance officer) of de externe bevoegde autoriteit deze beslissing nemen.

### Stap 4: het onderzoeken van de melding

- Een volgende stap is het onderzoeken van de melding. Wanneer de melding intern is gedaan, dan zal dit onderzoek worden uitgevoerd door een interne commissie of door het inschakelen van een extern onderzoeksbureau, dat in opdracht van de werkgever de melding onderzoekt. Wanneer de melding is gedaan bij één van de in paragraaf 1.1 genoemde externe bevoegde autoriteiten, dan zal deze de melding onderzoeken.

### Stap 5: het nemen van maatregelen

- Op basis van de resultaten van het onderzoek zal de werkgever zelf of de externe bevoegde autoriteit beslissen welke maatregelen genomen worden. Hoewel dit logischerwijs kan leiden tot het aanpakken van de misstand, hoeft dat zeker niet altijd het geval te zijn. Soms volgt het oordeel dat er weinig aan de hand is en soms wordt een oordeel niet opgevolgd.

### Stap 6: vervolgprocedures

- Nadat de werkgever heeft besloten om al dan niet maatregelen te nemen, kan de melder besluiten of hij nog andere stappen gaat zetten. Zo kan een melder nadat geen maatregelen zijn genomen op basis van een interne melding, er alsnog voor kiezen om extern te melden. Ook kan een melder naar de rechter stappen om een correctie af te dwingen. In sommige gevallen zal de melder ervoor kiezen om de media te zoeken om zo extra aandacht voor de misstand te genereren.

## 2.3 Uiteenzetting wijzigingen

### 2.3.1 Voorgeschiedenis Wet bescherming klokkenluiders

Om klokkenluiders in Nederland beter te beschermen werd in 2016 de Whk ingevoerd. De Whk beoogt de voorwaarden voor het melden van maatschappelijke misstanden te verbeteren, door onderzoek naar misstanden mogelijk te maken en melders van misstanden beter te beschermen.<sup>12</sup> Zo werd een arbeidsrechtelijk benadelingsverbod ingevoerd. Dit bood werknemers en ambtenaren die te goeder trouw en naar behoren een vermoeden van een misstand meldden, arbeidsrechtelijke bescherming tegen benadeling, zoals het mislopen van een loonsverhoging of ontslag. Ook werden organisaties met minstens vijftig werknemers verplicht tot het instellen

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33258, nr. 3, p. 1.

van een interne meldprocedure. Tevens werd door middel van de Whk het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis) opgericht. Het Huis biedt advies en informatie aan klokkenluiders en doet onderzoek naar meldingen van misstanden.

In 2019 werd de bescherming van klokkenluiders op Europees niveau aangescherpt met de komst van de Europese Klokkenluidersrichtlijn. De Europese Klokkenluidersrichtlijn beoogt de bescherming van klokkenluiders binnen de EU te harmoniseren en een minimumbeschermingsniveau te bieden aan personen die door hun werk in aanraking komen met inbreuken op in de richtlijn genoemde Europese wetgeving en die inbreuken melden.

De Wbk heeft de Whk gewijzigd en de Europese Klokkenluidersrichtlijn geïmplementeerd. Op 1 juni 2021 werd het wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer. Na drie wijzigingsnota's en diverse amendementen is het wetsvoorstel op 20 december 2022 door de Tweede Kamer aangenomen en in januari 2023 ook door de Eerste Kamer. Op 18 februari 2023 is de Wbk in werking getreden, met uitzondering van enkele artikelen, over onder meer het anoniem melden van vermoedens van misstanden bij werkgevers en enkele toezichts- en handhabingsbepalingen.

### 2.3.2 Wetswijzigingen met de Wbk

Door de Wbk zijn de volgende aanpassingen in de wettelijke regeling aangebracht, te weten:

- 1) uitbreiding van de groep mensen die beschermd wordt door introductie van een ruim begrip melder;
- 2) uitbreiding van de definitie van het begrip misstand;
- 3) aanscherping van de wettelijke eisen voor een interne meldprocedure;
- 4) registratieplicht voor werkgevers;
- 5) aanwijzing van bevoegde autoriteiten die fungeren als extern meldpunt;
- 6) uitbreiding van het benadelingsverbod;
- 7) introductie van regeling over verschuiving van de bewijslast; en
- 8) specifiek verbod op geheimhoudingsbedingen voor zover deze het recht beperken of ontnemen om met inachtneming van het bepaalde in de Wbk een vermoeden van een misstand te melden of openbaar te maken.

Deze wetswijzigingen worden hieronder in meer detail besproken.

#### 1. *Uitbreiding van de groep beschermden door introductie van een ruim begrip melder*

De Europese Klokkenluidersrichtlijn ziet alleen op inbreuken op het Unierecht. Het bereik van de Wbk is breder. Het begrip misstand in de Wbk omvat ook andere handelingen of nalatigheden waarbij het maatschappelijk belang in het geding is.. De Whk bood alleen bescherming tegen benadeling aan werknemers en ambtenaren en bevatte de begrippen 'verzoeker' en melder'.<sup>13</sup> De Wbk gaat van een ruimer begrip melder uit Er wordt voorts bescherming geboden aan drie typen (rechts)personen, namelijk: 1) melders, 2) betrokken derden en 3) degenen die melders

<sup>13</sup> Deze bescherming was tot 18 februari 2023 voor werknemers met een arbeidsovereenkomst geregeld in artikel 7:658c BW (oud), voor politieambtenaren in artikel 47, derde lid, Politiewet 2012, voor militaire ambtenaren in artikel 12quater, tweede lid, Wet ambtenaren defensie en voor burgerlijke ambtenaren van defensie in artikel 12o, vijfde lid, Wet ambtenaren defensie. Het ging hierbij alleen om een verbod op benadeling van werknemers en ambtenaren als gevolg van het te goeder trouw en naar behoren melden van een vermoeden van een misstand in de zin van artikel 1, onderdeel d, van de Whk, tijdens en na de behandeling van de melding bij de werkgever of de daartoe bevoegde instantie.

bijstaan. De gedachte achter de uitbreiding van 2 en 3 is dat er bescherming nodig zou zijn tegen represaillemaatregelen, niet alleen direct gericht tegen melders zelf.<sup>14</sup>

### 1.1. Melder

Een melder is een natuurlijk persoon die in de context van zijn 'werkgerelateerde activiteiten' een vermoeden van een misstand meldt of openbaar maakt. Het gaat met andere woorden om informatie waarover de melder de beschikking heeft gekregen in het kader van zijn/haar werkzaamheden. Dit impliceert dat er een relatie dient te bestaan tussen de melder en de juridische entiteit aan wie de melding wordt toegeschreven, bijvoorbeeld omdat de melder voor zijn/haar werk en inkomen afhankelijk is van deze entiteit.<sup>15</sup>

Het toepassingsbereik is ruimer dan onder de Whk. De Wbk merkt een grotere groep personen aan als melder, waardoor meer personen bescherming toekomt. Door de wetwijziging kunnen nu naast ambtenaren, werknemers, zelfstandigen, vrijwilligers, stagiairs, uitzendkrachten en sollicitanten ook (onder)aannemers van werk, aandeelhouders, bestuurders, commissarissen en leveranciers als melder gelden.

### 1.2. Betrokken derden

Een betrokken derde is (a) iemand die verbonden is met een melder en die kan worden benadeeld door de werkgever van de melder of een persoon of organisatie waarmee de melder op een andere manier in een werkgerelateerde context verbonden is en (b) een rechtspersoon die eigendom is van de melder, waarvoor de melder werkt of waarmee de melder anderszins werkgerelateerd verbonden is.<sup>16</sup> Denk bij een betrokken derde onder a bijvoorbeeld aan collega's of familieleden van de melder indien er een werkrelatie is met degene tegen wie de melding zich richt. De bescherming van familieleden is gekoppeld aan de mogelijkheid dat een familielid kan worden benadeeld door de werkgever, klant of dienstenontvanger van de melder. Het gaat derhalve om familieleden die ook in een werkgerelateerd verband met de werkgever, klant of dienstenontvanger van de melder verkeren.<sup>17</sup>

Binnen de kring van betrokken derden als bedoeld onder (b), valt ook de rechtspersoon waarvan de melder enig aandeelhouder is - in de memorie van toelichting en in de Europese Klokkenluidersrichtlijn staat: eigendom van de melder; dat is hier geïnterpreteerd als enig aandeelhouder, de vraag is of het ook op vennootschappen ziet waarin de melder een meerderheidsbelang of een groot minderheidsbelang heeft -, waarvoor de melder werkt of waarmee de melder anderszins werkgerelateerd verbonden is.<sup>18</sup>

### 1.3. Degenen die melders bijstaan

De derde categorie van personen die onder de reikwijdte en dus bescherming van de Wbk vallen, zijn degenen die melders bijstaan. Hierbij gaat het om een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een melder adviseert in het meldingsproces. Denk aan een vertrouwensadviseur binnen de organisatie of een vakbondsvertegenwoordiger die een melder vertrouwelijk kan adviseren bij een melding van een vermoeden van een misstand.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> J. Boonstra, Klokkenluidersbescherming anno 2023 en de praktische implicaties voor organisaties, BS&H 2023/3, p. 113.

<sup>15</sup> Boonstra 2023.

<sup>16</sup> Zie de definitie van 'betrokken derde' in artikel 1 van de Wbk. De definitie in het wetsvoorstel is gewijzigd bij de eerste nota van wijziging (Kamerstukken II 2021/22, 35851, nr. 7).

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35851, nr. 6, p. 17 en 25-26. Zie ook overweging 41 van de richtlijn.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35851, nr. 3, p. 5, 20 en 72; Boonstra 2023, p. 114.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35851, nr. 3, p. 14, 20 en 73; Boonstra 2023, p. 114.

## 2. *Uitbreiding definitie van het begrip misstand*

De definitie van het begrip misstand in de Wbk is uitgebreid. Van een misstand is ten eerste sprake bij een schending of een gevaar voor schending van het Unierecht.<sup>20</sup> Ten tweede is er sprake van een misstand bij een doen of nalaten waarbij het maatschappelijk belang in het geding is.

### 2.1. *Schending van het Unierecht*

Het gaat bij een schending of een gevaar voor schending van het Unierecht om handelingen of nalatigheden die onrechtmatig zijn en betrekking hebben op Uniehandelingen en beleidsterreinen die binnen het in artikel 2 van de Europese Klokkenluidersrichtlijn bedoelde materiële toepassingsgebied vallen, of het doel of de toepassing ondermijnen van de regels in de Uniehandelingen en beleidsterreinen die binnen het in artikel 2 van de Europese Klokkenluidersrichtlijn bedoelde materiële toepassingsgebied vallen.<sup>21</sup>

Het gaat daarbij om de volgende inbreuken:

- a) inbreuken die binnen het toepassingsgebied vallen van de in de bijlage vermelde Uniehandelingen<sup>22</sup> en die betrekking hebben op de volgende gebieden: i) overheidsopdrachten; ii) financiële diensten, producten en markten, voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering; iii) productveiligheid en productconformiteit; iv) veiligheid van het vervoer; v) bescherming van het milieu; vi) stralingsbescherming en nucleaire veiligheid; vii) veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn; viii) volksgezondheid; ix) consumentenbescherming; x) bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens, en xi) beveiliging van netwerk- en informatiesystemen;
- b) inbreuken waardoor de financiële belangen van de Unie als bedoeld in artikel 325 VWEU en nader toegelicht in relevante Uniemaatregelen worden geschaad; en
- c) inbreuken in verband met de interne markt, als bedoeld in artikel 26, lid 2, VWEU, met inbegrip van inbreuken op de Unieregels inzake mededinging en staatssteun, alsmede inbreuken in verband met de interne markt en die betrekking hebben op handelingen die in strijd zijn met de regels van de vennootschapsbelasting of constructies die erop gericht zijn een belastingvoordeel te verkrijgen dat afbreuk doet aan de strekking of het doel van het toepasselijke vennootschapsbelastingrecht.<sup>23</sup>

### 2.2. *Doen of nalaten waarbij het maatschappelijk belang in geding is*

Er is ook sprake van een misstand bij een handeling of nalatigheid waarbij het maatschappelijk belang in het geding is. Deze categorie kan worden onderverdeeld in a) een (gevaar voor) schending van een wettelijk voorschrift, b) een (gevaar voor) schending van interne regels van de werkgever of c) een gevaar voor de volksgezondheid, voor de veiligheid van personen, voor de aantasting van het milieu of voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten. De definitie van het begrip misstand is hier uitgebreid door toevoeging van schending van de interne regels bij de werkgever en het gevaar voor een schending van een wettelijk voorschrift of de interne regels van de werkgever.

Onder de Whk gold al dat een schending van een wettelijk voorschrift kon worden gekwalificeerd als een misstand en daar is nu aan toegevoegd dat ook een gevaar voor schending van een wettelijk voorschrift een misstand kan

<sup>20</sup> In het wetsvoorstel werd eerst de term inbreuk gehanteerd, doch bij de tweede nota van wijziging is dit vervangen door het begrip schending.

<sup>21</sup> *Kamerstukken II 2020/21, 35851, nr. 3, p. 73.*

<sup>22</sup> De desbetreffende bijlage bevat een lijst van ruim negen pagina's aan verordeningen en richtlijnen, geordend per beleidsterrein. Er is daarbij sprake van een dynamische verwijzing, hetgeen inhoudt dat als een regeling wordt gewijzigd of vervangen, de gewijzigde respectievelijk de vervangende regeling geldt.

<sup>23</sup> Art. 2 Richtlijn 2019/1937.



opleveren.<sup>24</sup> Een belangrijk verschil met (toekomstige) schendingen van het Unierecht is dat bij (toekomstige) schendingen van een wettelijk voorschrift (niet zijnde Unierecht) ook expliciet getoetst moet worden of het maatschappelijk belang in het geding is.<sup>25</sup>

Daarnaast ziet de Wbk nu ook op misstanden op het terrein van interne organisatieregels die een concrete verplichting inhouden en die op grond van een wettelijk voorschrift door een werkgever zijn vastgesteld. Hierbij kan gedacht worden aan gedragscodes en bedrijfsvoorschriften zoals voorschriften over de veiligheid op de werkvloer, zoals de verplichting om een helm of veiligheidsschoenen te dragen.<sup>26</sup> Ook kan gedacht worden aan regels die voortvloeien uit afspraken in een collectieve arbeidsovereenkomst of aan een regeling die na instemming van de ondernemingsraad is bewerkstelligd.<sup>27</sup> Niet concreet en duidelijk zijn open normen die alleen een aanbeveling inhouden.<sup>28</sup> Men merkt hierbij op dat gelet op de formulering van de wettekst het er sterk op lijkt dat ook een gevaar voor schending van de interne regels kan worden gekwalificeerd als een misstand.<sup>29</sup>

Tot slot benoemt de Wbk expliciet wanneer het maatschappelijke belang in ieder geval in het geding is. Dat is als de handeling of nalatigheid niet enkel persoonlijke belangen raakt en er sprake is van een patroon of structureel karakter dan wel de handeling of nalatigheid ernstig of omvangrijk is. Deze criteria zijn opgenomen om de rechtszekerheid te vergroten en zijn niet uitputtend bedoeld zodat, aldus de toelichting, er ruimte blijft om ook andere criteria mee te wegen bij de beoordeling of een maatschappelijk belang in het geding is. De in de Wbk genoemde criteria zijn ontleend aan de criteria genoemd tijdens de parlementaire behandeling van de Whk en zijn in die zin niet nieuw.<sup>30</sup> Alleen het expliciteren van de criteria in de wet is nieuw.<sup>31</sup>

### 3. Aanscherping wettelijke eisen interne meldprocedure

Evenals op grond van de Whk zijn werkgevers bij wie in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn onder de Wbk verplicht om een interne meldprocedure vast te stellen. Daarin moet worden omschreven op welke wijze meldingen van een vermoeden van een misstand binnen de organisatie worden behandeld. Voor het criterium van 50 werknemers definieert de Wbk als werknemer degene die krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid verricht dan wel degene die anderszins in een ondergeschiktheidsrelatie tegen een vergoeding arbeid verricht. Het begrip werknemer kent derhalve een ruime reikwijdte en ziet ook op onder meer uitzendkrachten, vrijwilligers en stagiairs die een vergoeding ontvangen.<sup>32</sup> Een werkgever mag ervoor kiezen om de interne meldprocedure ook open te stellen voor anderen dan werknemers, maar hoeft dat niet.<sup>33</sup>

Bij (internationale) groepsmaatschappijen mag een centrale meldprocedure worden toegepast binnen de groep, maar iedere dochtermaatschappij met minstens 50 werknemers dient wel over een eigen meld- en onderzoekspunt

<sup>24</sup> Zie voor de (korte) toelichting op deze wijziging *Kamerstukken II 2021/22*, 35851, nr. 6, p. 3 en *Kamerstukken II 2021/22*, 35851, nr. 7, p. 8.

<sup>25</sup> S. Hidajat-Engelsman, De gewijzigde ontslagbescherming van de klokkenluider, *TvO 2023/2*, p. 48.

<sup>26</sup> Dit op basis van art. 7:660 BW of art. 4 lid 3 *Ambtenarenwet 2017*.

<sup>27</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 35851, nr. 12, p. 9.

<sup>28</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 35851, nr. 12, p. 9.

<sup>29</sup> Hidajat-Engelsman 2023, p. 49; M.M. Govaert & C.A.M. Nelissen, 'Het wetsvoorstel Wet bescherming klokkenluiders: op de goede weg, maar nog niet op de eindbestemming', *TRA 2022/67* (onder 2.1) en E.A. van Hagen, 'Wijziging klokkenluiderswetgeving: praktische gevolgen voor werkgevers', *ArbeidsRecht 2023/15* (onder 3.1.1).

<sup>30</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 35851 nr. 18, p. 3-4.

<sup>31</sup> Hidajat-Engelsman 2023, p. 49.

<sup>32</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 35851, nr. 7, p. 9.

<sup>33</sup> Artikel 2, zesde lid, Wbk en H. Koster, Wet bescherming klokkenluiders nader beschouwd. *O&F 2023/3*, p. 11.

te beschikken.<sup>34</sup> Als een werkgever met meer dan 50 werknemers echter bijvoorbeeld maar 10 werknemers in Nederland heeft, en alle andere werknemers in het buitenland werkzaam zijn, hoeft dat bedrijf in Nederland in beginsel geen intern meldpunt te hebben. Voor de werknemers in het buitenland gelden de regels van dat land. Het is voorts niet mogelijk om voor een hele groep slechts één centraal meldpunt vast te stellen.<sup>35</sup>

Kleinere organisaties met minder dan 50 werknemers kunnen er uiteraard zelf voor kiezen om ook een interne meldprocedure vast te stellen. Ook voor kleinere organisaties is een veilig meldklimaat van belang. Dit zou tevens kunnen voorkomen dat werknemers van dergelijke organisaties zich genoodzaakt voelen om direct naar buiten te treden. Een dergelijke meldprocedure hoeft echter niet te voldoen aan de vereisten van de Wbk. Voor een aantal werkgevers met minder dan 50 werknemers geldt echter dat zij wel een interne meldregeling moeten hebben die voldoet aan de eisen van de Wbk. Voor werkgevers die vallen onder het toepassingsgebied van de in de delen I.B en II van de bijlage van de richtlijn genoemde Uniehandelingen geldt de grens van 50 werknemers namelijk niet.<sup>36</sup> Dit betreft werkgevers o.a. in de financiële sector en de vervoers- en milieusector die al de verplichting kenden om een interne meldprocedure te hebben voor schendingen van het Unierecht.<sup>37</sup>

Met de Wbk zijn de wettelijke vereisten voor de interne meldprocedure verder aangescherpt. Door de Wbk moet in de interne meldprocedure opgenomen zijn dat een melder in ieder geval schriftelijk, mondeling of op verzoek door middel van een gesprek, een melding kan doen. In de interne meldprocedure moet worden vastgelegd hoe met een interne melding van een vermoeden van een misstand wordt omgegaan. Een werkgever moet zijn werknemers schriftelijk of elektronisch informatie geven over de interne meldprocedure, de manier waarop een vermoeden van een misstand extern kan worden gemeld en de rechtsbescherming van een werknemer bij het melden van een vermoeden van een misstand.

In de interne meldprocedure moet zijn vastgelegd bij welke daartoe aangewezen *onafhankelijke* functionaris(sen) een vermoeden van een misstand kan worden gemeld én *welke onafhankelijke functionarissen opvolging kunnen geven aan een melding* (de cursieve delen betreffen nieuwe eisen aan de interne meldprocedure ten opzichte van de eisen in artikel 2, tweede lid, onderdeel c, Whk).<sup>38</sup> Een werkgever kan ook derden machtigen om namens hem meldingen te ontvangen. Deze derden moeten dan wel passende waarborgen bieden voor wat betreft de eerbiediging van de onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid, gegevensbescherming en geheimhouding.<sup>39</sup> Wanneer een organisatie geen intern meldpunt heeft, biedt de Wbk werknemers de mogelijkheid dit af te dwingen. Iedere belanghebbende werknemer kan de kantonrechter verzoeken te bepalen dat de werkgever binnen een door de kantonrechter te bepalen termijn een meldprocedure vaststelt. In de literatuur is gesteld dat dit, gecombineerd met de mogelijkheid om direct extern te melden, organisaties zal stimuleren om in een goed functionerend intern meldpunt te voorzien en een veilig meldklimaat te creëren.<sup>40</sup>

Tevens moet zijn vastgelegd dat een melder binnen zeven dagen na ontvangst van een melding een ontvangstbevestiging ontvangt. Ook dient er een redelijke termijn te worden vastgelegd waarbinnen de werknemer

<sup>34</sup> Minutes of the fifth meeting of the Commission expert group on Directive (EU) 2019/1937, 14 June 2021, [www.ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register](http://www.ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register).

<sup>35</sup> Zie [Veelgestelde vragen \(FAQ\) | Wet bescherming klokkenluiders](#).

<sup>36</sup> Zie art. 2, lid 1 en 3 Wbk.

<sup>37</sup> Koster 2023, p. 11.

<sup>38</sup> In een aangenomen amendement, Kamerstuk 35851, nr. 35, is de verplichting voor werkgevers opgenomen om ook anonieme meldingen in behandeling te nemen, maar die verplichting is nog niet van kracht. Dit neemt niet weg dat sommige werkgevers anoniem melden wel al toestaan.

<sup>39</sup> Zie Art 8 van de richtlijn; *Kamerstukken II 2020/21*, 35 851, nr. 3, p. 77.

<sup>40</sup> Govaert & Nelissen 2022, p. 3.

informatie wordt gegeven over de beoordeling en mogelijke opvolging van een melding. Deze redelijke termijn kan ten hoogste drie maanden omvatten, aanvangend op de datum waarop de ontvangstbevestiging is verzonden.<sup>41</sup>

De personeelsvertegenwoordiging heeft nu op grond van de Wbk een instemmingsrecht voor de vaststelling, wijziging of intrekking van een procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand. De ondernemingsraad had dit recht al. Ingeval geen instemming van de personeelsvertegenwoordiging wordt verkregen, kan de ondernemer de kantonrechter om toestemming vragen het besluit te nemen. Neemt de ondernemer een dergelijk besluit zonder de instemming van de personeelsvertegenwoordiging of de toestemming van de kantonrechter, dan is dit besluit nietig indien de personeelsvertegenwoordiging schriftelijk een beroep op de nietigheid doet. Is er geen ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging ingesteld, en is er daartoe ook geen verplichting, dan behoeft de vaststelling van de meldprocedure de instemming van meer dan de helft van de werknemers. Deze instemming is evenwel niet vereist voor zover de procedure inhoudelijk is geregeld in een collectieve arbeidsovereenkomst.<sup>42</sup>

#### 4. Registratieplicht voor werkgevers

De Wbk introduceert voorts een registratieplicht voor werkgevers. Zij dienen meldingen te registreren in een daarvoor ingericht register<sup>43</sup> en deze geregistreerde gegevens moeten worden vernietigd als ze niet langer noodzakelijk zijn om te voldoen aan de eisen van de Wbk of andere bij of krachtens wet of Unierecht vastgestelde eisen.<sup>44</sup> Zolang een onderzoek naar een melding loopt of nadien een melding bij een bevoegde autoriteit is gedaan of een gerechtelijke procedure loopt, blijven de gegevens van een melding in een registratie in ieder geval behouden.<sup>45</sup> De eisen vanwege de Algemene verordening gegevensbescherming, en de geheimhoudingsvereisten die gelden op grond van de Wbk zijn daarbij ook op het register van toepassing.<sup>46</sup> De lidstaten moeten informatie over meldingen over inbreuken op het Unierecht aan de Europese Commissie verstrekken ten behoeve van de evaluatie van de Europese Klokkenluidersrichtlijn.<sup>47</sup>

#### 5. Aanwijzing bevoegde autoriteiten die fungeren als extern meldpunt, taken Huis en direct extern melden

De wetgeving voor externe meldprocedures is met de Wbk ingevoerd.<sup>48</sup> Er gelden wettelijke eisen voor externe meldprocedures en er zijn naast het Huis andere bevoegde autoriteiten aangewezen om als extern meldpunt te fungeren.<sup>49</sup> Met de aanwijzing van het Huis als bevoegde autoriteit zijn de eisen waaraan de behandeling van meldingen van misstanden moet voldoen nieuw.<sup>50</sup>

De Wbk noemt acht autoriteiten<sup>51</sup> die bevoegd zijn om een melding in ontvangst te nemen en onderzoek te doen en daarvoor een extern meldkanaal dienen te hebben. Het gaat hierbij om: i) de Autoriteit Consument en Markt; ii) de Autoriteit Financiële Markten; iii) de Autoriteit persoonsgegevens; iv) De Nederlandsche Bank N.V.; v) het Huis;

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 851, nr. 3, p. 78. Artikel 2, tweede lid, onderdelen h en i, Wbk.

<sup>42</sup> Koster 2023, p. 11. Artikel 2, zevende lid, Wbk en Kamerstukken II 2021/22, 35851, nr. 12, p. 11-12.

<sup>43</sup> Art. 2a en 2b Wbk.

<sup>44</sup> Art. 2a lid 2 Wbk; Koster 2023, p. 12.

<sup>45</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 851, nr. 3, p. 79.

<sup>46</sup> Zie Art. 1a Wbk.

<sup>47</sup> Zie art. 27 lid 2 van de richtlijn.

<sup>48</sup> Art. 2c t/m 2j Wbk

<sup>49</sup> E.A. van Hagen, Wijziging klokkenluiderswetgeving: praktische gevolgen voor werkgevers, ArbeidsRecht 2023/15, 3.2.2.

<sup>50</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35851, nr. 3, p. 27.

<sup>51</sup> In middel is ook de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) aangewezen als 9<sup>e</sup> bevoegde autoriteit.

vi) de Inspectie gezondheidszorg en jeugd; vii) de Nederlandse Zorgautoriteit; viii) de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming.<sup>52</sup> Voorts kunnen er instanties worden aangewezen, zoals het Bureau Financieel Toezicht. Het Huis is aangewezen voor meldingen waarvoor geen andere autoriteit bevoegd is.

De bevoegde autoriteiten dienen een extern meldkanaal in te richten voor het ontvangen en onderzoeken van meldingen van vermoedens van misstanden. Er zijn verschillende eisen aan dit meldkanaal gesteld. Zo moet een bevoegde autoriteit op een pagina van de website informatie openbaren over de relevante procedures, termijnen en de beschermingsmaatregelen.<sup>53</sup>

Deze eisen zouden eerst alleen gelden voor meldingen over inbreuken op het Unierecht.<sup>54</sup> Bij de eerste nota van wijziging is de regeling echter aangepast en zijn de eisen aan de externe meldkanalen van de bevoegde autoriteiten voor de behandeling van meldingen van vermoedens van maatschappelijke misstanden en meldingen over inbreuken op het Unierecht gelijkgetrokken.<sup>55</sup>

Een bevoegde autoriteit dient binnen zeven dagen na ontvangst van een melding een ontvangstbevestiging te sturen, tenzij dit de melder in gevaar zou brengen of de melder anders verzoekt. Binnen drie maanden dient de melder te worden geïnformeerd over de voortgang en de genomen of te nemen acties. Deze termijn kan in uitzonderlijke gevallen worden verlengd tot zes maanden, mits goed gemotiveerd. Meldingen moeten zowel schriftelijk als mondeling gedaan kunnen worden. De melder moet op de hoogte worden gehouden van de resultaten van onderzoeken of andere maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de melding. Dit kan gaan om het instellen van een (voor)onderzoek, de resultaten daarvan, of andere maatregelen zoals het doorverwijzen naar een andere autoriteit. De bevoegde autoriteit dient de melding zorgvuldig op te volgen en de melder te informeren over het eindresultaat van het onderzoek.<sup>56</sup> Daarnaast moet de bevoegde autoriteit specifiek personeel aanwijzen dat verantwoordelijk is voor de behandeling van meldingen. Dit personeel moet getraind zijn in gegevensbescherming en in het vertrouwelijk behandelen van meldingen en moet tevens beschikken over de vaardigheden om meldingen te documenteren, onderzoeken en gepaste maatregelen te nemen.<sup>57</sup> Hoewel externe bevoegde autoriteiten zullen toetsen of een melder onder de Wbk valt, ligt het eindoordeel uiteindelijk bij de rechter.

Belangrijk is ook dat onder de Wbk een melder niet meer verplicht is om een melding eerst intern te doen, maar een melding ook direct extern kan doen. Dit kan bijvoorbeeld, als de melder minder vertrouwen heeft in de wijze waarop de werkgever naar verwachting zal omgaan met de melding. Ook kan het aantrekkelijk zijn voor de melder om bij een externe instantie te melden die de bevoegdheid heeft om in te grijpen, vanuit het beleving dat de kans dan groter is dat ook wordt ingegrepen.

Het Huis kan advies geven en heeft ook een preventietaak, die ziet op het bevorderen van het creëren van een werkomgeving waarin er door goed beleid een werkomgeving ontstaat waarmee melden goed gaat, en ook op het bevorderen van kennis over een cultuur waarin deze meldingen doelmatig worden behandeld. Het doel daarbij is om misstanden zoveel mogelijk te voorkomen of op te lossen.<sup>58</sup> In dat kader wordt onder meer vanuit verschillende

---

<sup>52</sup> Zie voorts de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 maart 2023, *Kamerstukken I 2022/23*, 35851, C. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is inmiddels ook aangewezen als bevoegde autoriteit door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op grond van artikel 2c, onderdeel 9, Wbk (*Stcrt.* 2024, nr. 11894).

<sup>53</sup> Art. 2h Wbk.

<sup>54</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35851, nr. 3, p. 28.

<sup>55</sup> *Kamerstukken II 2021-2022*, 35851, nr. 7, p. 6-7.

<sup>56</sup> Art. 2e Wbk.

<sup>57</sup> Art. 2g Wbk.

bronnen van binnen en buiten de eigen organisatie van het Huis informatie verzameld en geanalyseerd over het voorkomen van misstanden, de bejegening van klokkenluiders en de wijze waarop met meldingen kan worden omgegaan.<sup>59</sup> Op basis van art. 2h Wbk wordt voorlichting gegeven aan melders, werkgevers, werkgeversorganisaties, vakbonden, beroepsorganisaties en overige belangstellenden. Daarnaast worden door het Huis handreikingen en andere praktische instrumenten ontwikkeld voor werkgevers over de wijze waarop bevordering van de integriteit en een goede omgang met meldingen van vermoedens van misstanden kan plaatsvinden.<sup>60</sup>

De Wbk heeft de groep aan wie de afdeling advies van het Huis gratis informatie en advies verleent uitgebreid. Onder de Wbk staat dit open voor alle (potentiële) melders (zoals hiervoor toegelicht is dit een ruim begrip), betrokken derden en personen die een melder bijstaan. Daarnaast verplicht de Europese Klokkenluidersrichtlijn de lidstaten tot toegang tot rechtshulp in strafprocedures en grensoverschrijdende civiele procedures en andere rechtsbijstand overeenkomstig het nationale recht.<sup>61</sup>

In Nederland kan een melder beroep doen op juridische ondersteuning. De eerste stap daarbij is dat de afdeling advies van het Huis beoordeelt of sprake is van een redelijk vermoeden van een misstand. Als vervolgens wordt geconcludeerd dat er juridische ondersteuning nodig is, omdat mogelijk sprake is van benadeling of strafbaarstelling als gevolg van een melding, geeft de afdeling advies van het Huis een verwijzing aan de melder voor rechtsbijstand en/of mediation. Op basis hiervan kan de melder gratis ondersteuning door een advocaat en/of mediator aanvragen bij de Raad voor Rechtsbijstand. Het daadwerkelijk mogelijk maken van juridische ondersteuning heeft op 1 februari 2024 zijn beslag gekregen met de inwerkingtreding van de Subsidieregeling rechtsbijstand en mediation Wet bescherming klokkenluiders.<sup>62</sup>

Daarnaast kwamen klokkenluiders al sinds 1 september 2022 in aanmerking voor psychosociale ondersteuning bij Slachtofferhulp Nederland na doorverwijzing van de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders. Ten slotte, wanneer een bevoegde autoriteit een melding ontvangt waarvoor zij niet bevoegd is, zendt zij de melding, mits de melder daaraan zijn voorafgaande instemming heeft verleend, onverwijld en op veilige wijze door naar de bevoegde autoriteit die wel bevoegd is.<sup>63</sup>

#### 6. *Uitbreiding benadelingsverbod*

Het verbod op benadeling van klokkenluiders is uitgebreid. De Wbk beschermt melders tegen benadeling door een verbod voor werkgevers op het benadelen van melders. Benadeling is daarbij niet alleen economische benadeling door loonsverlaging, schorsing, ontslag of soortgelijke maatregelen, degradatie of het onthouden van bevordering, maar ziet ook op negatieve arbeidsreferenties, het toebrengen van reputatieschade, intimidatie en pesterijen, overdracht van taken, verandering van de locatie van de arbeidsplaats of verwijzingen naar psychiatrische of medische hulp.<sup>64</sup> Buiten de werkgever-/werknemersrelatie kan gedacht worden aan de intrekking van een vergunning, opname op een zwarte lijst, vroegtijdige beëindiging of opzegging van een contract voor

<sup>59</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35851, nr. 12, p. 12.

<sup>60</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35851, nr. 12, p. 13; Koster 2023, p. 12.

<sup>61</sup> Hier geldt een onderscheid tussen art. 20, eerste lid en tweede lid van de EU-klokkenluidersrichtlijn. Het eerste lid is verplicht en in wetgeving geïmplementeerd. Hiernaar wordt verwezen in de tekst. Het tweede lid van artikel 20 is niet verplicht: Dit luidt: "De lidstaten kunnen voorzien in financiële bijstand en ondersteuningsmaatregelen, met inbegrip van psychologische ondersteuning, voor melders in het kader van gerechtelijke procedures."

<sup>62</sup> Staatscourant 2024, 960.

<sup>63</sup> Art. 2e lid 4 Wbk.

<sup>64</sup> Art. 17da lid 1 Wbk en artikel 19 van de richtlijn.

levering van goederen of diensten.<sup>65</sup> Ook dreigingen met en pogingen tot benadeling vallen onder het benadelingsverbod.<sup>66</sup> Het benadelingsverbod ziet ook op degenen die melders bijstaan, betrokken derden zoals een collega en interne onderzoekers, maar ook een betrokken derde.<sup>67</sup> Een werknemer die tijdens of na een melding van een vermoeden van een misstand geconfronteerd wordt met benadeling zoals beëindiging van de arbeidsovereenkomst kan een vordering tot herstel indienen bij de civiele rechter. Om deze vordering kracht bij te zetten kan tevens een dwangsom worden verzocht.

#### 6.1. *Situatie 1: benadelingsverbod tijdens en na een melding (artikel 17<sup>e</sup> Wbk)*

Het benadelingsverbod ziet ten eerste op de meldingsfase. Op basis van art. 17<sup>e</sup> van de Wbk houdt dit in dat een melder tijdens en na de behandeling van een melding van een vermoeden van een misstand niet mag worden benadeeld, onder de voorwaarde dat bij de melding aan de werkgever, een bevoegde autoriteit of een bestuursorgaan, dienst of andere bevoegde instantie de melder redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de gemelde informatie over het vermoeden van een misstand op het moment van de melding juist is.<sup>68</sup> Hieruit volgt dat niet langer als uitgangspunt geldt dat een werknemer een vermoeden van een misstand eerst intern aan de orde moet stellen. Een melder kan zich ook op bescherming tegen benadeling beroepen als hij meteen een vermoeden van een misstand extern (bij een bevoegde autoriteit) meldt.<sup>69</sup>

#### 6.2. *Situatie 2: benadelingsverbod tijdens en na openbaarmaking nadat een externe melding is gedaan (artikel 17ea lid 1 Wbk)*

Daarnaast geldt het benadelingsverbod tijdens en na de openbaarmakingsfase nadat een externe melding is gedaan. Met openbaarmaking wordt bedoeld het beschikbaar stellen van informatie over een melding aan het publieke domein, bijvoorbeeld door deze te delen met het publiek via online platforms, (sociale) media, gekozen afgevaardigden, maatschappelijke organisaties, vakbonden of beroeps- en bedrijfsorganisaties.<sup>70</sup>

Op grond van art. 17ea Wbk houdt dit in dat een melder tijdens en na openbaarmaking van een vermoeden van een misstand niet mag worden benadeeld, onder de voorwaarde dat: i) de melder redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de gemelde informatie over het vermoeden van een misstand op het moment van de openbaarmaking juist is; ii) de melder voorafgaand aan de openbaarmaking een melding heeft gedaan bij de werkgever en een bevoegde autoriteit of een bestuursorgaan, dienst of andere bevoegde instantie, of rechtstreeks bij een bevoegde autoriteit of een bestuursorgaan, dienst of andere bevoegde instantie, en iii) de melder op basis van de informatie redelijke gronden heeft om aan te nemen dat het onderzoek onvoldoende voortgang heeft. Uit de memorie van toelichting blijkt dat als niet binnen de voorgeschreven termijn een terugkoppeling wordt ontvangen, de melder ervan uit mag gaan dat het onderzoek onvoldoende voortgang heeft.<sup>71</sup>

#### 6.3. *Situatie 3: benadelingsverbod tijdens en na openbaarmaking zonder voorafgaande melding (artikel 17ea lid 2 Wbk)*

Tot slot geldt het benadelingsverbod onder (strengere) voorwaarden ook tijdens en na de openbaarmakingsfase terwijl er geen voorafgaande melding is gedaan. In deze situatie mag een melder tijdens en na openbaarmaking van een vermoeden van een misstand niet worden benadeeld, onder de voorwaarde dat de melder redelijke

<sup>65</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35851, nr. 3, p. 88.

<sup>66</sup> Art. 17da lid 2 Wbk.

<sup>67</sup> Art. 17ec Wbk en Koster 2023, p. 13.

<sup>68</sup> Koster 2023, p. 13.

<sup>69</sup> Hidajat-Engelsman 2023, p. 51.

<sup>70</sup> Zie overweging 45 van de Richtlijn.

<sup>71</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35851 nr. 3, p. 88; Koster 2023, p. 13-14.

gronden heeft om aan te nemen dat de gemelde informatie over het vermoeden van een misstand op het moment van de openbaarmaking juist is, en de melder redelijke gronden heeft om aan te nemen dat: i) de misstand een dreigend of reëel gevaar kan zijn voor het algemeen belang; ii) een risico bestaat op benadeling bij melding aan een bevoegde autoriteit of een andere bevoegde instantie, of iii) het niet waarschijnlijk is dat de misstand doeltreffend wordt verholpen.<sup>72</sup> Dit benadelingsverbod kan bijvoorbeeld van toepassing zijn bij openbaarmaking via de media. Met betrekking tot het vereiste dat de misstand een dreigend of reëel gevaar kan zijn voor het algemeen belang (art. 17ea lid 1 Wbk) is artikel 15 van de Europese Klokkenuidingsrichtlijn van belang. In dit artikel wordt toegelicht dat de inbreuk een dreigend of reëel gevaar kan zijn voor het algemeen belang wanneer er sprake is van een noodsituatie of een risico op onherstelbare schade.

#### 6.4 Aantonen benadeling

Bij het verliezen van een aanstelling na het doen van een melding terwijl de medewerker daarvoor goed functioneerde, is duidelijk dat sprake is van benadeling. Dan kan met een redelijke kans een beroep worden gedaan op het benadelingsverbod. Een voorbeeld van een succesvol beroep is de Babboe-zaak.<sup>73</sup> In de nodige gevallen zal het succesvol aanvechten van het benadelingsverbod waarschijnlijk leiden tot een hogere ontslagvergoeding en niet tot een hernieuwd dienstverband aangezien arbeidsrelaties zijn verstoord.

#### 7. Introductie van regeling over verschuiving van de bewijslast

De bewijslast bij benadeling na een melding of openbaarmaking van een vermoeden van een misstand is verschoven van de melder naar de werkgever. De melder hoeft onder de Wbk in een gerechtelijke procedure slechts aan te tonen dat hij redelijke gronden had voor zijn melding en dat hij is benadeeld na zijn melding. Het is dan aan de werkgever om aan te tonen dat de benadeling geen gevolg is van de melding of openbaarmaking.<sup>74</sup> Het benadelingsverbod ziet ook op betrokken derden zoals een collega en interne onderzoekers.<sup>75</sup> Voor zowel het benadelingsverbod als de verschuiving van de bewijslast geldt dat niet alleen de melder, maar ook (rechts)personen die een melder bijstaan, betrokken derden zoals een collega of familielid en interne onderzoekers bescherming genieten.<sup>76</sup>

De verschuiving van de bewijslast geldt eveneens bij de nieuwe beschermingsmaatregel die in artikel 17f Wbk wordt geregeld. In artikel 17f Wbk wordt de vrijwaring geregeld van melders, degenen die hen bijstaan en betrokken derden in gerechtelijke procedures wegens bijvoorbeeld schending van de geheimhoudingsplicht, verboden informatieverwerving, laster, schending auteursrechten, openbaarmaking van bedrijfsgeheimen, schending van vertrouwelijkheid of bescherming van persoonsgegevens. De bewijslast dat niet voldaan is aan de voorwaarden van het eerste en tweede lid van artikel 17f Wbk, berust bij degene die de melder (of degene die de melder bijstaat of betrokken derde) aansprakelijk heeft gesteld.

#### 8. Specifiek verbod op geheimhoudingsbedingen

De Wbk introduceert een specifiek verbod op geheimhoudingsbedingen. Dit houdt in dat elk beding dat het recht beperkt of ontnemt om een vermoeden van misstand te melden of openbaar te maken, in beginsel nietig is.<sup>77</sup> Zo'n geheimhoudingsbeding bepaalt bijvoorbeeld dat een werknemer geen vertrouwelijke bedrijfsinformatie met

<sup>72</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35851, nr. 3, p. 8-9.

<sup>73</sup> Kartonrechter rechtbank Midden-Nederland 5 maart 2024, ECLI:RBMNE:2024:1257.

<sup>74</sup> Art. 17eb Wbk; Kamerstukken II 2020/21, 35851, nr. 3, p. 89.

<sup>75</sup> Artikel 17ec Wbk.

<sup>76</sup> Art. 17ec jo. art. 2 lid 2 onder d Wbk; Kamerstukken II 2020/21, 35851, nr. 3, p. 19-20 en 88; Kamerstukken II 2021/22, 35851, nr. 12, p. 14; Van Hagen 2023, onder 3.3.1.

<sup>77</sup> Art. 17h Wbk.

derden mag delen. De wetgever heeft dus het risico willen verkleinen dat een melder zijn mond houdt, vanwege een geheimhoudingsbeding. Voorwaarde is wel dat de melder redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de melding juiste informatie bevat.<sup>78</sup> Het geldt niet voor zover het beding is overeengekomen ter uitvoering van een daartoe strekkend wettelijk voorschrift en het geldt ook niet voor bedingen die overeengekomen zijn voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van deze wettelijke bepaling.<sup>79</sup>

In de praktijk zal een melder zijn geheimhoudingsplicht doorgaans niet schaden wanneer deze een melding intern doet, bijvoorbeeld bij de leidinggevende of de vertrouwenspersoon. Een schending van geheimhouding komt dus pas aan de orde als de melder extern een melding doet. Daarbij is relevant dat het doen van een melding bij een externe bevoegde autoriteit weliswaar gezien kan worden als een schending van de vertrouwelijkheid, terwijl dit niet betekent dat de melding direct openbaar wordt. De externe bevoegde autoriteit is namelijk verplicht de melding vertrouwelijk te onderzoeken en niet de publiciteit zoeken. Pas wanneer een melder de publiciteit zoekt is duidelijk sprake van openbaarmaking. Dit is in de nieuwe wet dus niet langer een probleem voor de melder mits de melding rechtsgeldig is. Het punt dat de wetgever wil aanpakken, namelijk een lagere drempel om te melden ook als het nodig is daarvoor een vertrouwensbeding te schenden, wordt dus op twee manieren opgelost. De eerste, door een externe melding mogelijk te maken en de tweede, door het wegnemen van aansprakelijkheid.

---

<sup>78</sup> *Kamerstukken II 2020/21, 35851, nr. 3, p. 89.*

<sup>79</sup> Art. 17h van de Wbk; Koster 2023, p. 14 en Van Hagen 2023, onder 3.3.4.



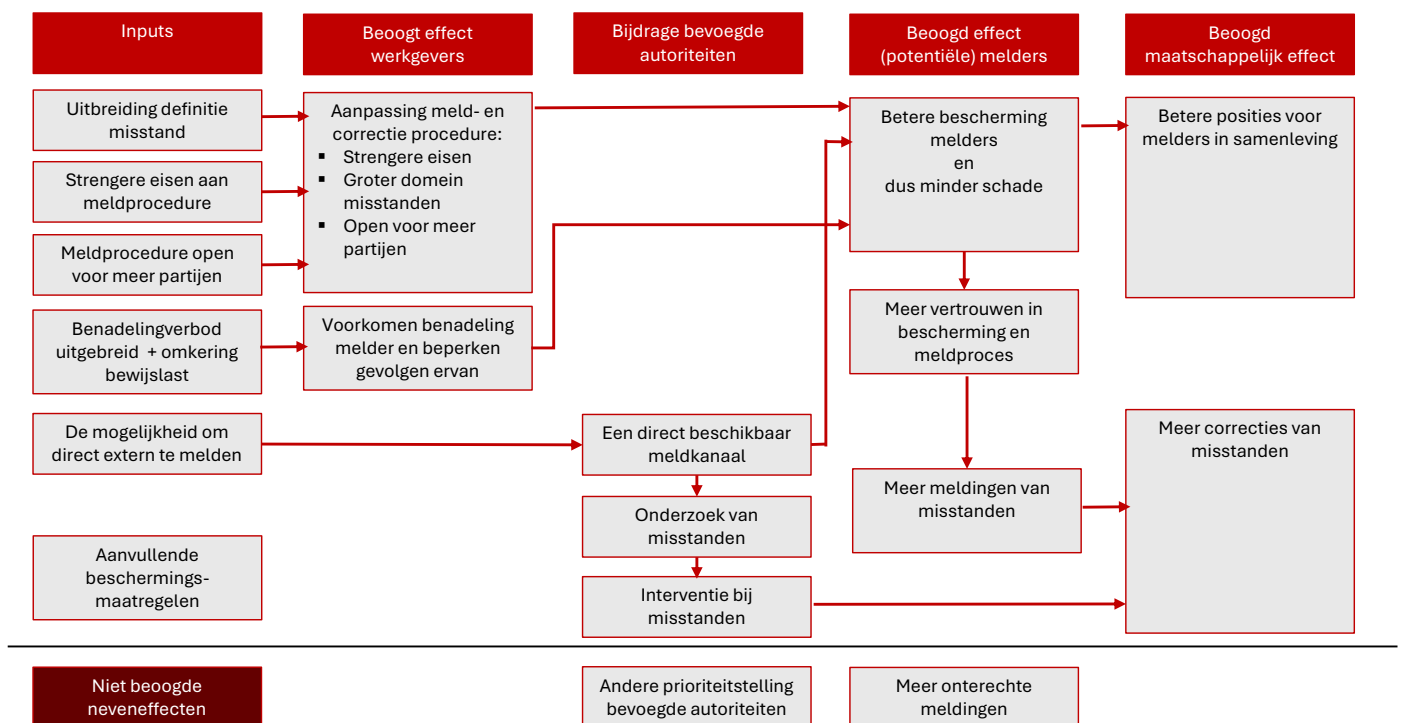
### 3 De beleidstheorie

Om de werking van de Wbk te beoordelen is het nuttig uiteen te zetten hoe de wetswijziging zou moeten leiden tot veranderingen in de praktijk. Dit kan met behulp van een beleidstheorie. De beleidstheorie in dit hoofdstuk maakt daarbij onderscheid tussen de perspectieven van de melders, de werkgevers en de bevoegde autoriteiten.

#### 3.1 Beleidstheorie

De legitimering voor overheidsingrijpen is het maatschappelijke belang om misstanden te voorkomen en op te lossen. Zonder wetgeving zouden minder misstanden worden gemeld, onder meer omdat werkgevers het belang hiervan niet altijd inzien en melders minder geneigd zijn te melden zonder wettelijke bescherming. Om deze reden wordt het beschermen van melders noodzakelijk geacht. De Wbk borgt deze bescherming voor klokkenluiders met betrekking tot inbreuken op het EU-recht en misstanden van maatschappelijk belang. Daarbij heeft de wet twee doelstellingen, namelijk: de rechtsbescherming van klokkenluiders en het bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden.

Figuur 3.1 Reconstructie van de beleidstheorie Wbk



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Bovenstaande beleidstheorie zet uiteen hoe de verschillende elementen van de Wbk bijdragen aan de beoogde doelen. Daarbij maakt de reconstructie onderscheid tussen: inputs, beoogd effect bij werkgevers, de bijdrage van bevoegde autoriteiten, het beoogde effect voor (potentiële) melders en het beoogde maatschappelijke effect.

## Inputs

De inputs zijn de acht wijzigingen van de Wbk ten opzichte van de eerdere wetgeving. Drie hiervan vragen om een aanpassing van de meldprocedure. Zo dient de meldprocedure aan strengere eisen te voldoen, toegankelijk te zijn voor een grotere groep potentiële melders en een bredere definitie van het begrip misstand te hanteren. Op basis van deze bredere definitie dient ook het proces om misstanden te corrigeren te worden aangepast, zodanig dat dit aan de bredere definitie van misstand voldoet.

De uitbreiding van het benadelingsverbod en de verschuiving van de bewijslast kunnen het best tezamen worden gezien. Het benadelingsverbod is er immers op gericht om de positie van de melder te versterken. Door ook de bewijslast hierover bij de werkgever te leggen wordt de positie van de melder eveneens versterkt. De werkgever dient immers aan te tonen dat er geen sprake is van benadeling. Hierbij geldt wel dat ook dan de positie van de melder nog steeds kwetsbaar is, alleen al vanwege de afhankelijkheidsrelatie van een werknemer tot een werkgever.

Een volgende input is de mogelijkheid om direct extern te melden bij een bevoegde autoriteit en daarbij onder bescherming van de Wbk te vallen. Ook bij de eerdere wetgeving kon al een melding worden gedaan bij bevoegde autoriteiten, maar toen vielen deze melders nog niet onder de bescherming die de Wbk nu biedt.

Onder aanvullende beschermingsmaatregelen vallen twee maatregelen. Ten eerste de ontheffing van het verbod op geheimhoudingsbedingen. Een werkgever mag een melder geen geheimhoudingsplicht opleggen om te voorkomen dat iemand een vermoeden van een misstand in de zin van de Wbk meldt of openbaar maakt. Ten tweede de vrijwaring van melders in gerechtelijke procedures. De melder is onder voorwaarden in een gerechtelijke procedure niet aansprakelijk voor het schenden van bijvoorbeeld een geheimhoudingsplicht.

## Beoogde effecten werkgevers

Het beoogde effect bij werkgevers betreft ten eerste een aanpassing van de interne meldprocedure. Deze dient aan zwaardere eisen te volden, open te staan voor een grotere groep melders en uit te gaan van een ruimere definitie van het begrip misstand. Vanwege deze uitbreiding van de definitie van het begrip misstand dienen werkgevers zich voor te bereiden op het gegeven dat zij over een groter domein aan activiteiten in potentie een misstandenonderzoek zouden moeten (laten) verrichten. Het doel van deze elementen van de wet is dat de werkgever zorgvuldiger omgaat met (potentiële) meldingen van een misstand en prioriteit geeft aan de opvolging van een melding.

Daarnaast raakt de uitbreiding van het benadelingsverbod de werkgever. Voor een grotere groep betrokkenen geldt dat de werkgever de Wbk overtreedt indien sprake zou zijn van benadeling. Zo valt ook de benadeling van een vertrouwenspersoon of een zzp'er onder de Wbk. Daarbij komt dat de bewijslast is omgedraaid. De werkgever zal moeten laten zien dat geen sprake is van benadeling. Het beoogde effect van deze maatregelen is dat een werkgever minder snel een melder of aanverwante partij zal benadelen.

Hoewel de mogelijkheid om direct extern te kunnen melden de werkgevers niet direct raakt, gaat hier mogelijk wel een preventief effect vanuit. Werkgevers zullen namelijk liever zelf een melding behandelen dan dat een toezichthouder dit doet. Daarmee geeft het openen van een extern meldkanaal werkgevers een prikkel om hun eigen kanalen beter op orde te hebben, zodat melders eerder geneigd zijn om intern te melden.

### **Bevoegde autoriteiten**

Bij de bevoegde autoriteiten is het beoogde effect van de Wbk dat zij een goed functionerend meldkanaal inrichten en gevolg geven aan meldingen van een misstand. Dit behelst voor deze autoriteiten dat zij naast hun bestaande meldkanalen een apart kanaal openen voor meldingen onder de Wbk. De bevoegde autoriteiten zijn vanwege hun toezichtrol in staat om handhavend op te treden. Zo kunnen zij een bedrijf manen om zaken aan te passen op last van een dwangsom. Daarmee hebben ze verderstrekkende bevoegdheden. Het is dan ook belangrijk dat zij hun medewerkers toerusten om goed op de hoogte te zijn van de wettelijke definitie van het begrip misstand, zodat zij Wbk-meldingen kunnen filteren van andere meldingen. Daarnaast is een beoogd effect dat bevoegde autoriteiten onderzoek verrichten op basis van de ontvangen meldingen, waarbij van ze verwacht wordt deze meldingen een hoge prioriteit te geven, zodat een groter aantal misstanden wordt gecorrigeerd .

### **Beoogd effect (potentiële) melders**

Een belangrijk beoogd effect voor potentiële melders is dat zij beter beschermd zijn door een combinatie van maatregelen. Alle acht aanpassingen van de Wbk zijn bedoeld om hieraan bij te dragen. Met deze beschermingsmaatregelen wordt beoogd de kans te verkleinen dat een melder wordt benadeeld. Voortbouwend hierop beoogt de Wbk de drempel te verlagen om vermoedens van misstanden te melden, zodat een groter aantal misstanden wordt gecorrigeerd.

Een onbedoeld maar waarschijnlijk negatief neveneffect van de betere bescherming is dat er een groter aantal onterechte meldingen zou kunnen gaan plaatsvinden. Het ligt immers in de rede dat de bescherming die de Wbk biedt ook in andere situaties interessant is, bijvoorbeeld in het kader van een ontslagprocedure.

### **Beoogd maatschappelijk effect**

Op maatschappelijk niveau beoogt de Wbk het aantal misstanden te verminderen en de positie van melders in de samenleving te verbeteren. Melders van een misstand dragen bij het aan het licht brengen van misstanden en daarmee aan het herstel ervan. Ook draagt de kans dat een misstand aan licht komt door een melding bij aan het voorkomen van misstanden. Door het voorkomen en het herstel van misstanden dragen melders bij aan het algemeen welzijn. Dit is het beoogd maatschappelijke effect.

## 4 Bevindingen

Volgens werkenden, werkgevers en vertrouwenspersonen verbetert de Wbk de bescherming van melders en verlaagt het de drempel om te melden. Dat neemt niet weg dat deze drempel hoog blijft. De cultuur van de organisatie is doorslaggevend voor het verloop van het proces.

Dit hoofdstuk combineert verschillende bronnen om tot bevindingen te komen. Daarbij gaat het om drie enquêtes (zie toelichting hieronder), individuele gesprekken met melders, vertrouwenspersonen, arbeidsrechtadvocaten, werkgevers en specialisten zoals medewerkers en bestuurders van koepelorganisaties. Ook zijn alle bevoegde autoriteiten individueel gesproken en zijn vier focusgroepen georganiseerd, waarin een aantal werkgevers of vertrouwenspersonen tezamen reageren op de eerste bevindingen van dit onderzoek.

Dit hoofdstuk behandelt achtereenvolgens de bevindingen vanuit drie perspectieven, te weten:

- het perspectief van de melder;
- het perspectief van de werkgever; en
- het perspectief van de bevoegde autoriteiten.

### Gebruik van enquêtes

De bevindingen zijn gedeeltelijk gebaseerd op drie enquêtes, namelijk onder werkenden, onder werkgevers en onder vertrouwenspersonen. Voor deze enquêtes geldt dat we niet verwachten dat ze ieder voor zich een evenwichtig beeld geven van de gehele populatie die zij vertegenwoordigen. De resultaten uit de enquêtes kunnen daarom niet direct worden gegeneraliseerd naar de volledige populatie van de doelgroep. Daarom dienen ze op een juiste wijze te worden geïnterpreteerd en aangevuld met informatie uit andere bronnen, zoals de gesprekken die zijn gevoerd met verschillende betrokken partijen en de focusgroepen. Tegelijkertijd bevatten de enquêtes zeker nuttige informatie. Hieronder wordt per enquête kort toegelicht in hoeverre deze representatief is en welke bias is te verwachten.

- De enquête onder werkenden is door 132 personen volledig ingevuld, waarvan 101 wel eens een vermoeden van een misstand hebben gehad. De enquête trekt dus vooral personen aan die eerder een vermoeden van een misstand hebben gehad. Daarmee geeft deze geen representatief beeld van alle werkenden. Wel biedt de enquête inzicht in de groep die een misstand vermoedt.
- De enquête onder werkgevers (publiek en privaat) zal naar verwachting enigszins een bias kennen. De enquête is op vrijwillige basis ingevuld en trekt daarmee waarschijnlijk vooral bedrijven aan die betrokken zijn bij het onderwerp en waarschijnlijk hun zaken dus relatief goed op orde hebben. Daarnaast zullen voorkeuren van werkgevers waarschijnlijk terugkomen in de antwoorden. Dit neemt niet weg dat ook vanuit deze enquête waardevolle informatie is verkregen over het perspectief van werkgevers. Het aantal volledig ingevulde enquêtes is 68.
- De enquête onder vertrouwenspersonen is naar verwachting de meest evenwichtige van deze drie. Vertrouwenspersonen zijn enerzijds aangesteld door de werkgever. Anderzijds hebben zij in hun werkzaamheden juist als taak om ook de belangen van werknemers te borgen. Daar komt bij dat de respons onder deze enquête het grootst is. Een punt van aandacht is wel dat vertrouwenspersonen niet namens werkenden of werkgevers de enquête invullen, waardoor het afgeleide informatie betreft bij vragen over de positie van werkgevers of werkenden. Het aantal volledig ingevulde enquêtes is 156.

## 4.1 Perspectief van de melder

### 4.1.1 Het doen van een melding

#### **Het meldproces en de rol van de Wbk**

Het doen van een melding in de zin van de Wbk kent risico's voor werknemers, ook na de wetswijziging, en hangt sterk samen met de reactie van het bedrijf of de overheidsinstelling waar de melding wordt gedaan. Dit is begrijpelijk gezien de sterke positie van werkgevers ten opzichte van werknemers en wordt ook onderschreven in veel gesprekken die in het kader van het onderzoek zijn gevoerd. Deze sterke positie van de werkgever is dan ook een belangrijke reden voor regulering door de overheid door het instellen van een wet.

In een positief scenario kaart een werknemer een zaak aan en reageert de werkgever welwillend. In dit scenario onderzoekt de werkgever de melding en lost de punten op die niet in orde zijn. Dit scenario is voor een werkgever vaak ook positief, in de zin dat de melder wijst op punten die schadelijk zijn of niet in overeenstemming met de wet en het is logischerwijs veelal in het belang van de werkgever om deze punten te verbeteren. In gesprekken met werkgevers die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek bevestigen zij de positieve kanten voor werkgevers van het ontvangen van meldingen. Alle gesproken werkgevers geven aan dat zij er belang bij hebben om te weten wanneer zich onwenselijke situaties voordoen en om die tijdig op te lossen, zodat problemen niet groter worden.

Tegelijkertijd blijkt uit gesprekken met melders, verschillende advocaten en de enquête dat werkgevers zich lang niet altijd welwillend opstellen. In plaats van de melding eerlijk te onderzoeken, keren zij zich tegen de melder. In gesprekken met melders en advocaten noemen zij verschillende mogelijke motieven om een melding niet serieus te behandelen. Zo kan het zijn dat werkgevers een overtreding klein vinden en deze niet aan de grote klok willen hangen, dat ze vinden dat de melder ongeloofwaardig is of bang zijn voor gevolgen van de melding voor betrokkenen binnen de organisatie of de organisatie als geheel. Ook kan het zijn dat al een "verbetertraject" is ingezet en dat de werkgever vindt dat dit traject wordt doorkruist door een melding over hetzelfde onderwerp. Wanneer een werkgever zich tegen de werknemer keert, dan kan dit meerdere vormen hebben, maar een veelgenoemde uitkomst in gesprekken en de enquête is dat deze weg eindigt in een verstoorde arbeidsrelatie en vervolgens het ontslag van de werknemer.

Juist in een situatie dat een werkgever zich tegen de werknemer keert, is bescherming vanuit de Wbk van groot belang. De wet heeft als logisch aangrijpingsmoment het tijdstip dat de werknemer de melding doet. Uit onze analyse blijkt dat dit tijdstip in de praktijk soms lastig is vast te stellen. Dat komt doordat een melder, zeker als deze vertrouwen heeft in de organisatie waarin hij werkt, dit vaak terloops of op informele wijze doet zonder daarbij expliciet naar de Wbk te verwijzen. Als de werkgever daar niet op reageert en de werknemer gaat scherper om zich heen kijken en ziet meer punten die mogelijk niet in de haak zijn, dan ontstaat een stapsgewijs escalatieproces, waarbij het moment van melding soms niet precies te definiëren is. Gevolg hiervan kan zijn dat ook de bescherming die voor een melder bedoeld is moeilijker in te zetten is.

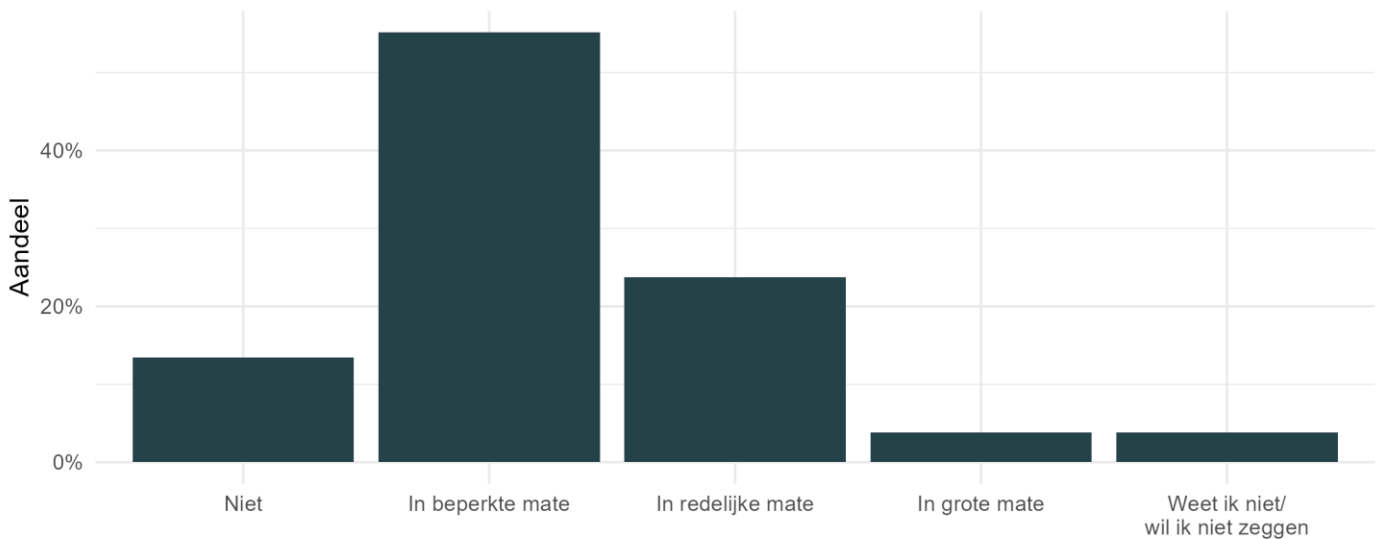
De mate waarin werknemers risico lopen hangt ook af van de wijze waarop zij hun melding doen. Een werknemer loopt minder risico als deze zich eerst goed (juridisch) voorbereidt en dan pas een melding doet. In dit scenario zou een medewerker bijvoorbeeld een melding kunnen doen bij de vertrouwenspersoon met het verzoek om deze vertrouwelijk te behandelen. Samen met de vertrouwenspersoon en mogelijk ook een juridisch adviseur zou de medewerker dan bij het doen van de melding kunnen vaststellen dat het (waarschijnlijk) een klokkenluidersmelding betreft. Dan is vanaf het begin van de melding duidelijk dat de werknemer de wettelijke bescherming geniet. In dit

scenario zijn de risico's kleiner, vanwege de bescherming en de vertrouwelijkheid van de melding. Tegelijkertijd bestaat ook in dit scenario de kans dat in de loop van de tijd duidelijk wordt wie de melder is en de werkgever daar negatief op reageert. Het is namelijk vaak niet eenvoudig om een melding goed te onderzoeken zonder te voorkomen dat betrokkenen de bron kunnen achterhalen. Dit vraagt veel van een organisatie en juist organisaties die negatief reageren op een melding zullen deze zorgvuldigheid niet altijd in acht nemen. Daardoor kan de meldprocedure in de praktijk op punten kwetsbaar zijn.

De wet grijpt wel aan op het meldproces. In de wet is immers vastgelegd wie een meldprocedure moeten hebben en aan welke eisen de regeling moet voldoen. Hoewel uit de enquête onder vertrouwenspersonen blijkt dat in hun optiek werkenden vaak niet of beperkt op de hoogte zijn van het bestaan van de meldprocedure voor klokkenluiders (Figuur 4.1), blijkt tegelijkertijd uit gesprekken met melders, advocaten en vertrouwenspersonen dat werkenden die een melding doen de regeling doorgaans wel kennen. Potentiële melders oriënteren zich dus vaak wel op de wijze waarop zij een melding kunnen doen. Naast de groep werknemers die min of meer terloops een opmerking maakt tegen de werkgever die stapsgewijs uitmondt in een klokkenluidersmelding, is er dus ook een groep die zich vooraf oriënteert op de juiste meldmogelijkheid.

Figuur 4.1 Veel werkenden zijn volgens vertrouwenspersonen niet bekend met de regeling

In hoeverre zijn werkenden naar uw oordeel bekend met het bestaan van een meldregeling voor vermoedens van misstanden?



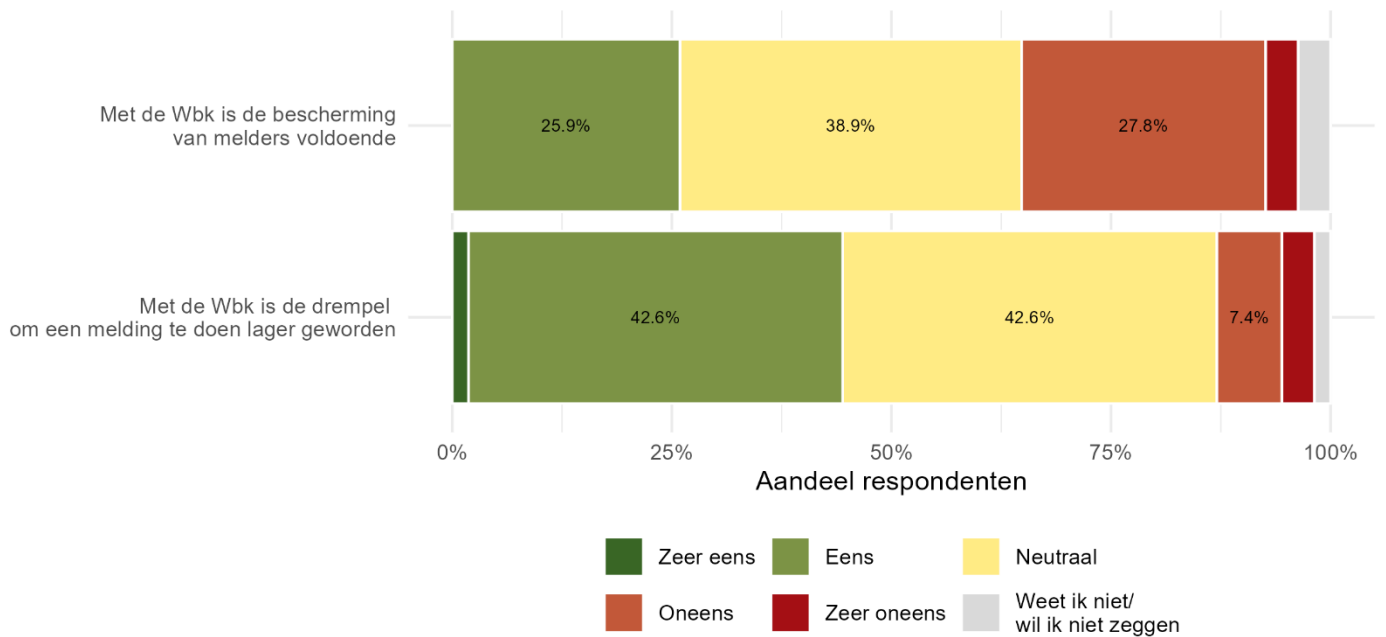
N = 156

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

Hoewel het voor melders vooral belangrijk is hoe de werkgever reageert op de melding, is dit maar beperkt met wetgeving te sturen. In veel gesprekken met onder meer advocaten en vertrouwenspersonen wordt dit bevestigd. De wet kan organisaties wel verplichten om goede procedures in te stellen, maar kan niet verplichten om intrinsiek gemotiveerd te zijn om constructief met een melding om te gaan. De enquête onder vertrouwenspersonen illustreert dit, zie Figuur 4.2. Als we kijken naar de deelverzameling van vertrouwenspersonen die ervaring hebben met de Wbk dan is slechts 25,9 procent van hen het eens met de stelling dat de Wbk voldoende bescherming biedt. Dit is lager dan vertrouwenspersonen zonder ervaring met de Wbk. Tegelijkertijd is deze groep behoorlijk positief

over de additionele bescherming van de Wbk. Zo'n 42,6 procent is het eens of zeer eens met de stelling dat de drempel om te melden lager is geworden. Dit is hoger dan het gemiddelde onder alle vertrouwenspersonen (Figuur D.24). Vertrouwenspersonen met Wbk-ervaring zien dus zowel de beperkingen van wetgeving als de toegevoegde waarde van de Wbk, binnen deze beperkingen.

**Figuur 4.2** Vertrouwenspersonen met Wbk-ervaring zijn negatief over de bescherming die de Wbk melders biedt, maar zien tegelijkertijd duidelijk een lagere drempel om te melden



N = 54

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen, respondenten die melding hebben ontvangen

Uit gesprekken met verschillende betrokkenen, waaronder advocaten, vertrouwenspersonen en melders blijkt dat bedrijven of overheidsorganisaties die zich keren tegen de melder daar wel een weg voor zoeken binnen de grenzen van de wet. Zo kan worden aangestuurd op een verstoorde arbeidsrelatie, met als doel om op die manier een ontslagprocedure in gang te zetten. Maar er zijn ook subtielere vormen van benadeling mogelijk. Uit gesprekken met melders komen de volgende voorbeelden naar voren: het overplaatsen van een werknemer naar een saaiere baan, het negeren van de werknemer door een leidinggevende of het laten opstellen van een rapport over de melding door een extern bureau dat de melding klein maakt en de melder in een kwaad daglicht plaatst. Met andere woorden, de wet helpt wel, maar bescherming voor werknemers is in de praktijk moeilijk vanuit de wetgever te organiseren.

De ervaringen van melders kunnen zeer negatief zijn en de gevolgen voor hun privéleven kunnen groot zijn. Onderstaande box illustreert dit op basis van de enquête onder en gesprekken met melders. Ook blijkt uit de enquête onder melders dat 101 personen een vermoeden van een misstand hebben gehad, maar dat slechts 24 een melding hebben gedaan. Hiervan heeft de helft vooraf het Huis geraadpleegd voor advies. Van de melders geeft slechts één persoon aan geen negatieve gevolgen te hebben ondervonden. Alle anderen hebben zowel privé als in de werksfeer nadelen ondervonden van de melding. Een derde geeft aan door de melding te zijn ontslagen en 8 procent heeft zelf ontslag genomen.

## Box 4.1 Ervaringen van melders

Het doen van een melding kan een zeer groot effect op het privéleven van melders hebben. Uit de enquête onder werkenden en interviews met klokkenluiders komt naar voren dat het melden tragische effecten in de persoonlijke levenssfeer kan hebben. Hierbij geldt wel dat deze ervaringen voor een belangrijk deel spelen vóór invoering van de Wbk en dat we verwachten dat vooral melders zich bij ons hebben gemeld voor een gesprek, vanwege hun negatieve ervaringen.

Dit neemt niet weg dat de klokkenluiders die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn, negatief zijn over het verloop van het proces. Een ruime meerderheid geeft aan dat het doen van een melding en het vervolg daarop een langdurig proces is geweest, dat ingrijpend was voor de privésituatie. Ook geven ze aan dat de sfeer op werk structureel negatief beïnvloed is door het doen van de melding of dat dit heeft geleid tot een ontslag.

Deze melders hebben bij het doen van hun melding intern weinig gehoor gehad, wat heeft geleid tot escalatie van de situatie. Ze spreken van een zeer gesloten cultuur bij hun (toenmalige) werkgever waar geen ruimte was voor kritiek, terwijl ze dat aanvankelijk wel hadden verwacht. Een deel geeft ook aan grote spijt te hebben van het doen van een melding.

Met betrekking tot de nieuwe wet zijn de meesten wel positief over de nieuwe elementen in de wet, maar met de grote kanttekening dat dit in de praktijk nog wel moet blijken. Daarnaast geeft een aantal klokkenluiders aan dat de wet zonder handhavingsbevoegdheden tandeloos is. Een klokkenluider verwoordt dit als volgt: *“De discrepantie tussen wetten/ beleid en de praktijk is schrijnend. Zonder handhaving en consequenties voor degenen die misstanden veroorzaken of gedogen, zal geen enkele wet positieve impact hebben voor melders. [..]”*

De bepalende factor is de cultuur binnen de organisatie en het gedrag van leidinggevenden. Melders geven aan dat er wel aandacht is voor een veilig werkklimaat, maar dat dit lang niet altijd de praktijk is en dat melders als ‘lastig’ worden gezien, wat tot een verstoorde arbeidsrelatie kan leiden. Een melder beschrijft dit als: *“Als leidinggevenden slechte intenties hebben doe je daar niets tegen. Als leidinggevenden binnen een organisatie beschermd worden omdat ze een bepaalde waarde hebben of al lang ergens werken of een “old boys network” hebben doe je hier niets tegen.”*

De slotsom is dat het doen van een melding riskant is voor de melder en dat het negatieve gevolgen kan hebben op de werk- en privésituatie. De wet kan daarbij bescherming bieden, maar niet in alle gevallen. De nieuwe elementen in de wet verlagen waarschijnlijk de drempel om te melden, maar de drempel ligt dan nog steeds zeer hoog.

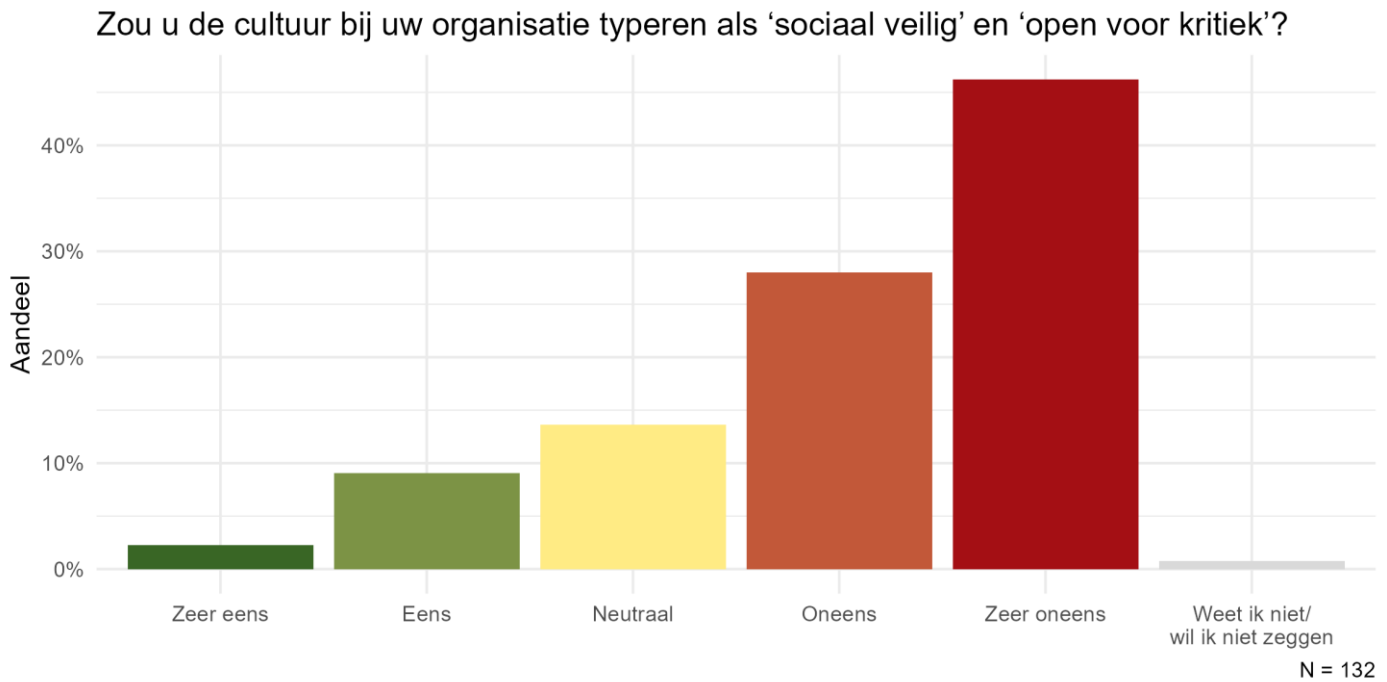
Bron: SEO Economisch Onderzoek

## Het belang van een open, lerende bedrijfscultuur

De behandeling van een Wbk-melding hangt meer samen met de bedrijfscultuur, dan met de precieze invulling van de wetgeving. In veel gesprekken wordt genoemd dat een open bedrijfscultuur waarbij het laagdrempelig is om zaken aan te kaarten de belangrijkste voorwaarde is voor een goede afwikkeling van een melding. Kort gezegd leidt een melding dan tot actie van de werkgever die uitzoekt of de melding klopt en of aanpassingen nodig zijn, zonder dat betrokkenen worden beschadigd. Helaas is dit lang niet altijd het geval, zoals ook blijkt uit de enquête onder werkenden, zie Figuur 4.3 hieronder. Van de geënquêteerde werkenden geeft driekwart aan de cultuur niet te kenschetsen als sociaal veilig en openstaand voor kritiek. Hierbij past wel de kanttekening dat de enquête door een kleine groep werkenden is ingevuld, die voor het overgrote deel een misstand hebben vermoed. Hierdoor is deze uitkomst niet representatief voor alle werkenden. Wel kan de negatief ervaren organisatiecultuur een verklaring zijn waarom slechts een klein deel het vermoeden van een misstand heeft gemeld. Werkenden die een misstand vermoeden bespreken dit veelal eerst met een directe collega of iemand uit de privésfeer die ze vertrouwen, alvorens wel of geen melding te doen, zie ook Figuur 4.4.



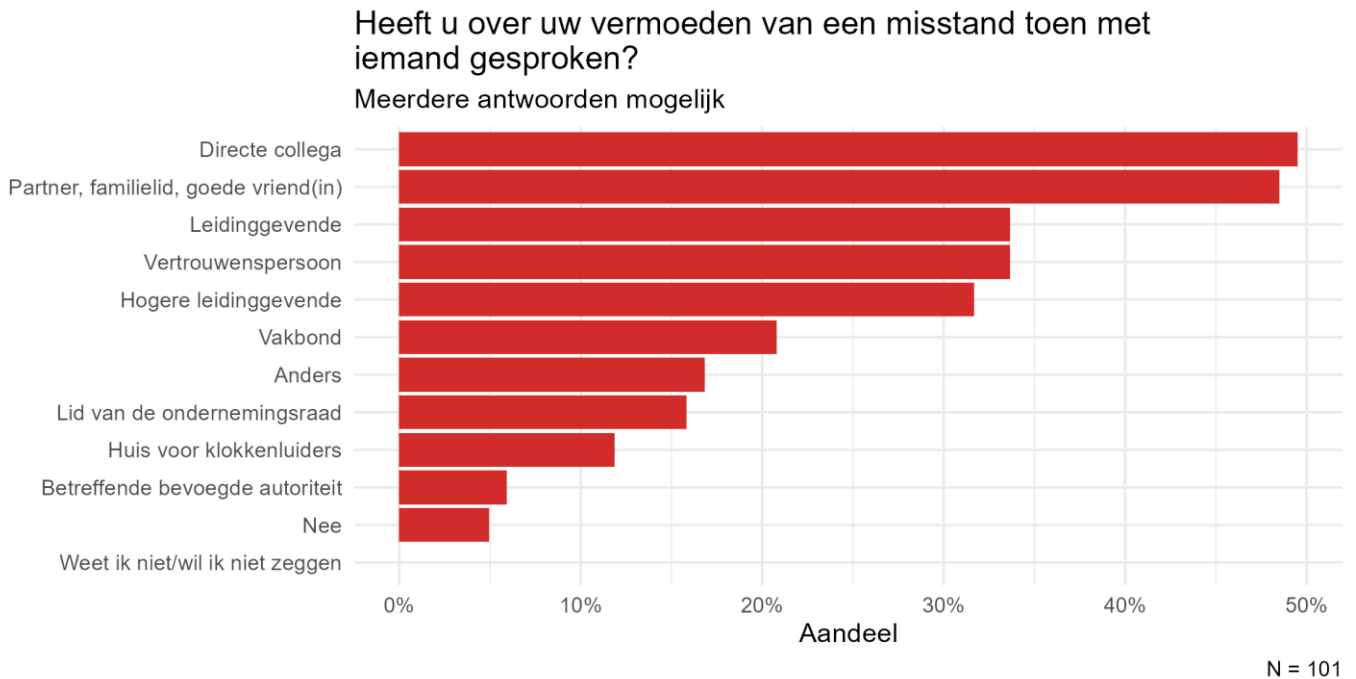
Figuur 4.3 Bij geënquêteerde werkenden is vaak geen sprake van een veilige werkcultuur



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Juist een Wbk-melding kan leiden tot een schrikreactie en spanningen oproepen. Afhankelijk van de reacties van beide partijen en vooral de reactie van de werkgever, kunnen in dit proces partijen worden beschadigd. Dit geldt zowel voor de werkgevers- als voor de werknemerskant. Zo zijn zaken bekend waarbij een manager te snel op non-actief wordt gezet en zijn er zaken waarbij medewerkers onterecht het bedrijf uit worden gewerkt. Wanneer partijen dit proces ingaan en dus in een bepaalde zin tegenover elkaar komen te staan, ontstaat vaak de neiging om te escaleren. Een open, lerende bedrijfscultuur waarbij het laagdrempelig is om te melden en betrokkenen vanuit de werkgever (e.g. de HR-afdeling) zich inzetten om escalatie te beperken, draagt bij aan een goed meldproces, waar uiteindelijk beide partijen baat bij hebben. Box 4.2 noemt verschillende elementen die bijdragen aan bescherming van melders.

Figuur 4.4 Werkenden bespreken vermoeden van misstand met collega of iemand uit de privésfeer die ze vertrouwen



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Box 4.2 Elementen van een organisatiecultuur die bijdraagt aan bescherming van melders volgens vertrouwenspersonen

- Zorgvuldig omgaan met meldingen, melders en opvolging. Niet alleen voor de bühne.
- Cultuur van elkaar aanspreken en tegenkracht organiseren vanuit het gedachtegoed dat dit de besluitvorming beter maakt.
- Open cultuur, voorbeeldgedrag leidinggevenden, veiligheid (dus kritische noten waarderen en niet afstraffen).
- De beschikbaarheid van een integriteitscode/gedragscode en die actief (blijven) communiceren.
- Integer handelen stimuleren en uitdragen door management en directie. Goed preventief integriteitsbeleid en ervoor te zorgen dat men zich veilig durft uit te spreken. Het bieden van een (onafhankelijk) onderzoek en zorgen voor een onderzoeksprotocol.
- Weinig hiërarchie, open aansturing door bestuurders, directie, leidinggevenden. Geen afrekencultuur maar samen met elkaar willen leren van fouten.
- We moeten ernaartoe, dat organisaties melders erkennen als "helden". Zij durven hun mond open te doen en vertellen de organisatie iets, waar de organisatie voordeel mee zou kunnen doen.
- Een veilige cultuur met veel aandacht voor preventie en advies voor voorkomen onveilig werkklimaat en integriteitsschendingen. Dit kan niet de verantwoordelijkheid zijn van vertrouwenspersonen of afdelingen juridische zaken. Dat is een verantwoordelijkheid van de gehele organisatie waarbij omstanders ook (durven te) melden. Uitgebreide communicatie en voorbeeldgedrag zijn hierbij noodzakelijk.

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

## 4.1.2 Doenvermogen

Omdat het doen van een melding een stressvolle aangelegenheid is, is het belangrijk om het perspectief van de melder niet alleen te richten op de cognitieve vermogens, maar juist ook op het handelingsperspectief of doenvermogen van de melder. Daarbij gaat het om de kwestie: kan de melder in actie komen om te melden, deze melding volhouden tijdens het proces en ook bij tegenslagen? Dit vraagt om meer dan alleen begrip van de regels en procedures, maar ook het vermogen om daarnaar te handelen onder vaak een hoge mate van stress.

Het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving omschrijft doenvermogen op de volgende wijze<sup>80</sup>.

*“Mensen moeten beleid, wet- en regelgeving niet alleen begrijpen, maar er ook naar kunnen handelen. Dat vraagt doenvermogen. Doenvermogen is het vermogen om in actie te komen en vol te houden, zelfs bij tegenslagen. Het draait dan niet zozeer om mensen hun cognitieve vermogens zoals intelligentie of digitale vaardigheden, maar om hun niet-cognitieve vermogens. Dit doenvermogen komt bij alle mensen sterk onder druk te staan bij te veel stress, zoals door levensgebeurtenissen. (...) Wanneer partijen (zoals uitvoeringsorganisaties of gemeenten) veel handelingen verwachten van een individu vraagt dit veel doenvermogen. Als mensen dan niet de juiste acties ondernemen is dit niet per se een kwestie van niet willen, maar kan dat ook een kwestie zijn van niet kunnen. Het niet kunnen is dan geen vrijwillige keuze.”*

We gebruiken de vijf vragen uit de WRR-tool<sup>81</sup> om het doenvermogen in kaart te brengen:

1. Breng in kaart hoeveel acties worden verwacht in het bestaande of voorgenomen beleid;
2. Is er sprake van samenloop met levensgebeurtenissen of andere situaties van grote stress?
3. Is er sprake van cumulatie van lasten door andere regelgeving?
4. Hoe hoog is de mentale belasting?
5. Zijn de gevolgen van onoplettendheid te overzien en in verhouding?

In onderstaande paragrafen beantwoorden we deze vragen voor het doen van een Wbk-melding.

### Antwoord op vraag 1: de acties die van een melder worden verwacht

Voordat de melder actie onderneemt na het doen van een observatie van een mogelijke misstand, dient een melder de volgende vragen te kunnen beantwoorden met acties:

- Hoe kan ik een melding doen?
- Is sprake van een melding die valt onder de Wbk?
- Hoe word ik beschermd als ik een melding doe?
- Wat zijn de gevolgen voor mij als ik een melding doe?
- Welk meldkanaal is het meest passend?

Uit interviews met melders en vertrouwenspersonen komt naar voren dat het vinden van een meldkanaal doenlijk is voor de meeste melders. Bij de meeste bedrijven wordt dit uitgelegd op de website of op het intranet. Ook kan de melder terecht bij een vertrouwenspersoon. Voor het extern melden zijn de bevoegde autoriteiten eveneens een mogelijkheid, al blijkt uit gesprekken ook dat werkgevers terughoudender zijn met het wijzen op de mogelijkheid van extern een melding te doen. Een verklaring hiervoor is dat bedrijven proberen de meldingen zo veel mogelijk intern af te handelen en vanuit deze overweging deze meldoptie minder prominent naar voren brengen in de informatievoorziening.

<sup>80</sup> [Doenvermogen | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbr.nl\) \[check referentie WRR\]](#)

<sup>81</sup> WRR (2020). Doenvermogen: Van toets naar Tools

Of sprake is van een Wbk-melding kan een potentiële melder doorgaans niet zelf beantwoorden. Hiervoor heeft de potentiële melder vrijwel altijd (juridisch) advies nodig. Dit is ook wel voorhanden, via bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon, het Huis en advocaten. Dit is echter wel een extra stap in het meldproces en vraagt dus om extra capaciteit in termen van doenvermogen. Ook is het voor het vertrouwen in het proces, de mentale rust en dus het doenvermogen wel van belang dat hier op tijd duidelijkheid over bestaat. De huidige definitie wordt ook door experts als moeilijk gezien en biedt dus minder vertrouwen. Ideaal gezien zou de melder ook zelf de kern van de wet begrijpen, zodat deze vertrouwen heeft in de bescherming van de Wbk, mocht dat later in het proces nodig zijn. De beschrijvingen die online te vinden zijn, zijn echter zeer summier. Als een melder in de Wbk kijkt, dan wordt hier doorverwezen naar de Europese Klokkenluidersrichtlijn. Veel geïnterviewde vertrouwenspersonen geven aan dat het ook voor hen lastig is om te bepalen of een melding onder de Wbk valt. Dit kan dan ook niet van een melder worden verwacht. De aanpassing in de wet om zaken direct extern te melden kan hierbij wel als positief worden gezien, in de zin dat het beantwoording van deze vraag uit handen geeft en de stress wegneemt omdat dit het melden loskoppelt van de arbeidsrelatie.

De volgende twee vragen (Hoe word ik beschermd? Wat zijn de gevolgen als ik een melding doe?) gaan over de vraag of iemand de gevolgen kan overzien van het doen van een melding. Het overzien van de gevolgen is van belang om een onderbouwde keuze te maken tussen de persoonlijke kosten van het doen van een melding en de baten voor de maatschappij. Vrijwel alle geïnterviewden (vertrouwenspersonen, advocaten, melders) geven aan dat melders dit niet goed kunnen overzien. Zij geven aan dat melders soms uitgaan van een meer omvangrijke rechtsbescherming dan in de praktijk wordt geboden. Ook benoemen gesprekspartners dat veel melders denken terug te keren in hun huidige functie na afronding van het proces, waar dit in de praktijk vrijwel nooit voorkomt. Dit betekent dat het doen van een melding in de meeste gevallen raakt aan zowel mensen hun professionele als hun persoonlijke leven. Dit overzien de meeste melders niet volledig. Daarbij duurt het meldproces vaak lang en is ook moeilijk te overzien hoe andere potentiële werkgevers reageren, wanneer duidelijk is dat een sollicitant een melder was bij een eerdere werkgever. Meerdere geïnterviewde melders gaven duidelijk aan dat ze achteraf gezien de melding liever niet hadden gedaan, gezien alle consequenties die dit uiteindelijk heeft gehad.

De laatste stap is het doen van een melding op de juiste plek. Dit is vaak geen probleem omdat organisaties duidelijk aangeven waar een melding gedaan kan worden of goed doorverwijzen als een verkeerd meldpunt wordt gevonden. Soms is het vinden van de juiste plek wel uitdagend. Grotere multilaterale organisaties bestaan veelal uit een veelvoud aan juridische entiteiten met elk hun eigen kanaal waardoor het voor een melder niet altijd duidelijk is welk meldkanaal het meest passend is.

Hier speelt ook de keuze tussen wel en niet extern melden. Een melder kan kiezen voor de veiligheid van direct extern melden. Dit zal echter vaak niet gewaardeerd worden door de werkgever. Hoewel de melding in eerste instantie vertrouwelijk gedaan kan worden, bestaat het risico dat een melder op den duur toch bekend wordt. Een interne melding zal door een deel van de bedrijven worden gewaardeerd, omdat zij open staan voor dergelijke tegenspraak. Maar dit is lang niet altijd het geval. Uit gesprekken blijkt dat het moeilijk is in te schatten, hoe een werkgever zal reageren. Al met al, biedt de Wbk op dit punt wel enige verlichting voor de melder, vanwege de mogelijkheid vertrouwelijk, direct extern te melden.

Tot slot merken wij op dat het in ontvangst nemen van een melding of te horen krijgen dat er een melding tegen jou is gedaan/loopt ook om doenvermogen vraagt. Meldingen zijn in sommige gevallen duidelijk persoonlijk van aard of raken aan het gevoel van de ontvanger. Het passend handelen namens het bedrijf is in deze gevallen ook een uitdaging.

## Antwoorden op vragen 2 tot en met 5, over doenvermogen

### 2) *Is er sprake van samenloop met levensgebeurtenissen of andere situaties van grote stress?*

Er is sprake van een duidelijke samenloop met een levensgebeurtenis die samengaat met veel stress. Het gehele proces van een melding doen is erg stressvol. Daar komt bij dat de kans groot is dat het doen van de melding het leven en werkende leven gaat veranderen van de melder. Dit heeft bijvoorbeeld gevolgen voor het inkomen of de inkomenszekerheid van de melder, kan het sociale leven raken als het sociale netwerk het doen van de melding afkeurt en kan gepaard gaan met gevoelens van onmacht omdat de melder geen goede grip heeft op het proces van het doen van een melding. Uit onderzoek blijkt dat mensen onder invloed van angst of stress in grotere mate risico's mijden.<sup>82</sup> De stress belemmert het doen van een melding.

### 3) *Is er sprake van cumulatie van lasten door andere regelgeving?*

Afhankelijk van de casus, raakt de Wbk ook het arbeidsrecht, recht op bescherming en mensenrechten. Dit kan het uitdagender maken om de gevolgen te overzien en door te hebben welke bescherming wordt genoten als melder. Naast een samenloop van regelingen, komt de melder ook in aanraking met diverse instanties met verschillende verantwoordelijkheden die volgen uit andere regelgeving. Dit vormt een extra uitdaging voor melders. Het is bijvoorbeeld lastig in te schatten wat de verantwoordelijkheden zijn van een bevoegde autoriteit of het Huis en wat de melder hiervan kan verwachten in dit proces. Deze samenloop met andere regelgeving en organisaties maakt dat er extra doorzettingsvermogen en daarmee doenvermogen nodig is om het meldingsproces succesvol te volbrengen.

### 4) *Hoe hoog is de mentale belasting?*

Er is sprake van mentale belasting door het moeten verwerken van complexe informatie, vergaand beoordelen van de gevolgen voor de eigen situatie, in actie komen, deadlines in de gaten houden en bezwaar maken tegen niet correcte besluiten.

### 5) *Zijn de gevolgen van onoplettendheid te overzien en in verhouding?*

De gevolgen van onoplettendheid kunnen groot zijn. Zo kan een fout leiden tot het verliezen van een zaak of het openbaar worden van de melder, met potentieel grote gevolgen voor de verdere loopbaan.

Op basis van bovenstaande concluderen we dat:

- het doen van een melding in bijna alle gevallen veel doenvermogen van een melder vraagt;
- diverse factoren, zoals de bedrijfscultuur of de persoonlijke situatie van de melder, invloed hebben op dit doenvermogen. De wet is slechts één van deze factoren;
- de verwachting is dat de wetwijzigingen door de Wbk een positieve bijdrage leveren aan het doenvermogen, in het bijzonder de verschuiving van de bewijslast en de mogelijkheid om extern te melden waarbij de bevoegde autoriteiten (met uitzondering van het Huis) vanwege hun toezichtrol handhavend kunnen optreden en bijvoorbeeld een bedrijf kunnen aanmanen om zaken aan te passen op last van een dwangsom. Desondanks is de wet zo opgezet dat de melder alle stappen in het proces moet doorlopen waar acties gevraagd worden. Dit zijn er veel en gezien de stressvolle situatie, concluderen we dat het meldproces veel doenvermogen vraagt van de melder.

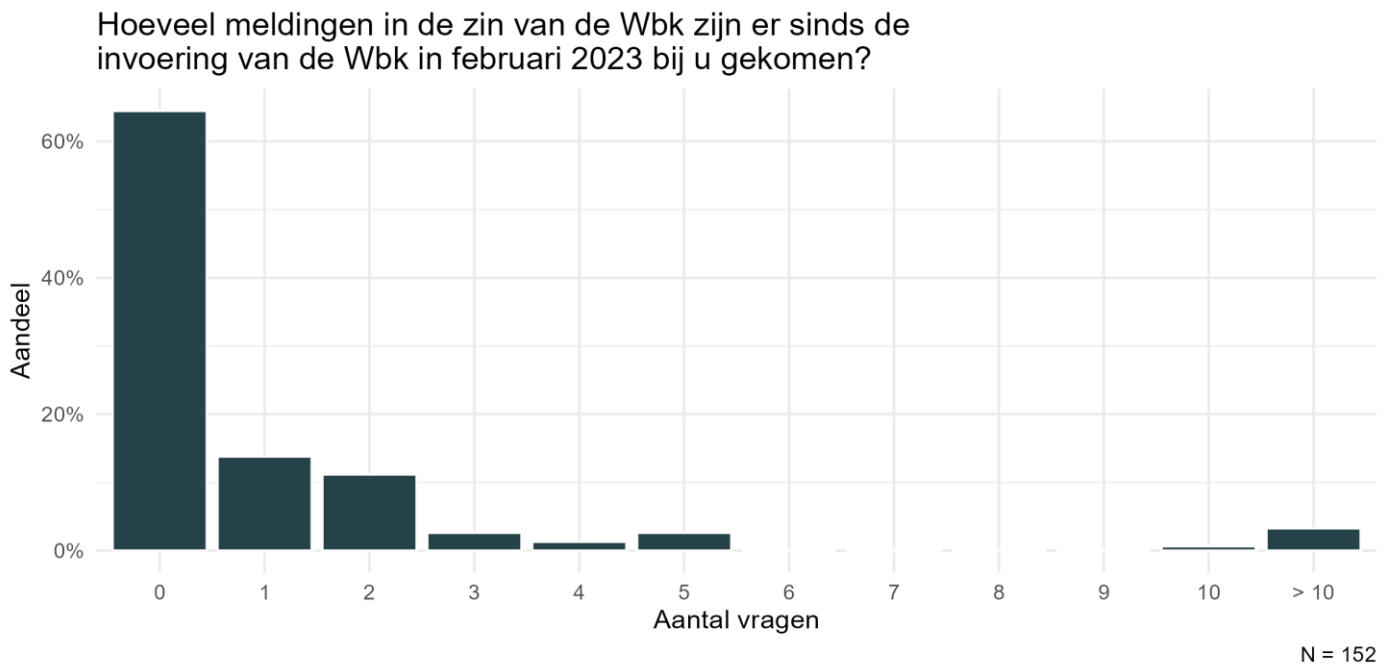
---

<sup>82</sup> Zie voor een overzicht: Haushofen & Fehr (2014). On the psychology of poverty.

### 4.1.3 Beperkt aantal meldingen

Het aantal Wbk-meldingen is beperkt, blijkt uit gesprekken met onder meer vertrouwenspersonen en werkgevers en de enquête onder vertrouwenspersonen. Zo heeft sinds de invoering van de Wbk zo'n 65 procent van de vertrouwenspersonen in onze steekproef nog niet te maken gehad met een klokkenluidersmelding (Figuur 4.5). De 35 procent die wel een melding heeft ontvangen, heeft vaak maximaal 5 meldingen ontvangen, op enkele uitschieters na. Omdat de enquête een oververtegenwoordiging kent van grote bedrijven, zal het aantal bedrijven dat te maken heeft gehad met een Wbk-melden waarschijnlijk duidelijk lager zijn dan deze 35 procent. Ook veel van de gesproken werkgevers geven aan dat het aantal Wbk-meldingen beperkt is

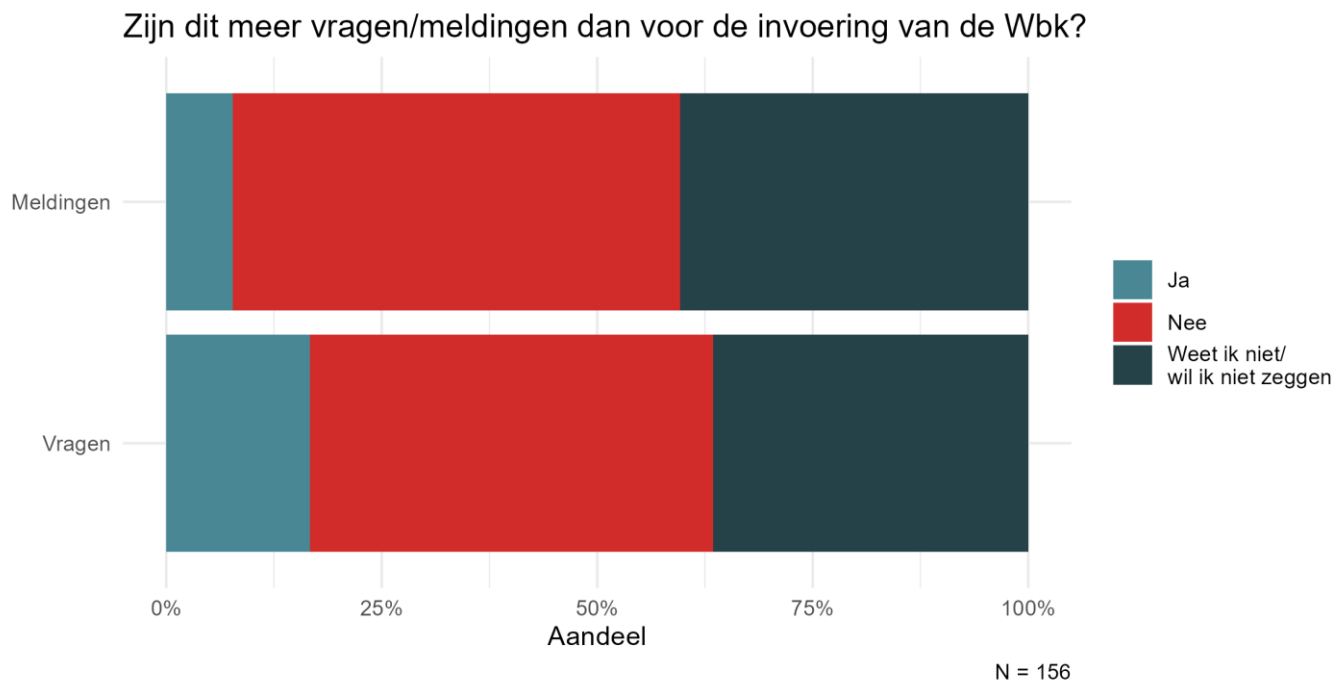
Figuur 4.5 Minderheid van vertrouwenspersonen heeft een melding ontvangen



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

Het merendeel van de vertrouwenspersonen geeft aan dat invoering van de Wbk geen invloed heeft gehad op het aantal meldingen (Figuur 4.6). Ook het aantal vragen over de regeling is beperkt gestegen. Slechts 15 procent van de vertrouwenspersonen geeft aan meer vragen te hebben ontvangen over de klokkenluidersregeling dan voor de Wbk. Binnen deze groep geeft het merendeel van de respondenten aan dat vragen vooral samenhangen met aandacht voor het onderwerp in de media en de mate waarin het onderwerp goed bespreekbaar is binnen een organisatie. Het effect van de nieuwe wet op het aantal vragen is klein.

Figuur 4.6 Vertrouwenspersonen krijgen niet veel meer vragen over de Wbk dan voor de wetswijziging

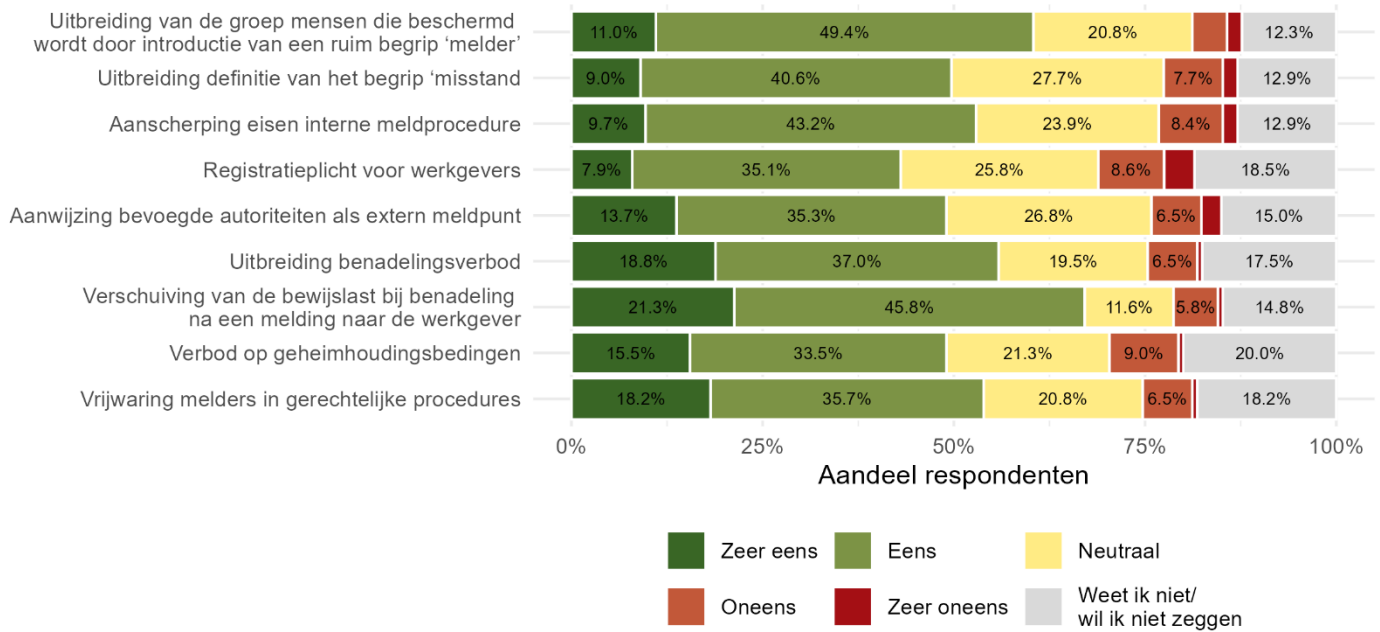


Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

### 4.1.4 Nieuwe elementen van de wet

Verskillende elementen van de nieuwe wet dragen bij aan het beschermen van de melder en het verlagen van de drempel om te melden. Dit blijkt zowel uit de gesprekken met betrokken partijen als uit de enquêtes onder vertrouwenspersonen en werkenden. Zo blijkt uit de enquête onder vertrouwenspersonen dat zij het merendeel van de wetswijzigingen duidelijk positief inschatten, zie Figuur 4.7. We behandelen de wijzigingen hieronder.

Figuur 4.7 Vertrouwenspersonen oordelen positief over de werking van de wet



N = 154

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

#### Uitbreiding van de groep melders die wordt beschermd

Uitbreiding van de groep melders die valt onder bescherming van de Wbk is duidelijk positief ontvangen door betrokken partijen. Uit gesprekken met onder meer advocaten, vertrouwenspersonen en vertegenwoordigers van werknemers blijkt dat zij dit zien als logische uitbreiding, gelet op onder meer de toename van het aantal zzp'ers en andere meer ambulante arbeidskrachten. Ook geeft zo'n 60 procent van de vertrouwenspersonen in de enquête aan dat dit bijdraagt aan de bescherming van potentiële melders. Eenzelfde beeld ontstaat op basis van de enquête onder werkenden, al is daar dit percentage iets lager (53 procent).

#### Uitbreiding van het begrip misstand

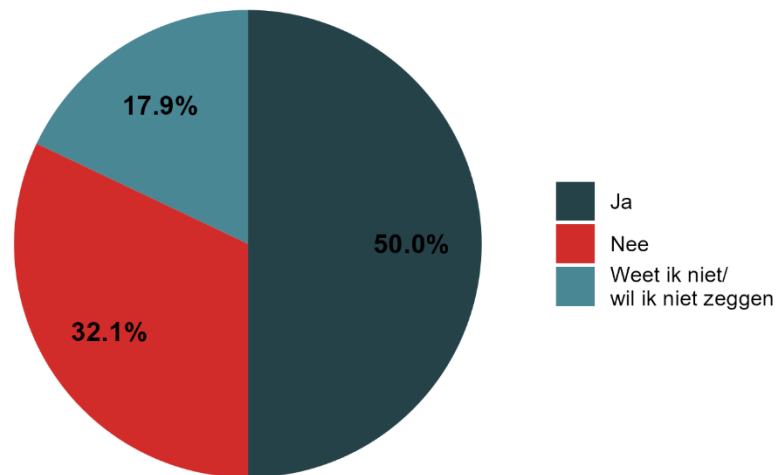
Een tweede aspect dat het voor melders lastig maakt om te weten of en wanneer zij onder de bescherming van de Wbk vallen is de complexe definitie van het begrip "misstand". Dit beeld komt naar voren uit vrijwel alle interviews. Gesprekspartners (melders, advocaten, vertrouwenspersonen en vertegenwoordigers van werkenden) geven aan dat niet verwacht kan worden van melders dat ze het begrip misstand goed kunnen onderscheiden van andere situaties en benadrukken het belang van een meldproces waarin zij hier worden begeleid. Ook voor professionals, zoals vertrouwenspersonen of de HR-afdeling van bedrijven, is het niet altijd duidelijk wanneer sprake is van een klokkenluidersmelding. Dit blijkt ook uit de enquête onder vertrouwenspersonen. Voor een derde van hen is niet duidelijk wanneer sprake is van een misstand in de zin van de Wbk, zie Figuur 4.8. Een aantal geeft aan dat het voor hen wel duidelijk is, maar alleen omdat ze zich erin hebben verdiept. Als toelichting noemen vertrouwenspersonen



dat het een grijs gebied is tussen ongewenste omgangsvormen, niet integer handelen en misstanden. Daarbinnen zijn grenzen niet altijd duidelijk. Het is daarom van belang dat zulke professionals, die melders bijstaan, advies kunnen inwinnen over de interpretatie van de wet, bijvoorbeeld bij het Huis.

Figuur 4.8 Het begrip misstand is in een derde van de gevallen niet duidelijk

Is het duidelijk wanneer er sprake is van een misstand in de zin van de Wbk?



N = 156

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

De onduidelijkheid over de definitie van een misstand volgens de Wbk leidt tot risico's voor melders, vooral als dit werknemers zijn. De extra bescherming die klokkenluiders kennen onder de aangepaste wet is bedoeld voor situaties waarin een werkgever niet welwillend is om een melding op te pakken. Wanneer een werkgever van goede wil is, zal het niet zo veel uitmaken of een melding wel of niet onder de definitie van een vermoeden van een misstand valt. Dan zal de werkgever de melding oppakken en onderzoeken, ongeacht het precieze karakter van de melding. Maar als een werkgever niet welwillend is, dan is het van belang dat de nieuwe wet additionele bescherming biedt. Deze additionele bescherming ontstaat als de melder *“redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de gemelde informatie over het vermoeden van een misstand op het moment van de melding juist is”*. Voor een werknemer is het van belang om aan het begin van een meldingsproces te weten of sprake is van een klokkenluidersmelding of van een ander type melding met minder bescherming voor de melder. Daarvoor dient deze dus redelijke gronden te hebben om een misstand te vermoeden. Gezien de lastige definitie van misstand doet een werknemer er daarom verstandig aan om zich goed in te laten lichten bij een juridisch adviseur of een vertrouwenspersoon. Gezien de lastige definitie kunnen zij echter ook niet altijd direct uitsluitel geven. Daarmee is het vanuit het perspectief van de melder goed om een heldere definitie te hebben van het begrip *“melder/vermoeden van een misstand”*, zodat deze zich kan beroepen op de hieraan verbonden rechten.

### Verschuiving van de bewijslast bij benadeling na een melding naar de werkgever

Met de Wbk ligt de bewijslast bij de werkgever. De werkgever moet dus bewijzen dat de melder niet is benadeeld door de werkgever door het doen van de melding, wanneer de melder dit vermoedt. Uit gesprekken blijkt dat deze bepaling de positie van melders duidelijk versterkt. Wanneer een werkgever zich tegen een werknemer keert dan

kan de laatste met beroep op dit artikel daar weerstand aan bieden. Dat dit in de praktijk succesvol kan zijn toont de casus Babboe-bakfietsen aan.<sup>83</sup> Ook vertrouwenspersonen wijzen in de enquête op het belang van deze wetsaanpassing.

### **Uitbreiding van het benadelingsverbod**

Deze aanpassing leidt ertoe dat het verbod op benadeling ook geldt voor zzp'ers, leveranciers en degenen die melders bijstaan. Voorheen gold dit alleen voor de werkgevers-/werknemersrelatie. Deze uitbreiding wordt in gesprekken en de enquête gezien als positief, aangezien daarmee ook personen onder de bescherming vallen die enerzijds zaken kunnen opmerken en anderzijds kwetsbaar zijn voor de tegenacties vanuit het bedrijf of de overheidsorganisatie. Daarmee heeft deze uitbreiding effect, zoals ook wordt geïllustreerd door een recente casus waarbij een uitzendkracht volgens het Huis terecht een Wbk-melding heeft gedaan.<sup>84</sup> Het betrof een uitzendkracht, die al geruime tijd voor een inlener werkte en bij het aanbieden van een vast contract bij de inlener vragen stelde over (niet correcte) toepassing van de CAO. De uitzendkracht deed daar een melding over bij het uitzendbureau. Als gevolg van de melding is het aanbod tot een vast contract bij inlener ingetrokken en uiteindelijk ook zijn contract met het uitzendbureau. Het Huis heeft deze casus onderzocht en geconcludeerd dat sprake is van een misstand en van benadeling van de inlener (zie Huis voor klokkenluiders, 2024).

Een punt van aandacht bij het benadelingsverbod is wel dat dit geldt vanaf het moment dat een melding is gedaan, terwijl dit moment niet in alle gevallen duidelijk te definiëren is. Zo kan een potentiële melder iets aanklaarten bij een leidinggevende, die dit niet herkent als melding. Als vervolgens de melding niet wordt opgepakt kan er wel enige tijd passeren, waarin de melder niet wordt herkend als klokkenluider die de bescherming van de Wbk geniet.

Ook zijn subtiele vormen van benadeling lastig aan te tonen. Denk aan het overplaatsen van een melder naar een werkplek die minder interessant is of het negeren van de melder door een leidinggevende in de informele contacten rond het werk, bijvoorbeeld bij de lunch.

### **Aanscherping van de eisen aan de interne meldprocedures**

Dit heeft een positief effect op de bereidheid om een misstand te melden aangezien bedrijven zo'n aanscherping gebruiken om hun meldprocedures nog eens tegen het licht te houden en omdat ze de procedureaanpassing actief melden. Uit de enquête onder werkgevers blijkt dat zo'n 70 procent van de werkgevers die een procedure heeft ingesteld hierover informatie heeft verstrekt aan de werknemers en de overige 30 procent voornemens is dit te doen. Ook blijkt uit gesprekken met melders dat zij het belangrijk vinden om te weten wat er met hun melding is gedaan. Dit is logisch aangezien melders een behoorlijk risico nemen wanneer zij iets melden (zelfs als oud-werknemer). Nu in de wet is vastgelegd dat bedrijven als onderdeel van hun meldprocedure binnen een redelijke termijn (drie maanden) een terugkoppeling moeten geven, draagt dit bij aan de bereidheid om een melding te doen.

---

<sup>83</sup> Een werknemer van Babboe kaartte veiligheidsproblemen met de bakfietsen intern aan, maar daar werd geen opvolging aan gegeven. Dit leidde tot een verzuurde arbeidsrelatie en uiteindelijk het ontslag van de desbetreffende werknemer, die zich daarna tot het Huis voor klokkenluiders heeft gericht. Deze verklaarde de melding als gegrond en heeft de melding doorverwezen naar de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (een bevoegde autoriteit in de zin van de Wbk), die heeft besloten tot een verbod op de verkoop van de bakfietsen in verband met de veiligheid. De kantonrechter heeft de melder in het gelijk gesteld en vastgesteld dat er sprake was van benadeling door Babboe. In deze casus heeft de verschuiving van de bewijslast bij benadeling tot bescherming van de melder geleid.

<sup>84</sup> <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/actueel/nieuws/2024/07/uitzendkracht-verliest-baan-na-melding-vermoeden-van-misstand/uitzendkracht-verliest-baan-na-melding-vermoeden-van-misstand>

## De aanwijzing van bevoegde autoriteiten als extern meldpunt

Dit heeft waarschijnlijk een positief effect gehad op de bereidheid om te melden. Dit komt in gesprekken met vertrouwenspersonen, bevoegde autoriteiten en melders naar voren. Ook blijkt dit uit de enquête onder vertrouwenspersonen (zie boven) en in versterkte mate uit de enquête onder werkenden (zie annex), waarin dit als meest waardevolle wetswijziging is beoordeeld. Hierbij spelen verschillende mechanismen een rol. Ten eerste maakt dit het voor een medewerker mogelijk om direct extern te melden, wat veiliger kan zijn dan een interne melding bij de werkgever. Daarnaast zijn de bevoegde autoriteiten die ook toezicht houden in staat om handhavend op te treden. Zo kunnen zij een bedrijf aanmanen om zaken aan te passen op last van een dwangsom. Daarmee hebben ze verderstrekkende bevoegdheden dan het Huis. De wens van melders om verbeteringen te zien komt duidelijk naar voren in gesprekken met melders en specialisten en daarmee is de aanwijzing van dit externe meldkanaal duidelijk een toevoeging. Daarnaast geeft het bedrijven een prikkel om hun zaken op orde te hebben, zij zullen immers niet graag zien dat een melder het interne kanaal passeert en direct extern gaat melden. Ook via dit mechanisme heeft het aanwijzen van bevoegde autoriteiten een positief effect op de bereidheid vermoedens van misstanden te melden.

## Overige beschermingsmaatregelen

Het verbod op geheimhoudingsbedingen, de vrijwaring van melders in gerechtelijke procedures en registratieplicht voor werkgevers, zijn in gesprekken niet genoemd als belangrijke elementen van de wet. De enquêtes geven hierover een wisselend beeld. Vertrouwenspersonen beoordelen het als minder belangrijk voor de bescherming (zie boven) dan werkenden (zie annex). Gesprekspartners geven aan dat dit allemaal elementen zijn die bijdragen aan de bescherming, maar het zijn niet de meest cruciale elementen van de wet.

### Box 4.3 Toelichting vertrouwenspersonen over bescherming die de Wbk biedt

#### Positieve aspecten

- *Vergroot rechtspositie van melders.*
- *Meldingen hebben een structuur nodig die beschermt en neutraal is.*
- *Goed dat er bescherming wordt geboden, echter wanneer er een beroep moet worden gedaan op bescherming heeft de melder al een probleem door het melden.*
- *Vrijwaring melders in gerechtelijke procedures neemt een stuk angst voor betrokken raken bij melding weg.*
- *Uitbreiden benadelingsverbod en verschuiving van bewijslast geven duidelijk betere bescherming voor de melder.*
- *Bovenstaande zal allemaal een positieve invloed hebben. Persoonlijk denk ik dat het anoniem melden voor de melder de beste bescherming geeft en de minste stress. Op het moment dat een onderzoek gestart wordt, kan de melder het loslaten.*
- *Voor wat betreft het verschuiven van de bewijslast bij benadeling ben ik het daar zeer mee eens. Een medewerker/melder kan iets als benadeling ervaren terwijl dit wellicht niet in eerste instantie zo bedoeld is door de werkgever. Het gaat erom dat de werkgever zich ook in zo'n situatie bewust is van het feit hoe het kan worden ervaren, net als bij ongewenst gedrag.*

#### Kritische kanttekeningen

- *Lijkt alsof melders beter beschermd worden maar dit wordt in de praktijk niet zo gevoeld. Melder krijgt wel meer macht, vraag is of je dat echt wilt. Melder moet beschermd worden.*
- *Vanuit mijn perspectief - van wat ik meemaak - is het louter een papieren bescherming.*
- *De beleving van de melder weegt zwaarder voor melder dan de garanties op papier.*
- *Medewerkers zitten in een loyaliteitsconflict. Zolang daar geen oog en begrip voor is zal de meldingsbereidheid niet toenemen. Bescherming helpt daarbij wel. Naar een bevoegde autoriteit kunnen mensen nu al heen. Probleem is dat dit eerder het loyaliteitsconflict vergroot.*
- *Het gaat meer om de moed om iets te melden en de gevolgen daarvan voor je relaties op het werk. Dat maakt dat mensen vaker voor zichzelf kiezen en vertrekken.*
- *Wanneer mensen bang zijn voor benadeling of andere nadelige effecten helpen de aanscherpingen. Echter, mensen hebben doorgaans niet heel veel vertrouwen in dit soort instrumenten. Ze kijken meer naar de organisatie*

*en wat daar wel of niet van te verwachten is. Procedures bij het Huis duren ook heel erg lang en dat is geen aantrekkelijk vooruitzicht, omdat het leed dan al geleden is.*

- *De drempel is hoog. Ik weet niet of dit de drempel werkelijk zal verlagen om te melden.*

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

## Misbruik

De extra bescherming die een klokkenluidersmelding biedt kan het voor een melder aantrekkelijk maken om hier misbruik van te maken. In gesprekken die we hebben gevoerd met werkgevers en melders, komt naar voren dat medewerkers die in een arbeidsconflict zitten, of weten dat dit op de loer ligt, soms een Wbk-melding doen. Uit gesprekken blijken enkele gevallen. Dit geeft melders in potentie een extra grond om de benadeling die volgt uit het arbeidsconflict aan te vechten. Werkgevers zullen immers moeten aantonen dat benadeling niet ligt aan het doen van een melding. Hoewel dit voor werkgevers die hun zaken op orde hebben wel te doen is, leidt het tot vertraging van procedures. Voor werkgevers die zaken minder goed op orde hebben, leidt het in potentie tot extra kosten bij ontslag.

De extra bescherming die de Wbk biedt, zal altijd enige aantrekkingskracht hebben voor partijen met een arbeidsconflict. De lasten die gepaard gaan met dit misbruik zullen echter lager zijn naarmate duidelijker is wanneer wel of niet sprake is van een melding in de zin van de Wbk. Tegelijkertijd is momenteel het aantal Wbk-meldingen laag en daarmee ook het aantal meldingen dat voortkomt uit misbruik. De vraag of en in welke mate misbruik zich zal voordoen, zal zich moeten uitkristalliseren met de tijd. Dit neemt niet weg dat het ook voor het beperken van misbruik raadzaam is om een heldere definitie van "een vermoeden van een misstand" te hebben.

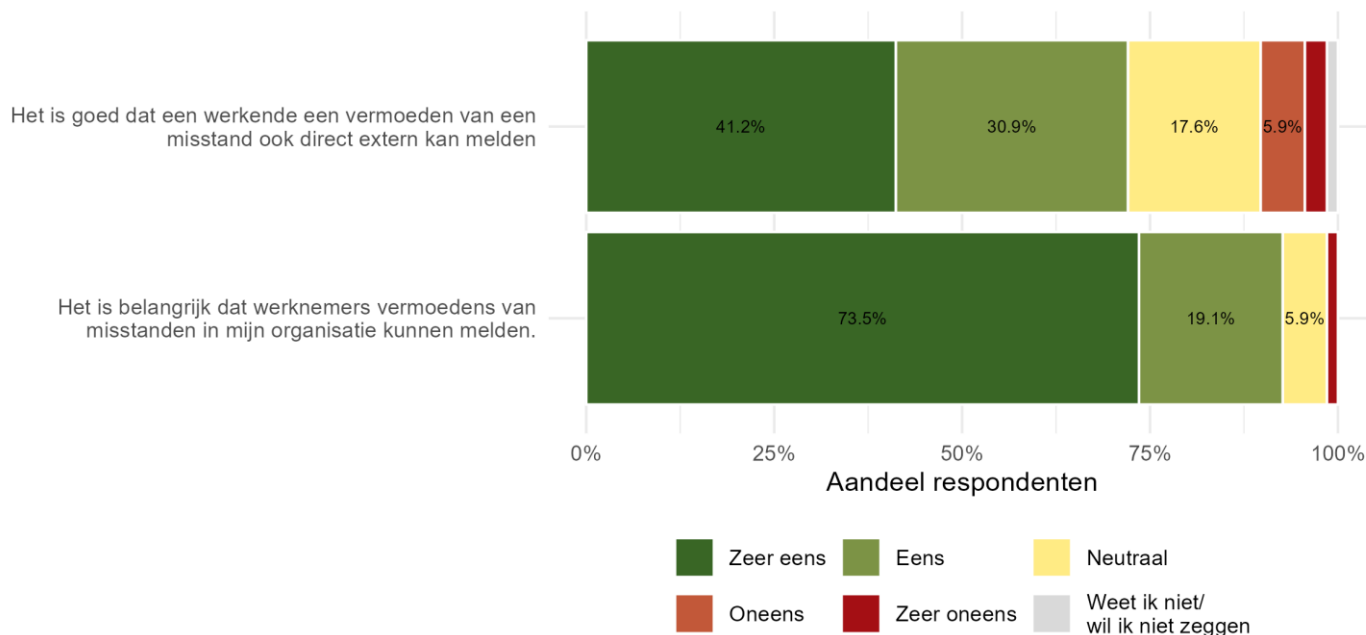
## 4.2 Perspectief van werkgevers

### 4.2.1 Het ontvangen van een melding

#### Het meldproces en de rol van de Wbk

De werkgevers die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken steunen allen het doel van bescherming van de melder en vinden het goed dat er een wet is om die bescherming te waarborgen. In de enquête geven werkgevers aan dat zij open staan voor de kritiek van werknemers en dat zij het belangrijk vinden dat werknemers misstanden kunnen melden (Figuur 4.9). Interviewpartners benadrukken ook dat het in het belang is van de werkgever om snel en zorgvuldig actie te ondernemen in het geval dat een misstand zich voordoet. Dit geldt in aanvulling op de principiële redenen om een melding van een vermoeden van een misstand goed te behandelen, die alle gesprekspartners ook onderschrijven. Onze verwachting is dat het inzien van het belang om te kunnen melden bijdraagt aan het verbeteren van de inzet om de wet zo correct mogelijk toe te passen. Opvallend is dat werkgevers positiever zijn over de mogelijkheid om intern te melden, dan over de mogelijkheid om direct extern te melden, zo blijkt uit de enquête. Dit horen we ook terug in gesprekken met werkgevers, die allemaal aangeven dat ze liever een melding intern oplossen.

Figuur 4.9 Het belang van de mogelijkheid om te melden wordt breed onderschreven

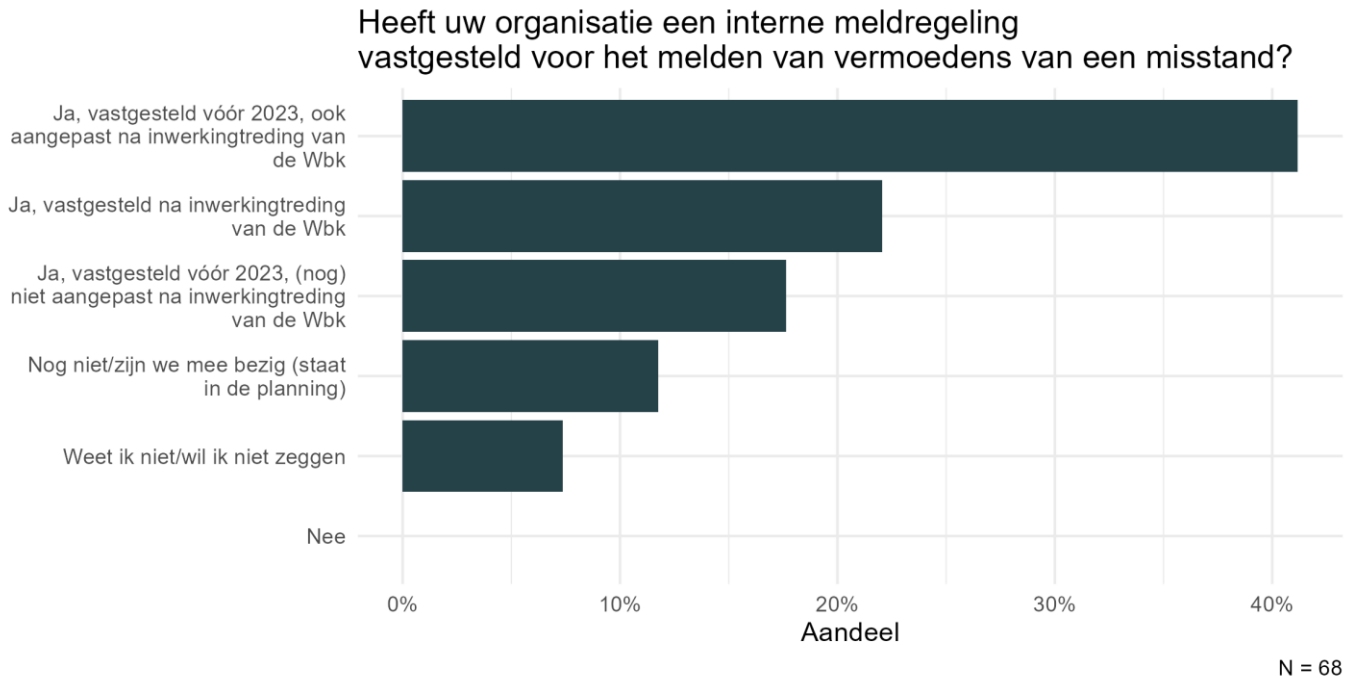


N = 68

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers

Van de werkgevers die de enquête hebben ingevuld heeft zo'n 80 procent een meldregeling, zie Figuur 4.10. Dit is waarschijnlijk fors hoger dan gemiddeld, aangezien we verwachten dat de enquête vooral is ingevuld door werkgevers die aandacht hebben voor een goede meldregeling. Circa een kwart van deze groep heeft de meldregeling ingesteld naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wbk. Dit laatste laat zien dat de Wbk een aanjagend effect heeft gehad. Van deze groep heeft zo'n 60 procent advies ingewonnen voor het doorvoeren van aanpassingen aan de (bestaande) meldprocedure, onder meer bij arbeidsjuristen en het Huis.

Figuur 4.10 Circa 80 procent van de responderende werkgevers heeft een meldregeling



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers

Meldingen van een misstand kunnen doorgaans op meerdere plekken worden gemeld. Uit de enquête blijkt dat deze grotere werkgevers vaak meerdere meldpunten inrichten, zie Figuur 4.11. Dit sluit aan bij gesprekken die we hebben gevoerd met werkgevers en vertrouwenspersonen.

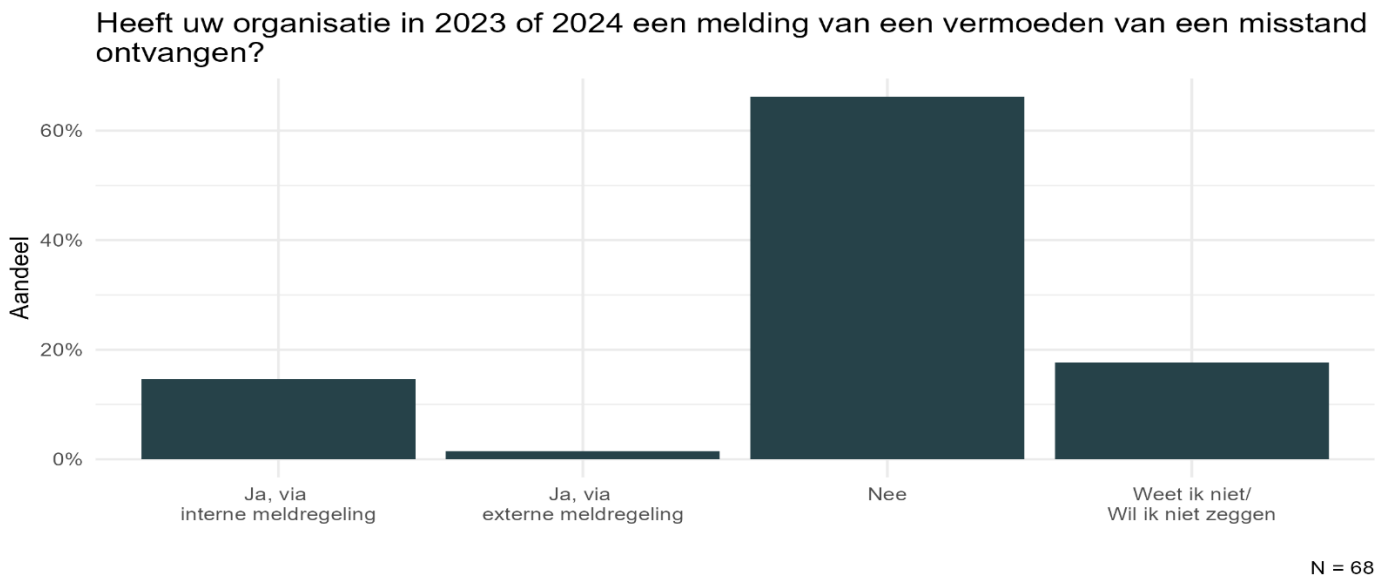
Figuur 4.11 Veel grotere organisaties hebben meerdere meldpunten ingericht



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers

De enquête onder werkgevers geeft ook aan dat het aantal meldingen zeer beperkt is, zoals de enquête onder vertrouwenspersonen dat ook al deed, zie ook Figuur 4.12. Slechts 10 procent van de bedrijven die de enquête heeft ingevuld geeft aan een melding van een misstand in de zin van de Wbk te hebben gehad. Aangezien de enquête een oververtegenwoordiging van grote bedrijven kent, die naar verwachting ook nog eens vooroplopen in het organiseren van een goed meldkanaal, zal het aantal bedrijven dat een melding heeft ontvangen over de gehele populatie bedrijven waarschijnlijk duidelijk lager zijn dan deze 10 procent. Uiteraard valt uit het aantal meldingen niet direct af te leiden hoe vaak een misstand voorkomt.

Figuur 4.12 Het aantal Wbk-meldingen is zeer beperkt



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers

### Het belang van een open bedrijfscultuur

In gesprekken met werkgevers bevestigen zij dat een open bedrijfscultuur van belang is voor het tijdig melden van een misstand en de enquête onder werkgevers bevestigt dit, zie Box 4.4 hieronder voor een aantal voorbeelden. Enkele bedrijven die we spraken hadden soms te maken met een verhoogde gevaarstelling en gaven aan dat ze juist daarom het belang van een open cultuur onderschreven. Medewerkers moeten in zo'n situatie kunnen vertrouwen op hun collega's, hun leidinggevenden en hun materiaal. Ook onderschreven de bedrijven die we spraken dat het in het belang is van zowel de medewerkers als de werkgevers zelf dat bedrijven snel op de hoogte zijn van mogelijke misstanden.

Tegelijkertijd wijzen enkele gesprekspartners (werkgevers) erop dat het niet onverwacht moet zijn voor werknemers die zaken aankaarten dat dit tot reuring kan leiden. Als je een melding doet van een vermoeden van een misstand, omdat het meerdere medewerkers betreft en het bedrijf stelt daarop een onderzoek in naar deze misstand, dan zal dit op de betrokken afdelingen waarschijnlijk leiden tot enige onrust. Betrokkenen en leidinggevenden dienen bijvoorbeeld te worden geïnterviewd door een extern bureau dat de misstand onderzoekt. Zulke processen leiden tot onrust, waarbij de vraag opkomt wie de melding heeft gedaan. Een melder dient zich dit wel te realiseren. Een enkele gesprekspartner gaf aan daarom de melder ook nog de mogelijkheid te geven de melding in te trekken als deze de risico's van een onderzoek te groot vindt.

Onderstaande box bevat uitspraken van werkgevers in de enquête over kenmerken van een cultuur die bijdraagt aan een lagere drempel om te melden en een betere bescherming van melders.

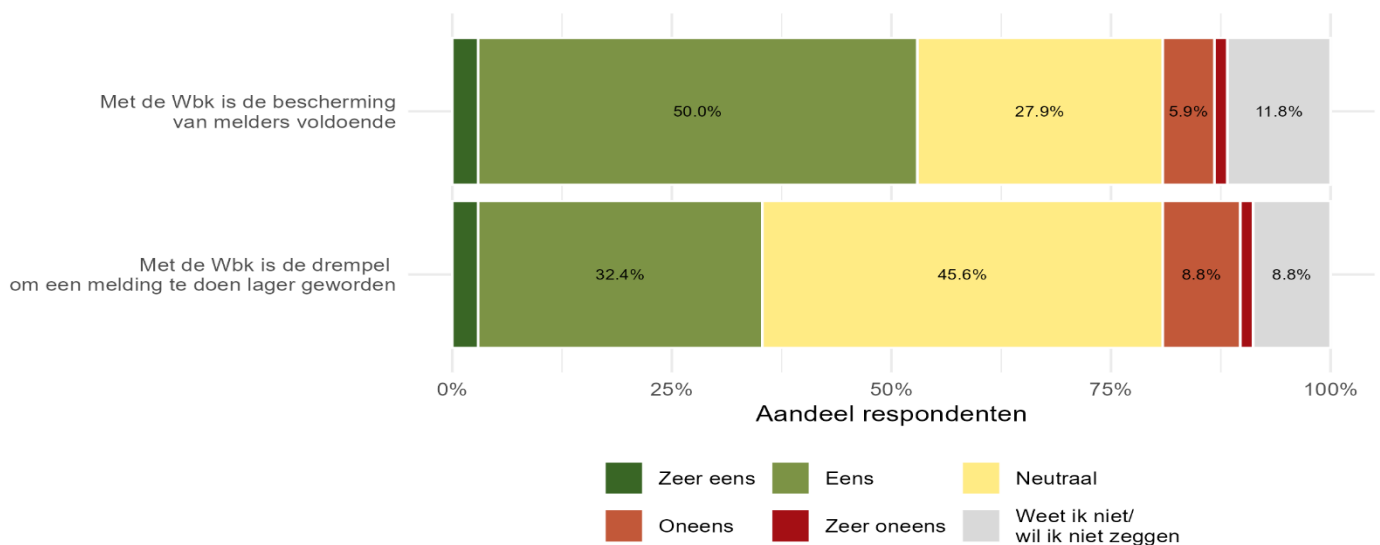
Box 4.4 Werkgevers over een veilige werkcultuur

- Een cultuur waarin open communicatie wordt aangemoedigd en gewaardeerd, het hogere management toont duidelijk dat ze meldingen van misstanden serieus nemen en ondersteunen, voorbeeldgedrag van het management, toegankelijke meldkanalen en het borgen van de vertrouwelijkheid van de melder.
- Vertrouwen, openheid, een cultuur waar fouten maken niet wordt afgestraft, discretie en vertrouwelijkheid.
- Gesprekscultuur, cultuur waar fouten maken mag, maar waar we mogelijke schendingen met elkaar bespreken. Het is een gezonde bedrijfscultuur als we ook kleine dingen niet accepteren en met elkaar bespreken. Nadruk op professionele verantwoordelijkheid. Veel communicatie over integriteit, hoe doe je het goed. Niet spreken over klokkenluiders (daar loopt het slecht mee af), maar over melders. Melder bedanken.
- Laag management; geen cultuur waarin hiërarchie een hele grote rol speelt en er geen meerdere leidinggevende lagen zijn.
- Een cultuur waarin medewerkers omzien naar elkaar maar elkaar ook aanspreken op verantwoordelijkheden, waar gemeenschappelijke waarden van toepassing zijn en leiders oordeel-uitstellend kunnen luisteren, wederhoor toepassen en onafhankelijk kunnen zijn.
- Gevoel van hiërarchie laag, korte lijnen, nauwe betrokkenheid van leidinggevendenden.
- Cultuur is niks; het gaat over gedrag en concrete voorbeelden zoals: - Een helder en gedeeld meldingsproces waar de organisatie zich aan houdt (fair proces) - Leidinggevende en collega's die elkaar feedback geven en elkaar steunen en een HR-afdeling die dit gedrag stimuleert. - De mogelijkheid om je melding extern en vertrouwelijk te doen en dat dit herhaaldelijk onder de aandacht wordt gebracht; erkenning van de input van medewerkers; er wordt iets met de input van medewerkers/melders gedaan.

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers

Figuur 4.13 beeldt uit dat werkgevers neutraal en positief tegenover de stellingen staan dat melders voldoende beschermd worden en de drempel tot melden is verlaagd. Dit beeld is vergelijkbaar, maar iets minder positief bij vertrouwenspersonen. Het valt op dat het aandeel zeer eens erg klein is vergeleken met andere vragen. Een verklaring geboden in diverse interviews is dat er ook veel andere factoren een rol spelen bij de mate van bescherming en de drempel tot het doen van een melding, zoals de cultuur binnen de organisatie. Werkgevers stellen ook dat er met de Wbk meer bescherming is voor melders, maar dat de melder in de praktijk kwetsbaar is.

Figuur 4.13 Melders zijn volgens werkgevers goed beschermd en de drempel tot melden ligt lager



N = 68

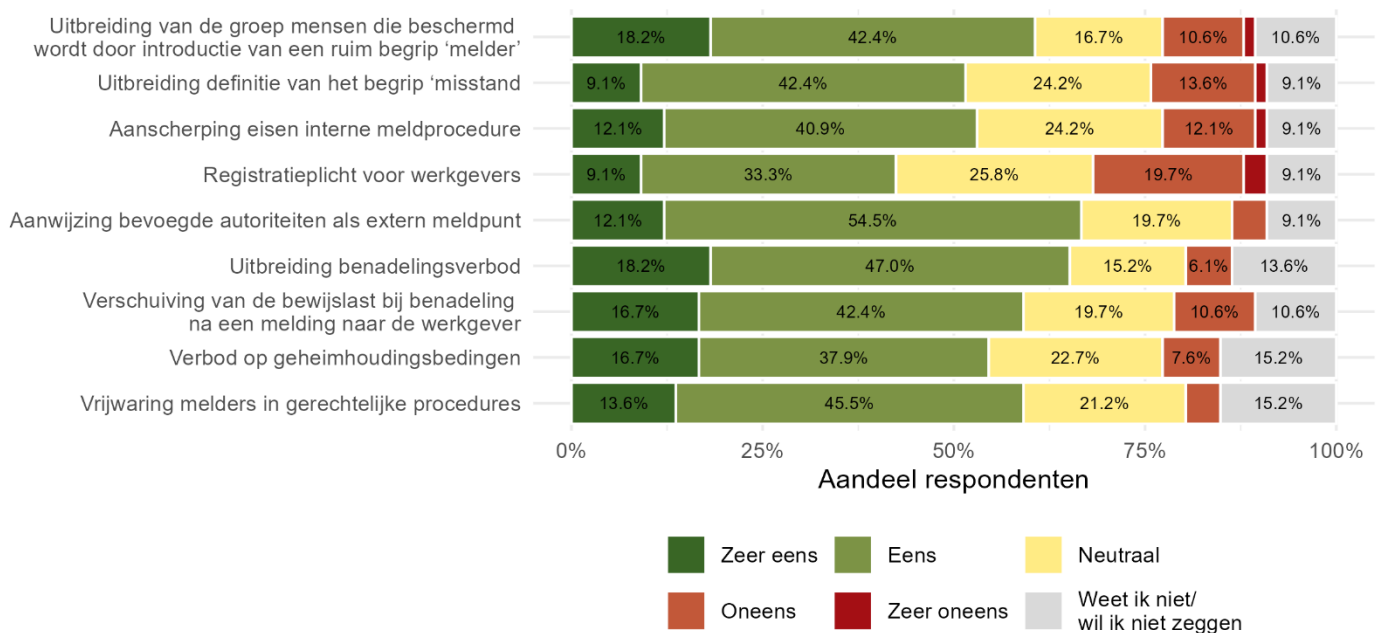


Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers

## 4.2.2 Nieuwe elementen van de wet

Onderstaande Figuur 4.14 beschrijft het beeld van werkgevers bij de vraag: "Het doel van de Wbk is het regelen van de rechtsbescherming van klokkenluiders en het bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke misstanden. Dragen de nieuwe elementen van de Wbk naar uw mening bij aan het verlagen van de drempel voor melders om een melding te doen en daarmee aan een betere bescherming?" Naast de enquête hebben we werkgevers ook in interviews gevraagd naar de bijdragen van de verschillende elementen van de wet. Hieronder beschrijven we per element onze bevindingen.

Figuur 4.14 De meeste onderdelen van de wet dragen bij aan betere bescherming



N = 66

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers

### Uitbreiding van groep die wordt beschermd

De meeste werkgevers staan positief tegenover uitbreiding van de groep die wordt beschermd onder door de Wbk. Aangezien het normaal is om te werken met zzp'ers en inhuurkrachten is het begrijpelijk dat ook zij onder de wet vallen. Enkele werkgevers hebben ook ervaring met een melding door een inhuurkracht en een leverancier (iemand die de gebouwen schoonmaakt). Dat ook externen kunnen melden vergt wel een extra meldkanaal. De gesproken werkgevers hebben hiervoor een meldpunt op de website ingericht, waar echter zelden een serieuze melding binnenkomt. Enkele werkgevers benoemen dat doordat een grotere groep kan melden de kans op misbruik ook toeneemt. Als voorbeeld werd genoemd dat een zzp'er diensten probeert te verkopen onder de dreiging om anders een melding te doen dat zaken niet in orde zijn, bijvoorbeeld als het gaat om de beveiliging van software.

### Uitbreiding van het begrip misstand

Bij de praktische invulling die werkgevers aan de wet moeten geven is onduidelijkheid over het begrip 'misstand' een groot knelpunt. De juridische definitie is niet altijd helder. Een vertrouwenspersoon is vanuit de werkgever een

optie om de melder hierbij te helpen, maar ook voor hen is de definitie niet altijd duidelijk. Enkele geïnterviewden hebben aangegeven dat ze graag zien dat vertrouwenspersonen een uitgebreidere opleiding volgen op het terrein van de Wbk zodat zij beter in staat worden gesteld om melders hierin te begeleiden. Een andere uitdaging bij het begrip misstand is dat schendingen van interne gedragscodes van bedrijven ook kunnen kwalificeren als misstand in de zin van de Wbk. Volgens diverse geïnterviewden staat het overtreden van een interne gedragscode waarbij het maatschappelijke belang in het geding is in de zin van de Wbk in een deel van de gevallen ver af van wat de gemiddelde burger zou kwalificeren als een schending van het maatschappelijke belang.

### **Aanscherping eisen interne meldprocedure en registratieplicht**

Uit interviews komt een gemengd beeld naar voren over de implementatie van de wetswijziging. De hoeveelheid werk of moeite die werkgevers hadden bij de implementatie hangt sterk samen met de vraag of mogelijkheden om te melden reeds aanwezig waren. Bij een deel van organisaties waren er veel meldopties en betrof dit slechts een verduidelijking met een extra knop op de site. Bij een ander deel van de organisaties had de implementatie meer voeten in de aarde. De redenen hiervoor lopen uiteen. Het meest genoemde voorbeeld is de noodzaak om te komen tot een andere organisatorische indeling van de meldkanalen. Daarnaast zit er een aantal elementen in de wet die in IT-systemen aanpassingen vereisen, zoals het beter afschermen van de identiteit van de melder, de registratieplicht en de relatie met de AVG, en het systeem moet in meerdere talen beschikbaar zijn bij internationale organisaties. Werkgevers geven daarnaast aan dat het soms lastig is om binnen zeven dagen een ontvangstbevestiging te kunnen geven en om binnen drie maanden verdere opvolging te geven aan de melder.

Als knelpunten bij de interne meldregeling noemen werkgevers in de enquête:

- De wet is omvangrijk en de kunst was om de interne meldingsprocedure helder te houden en hier niet te vervallen in te veel juridische taal;
- Opzetten register en hoe om te gaan met anoniem melden;
- De privacywetgeving in combinatie met de verplichting om te registreren is ingewikkeld;
- Het grijze gebied rond wat wel of geen "maatschappelijk belang" is;
- De wet is vooral bedoeld voor grote organisaties. Binnen kleine organisaties zijn dubbele rollen moeilijk te voorkomen.

### **Aanwijzing bevoegde autoriteiten als extern meldpunt**

Uit interviews met werkgevers blijkt dat zij meldingen zo veel mogelijk intern willen afhandelen. De meest genoemde redenen zijn dat er meer controle is over het proces, de snelheid van het afhandelen van de melding hoger is en zij de indruk hebben de melder beter te kunnen helpen. Het gevolg van deze bevinding is dat er een veelvoud aan melders bestaat, die niet bekend zijn bij het Huis. De geïnterviewde werkgevers delen deze inschatting. Diverse gesprekspartners (werkgevers, vertrouwenspersonen) geven aan dat het nooit of vrijwel nooit in het belang is van de werkgever als het Huis wordt ingeschakeld door een melder. Zij zien deze organisatie primair als vertegenwoordiger van de melder.

Figuur 4.15 toont dat het merendeel van de geënquêteerde werkgevers inschat dat de administratieve lasten van de uitvoering van de Wbk redelijk of laag zijn of dat nauwelijks sprake is van administratieve lasten. Ook uit interviews met werkgevers blijkt dat de administratieve lasten beperkt zijn. De meeste werkgevers hebben al een of meerdere meldkanalen en het ook kunnen ontvangen van meldingen van klokkenluiders is daarbij een beperkte extra last. Werkgevers geven in de enquête aan dat het opstellen van een interne meldprocedure tijd kost, maar dat dit zeer behapbaar is. De echte (administratieve) lasten ontstaan bij het behandelen van een melding.

Figuur 4.15 De uitvoering gaat gepaard met lage administratieve lasten



N = 51

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers

Enkele gesprekspartners geven aan dat het vereiste om een meldmogelijkheid per juridische entiteit op te richten de administratieve lasten heeft verhoogd. Zij zien dit niet als een groot probleem, met een goed ingerichte meldprocedure komt de melding namelijk op de goede plek terecht. Desondanks zien zij liever dat in de wet wordt aangesloten bij het begrip ‘onderneming’. Zij schatten ook in dat dit begrip voor werknemers het meest intuïtief is.

Een ander element dat de complexiteit verhoogt voor multinationale ondernemingen is dat de Europese Klokkenluidersrichtlijn anders wordt geïmplementeerd in andere lidstaten. Een melder kan er bijvoorbeeld voor kiezen om niet bij het hoofdkantoor te melden. In dat geval vereist dit kennis aan de kant van de ontvanger over het meldingsregime waar de melder onder valt. Ook kiezen sommige organisaties ervoor het begrip klokkenluider op een uniforme manier breed te interpreteren. Wanneer deze interpretatie verder gaat dan in de wetgeving in EU-lidstaten, dan kan dit leiden tot verwarring bij melders. Een melder kan namelijk denken op basis van de meldregeling van de werkgever dat ze een Wbk-melder is, waar dat bijvoorbeeld volgens het Huis (dat binnen de Nederlandse definitie van de Wbk moet werken) niet zo is.

**Uitbreiding benadelingsverbod**

De uitbreiding van het benadelingsverbod past volgens werkgevers logische bij de uitbreiding van de groep melders die onder de Wbk vallen. Vooral het opnemen van zzp’ers en inhuurkrachten past bij de huidige arbeidsmarkt. De vertrouwenspersonen die we gesproken hebben voor dit onderzoek gaven ook aan dat uitbreiding van de bescherming naar hun functie bijdraagt aan versteviging van hun rol en dit helpt bij het meewerken aan meldingen die het hogere management van een organisatie betreffen.

**Verschuiving bewijslast**

De werkgevers die we gesproken hebben voor dit onderzoek begrijpen veelal dat de verschuiving van de bewijslast wenselijk is. Het is voor een melder heel moeilijk om aan te tonen dat deze is benadeeld. Om het verbod op

benadeling gestalte te geven is het dan ook volgens werkgevers logisch dat de bewijslast bij de werkgever ligt. De vertrouwenspersonen die we hebben gesproken in het onderzoek onderschrijven dit. Een melder heeft zelf niet de middelen om benadeling goed aan te tonen, terwijl een werkgever beter geëquipeerd is om dat wel te doen. Tegelijkertijd wordt het door werkgevers wel als een extra last gezien dat zij moeten aantonen dat geen sprake is van benadeling.

Ook geven veel van de gesproken werkgevers aan dat verschuiving van de bewijslast een element van de wet is dat misbruik kan oproepen. Enkele werkgevers geven aan ervaring te hebben met misbruik. Een vaker voorkomend voorbeeld is de situatie waarbij al sprake is van een arbeidsconflict en de betrokken werknemer een melding van een vermoeden van een misstand doet in de hoop zo meer bescherming te hebben. Een probleem dat zich kan voordoen is dat er bij ongegronde meldingen weinig prikkels zijn om tot een snelle afhandeling van de melding te komen. De melder geniet de bescherming als klokkenluider en is bewust dit proces gestart, een extern bedrijf dat is aangesteld om de melding te onderzoeken besteedt hier liever meer dan minder tijd aan vanuit commercieel oogpunt en het bedrijf is veelal gericht op een zorgvuldige afhandeling waardoor deze geneigd zal zijn mee te gaan in een grondiger onderzoeksproces. Tegelijkertijd zorgt de melding veelal voor reputatieschade bij diegene tegen wie gemeld wordt en is dit in algemene zin een erg vervelend proces voor deze persoon. De Wbk biedt geen kader dat aangeeft hoe een onderzoek eruit zou moeten zien of hoe lang dit zou moeten duren.

### **Registratieplicht en overige beschermingsmaatregelen**

Werkgevers zijn van mening dat de registratieplicht voor werkgevers bijdraagt aan een betere bescherming voor melders. De geënquêteerde werkgevers scoren zowel de vrijwaring van melders in een gerechtelijke procedure als het verbod op een geheimhoudingsbeding als positief. In gesprekken met werkgevers komen deze elementen niet als heel belangrijk naar voren.

## 4.3 Perspectief van de bevoegde autoriteiten

Als onderdeel van invoering van de Wbk zijn er autoriteiten aangewezen die verplicht zijn een meldkanaal in te richten dat aan de wettelijke eisen voldoet. Naast het Huis zijn de volgende bevoegde autoriteiten aangewezen:

- Autoriteit Consument en Markt (ACM);
- Autoriteit Financiële Markten (AFM);
- Autoriteit persoonsgegevens (AP);
- De Nederlandsche Bank N.V. (DNB);
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ);
- Nederlandse Zorgautoriteit (NZa);
- Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS);
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)<sup>85</sup>.

Reden om deze partijen aan te wijzen is dat zij de bevoegdheid hebben om toezicht te houden op bepaalde terreinen en daarmee ook misstanden op deze gebieden kunnen onderzoeken. Ook is het voor deze autoriteiten van belang dat zij via meldingen van misstanden additionele informatie vergaren over mogelijke overtredingen binnen hun toezichtgebieden. Deze bevoegde autoriteiten kunnen vanwege hun toezichtrol handhavend optreden. Zo kunnen zij een bedrijf aanmanen om zaken aan te passen op last van een dwangsom. Daarmee hebben ze verderstreckende bevoegdheden. Het helpt hen dus bij het houden van toezicht.

Als onderdeel van dit onderzoek hebben we alle bevoegde autoriteiten gesproken en hen gevraagd naar hun ervaringen met de Wbk. Op basis van deze gesprekken kunnen we enkele conclusies trekken over de uitvoerbaarheid van de Wbk voor de bevoegde autoriteiten. Daarnaast is vooral het Huis aan de orde gekomen in gesprekken met vertrouwenspersonen, werkgevers, melders en juristen. Reden is dat deze partijen het Huis vaak noemen in de context van de Wbk, onder meer als plek om advies in te winnen.

In 2023 hebben de bevoegde autoriteiten in totaal 85 meldingen van schending van het Unierecht binnengekregen. Van deze meldingen hebben er 17 geleid tot een onderzoek. Inmiddels is het merendeel van deze onderzoeken ook afgerond. Er lopen momenteel nog 6 onderzoeken. Overigens zijn de 85 meldingen voldoende onderbouwd om als zodanig geregistreerd te worden. De bevoegde autoriteiten krijgen meer meldingen binnen, maar een belangrijk deel hiervan is beperkt onderbouwd of valt niet onder de Wbk. Naast de meldingen over schending van het Unierecht krijgen de bevoegde autoriteiten ook meldingen binnen van (vermoedens van) misstanden anders dan een schending van het Unierecht, het precieze aantal is nog niet eenduidig vastgelegd.

### 4.3.1 Huis voor klokkenluiders

Gezien de belangrijke rol die het Huis vervult bij meldingen van misstanden, is het Huis in de Wbk aangewezen als bevoegde autoriteit. Ook is het werkterrein van het Huis uitgebreid. Zo was het Huis al bevoegd om onderzoek te doen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand als geen andere instantie daartoe bevoegd is en zal dit uitgangspunt ook gelden voor schendingen van het Unierecht. Een voorbeeld van Unierecht waar geen specifieke toezichthouder voor is aangewezen zijn de richtlijnen inzake overheidsopdrachten.

---

<sup>85</sup> De meeste autoriteiten zijn rechtstreeks in de Wbk zelf aangewezen, maar de NVWA is bij ministeriële regeling op grond van art. 2c, onderdeel 9, Wbk aangewezen. Ook de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zullen worden aangewezen als bevoegde autoriteit, maar dit is nog niet geformaliseerd door de betreffende ministers van SZW en IenW.

Het Huis kent een scheiding in de activiteiten tussen de afdeling advies en de afdeling onderzoek. De afdeling advies adviseert (potentiële) melders en vertrouwenspersonen over een (potentiële) melding. De afdeling onderzoek doet op verzoek van een melder onderzoek naar misstanden en de bejegening van een melder door een werkgever naar aanleiding van zijn melding. Daarnaast kent het Huis een afdeling kennis en preventie, die vragen van professionals zoals werkgevers en arbeidsjuristen beantwoordt.

Voor alle drie de diensten van het Huis geldt dat het aantal aanvragen in 2023 sterk is toegenomen door invoering van de Wbk. Zo is het aantal adviesverzoeken bij het Huis sterk toegenomen van 243 in 2022 naar 369 in 2023. Hiervan zijn in 2023 in totaal 37 aangemerkt als vermoedens van misstanden en dit resulteerde in een adviestraject. Bij adviesverzoeken waarvoor het Huis geen adviestraject startte gaat het om zaken waarin het Huis niet kon vaststellen dat het vermoeden daadwerkelijk een misstand betrof of waarin het vermoeden niet werkgerelateerd was of draaide om een individueel arbeidsgeschil. Ook geldt dat melders zelf het traject kunnen beëindigen, bijvoorbeeld wanneer ze met een werkgever in goed overleg tot een oplossing komen of de advisering door het Huis niet langer nodig vinden. Daarnaast is ook het aantal verzoeken tot onderzoek iets toegenomen. Zo voerde het Huis in 2022 zo'n 22 onderzoekstoetsen uit om te bepalen of er voldoende reden is tot het opzetten van een onderzoek. In 2023 nam dit toe tot 28. Op basis van de onderzoekstoetsen in 2023 bleek volgens het Huis dat in geen van de verzoeken sprake was van voldoende redenen om in te zetten op een onderzoek. Ook ontving het Huis in 2023 ruim 100 vragen van werkgevers over de meldregeling, terwijl dat in voorgaande jaren rond de 40 lag.

Dat meer verzoeken voor advies en onderzoek zijn ontvangen, komt volgens het Huis door de inwerkingtreding van de Wbk en de media-aandacht voor misstanden.<sup>86</sup> Daarbij zoekt het Huis zelf ook naar manieren om bekendheid te genereren, aansluitend op de invoering van de Wbk, bijvoorbeeld via media-optredens, het organiseren van bijeenkomsten, het schrijven van position papers en artikelen in vakbladen en met het organiseren van de Veerman-lezing. In het jaarplan 2024 noemt het Huis ook dat het nog onvoldoende bekend is bij het brede publiek.<sup>87</sup>

Bij de uitvoering van de Wbk zijn er aandachtspunten waar het Huis tegenaan loopt. Zo geldt ook voor het Huis dat zij geconfronteerd wordt met de lastige definitie van het begrip misstand. Dit leidt tot extra vragen aan het Huis over de juiste interpretatie door andere partijen. Dit vraagt om extra capaciteit bij het beoordelen van meldingen bij het Huis. Daarnaast heeft het Huis geen toezichts- en handhavingsbevoegdheden. Dit ligt anders voor de andere aangewezenbevoegde autoriteiten die vanwege hun toezichtrol handhavend kunnen optreden richting werkgevers. Tot slot zou een betere bekendheid van het Huis haar invloed op de naleving van de Wbk vergroten.

De verschillende partijen die voor het onderzoek zijn geïnterviewd, zoals vertrouwenspersonen, werkgevers, juristen en melders (zie Bijlage A), zijn vrijwel allemaal positief over het bestaan van het Huis. Zij onderschrijven dat een instantie die adviseert en onderzoek doet een positieve bijdrage levert aan het beter omgaan met misstanden in de maatschappij.

Uit de open vragen in de enquêtes en uit de interviews met onder meer vertrouwenspersonen en juristen blijken zowel positieve punten als kritiek op het functioneren van het Huis. Dit onderzoek is geen evaluatie van het Huis. Maar aangezien het functioneren van het Huis effect heeft op de uitwerking van de wet in de praktijk nemen we de meest genoemde punten hier mee.

---

<sup>86</sup> Huis voor klokkenluiders (2024) - Jaarverslag 2023.

<sup>87</sup> Huis voor klokkenluiders (2024) - Jaarplan 2024.

Veel van de geïnterviewde vertrouwenspersonen, juridische experts en enkele melders zijn positief over de afdeling advies van het Huis. Potentiële melders kunnen daar goed terecht voor advies over een melding. Het wordt gewaardeerd dat er met advies snel duidelijkheid verkregen kan worden over een zaak, inclusief de rechtspositie en de mogelijke vervolgstappen. Daarnaast zijn ook veel professionals, waaronder werkgevers en vertrouwenspersonen, te spreken over adviserende rol van het Huis (afdeling kennis en advies) wanneer zij een vraag hadden, bijvoorbeeld over de inrichting van het meldproces.

Veel van de geïnterviewde vertrouwenspersonen, juridisch experts, werkgevers en enkele melders wijzen echter wel op de lange doorlooptijd van de onderzoeken die het Huis doet. Enerzijds geldt dat een goed onderzoek tijd kost. Dat geldt zeker voor Wbk-meldingen, aangezien het serieuze kwesties betreft, die zorgvuldig uitgezocht dienen te worden. Anderzijds geldt dat onderzoeken soms jaren in beslag nemen en dus wel bijzonder lang duren. Een zeer langdurig onderzoek staat op gespannen voet met een goede bescherming van klokkenluiders waar de factor tijd een cruciaal element is. Het jaarverslag van het Huis laat ook zien dat de afgelopen drie jaar steeds drie onderzoeken zijn afgerond. Dat is een beperkt aantal. Verschillende gesprekspartners wijzen hierop.

### 4.3.2 De andere aangewezen bevoegde autoriteiten

#### Onderscheid Wbk en bestaande meldkanalen

Alle bevoegde autoriteiten hebben een kanaal voor meldingen van een misstand ingericht. In sommige gevallen betreft dit een separaat meldkanaal, in andere gevallen zijn bestaande kanalen zo ingericht dat klokkenluidersmeldingen hieruit gefilterd worden. Zo'n apart kanaal is nodig omdat Wbk-meldingen om een specifieke behandeling vragen die vaak afwijkt van de behandelwijze van andere meldingen. Daarbij gaat het om de eisen om binnen zeven dagen een ontvangstbevestiging te sturen, om de melder binnen drie maanden op de hoogte te stellen van het vervolg dat is gegeven aan de melding en om veelal striktere vertrouwelijkheid dan de meeste andere meldingen. Al zijn er op dit laatste punt uitzonderingen, aangezien enkele andere meldkanalen nog strikter omgaan met de identiteit van melders.

Bij het inrichten van deze kanalen lopen veel bevoegde autoriteiten er tegenaan dat de definitie van het begrip misstand voor hen onduidelijk is. Dit betreft zowel schendingen van het Unierecht als de vraag of sprake is van een maatschappelijk belang dat in het geding is. Dit maakt het voor bevoegde autoriteiten lastig om het meldproces goed in te richten. Zo is het op basis van deze begrippen lastig om een eenvoudige uitleg op de site te plaatsen die melders naar het goede kanaal leidt. Daarnaast vraagt het extra kennis en tijd van de medewerkers die de melding beoordelen, om goed in te schatten of sprake is van een misstand. Overigens geldt hierbij dat de bevoegde autoriteit niet de bevoegdheid heeft om te bepalen of sprake is van een misstand. Dat doet uiteindelijk de rechter.

De interpretatie van het begrip misstand is niet alleen analytisch lastig, het maakt ook veel uit in het aantal meldingen. Zo geeft de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd aan dat bij een ruime uitleg van het begrip misstand uit de Wbk zij meer meldingen in behandeling moet nemen dan zij normaliter doet. Dat zou een behoorlijke verzwaring van het werkproces betekenen. Temeer nu de Wbk-meldingen doorgaans een intensievere behandeling vragen dan andere meldingen, omdat de anonimiteit van de melder gewaarborgd moet blijven. Bij een ruimere interpretatie van het begrip misstand valt een groot deel van de meldingen die ze via reguliere kanalen ontvangen zouden vallen onder de Wbk-definitie van misstand. Dat zou een behoorlijke verzwaring van het werkproces betekenen aangezien de Wbk-meldingen een intensievere behandeling vragen dan andere meldingen.

Onderdeel van de intensievere behandeling van Wbk-meldingen is ook dat de wet verplicht om opvolging te geven aan een melding van een misstand, al mag daar onder voorwaarden van worden afgeweken. De wet laat enige ruimte open voor bevoegde autoriteiten om Wbk-meldingen al dan niet met voorrang te behandelen. Uit gesprekken met bevoegde autoriteiten blijkt dat sommige van hen (Nza, AP, IGJ, AFM) zich verplicht voelen om meldingen van een misstand met voorrang te behandelen. Dit maakt het behandelen arbeidsintensief en leidt ertoe dat andere toezichtonderzoeken dienen te worden uitgesteld. Deze volgens sommige bevoegde autoriteiten gevraagde voorrang van Wbk-meldingen wordt door deze autoriteiten ook als nadeel gezien, aangezien het de normale prioritering doorkruist. Dit leidt er soms toe dat minder urgente zaken eerder worden opgepakt, omdat ze onder de definitie van een misstand vallen, terwijl ze in de optiek van de bevoegde autoriteit van minder groot belang zijn dan andere zaken die hierdoor worden vertraagd.

Meldingen van een misstand komen niet altijd via het juiste meldkanaal binnen. Uit de binnengekomen meldingen blijkt dat er voor de melder niet altijd een helder onderscheid bestaat tussen de verschillende kanalen. Soms komt een klokkenluidersmelding binnen op een regulier meldkanaal, wat dan later pas wordt geclassificeerd als een klokkenluidersmelding. Omgekeerd komen soms reguliere meldingen binnen op een klokkenluiderskanaal, waardoor deze intensiever worden behandeld dan de reguliere melding eigenlijk vereist. Dit leidt tot oneigenlijke kosten voor de bevoegde autoriteiten. Om meer helderheid te verschaffen vragen bevoegde autoriteiten soms aan de melder of deze een melding doet in de zin van klokkenluider en als zodanig behandeld wil worden of dat dit niet nodig is.

De termijnen voor het versturen van een ontvangstbevestiging en een reactie op de klokkenluidersmeldingen vinden sommige bevoegde autoriteiten kort. Dit speelt bij de ACM en IGJ, omdat daar via verschillende meldkanalen een groot aantal meldingen binnenkomt. Daar kunnen Wbk-meldingen tussen zitten en die dienen er dus snel uitgefilterd te worden. Als een klokkenluidersmelding via het reguliere meldkanaal binnenkomt, is het lastig om binnen zeven dagen een ontvangstbevestiging te versturen, omdat eerst de melding moet worden opgemerkt als klokkenluidersmelding en daarna worden doorgestuurd naar de juiste functionaris. Sommige bevoegde autoriteiten lossen dit op door een algemene ontvangstbevestiging te geven, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt naar het type melding.

Bevoegde autoriteiten hebben gemengde ervaringen met de toegevoegde waarde van de Wbk. Vrijwel alle bevoegde autoriteiten vinden de toegevoegde waarde van Wbk-meldingen beperkt, gezien de inspanning die het vereist. Dit betreft niet alleen het inrichten en onderhouden van het meldkanaal. Ook geldt voor het Wbk-kanaal dat veel meldingen niet goed onderbouwd zijn en dat de bevoegde autoriteit er daarom geen opvolging aan zal geven. Tevens is de algemene perceptie dat er niet veel meldingen binnenkomen die anders niet waren binnengekomen via de reguliere meldkanalen, dus zonder Wbk. Een bevoegde autoriteit noemt dat de scope voor misstand vrij groot is, waardoor ook 'kleine' zaken onder de Wbk vallen en het uitgebreide proces moeten doorlopen, terwijl dat eerder eenvoudig in het reguliere proces had kunnen worden verholpen, al zijn enkele bevoegde autoriteiten positiever (DNB, AFM, ANVS). Zij wijzen erop dat er wel een aantal zaken aan het licht is gekomen door de Wbk-meldingen, waarvan zij denken dat die zonder de regeling niet gedaan zouden zijn.

Uit de gesprekken met de bevoegde autoriteiten blijkt ook dat veel meldingen die zij ontvangen afkomstig zijn van melders die eerst intern bij hun werkgever een melding hadden gedaan. Deze melders krijgen daar in hun optiek onvoldoende respons op en zijn daarom gaan escaleren door een melding te doen bij de bevoegde autoriteiten. De mogelijkheid om direct bij een bevoegde autoriteit te melden lijkt daarmee nog beperkt te worden gebruikt.



Het Huis en de bevoegde autoriteiten beoordelen de ernst van dezelfde misstand soms anders. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de wet ruimte laat voor verschillende interpretaties. Een andere verklaring kan zijn dat overige bevoegde autoriteiten sancties kunnen opleggen aan organisaties, terwijl het Huis dat niet kan. Bij een bevoegde autoriteit bestaat doorgaans een duidelijk proces om te komen van een melding (al dan niet op basis van de Wbk) tot een sanctie. Dit brengt vaak met zich mee, dat er een bepaalde tolerantie bestaat voor het maken van kleinere fouten. Het Huis beoordeelt elke melding op de eigen merites, maar zonder een sanctie-instrumentarium voor ogen. Mogelijk is het Huis daarom strenger. Bevoegde autoriteiten geven namelijk aan dat het geregeld voorkomt dat het Huis een melding doorverwijst naar een bevoegde autoriteit omdat er een vermoeden van misstand is, maar dat de autoriteiten dit anders beoordelen. Een gesprekspartner bij een bevoegde autoriteit illustreerde: "We willen dat alle bedrijven een 8 halen, maar alleen onder de 5,5 is er sprake van een misstand. Het Huis verwijst ook melders door voor iets wat wel voldoende is, maar nog geen 8, dat zien wij dan niet als misstand."

### **Operationele aanpassingen**

Om hun rol als bevoegde autoriteit te kunnen vervullen, hebben deze organisaties enkele aanpassingen en kosten moeten maken. Ten eerste moeten de organisaties hun meldkanaal aanpassen of een nieuw meldkanaal inrichten. Gegeven de meer vertrouwelijke aard van de Wbk kan het ongewenst zijn als deze tegelijk met andere meldingen worden verzameld. Daarbij stelt de wetgever hoge(re) eisen aan het meldkanaal in termen van contact met de melder. Ten tweede moeten de bevoegde autoriteiten beveiligde communicatiekanalen inrichten om met de melder te kunnen communiceren en het toegangsrecht van medewerkers van de bevoegde autoriteit tot de communicatie te beperken. Ten derde moet er beleid voor worden opgesteld en zijn daar functionarissen voor aangewezen. Volgens enkele van de bevoegde autoriteiten had bovenstaande aardig wat voeten in de aarde om te bewerkstelligen, maar was het operationeel wel goed uitvoerbaar. Bij vragen raadplegen ze vaak 'het Huis' of het netwerk van bevoegde autoriteiten. Verschillende andere bevoegde autoriteiten geven echter aan dat de aanpassingen wel meevallen. De grootste aanpassing was het inrichten van een IT-systeem dat alleen voor een select aantal medewerkers toegankelijk is, om de privacy van de melder te waarborgen. Het is vooral van belang om vast te stellen dat sprake is van een klokkenluidersmelding en dit goed in (IT) systemen aan te geven bij het verdere vervolg van de melding.

### **Kosten voor bevoegde autoriteiten**

We hebben een uitvraag gedaan naar de kosten van het inrichten en onderhouden van het Wbk-meldpunt bij de bevoegde autoriteiten. In reactie hierop hebben zij een globale schatting gemaakt van de kosten. Voor de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) geldt dat zij de gemaakte kosten binnen de begroting hebben opgevangen en daarom geen inschatting van de precieze kosten hebben gemaakt. Ook de Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft geen kostenschatting gemaakt.

Uit de globale schattingen van de andere autoriteiten blijkt dat sprake is van eenmalige kosten voor het inrichten van het meldproces, het aanpassen van IT-systemen en het opleiden van medewerkers. De schattingen hiervan variëren van circa 15.000 euro (bij AP en AFM) tot circa 50.000 euro (bij de NVWA).

Daarnaast zijn er lopende kosten. Deze bestaan uit de kosten voor het onderhouden van een het Wbk-meldkanaal, inclusief het doorgeleiden van meldingen en het contact met de melder en het doen van Wbk-onderzoeken. Over het algemeen schatten de bevoegde autoriteiten de additionele kosten voor het uitvoeren van onderzoeken laag in, omdat ze verwachten dat ze de meldingen ook zonder de Wbk wel zouden hebben ontvangen. Uitzondering hierop is het IGJ, dat een toename van de kosten voorziet indien er een toename is van het deel van de bestaande meldingen (momenteel zo'n 350 per jaar) dat als klokkenluidersmelding onderzocht moet worden. Reden is dat Wbk-onderzoeken arbeidsintensiever zijn, dan de bestaande meldingen. De schatting van de lopende kosten

variëren: circa 15.000 euro (bij de AFM), 33.000 (bij de NVWA), 70.000 (bij Nza), 150.000 (bij AP) en tot circa 240.000 euro (bij IGJ). Tot slot, in algemene zin geldt voor alle autoriteiten dat het onderzoeken van een melding intensief kan zijn en dat met een toename van het aantal meldingen en het onderzoeken de kosten toenemen.

## 5 Indicatoren voor monitoring

De beleidstheorie van de Wbk en de lopende trajecten rondom de wet bieden indicatoren voor de werking van de wet. Door deze structureel te monitoren kan de wetsevaluatie op een meer kwantitatieve manier worden ingestoken.

### 5.1 Effecten Wbk

Indicatoren voor de werking van de wet kunnen in een aantal categorieën gezien worden. Allereerst kan gekeken worden naar het aantal meldingen. Dit geeft een indicatie van in hoeverre de geïntroduceerde maatregelen om meldprocedures te verbeteren en de maatregelen om de bescherming te verbeteren hebben geleid tot meer meldingen. De verschillende meldpunten (werkgevers, het Huis en de andere bevoegde autoriteiten) houden bij hoeveel meldingen er zijn binnengekomen. Het Huis en de andere bevoegde autoriteiten publiceren deze getallen in de jaarverslagen. Ook kan onderscheid gemaakt worden naar het aantal melders dat rechtstreeks bij een bevoegde autoriteit een melding heeft gedaan (i.e. niet gebruik heeft gemaakt van interne meldregelingen). Dit geeft een indicatie van het effect van de maatregel om de meldprocedures te verbeteren (ook bescherming bij direct extern melden) op de meldingsbereidheid. Deze getallen kunnen opgevraagd worden bij de bevoegde autoriteiten. Het gaat dan om de volgende indicatoren:

- Aantal meldingen bij werkgevers;
- Aantal meldingen bij het Huis voor klokkenluiders;
- Aantal meldingen bij de andere bevoegde autoriteiten; en
- Aantal rechtstreekse meldingen bij bevoegde autoriteiten (waaronder het Huis voor klokkenluiders).

Om enig aanvullend inzicht te krijgen in de omvang van het aantal potentiële misstanden is het interessant om te weten hoe vaak 'het Huis' om advies wordt gevraagd en hoeveel onderzoeken ze doen.

Het gaat dan om de volgende indicatoren, die worden gepubliceerd in het jaarverslag:

- Aantal adviestrajecten bij het Huis; en
- Aantal onderzoeken bij het Huis.

Het aantal opvolgingen van meldingen bij bevoegde autoriteiten geeft een indicatie van de duidelijkheid van het meldproces voor de melders. Het aantal correcties (ten opzichte van meldingen) geeft inzicht in hoeverre de maatregelen om het meldproces te verbeteren leiden tot meer correcties van misstanden. Hierbij is onderscheid te maken tussen meldingen die geen opvolging hebben, meldingen die tot opvolging hebben geleid en meldingen die input waren voor een breder proces om de misstand aan te pakken. In het laatste geval doet de bevoegde autoriteit breder onderzoek en is de melding een aanvullend bewijsstuk, maar niet het enige. De aantallen kunnen geaggregeerd door bevoegde autoriteiten gebruikt worden in toekomstige onderzoeken en/of evaluaties, waarbij wel rekening moet worden gehouden met eventuele geheimhoudingsplichten rondom toezicht. Het gaat dan om de volgende indicatoren:

- Aantal meldingen zonder opvolging bij bevoegde autoriteiten;
- Aantal meldingen die tot correctie hebben geleid bij bevoegde autoriteiten; en
- Aantal meldingen dat input was voor een breder proces om de misstand aan te pakken.

Tot slot is het wenselijk om de maatschappelijke baten van het melden van misstanden in kaart te brengen. Als er zicht is op de voorkomen schade, komt er mogelijk ook meer waardering voor melders, wat de drempel verlaagt om te melden. Het inschatten van de maatschappelijke baten gebeurt door de voorkomen maatschappelijke kosten (i.e. indirecte en directe financiële, gezondheids- en ecologische gevolgen) van een misstand zoveel mogelijk in euro's uit te drukken. Het gaat dan om de volgende indicator:

- Inschatting van schadebeperking door correctie misstand.

## 5.2 Lopende trajecten

### 5.2.1 Monitoring campagne veilig werk- en meldklimaat

De in 2023 gestarte campagne veilig werk- en meldklimaat beoogt werkgevers te stimuleren om hun wettelijke verplichtingen na te leven van de Wbk. Daarnaast heeft het als doel om het gesprek over wat een veilig werkklimaat is inhoudelijk (in een vertrouwelijke setting) op gang te brengen en bewustwording te creëren. De campagne gebruikt hiervoor diners pensants, netwerkevenementen en bijeenkomsten van klankbordgroepen. Daarin gaat het over het delen van kennis en ervaring met elkaar, dilemma's bespreken en netwerkpartners ontmoeten. De monitoring van de campagnes richt zich op in hoeverre de campagne bijdraagt aan één beleidsdoel van de wet; het bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke misstanden. Dit wordt gedaan middels een schriftelijke evaluatie na elke activiteit en door op een later tijdstip een aantal deelnemers te interviewen.

Aangezien de monitoring voornamelijk kwalitatieve resultaten heeft, lijkt het gebruik van meetbare indicatoren beperkt. Een mogelijkheid is wel dat een kwalitatieve indicator inzicht geeft in de ontwikkeling van bijvoorbeeld motivatie, het ervaren belang of de ervaren urgentie bij de deelnemers.

### 5.2.2 Monitoring interne meldregeling bij werkgevers

De monitoring ziet op de aanwezigheid en de praktische uitwerking van interne meldregelingen bij werkgevers en wordt uitgevoerd door middel van de Werkgevers Enquête Arbeid. De monitor is gericht op twee beleidsdoelen van het programma Bescherming klokkenluiders: de bescherming van klokkenluiders en het bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke misstanden. De resultaten worden in november 2024 verwacht en zullen uitsplitsingen bevatten naar (onder meer) sector en grootte van bedrijven.

Afhankelijk van de respons en de representativiteit van de resultaten kan het aandeel van de bedrijven dat aangeeft een interne meldregeling te hebben inzicht geven in de huidige naleving van de wet. Daarnaast zijn uitsplitsingen interessant naar bijvoorbeeld sector of omvang van bedrijven. Het aandeel bedrijven dat de meldregeling aangepast heeft naar aanleiding van de wet geeft een indicatie van het effect van de genomen maatregelen waarbij strengere eisen zijn gesteld aan de meldprocedure om tot een beter meldproces te komen. Het gaat dan om de volgende indicatoren:

- Hoeveel (procent) van de bedrijven een interne meldregeling heeft; en
- Hoeveel (procent) van de bedrijven een meldregeling aangepast heeft naar aanleiding van de wet.

### 5.2.3 Evaluatie juridische en psychosociale ondersteuning klokkenluiders

Een drietal evaluaties wordt uitgevoerd op het gebied van juridische en psychosociale ondersteuning, namelijk:

- Evaluatie van de pilot mediation en juridische ondersteuning van klokkenluiders bij de sector Rijk;
- Evaluatie van de psychosociale ondersteuning via Slachtofferhulp Nederland; en
- Evaluatie van de juridische ondersteuning via de Raad voor Rechtsbijstand.

De evaluatie van de pilot mediation en juridische ondersteuning bij de sector Rijk is in juni 2024 afgerond. Daarin is gekeken naar de ondersteuningsmogelijkheden van klokkenluiders bij de sector Rijk. Het betrof de voorziening van het vergoeden van de beroepsmatige rechtsbijstand bij ervaren benadeling en de voorziening van een gesprek onder begeleiding of mediation via het Rijksloket advies en bemiddeling arbeidszaken (RABA). Onderzocht is of de voorzieningen uit de pilot bijdragen aan de twee doelen van de wet (de bescherming van klokkenluiders en het bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke misstanden). Daarnaast is ook gekeken naar in hoeverre de doelen van de pilot zelf behaald worden (meldingsbereidheid verhogen en voorkomen van escalatie). In de evaluatie wordt onder andere geconcludeerd dat nauwelijks gebruik is gemaakt van de voorzieningen, waardoor de onderzoekers weinig zicht hebben op het doelbereik van de pilot. Het doelbereik van de pilot had volgens de onderzoekers groter kunnen zijn als de bekendheid, vindbaarheid en toegankelijkheid van de voorzieningen groter waren geweest.

De overige twee evaluaties worden nog uitgevoerd. Deze evaluaties zien op regelingen die op landelijk niveau gelden (in tegenstelling tot de voorzieningen van de pilot die gelimiteerd zijn tot de sector Rijk). De psychosociale ondersteuning via Slachtofferhulp Nederland wordt in het najaar van 2025 geëvalueerd en de juridische ondersteuning via de Raad voor Rechtsbijstand wordt begin 2026 geëvalueerd. Op basis van de evaluaties wordt bezien hoe de ondersteuning structureel kan worden georganiseerd.

Hoewel het aantal gevallen waarbij gebruik wordt gemaakt van een gesprek onder begeleiding of mediation via het RABA dan wel het aantal aanvragen voor een vergoeding van beroepsmatige rechtsbijstand vanwege ervaren benadeling enkel een beeld geven van mensen die hiervoor bewust hebben gekozen, kan dit wel een indicatie geven van in hoeverre de geïntroduceerde voorzieningen om de bescherming te verbeteren hebben geleid tot meer meldingen binnen het Rijk. Momenteel wordt het beroep op deze voorzieningen niet bijgehouden. Indien wel wordt bijgehouden wanneer sprake is van een Wbk-melding zou deze indicator opgesteld kunnen worden. Het gaat dan om de volgende indicatoren:

- Aantal gesprekken onder begeleiding/mediation in verband met een melding van een vermoeden van een misstand bij het RABA; en
- Aantal aanvragen van vergoeding van beroepsmatige rechtsbijstand bij (ervaren) benadeling als gevolg van een Wbk-melding.

De ondersteuningsmaatregelen waar de overige twee evaluaties op zien kunnen door middel van de volgende indicatoren ook een beeld schetsen van de effectiviteit op de meldingsbereidheid. Naarmate de evaluaties op gang komen kunnen aanvullende indicatoren opgesteld worden:

- Aantal keren dat er aanspraak is gemaakt op psychosociale ondersteuning bij Slachtofferhulp Nederland;
- Aantal keren dat er aanspraak is gemaakt op juridische ondersteuning bij de Raad voor Rechtsbijstand.

## 5.2.4 Wetenschappelijk onderzoek

Het onderzoek richt zich enerzijds vanuit een sociaalwetenschappelijke blik op de rol van een leidinggevende na een melding van vermoeden van een misstand. Met name de kennis, ervaring en houding van een werkgever ten opzichte van meldingen zijn van belang voor de meldingsbereidheid. Om leidinggevendens voor te bereiden op hun rol bij de realisatie zijn deze sociaalwetenschappelijke inzichten benodigd. Daarnaast gaat het onderzoek in op

de effectiviteit van de maatregelen ter bescherming van melders vanuit een juridisch-empirisch perspectief. De inzichten hieruit kunnen worden gebruikt om de effectiviteit van de Wbk mogelijk te verbeteren. Het onderzoek richt zich daarmee op de twee beleidsdoelen van de wet: de bescherming van klokkenluiders en het bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke misstanden. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Universiteit van Amsterdam en wordt in 2028 verwacht, wat na de eerstvolgende evaluatie zal zijn.

Gezien de verwachting dat het onderzoek voornamelijk kwalitatieve resultaten zal hebben en niet het karakter van monitoring heeft, lijkt het gebruik van meetbare indicatoren beperkt. Een mogelijkheid is wel dat een kwalitatieve indicator inzicht geeft in de veranderingen in de kennis, ervaring en houding van werkgevers naar aanleiding van de wet.

## 6 Conclusie

De Invoeringstoets biedt geen aanleiding voor een verstrekkende hervorming van de Wbk. De onduidelijkheid van het begrip 'misstand' is een belemmering voor een effectieve werking van de wet. Onduidelijkheid leidt bij alle partijen tot onzekerheid, wat de bescherming van de melder niet bevordert.

### Inleiding

Een invoeringstoets is een lichtvoetige bestudering van nieuwe regelgeving in de praktijk. Voor een volledig beeld van de beleidseffecten heeft regelgeving tijd nodig om in te klinken en een zichtbaar beleidseffect teweeg te brengen. Dit geldt zeker voor Wbk-meldingen, aangezien het vaak lang lopende processen zijn. Het doel van de invoeringstoets is daarmee niet om te kunnen vaststellen of de nieuwe regelgeving een succes is. De evaluatievorm is erop gericht om kort na invoering aandachtspunten rond de werking van de wet te signaleren, zodat op een vroeg moment bijstelling mogelijk is. De conclusies van dit rapport dienen tegen deze achtergrond te worden beschouwd en dus niet als een evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wet. De wetsevaluatie volgt naar verwachting in 2026.

Daarnaast geldt dat deze invoeringstoets op onderdelen representatief is en duidelijk signalen over de werking van de wet heeft opgehaald, maar ook dat niet voldoende informatie is verzameld om op alle punten een volledig representatief beeld te geven. Meer concreet is de respons op de enquête onder vertrouwenspersonen zodanig dat dit waarschijnlijk een goed representatief beeld geeft van de aandachtspunten die deze groep ziet. Bovendien is dit een relevante groep, aangezien zij in hun dagelijks werk te maken hebben met Wbk-meldingen richting zowel werkgevers en werkenden. Een punt van aandacht is wel dat zij niet namens werkenden of werkgevers de enquête invullen, waardoor het afgeleide informatie betreft bij vragen over de positie van werkgevers of werkenden. De enquête onder werkenden is gekleurd omdat vooral werkenden die eerder een misstand hebben vermoed de enquête hebben ingevuld. Deze geeft dus geen beeld van de populatie werkenden, maar geeft wel inzicht in de groep werkenden die een misstand vermoeden. De enquête onder werkgevers is maar beperkt ingevuld en vooral door bedrijven die hun zaken relatief goed op orde hebben en geeft daarmee geen representatief beeld. Tegelijkertijd hebben we hier in onze conclusies rekening mee gehouden en deze informatie aangevuld met informatie uit gesprekken en andere informatiebronnen. Zo zijn in het kader van dit onderzoek gesprekken gevoerd met negen bevoegde autoriteiten. Door deze combinatie van verschillende informatiebronnen zullen uit de invoeringstoets waarschijnlijk de juiste signalen naar voren zijn gekomen over de werking van de Wbk.

De invoeringstoets onderzoekt de volgende drie vragen.

1. Hoe pakt de regeling uit in de praktijk voor de verschillende doelgroepen: d.w.z. (potentiële) melders, werkgevers (publiek en privaat) en bevoegde autoriteiten?
2. In hoeverre zijn er signalen die erop kunnen wijzen dat de wetgeving niet werkt zoals bedoeld?
3. Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?

Uit deze invoeringstoets komt naar voren dat andere factoren dan de wet sterk bepalend zijn voor de gevolgen die een melder ondervindt van het doen van een melding. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de wijze waarop de organisatie waar de melder werkzaam is omgaat met de melding. Als sprake is van een bedrijfscultuur waarin meldingen serieus worden genomen en de melder in goed vertrouwen een melding kan doen, dan is deze context

bepalender dan de wettelijke bescherming zelf. De werking van de wet dient dan ook te worden gezien binnen de invloedssfeer van de wet.

De wijzigingen in de Wet bescherming klokkenluiders ten opzichte van de Wet Huis voor klokkenluiders zijn over het algemeen positief ontvangen. Hoewel ook andere factoren belangrijk zijn voor de bescherming van melders, is duidelijk dat de wet bijdraagt en verbeteringen biedt ten opzichte van de voorgaande wetgeving. Deze invoeringstoets biedt daarmee geen aanleiding voor een verstrekkende hervorming van het ingezette beleid.

## Antwoorden op de onderzoeksvragen

Hieronder worden de verschillende onderzoeksvragen beantwoord, met daarbij onderscheid naar de verschillende perspectieven van melders, werkgevers en bevoegde autoriteiten.

### 1A hoe pakt de regeling in de praktijk uit voor melders?

Het melden van een misstand kan een zeer zwaar proces zijn voor de melder. Of dit zo is hangt vooral af van de houding van de organisatie waarbinnen de misstand speelt. Wanneer de organisatie zich tegen de melding en melder keert, volgt een zwaar proces. Dit geldt vooral voor de melder, maar ook voor andere betrokkenen. Het doen van een melding leidt er in zulke gevallen meestal toe dat de arbeidsrelatie van de melder niet duurzaam wordt voortgezet en het persoonlijke leven van de melder op een negatieve manier wordt aangetast. Tijdens deze invoeringstoets is dit beeld verscheidene keren bevestigd, zowel vanuit melders zelf als vanuit betrokkenen bij het meldproces, zoals advocaten en vertrouwenspersonen. Bescherming voor werknemers in de praktijk is moeilijk vanuit de wetgever te organiseren. Daarmee is een conclusie uit deze invoeringstoets dat de belangrijkste bescherming gevonden moet worden in de cultuur van organisaties. Hoewel de wet daar niet direct op ingrijpt, dragen verplichtingen die een zorgvuldig en onafhankelijk meldproces beogen daar wel aan bij.

De Wbk draagt duidelijk bij aan de bescherming van melders. Vooral de mogelijkheid om direct extern te melden, verschuiving van de bewijslast en het vergroten van de groep melders die wordt beschermd zijn hierin belangrijke elementen. Zo kan door direct extern te melden een confrontatie met de werkgever worden vermeden. Daarnaast zijn de bevoegde autoriteiten die toezicht houden in staat om handhavend op te treden. Zo kunnen zij een bedrijf aanmanen om zaken aan te passen op last van een dwangsom. Ook versterkt de verschuiving van de bewijslast de positie van de melder, wat zich in de praktijk kan uiten in een vergoeding indien sprake is van onterechte benadeling, terwijl ook een preventieve werking uitgaat van dit element. Dit leidt bijvoorbeeld tot overplaatsing van een melder in plaats van ontslag, wat niet ideaal, maar wel een verbetering is.

Het doen van een melding vraagt veel doenvermogen van de melder. De wet heeft als logisch aangrijpingsmoment het tijdstip dat de werknemer de melding doet. Dit tijdstip is in de praktijk soms lastig is vast te stellen. Bijvoorbeeld als een melder dit terloops of op informele wijze doet zonder daarbij expliciet naar de Wbk te verwijzen. Gevolg kan zijn dat ook de bescherming die voor een melder bedoeld is moeilijker is in te zetten. Zo geldt bescherming van het benadelingsverbod pas vanaf het moment dat een melding is gedaan. De melder dient volgens de wet alle stappen van het meldingsproces zelf te doorlopen. Daarbij kan de melder worden bijgestaan, onder meer door een vertrouwenspersoon, het Huis of een advocaat. Dit neemt niet weg dat de melder deze ondersteuning zelf dient aan te vragen en te beoordelen en dat verschillende stappen in het meldproces om verschillende ondersteuning vragen. Zo zal de vertrouwenspersoon vooral in het begin van het proces een rol spelen, is mogelijk een advocaat nodig wanneer juridische stappen worden genomen en kan aan Huis worden gevraagd om onderzoek te doen. De ondersteuning die de melder hierbij geboden krijgt, bijvoorbeeld rechtsbijstand of psychosociale ondersteuning (na verwijzing door het Huis), wordt door een deel van de geïnterviewden (vertrouwenspersonen, melders en



advocaten) ervaren als weinig. Dit omdat sprake kan zijn van een lang proces waarbij de kosten behoorlijk kunnen toenemen.

De verwachting is dat de wetwijzigingen met de Wbk een positieve bijdrage leveren aan het doenvermogen, in het bijzonder de verschuiving van de bewijslast en de mogelijkheid om extern te melden waarbij de bevoegde autoriteiten vanwege hun toezichtrol handhavend kunnen optreden en bijv. een bedrijf kunnen aanmanen om zaken aan te passen op last van een dwangsom.

Voor de positie van de melder is het onwenselijk dat de definitie van het begrip misstand complex en dus moeilijk te begrijpen is. Met de Wbk is de bescherming voor de melder versterkt en is het voldoende als er sprake is van *“redelijke gronden om aan te nemen dat de gemelde informatie over het vermoeden van een misstand op het moment van de melding juist is”*. Wat lastig blijft is de onduidelijkheid rond de vraag of sprake is van (een redelijk vermoeden van) een misstand. Voor een werknemer is het van belang om te weten of sprake is van een klokkenluidersmelding of van een ander type melding met minder bescherming voor de melder. Dit geldt niet alleen voor melder zelf, maar ook voor personen die de melder bijstaan. Gevolg van de huidige complexe definitie is dat minder duidelijk is of de melder bescherming geniet. Dit doet af aan het vertrouwen in het meldproces.

Er zijn naar verwachting veel meer meldingen dan het aantal meldingen dat openbaar bekend is. Op basis van de interviews verwachten we dat een belangrijk aandeel van de meldingen intern wordt opgelost. Gesprekspartners geven aan dat er in deze gevallen weliswaar geen beroep wordt gedaan op de wet, maar dat de aanwezigheid van de wet (de optie om je als melder hierop te beroepen) bijdraagt aan een passende afhandeling van meldingen.

### **1b Hoe pakt de regeling in de praktijk uit voor werkgevers?**

De aangescherpte eisen aan de meldprocedure worden als redelijk positief ontvangen door werkgevers. Hoewel het wel enige inspanning kost van bedrijven om aan de aangescherpte eisen te voldoen, kunnen organisaties de strengere eisen aan de interne meldprocedures zonder al te veel administratieve lasten doorvoeren. De echte (administratieve) lasten ontstaan bij het behandelen van een melding. Een nuancering hierbij is dat de populatie bedrijven die meedeed aan dit onderzoek, bestaat uit vooral grote bedrijven, die veelal beschikken over de capaciteit om het bestaande meldkanaal aan te passen. Een positief neveneffect hierbij is dat hogere eisen de aandacht hebben gevestigd op het meldproces als geheel en soms verdere verbeteringen zijn doorgevoerd. Werkgevers onderschrijven dat een open bedrijfscultuur, waarbij het laagdrempelig is om zaken aan te kaarten, de belangrijkste voorwaarde is voor een goede afwikkeling van een Wbk-melding. Werkgevers hebben dan ook liever dat zaken eerst intern worden aangekaart dan dat er gelijk extern wordt gemeld.

Voor werkgevers is de definitie van het begrip misstand wel een minpunt van de wet. Dit maakt het voor hen lastig om ontvangen meldingen goed te beoordelen. Het vraagt om het extra toerusten van personeel (zoals vertrouwenspersonen) op de Wbk-materie om de werkgever en de melder te kunnen faciliteren. Dit leidt tot extra kosten voor henzelf en tot additionele adviesaanvragen bij het Huis.

### **1c Hoe pakt de regeling in de praktijk uit voor bevoegde autoriteiten?**

Voor het Huis geldt dat zij vanwege de inwerkingtreding van de wet vaker dan normaal zijn geconsulteerd door bedrijven en bevoegde autoriteiten over de eisen die de wet stelt en over uitleg van begrippen in de wet. In gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, is deze rol van het huis veelvuldig genoemd. Daaruit blijkt dat deze adviesfunctie positief wordt gewaardeerd door onder meer advocaten, vertrouwenspersonen en bevoegde autoriteiten. Deze partijen geven aan duidelijk en snel geadviseerd te zijn door het Huis.

Daarnaast betekent dit dat de uitbreiding van het begrip melder ook leidt tot een uitbreiding van de partijen die een beroep kunnen doen op het Huis. Dit vraagt, afhankelijk van het aantal verzoeken, om additionele capaciteit van het Huis. Ook heeft het Huis een coördinerende rol binnen het netwerk van bevoegde autoriteiten, wat om enige extra capaciteit vraagt.

Het onderzoek door het Huis wordt minder positief gewaardeerd door verschillende betrokken partijen, waaronder vertrouwenspersonen, werkgevers en melders. Het Huis doet lang over onderzoeken en heeft in totaal weinig onderzoeken gedaan. Dit ligt aan diverse redenen, wat nader onderzoek vergt om conclusies over te kunnen trekken. Hierbij geldt dat een goed onderzoek tijd kost, zeker als het om Wbk-meldingen gaat, aangezien dit serieuze kwesties betreft. Ook is het in het belang van de melder dat onderzoeken zorgvuldig worden uitgevoerd. Tegelijkertijd blijkt dat onderzoeken van het Huis soms jaren in beslag nemen. Het is de vraag of zo'n lange doorlooptijd nodig is voor het doen van een goed onderzoek. Een lange doorlooptijd is niet het belang van de melder. Bij een goede bescherming van melder is de factor tijd immers een belangrijk element. Het jaarverslag van het Huis laat ook zien dat de afgelopen drie jaar steeds drie onderzoeken zijn afgerond. Dat is een beperkt aantal. Verschillende gesprekspartners wijzen hierop.

De negen aangewezen bevoegde autoriteiten hebben een extra meldkanaal voor Wbk-meldingen ingericht. Dit was voor de bevoegde autoriteiten in operationele zin goed uitvoerbaar, al brengt het wel enige kosten met zich mee, vooral omdat de juiste afhandeling van een Wbk-melding intensiever is dan veel andere meldingen die bevoegde autoriteiten ontvangen en andere procedure regels kent. In algemene zin geldt dat toename van meldingen meer onderzoek vergt en daarmee een toename van de kosten. Een punt van aandacht hierbij is de definitie van het begrip misstand. Dit betreft zowel overtredingen van het Unierecht als de vraag of sprake is van een maatschappelijk belang dat in het geding is. Doordat dit niet helder is komen meldingen soms bij verkeerde kanalen binnen en kost het de bevoegde autoriteiten extra inspanning om de meldingen goed te verwerken.

Het Huis en de bevoegde autoriteiten beoordelen de ernst van dezelfde misstand soms anders. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de wet ruimte laat voor verschillende interpretaties. Een andere verklaring kan zijn dat overige bevoegde autoriteiten sancties kunnen opleggen aan organisaties, terwijl het Huis dat niet kan. Bij een bevoegde autoriteit bestaat doorgaans een duidelijk proces om te komen van een melding (al dan niet op basis van de Wbk) tot een sanctie. Dit brengt vaak met zich mee, dat er een bepaalde tolerantie bestaat voor het maken van kleinere fouten. Het Huis beoordeelt elke melding op de eigen merites, zonder een sanctie-instrumentarium. Mogelijk is het Huis daarom strenger.

In het vervolproces van een melding, waarbij mogelijk een onderzoek dient te worden ingesteld, speelt enige onduidelijkheid over de mate waarin Wbk-meldingen prioriteit verdienen boven andere meldingen. Bevoegde autoriteiten hebben gemengde ervaringen met de Wbk en gaan hier verschillend mee om. Degene die voorrang geven aan Wbk-meldingen geven tegelijkertijd aan dit niet altijd effectief te vinden, aangezien ze andere zaken hierdoor lager prioriteren die in hun optiek van grotere meerwaarde zijn. De prioritering van Wbk-meldingen leidt voor een deel tot hogere lasten en voor een deel tot lagere prioriteit van andere toezichtactiviteiten.

## **2 In hoeverre zijn er signalen die erop kunnen wijzen dat de wetgeving niet werkt zoals bedoeld?**

Uit de interviews en de drie enquêtes komt een eenduidig beeld naar voren dat misstand een te moeilijke term is. Dit geldt in het bijzonder voor melders, maar ook voor werkgevers en bevoegde autoriteiten. Een deel van de oorzaak is fundamenteel. Misstand is namelijk inherent een lastig te definiëren begrip. Daar komt bij dat wat we verstaan onder een misstand aan maatschappelijke trends onderhevig is. Een deel van de oorzaak is echter ook de

wettelijke verankering en de verduidelijking daarvan. Het is voor mensen lastig om te onderscheiden of de kwestie arbeidsgerelateerd is, boven een persoonlijk conflict uitstijgt en een patroon of structureel karakter heeft of ernstig of omvangrijk is. Mensen associëren een misstand vaak breder dan de misstanden die onder de Wbk vallen. De informatievoorziening over- en uitleg van deze begrippen wordt ervaren als summier. In het bijzonder wordt schending van het Unierecht als lastig te beoordelen gezien. Als iemand wil beoordelen of sprake is van een schending van het Unierecht en daarvoor de Wbk bestudeert, dan wordt deze persoon doorverwezen naar de richtlijn die zelfs voor mensen met een juridische achtergrond uitdagend is om goed te begrijpen.

Ook blijkt dat in praktijk weinig onderscheid wordt gemaakt tussen meldingen met kleine maatschappelijke gevolgen en meldingen met grote maatschappelijke gevolgen in het afhandelen hiervan. Dit speelt soms bij bedrijven die een misstand willen aanpakken. Zij zelf en de partijen die ze inschakelen voor een onderzoek hebben namelijk vaak prikkels om grondig onderzoek te doen en daar de tijd voor te nemen. Ook maken bevoegde autoriteiten soms weinig onderscheid in de onderzoekinzet tussen misstanden met grotere en kleinere gevolgen. Bij meldingen met kleine maatschappelijke gevolgen kan dit leiden tot grotere maatschappelijke kosten bij het afhandelen van de melding, dan de schending van het maatschappelijke belang zou kunnen rechtvaardigen. Meldingen kunnen qua de snelheid en grondigheid van het onderzoeksproces beter ingericht kunnen worden op de verwachte maatschappelijke gevolgen. Dit geldt zowel voor meldingen bij het Huis en andere bevoegde autoriteiten als voor meldingen die bedrijven zelf (laten) onderzoeken.

### **3 Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?**

De ontvangers van meldingen (inclusief leidinggevenden, HR-medewerkers en vertrouwenspersonen) zijn in een deel van de gevallen niet goed op de hoogte van de wet. De afhandeling van de ontvangst van de melding is echter van groot belang voor een goed meldingsproces, onder meer omdat het meldingsproces veel doenvermogen vraagt van de potentiële melder. Het beeld over een gewenste oplossingsrichting is gemengd. Een deel van de geïnterviewden (vertrouwenspersonen, werkgevers, advocaten) ziet meer opleidingen (of eisen daartoe) voor deze groep als een goede optie om de kennis te vergroten. Een ander deel van de geïnterviewden geeft aan dat de veel medewerkers die aanspreekpunt zijn (zoals vertrouwenspersonen) zelden een melding zullen ontvangen. Hun voorkeur gaat ernaar uit dat de bekendheid van het Huis wordt vergroot zodat de afdeling advies sneller wordt ingeschakeld bij meldingen.

Een gesignaleerd neveneffect van de wet is dat de extra bescherming ook meer meldingen heeft geïnspireerd waarbij geen sprake is van een misstand. Enkele van de bedrijven die voor dit onderzoek zijn gesproken gaven hier concrete voorbeelden van. Dit betrof medewerkers die een melding deden tijdens een lopend arbeidsconflict en via de Wbk extra bescherming probeerden te organiseren. Bij een Wbk-melding geldt immers aanvullende bescherming, zoals verschuiving van de bewijslast en een benaderingsverbod. Betrokkenen proberen zo bijvoorbeeld om de gevolgen van een arbeidsconflict voor te wenden als benadeling vanwege de Wbk-melding. De vraag of en in welke mate dit verschijnsel (gaat het om incidenten) zich voordoet zal zich moeten uitkristalliseren met de tijd. De wetsevaluatie is voorzien in 2026.

## Referenties

ACFE (2018). 'Report to the Nations Western Europe Edition 2018', p. 6/7.

Boonstra, K. (2023). Klokkenluidersbescherming anno 2023 en de praktische implicaties voor organisaties, Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving 2023/3.

Bouman, J. (2021). Klokkenluiders zijn kampioenen van de samenleving. Ze verdienen steun en geld toe, <https://www.njb.nl/blogs/klokkenluiders-zijn-kampioenen-van-de-samenleving-ze-verdienen-steun-en-geld-toe/>.

Dierx, J. & R. Eijsbergen (2021). Bescherming Klokkenluiders schiet ernstig tekort, NJB 2021/1576, p. 1.

Govaert, M.M. & Nelissen, C.A.M. (2022). Het wetsvoorstel Wet bescherming klokkenluiders: op de goede weg, maar nog niet op de eindbestemming. *Tijdschrift Recht en Arbeid* 2022/67.

Hagen, E.A. van (2023). Wijziging klokkenluiderswetgeving: praktische gevolgen voor werkgevers, *ArbeidsRecht* 2023/15.

Hidajat-Engelsman, S. (2023) De gewijzigde ontslagbescherming van de klokkenluider, *Tijdschrift voor Ontslagrecht* 2023/2.

Huis voor Klokkenluiders (2024). Uitzendbureau benadeelt uitzendkracht na melding over loon, HvK-Rapport.

Koster, H. (2023). Wet bescherming klokkenluiders nader beschouwd. *Onderneming en Financiering* 2023/3.

KWINK groep (2020). Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders. Eindrapport, Den Haag.

Verdam, A.F. (2001) Bescherming van klokkenluiders: welke regels en procedures (dienen te) gelden?, *ArbeidsRecht* 2001/3.

Van der Velden, P.G., M. Pecoraro, M.S. Houwerzijl, & E. van der Meulen (2019). Mental Health Problems Among Whistleblowers: A Comparative Study, *Psychological Reports*, april 2019, p. 632-644.

## Bijlage A Gesprekspartners

Organisatie	Gesprekspartner
ACM	Anne-Bé Theeuwen
Aegon	Marc Kuipers
AFM	Susan den Uyl Victor Rosenboom
Alliander	Johan van der Werk
Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming	Rita Leijendekker
AWVN	Monica Wirtz
Behavioral Change Group	Fabio Severijnen
Clifford Chance	Sanne Blankestijn Sara Schermerhorn Isabelle van Mazijk
CNV	Leon de Jong
De Nederlandsche Bank	Anita Punte Darja van der Vlist-Van der Ploeg
FNV	Rik van Steenberg
Gemeente Amsterdam	Janine van Hout Marieke Gaasbeek Janzen Elke van der Hoeven
Huis voor klokkenluiders	Petra Melis Marion Weitering
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Marije Vleer-Tesink Gianna Orsini
Instituut Sportrechtspraak	Henk van Aller
Klokkenluiders	Anoniem 1
Klokkenluiders	Anoniem 2
Klokkenluiders	Anoniem 3
Klokkenluiders	Anoniem 4
Klokkenluiders	Anoniem 5
Klokkenluiders	Anoniem 6
Kwink Groep	Pauline Modderman Bob de Baaij
Landelijke Vereniging van Vertrouwenspersonen	Inge te Brake
Maes Law	Elise Bink Eva Tinnemans
Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit	Floor Schreppers Ben van Dijk
Nederlandse Zorgautoriteit	Kiki van Dijk Eveline Colombijn Tim Wiegant
Enexis	Petra Broekhuizen
NS	Juliette Heikens

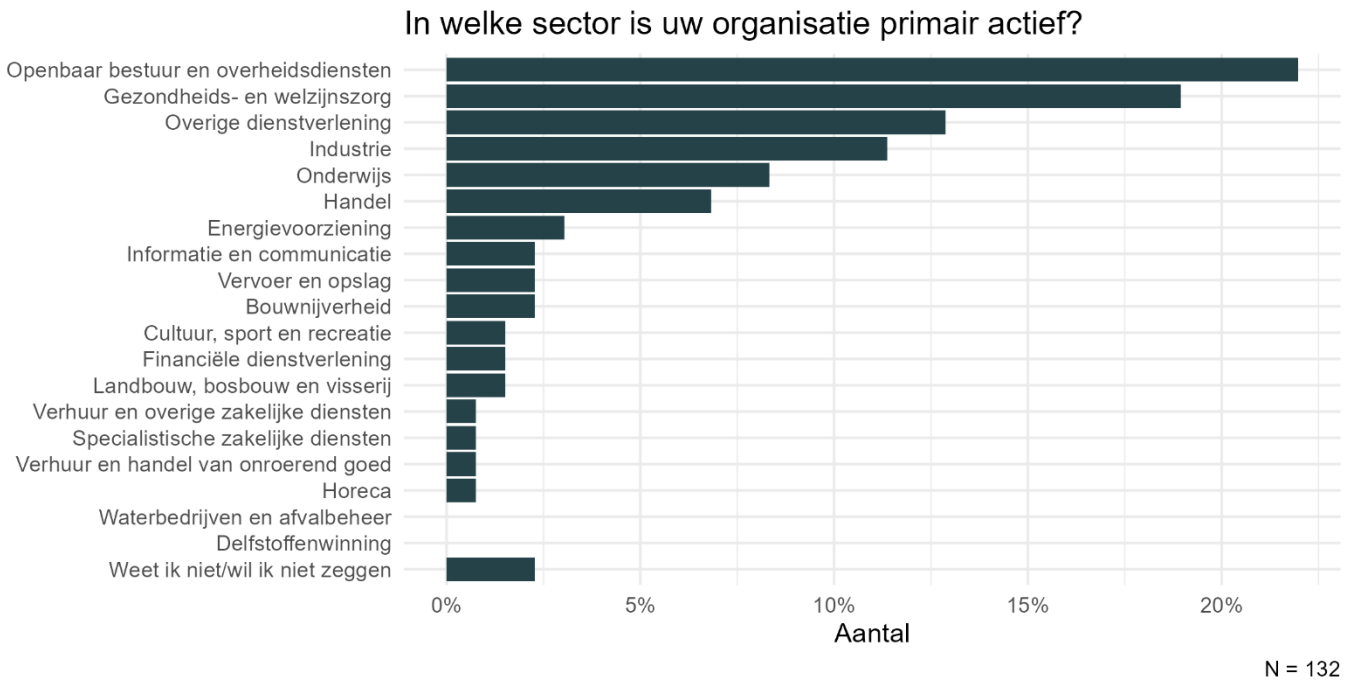
Politie	Bert van Sinttruije
Randstad	Dieuwke Visser
SBM Offshore	Bianca Bernecker
VCP	Amerik Klapwijk
Werkgever	Anoniem 1
Werkgever	Anoniem 2
Werkgever	Anoniem 3
Wevers advocatuur	Loes Wevers
Wolters Kluwer	Emma Hegger
<i>Focusgroep vertrouwenspersonen 1</i>	
EthXCom	Andrew Hoffmans
Gemeente Zaanstad	Natascha van den Bolt
<i>Focusgroep vertrouwenspersonen 2</i>	
CORE People	Suzanne Sikkink
TrusTool	Dorianne Broekman
Samen vertrouwen	Donata van der Blom
VP aan zee	Sigrid Segeren
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	Rob Lange
Adalante	Ada Hendriks
<i>Focusgroep vertrouwenspersonen 3</i>	
Vertrouwen in Bedrijf	Annemieke Kirch
Pure Energie	Raoul Teeuwen
Unilever	Roland van der Laars
Buro Lammers	Esther Lammers
<i>Focusgroep werkgevers</i>	
Nederlandse Politiebond	Loes Janse
Gemeente Almelo	Marieke Plasman
Provincie Utrecht	Sara Everts

---

## Bijlage B Enquête werkenden

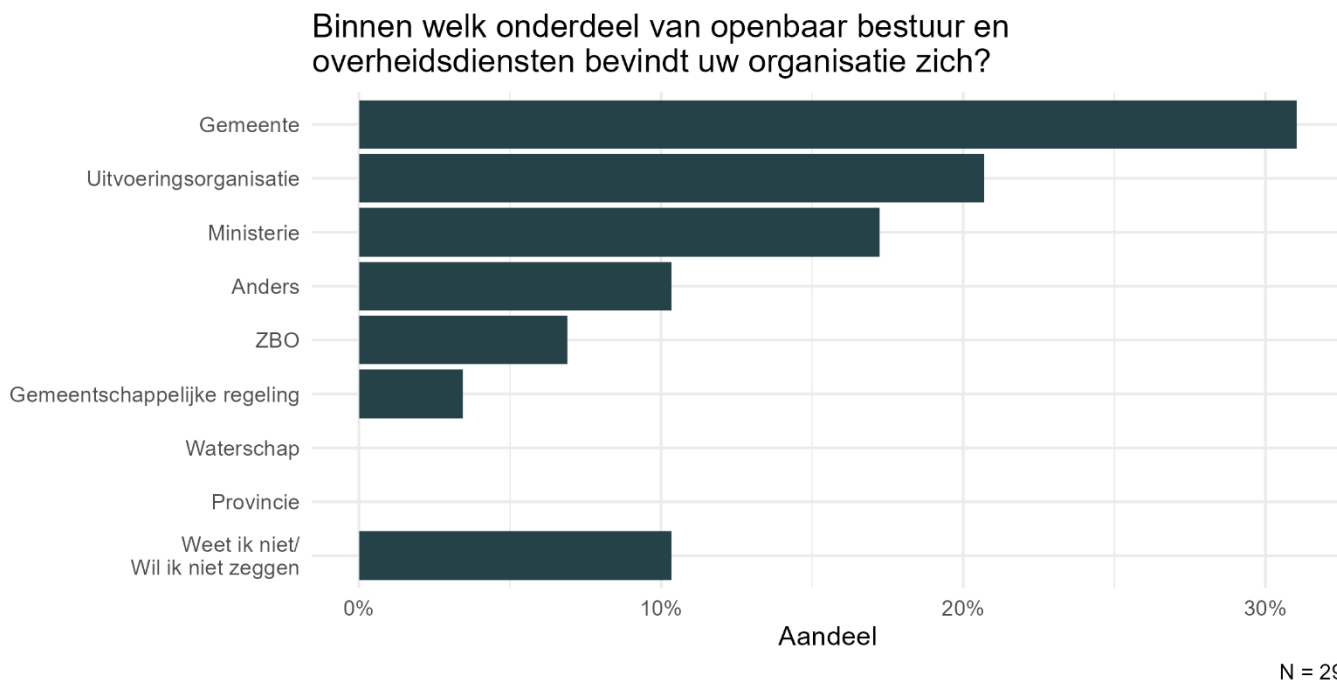
De enquête onder werkenden stond online vanaf 3 juli tot en met 11 oktober 2024. De enquête is verspreid op de website van het Huis voor klokkenluiders en de website van het ministerie van BZK, de FNV en het CNV. Er zijn 68 complete responses ontvangen. Deze bijlage beschrijft de antwoorden op deze enquête.

Figuur B.1 Meeste respondenten zijn of waren werkzaam in openbaar bestuur en overheidsdiensten



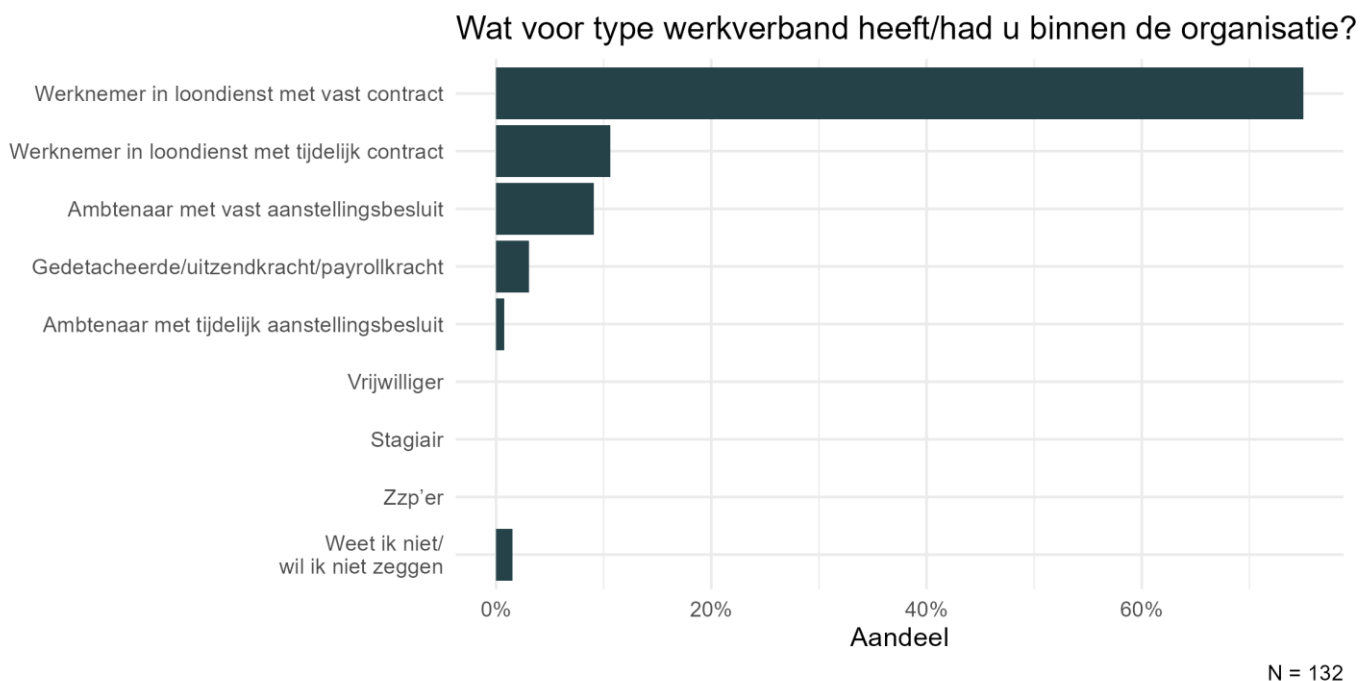
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden

Figuur B.2 Werkenden binnen overheid vooral werkzaam (geweest) bij een gemeente



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden, alleen respondenten die hebben aangegeven werkzaam te zijn (geweest) in de sector Openbaar bestuur en overheidsdiensten.

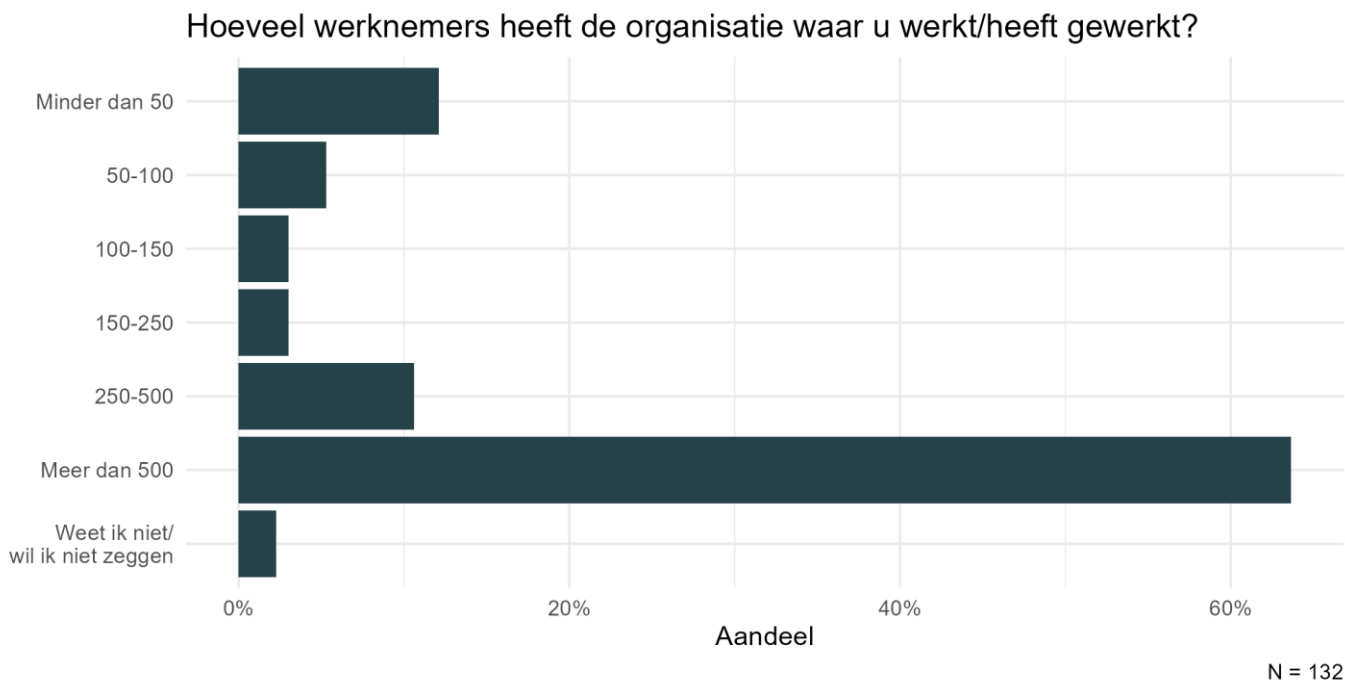
Figuur B.3 Merendeel respondenten had vast contract of vast aanstellingsbesluit



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden

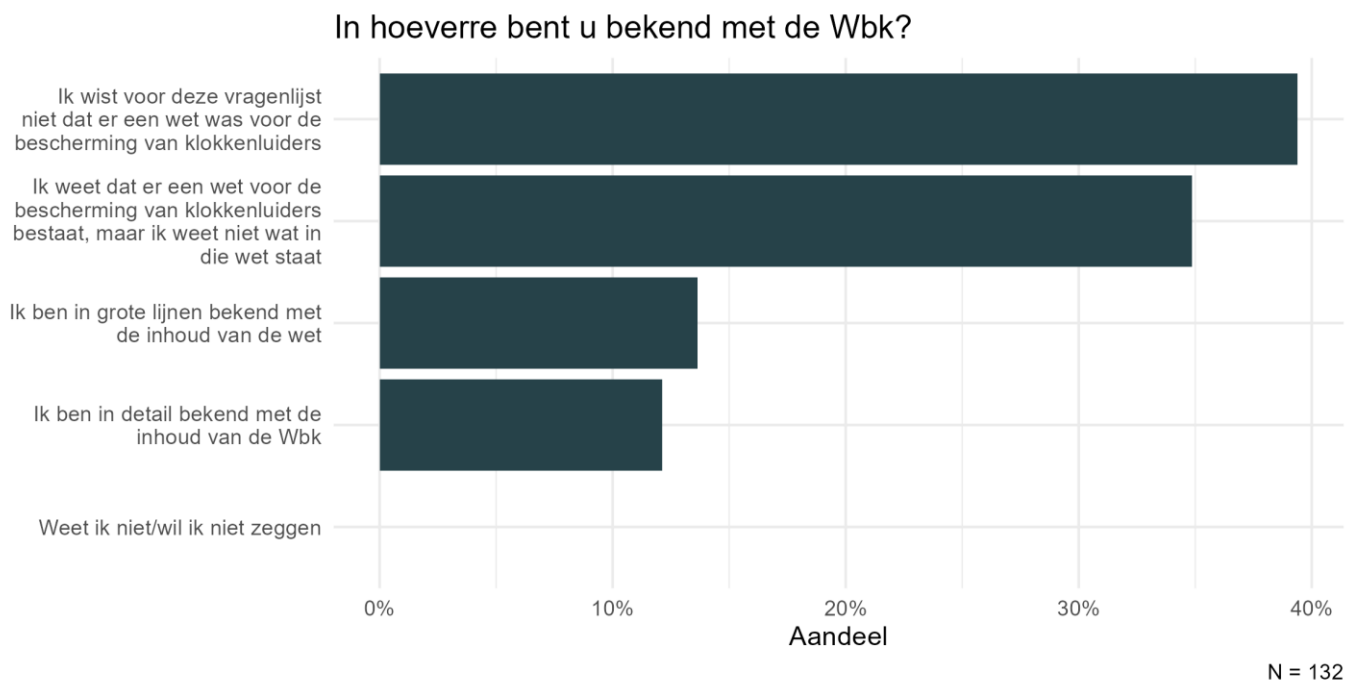


Figuur B.4 Respondenten zijn (waren) werkzaam bij grote organisaties



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden

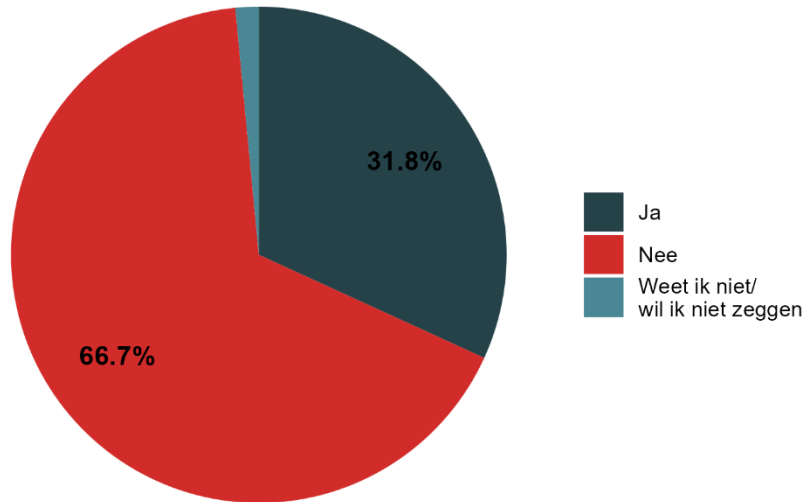
Figuur B.5 Twee derde van respondenten is in grote lijnen of in detail bekend met de Wbk



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden

Figuur B.6 Bijna 80 procent van respondenten heeft informatie over klokkenluidersregeling gezocht

Heeft u wel eens informatie gezocht over de klokkenluidersregeling?



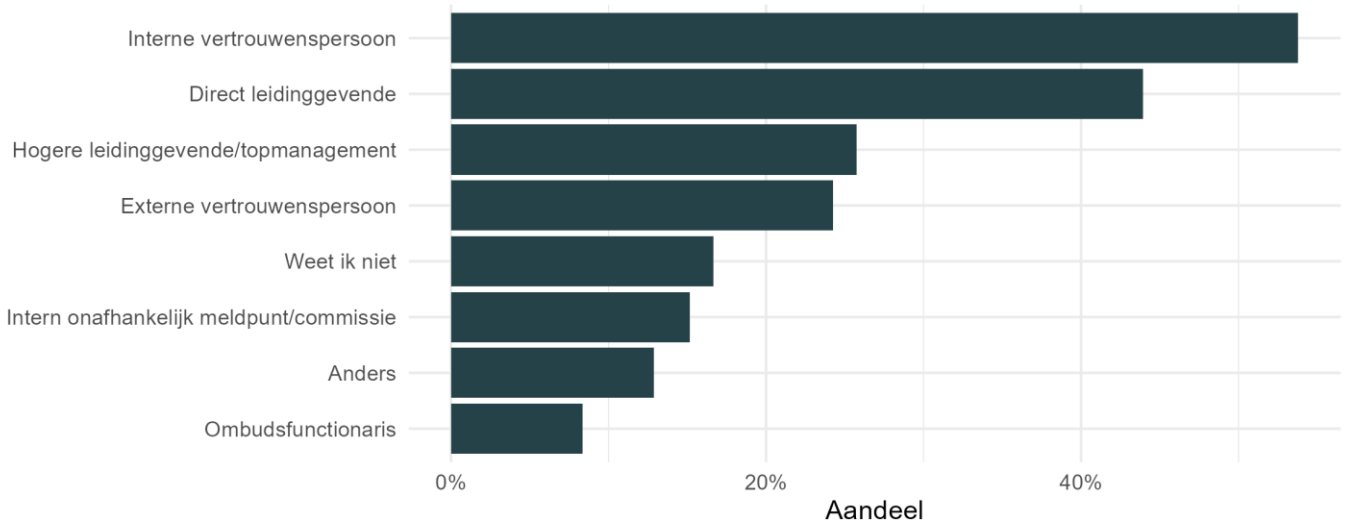
N = 132

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden

Figuur B.7 Binnen organisaties zijn er verschillende personen om een misstand te melden

Weet u bij wie of waar binnen uw organisatie u een vermoeden van een misstand kan melden?

Meerdere antwoorden mogelijk



N = 132

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden

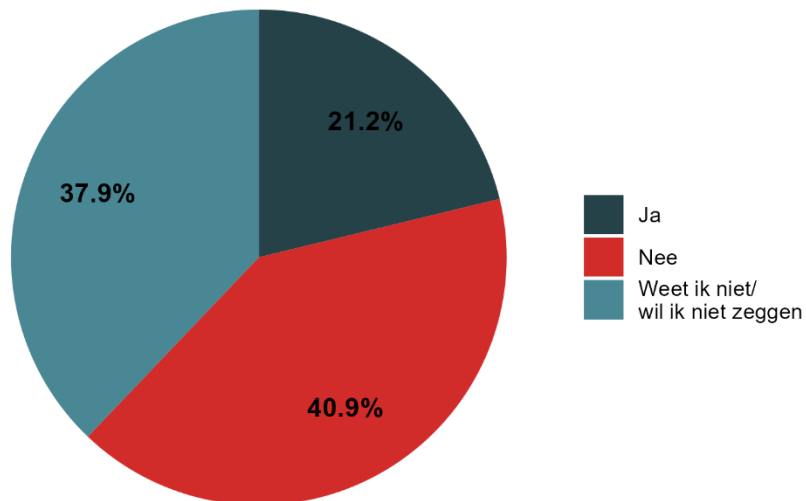
Figuur B.8 Meldingen kunnen vaak mondeling, schriftelijk of in een gesprek op locatie worden gedaan



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden

Figuur B.9 Bij een derde van de respondenten kan in de organisatie anoniem een melding worden gedaan

Kan u binnen uw organisatie anoniem een melding doen?

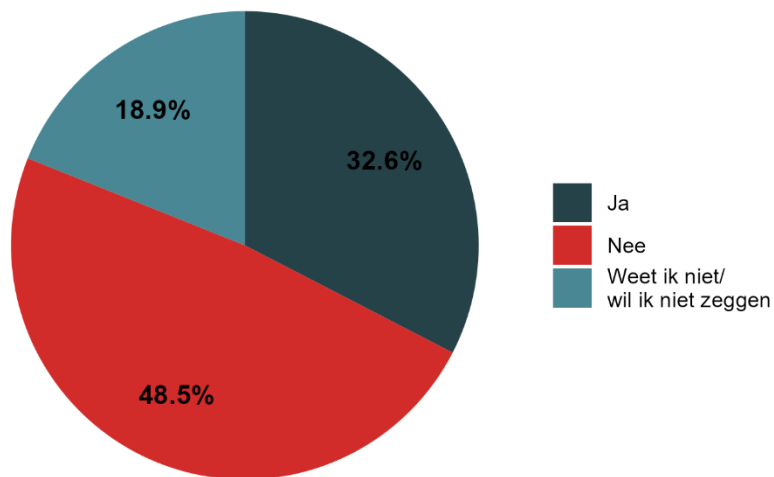


N = 132

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden

Figuur B.10 Bij minderheid van respondenten wordt gecommuniceerd over waar gemeld kan worden

Wordt er binnen uw organisatie gecommuniceerd waar u terecht kan om vermoedens van misstanden aan te kaarten?

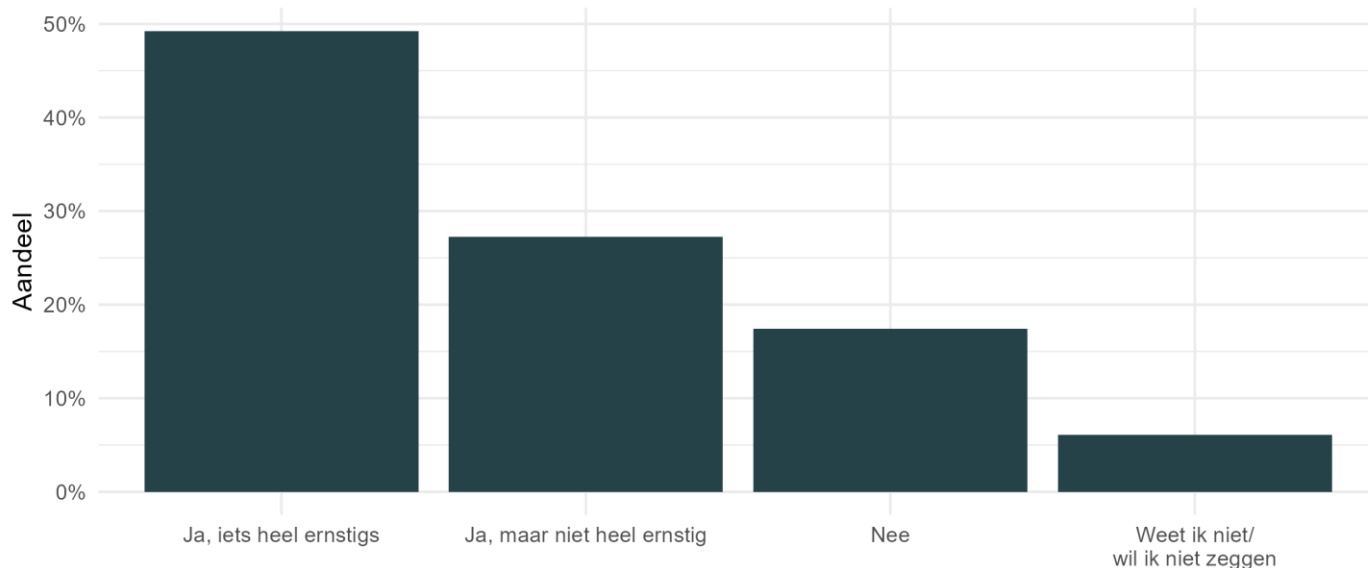


N = 132

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden

Figuur B.11 Driekwart van respondenten heeft ooit een misstand vermoed

Heeft u ooit in uw werk een misstand vermoed dat u aan de kaak wilde stellen?

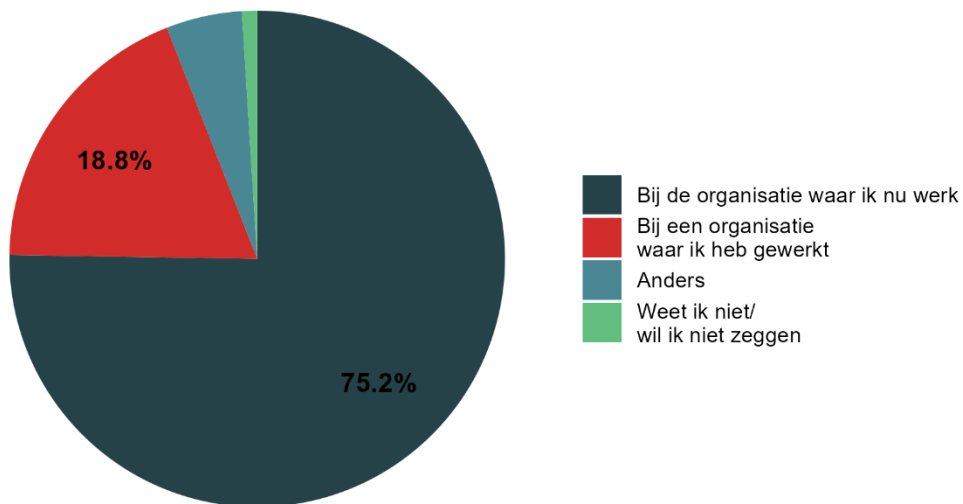


N = 132

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden

Figuur B.12 Meerderheid geeft aan nog te werken bij organisatie waar een misstand is vermoed

Waar vond deze misstand plaats?

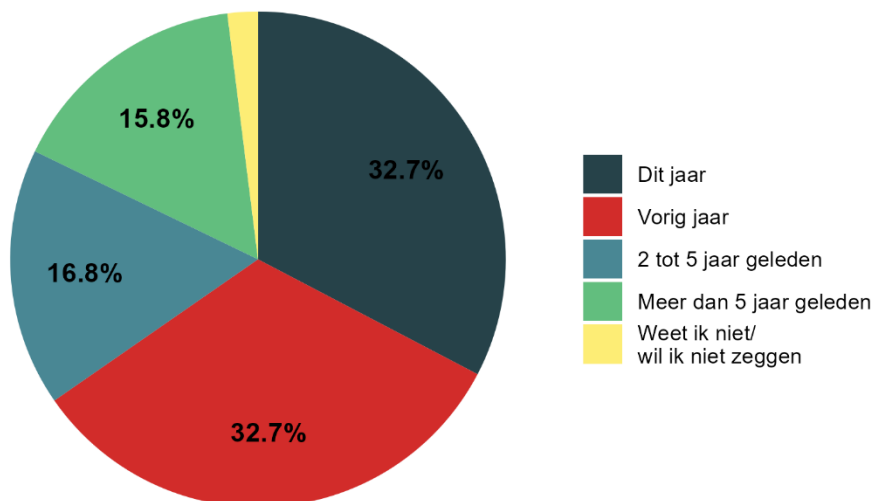


N = 101

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden, respondenten die een misstand hebben vermoed

Figuur B.13 Helft van respondenten heeft na invoering Wbk een misstand vermoed

Wanneer heeft u voor het laatst zo'n vermoeden van een misstand gehad?

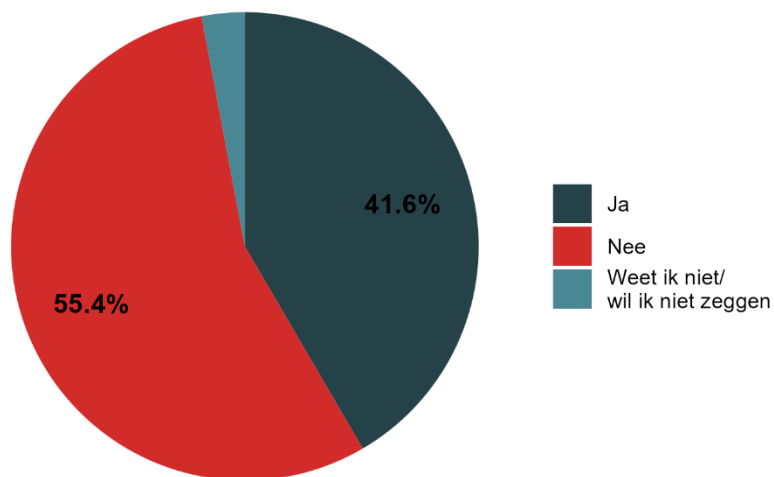


N = 101

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden, respondenten die een misstand hebben vermoed

Figuur B.14 Het was voor de meeste respondenten niet eenvoudig te weten te komen waar een vermoeden van misstand gemeld kan worden

Kon u eenvoudig te weten komen waar u een vermoeden van misstand kon melden?

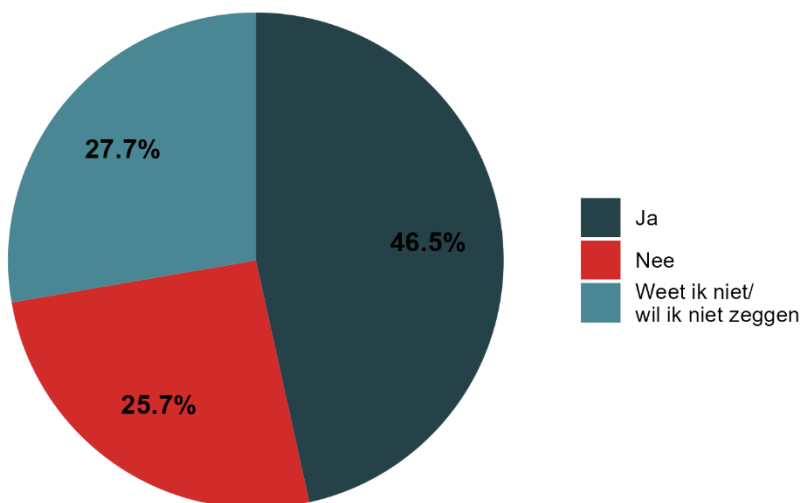


N = 101

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden, respondenten die een misstand hebben vermoed

Figuur B.15 Bij ongeveer driekwart van respondenten had werkgever een interne meldregeling

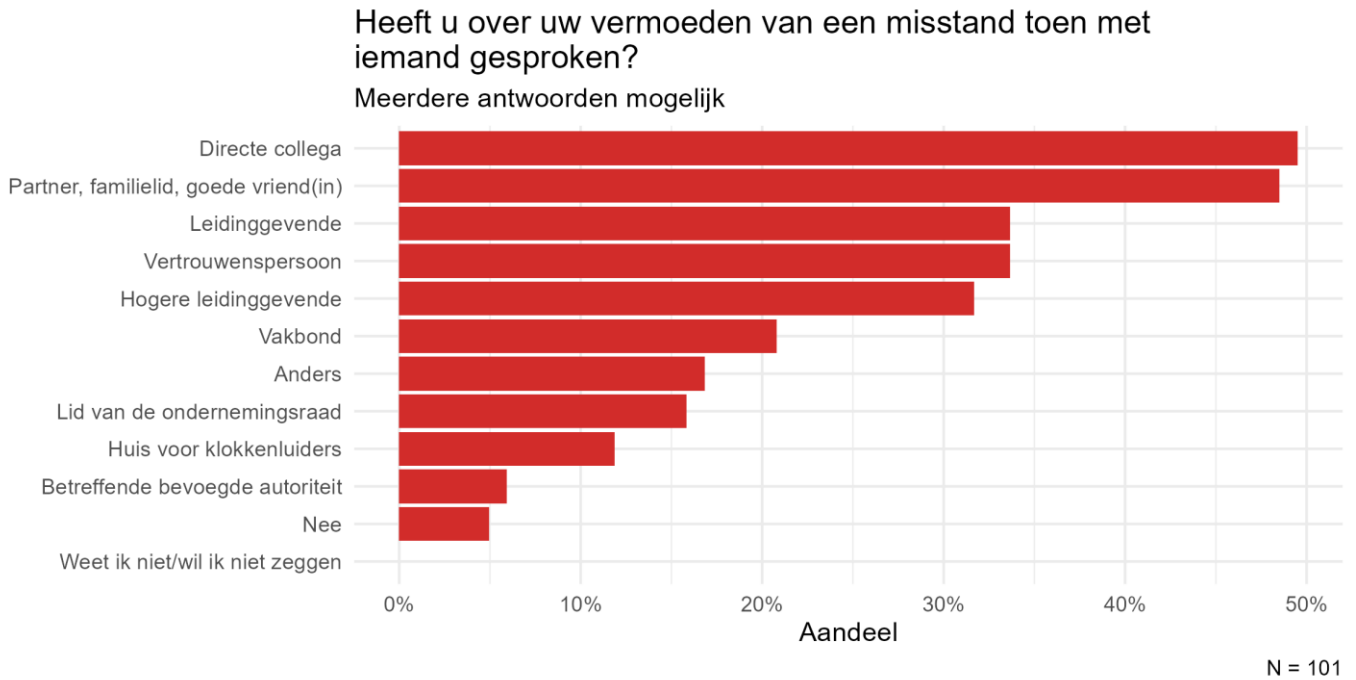
Heeft uw (voormalig) werkgever een interne meldregeling?



N = 101

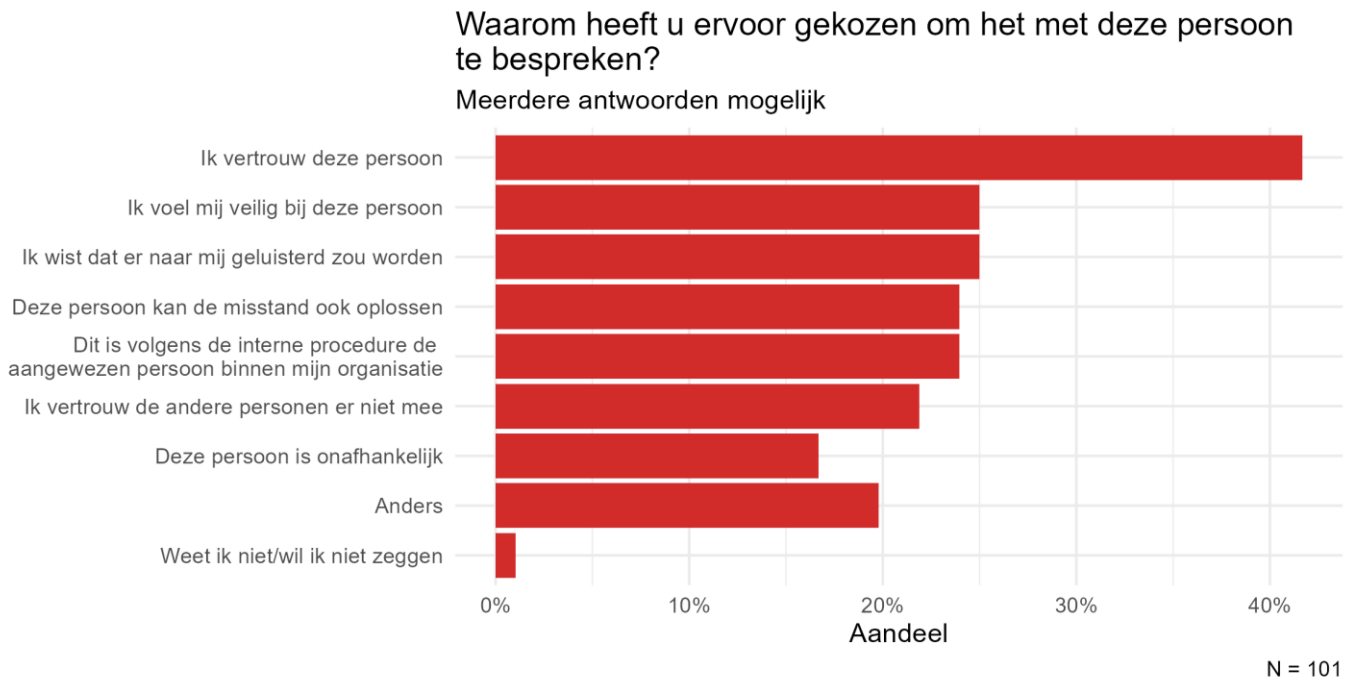
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden, respondenten die een misstand hebben vermoed

Figuur B.16 Respondenten die een misstand vermoeden spreken vaak met meerdere personen erover



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden, respondenten die een misstand hebben vermoed

Figuur B.17 Er zijn verschillende redenen om met iemand over een vermoeden van misstand te spreken



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden, respondenten die een misstand hebben vermoed

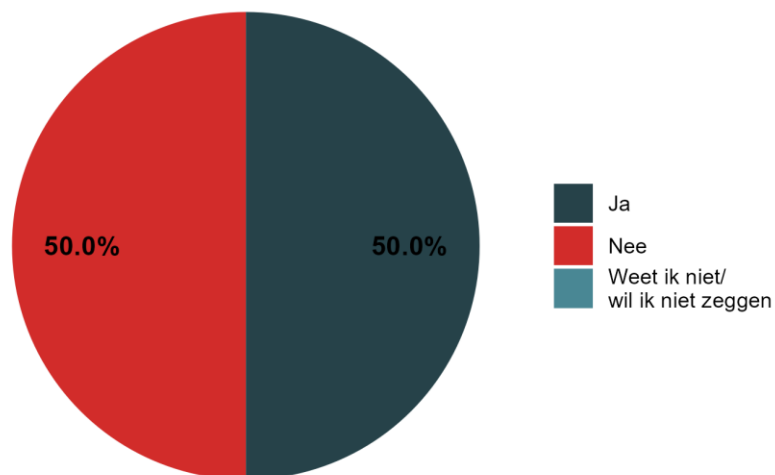
Figuur B.18 Groot deel respondenten die misstand vermoedt heeft daar geen melding van gemaakt



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden, respondenten die een misstand hebben vermoed

Figuur B.19 Helft respondenten heeft voorafgaand aan doen van melding het Huis voor klokkenluiders benaderd

Heeft u voorafgaand aan het doen van een melding contact gezocht met het Huis voor klokkenluiders voor advies?



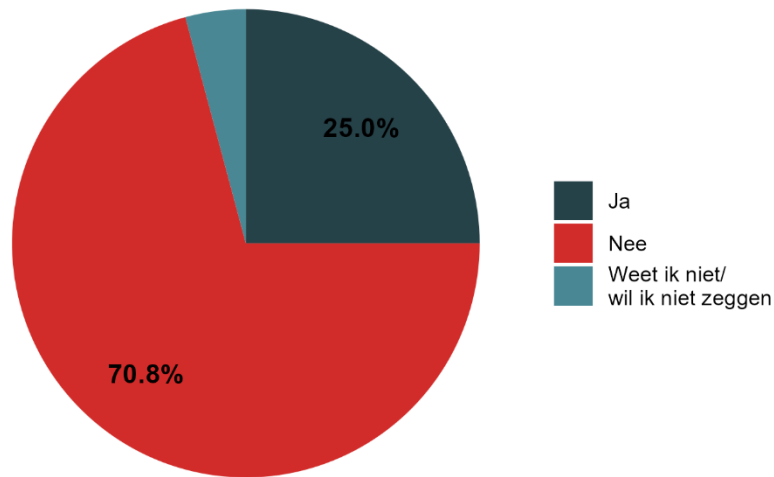
N = 24

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden, respondenten die een vermoeden van misstand hebben gemeld



Figuur B.20 Merendeel respondenten heeft geen ontvangstbevestiging binnen 7 dagen ontvangen

Heeft u na het doen van een melding binnen 7 dagen een ontvangstbevestiging ontvangen van de werkgever?

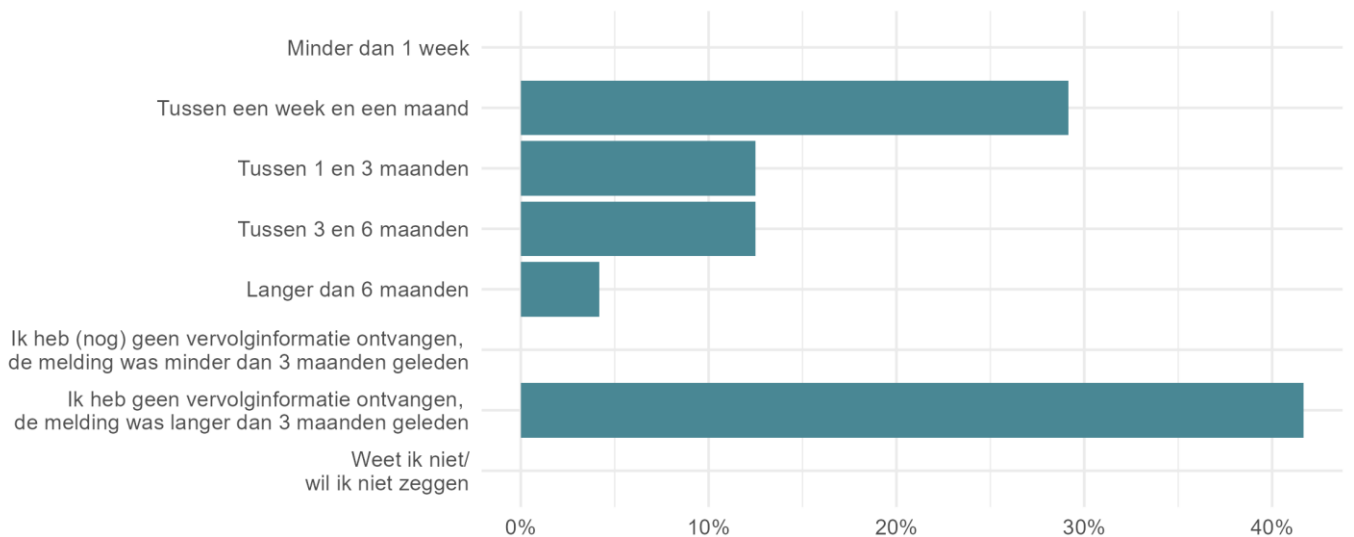


N = 24

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden, respondenten die een vermoeden van misstand hebben gemeld

Figuur B.21 Ruim 40% van de melders heeft geen vervolginformatie van werkgever ontvangen

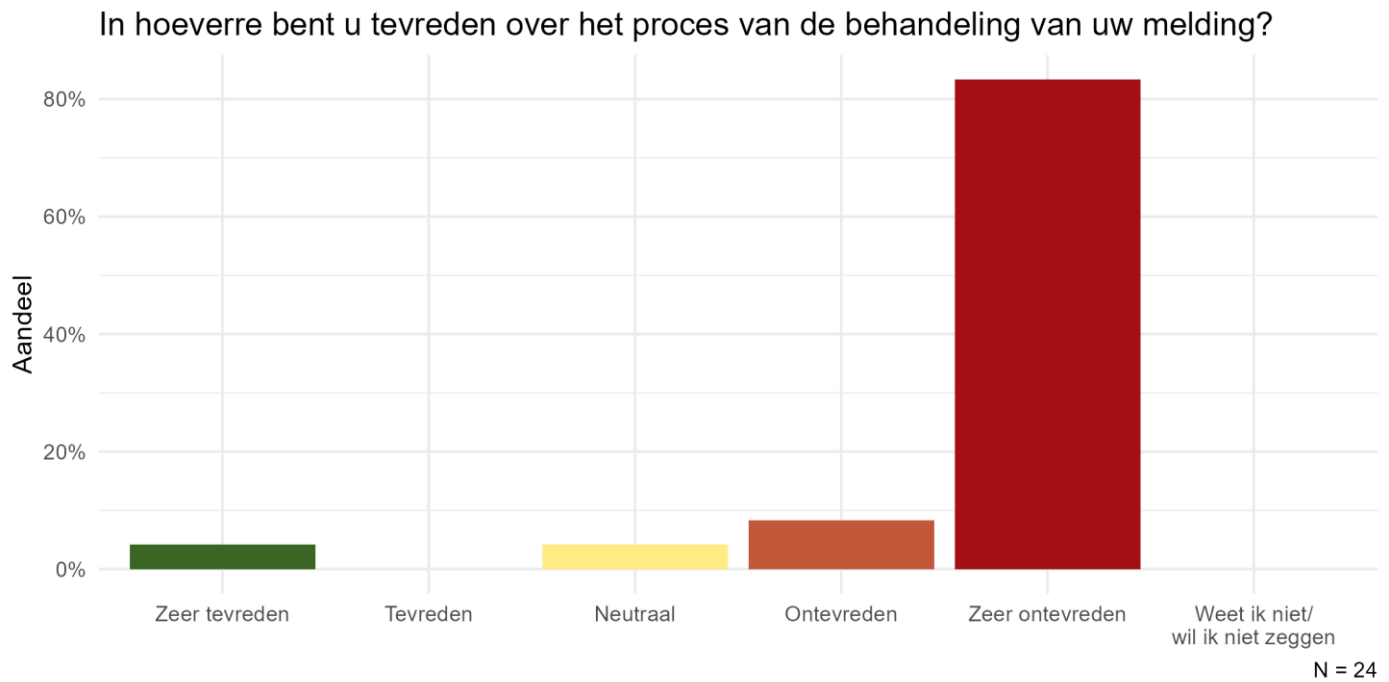
Hoelang heeft het geduurd voordat u daarna informatie ontving over het vervolg van de werkgever?



N = 24

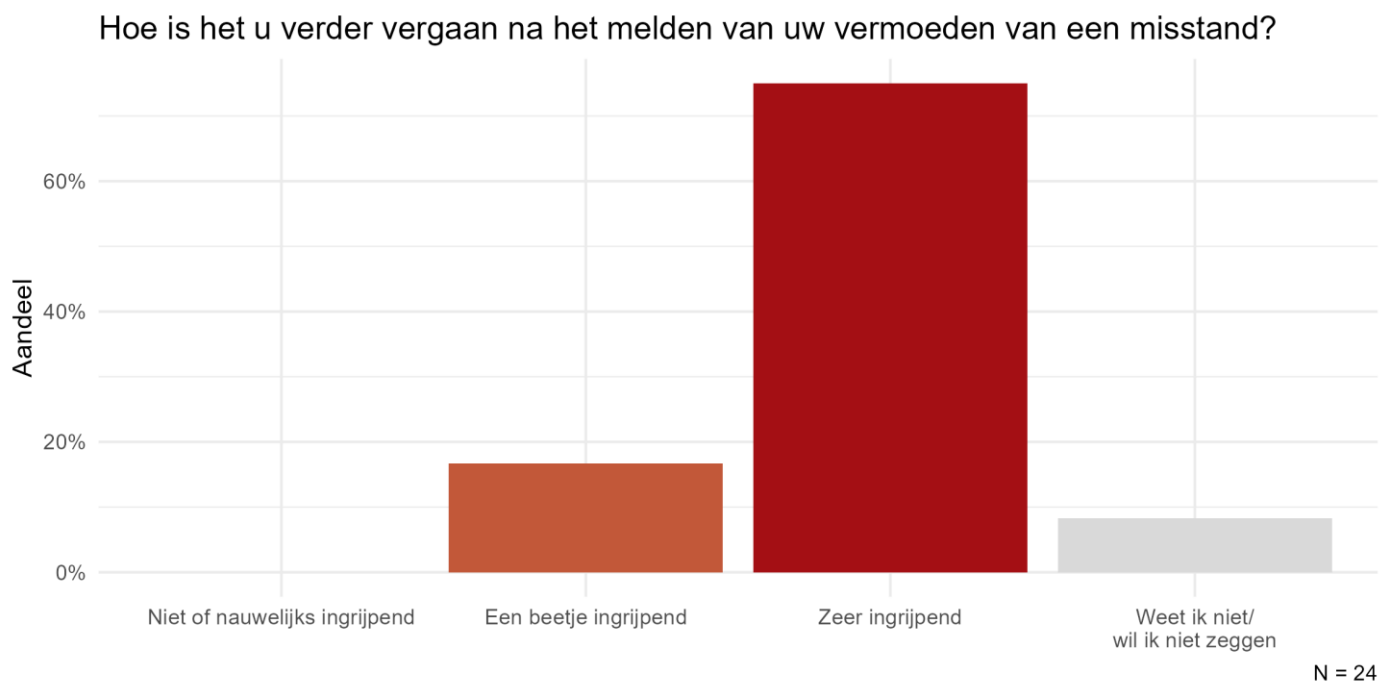
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden, respondenten die een vermoeden van misstand hebben gemeld

Figuur B.22 Melders zijn ronduit ontevreden met proces van behandeling



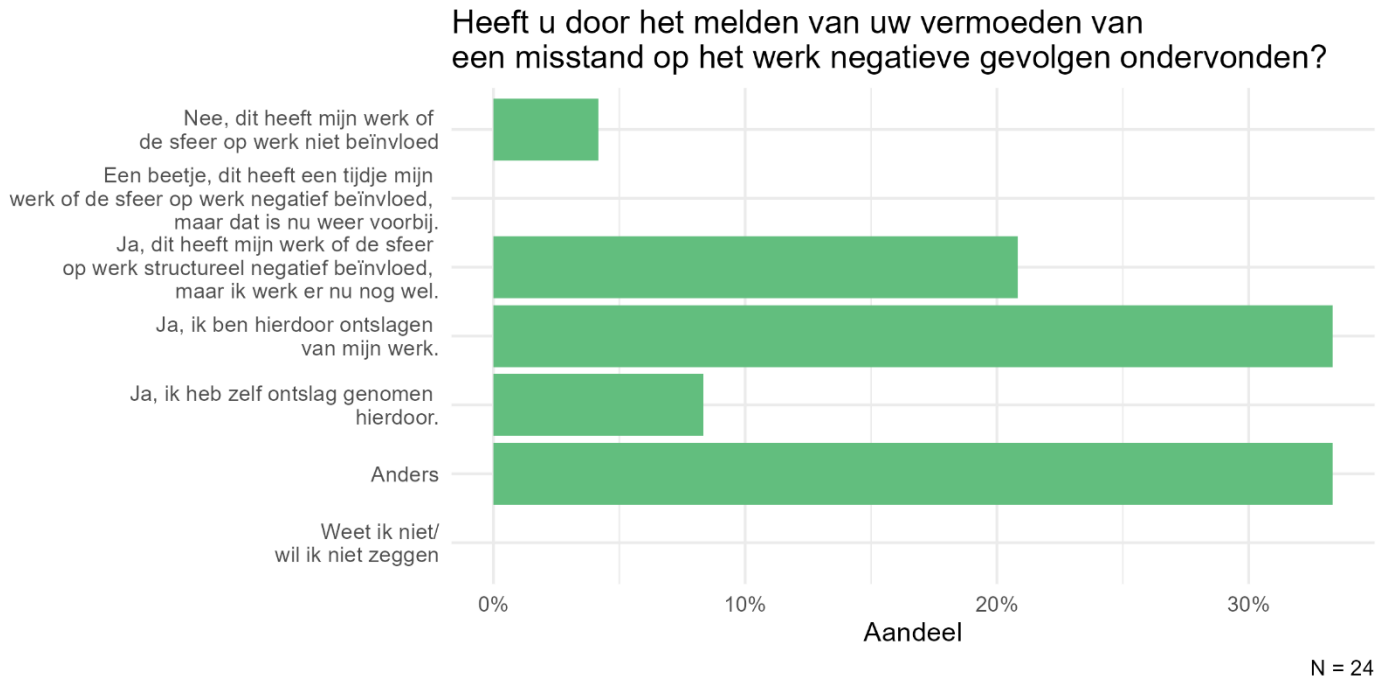
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden, respondenten die een vermoeden van misstand hebben gemeld

Figuur B.23 Het doen van een melding is voor respondenten zeer ingrijpend



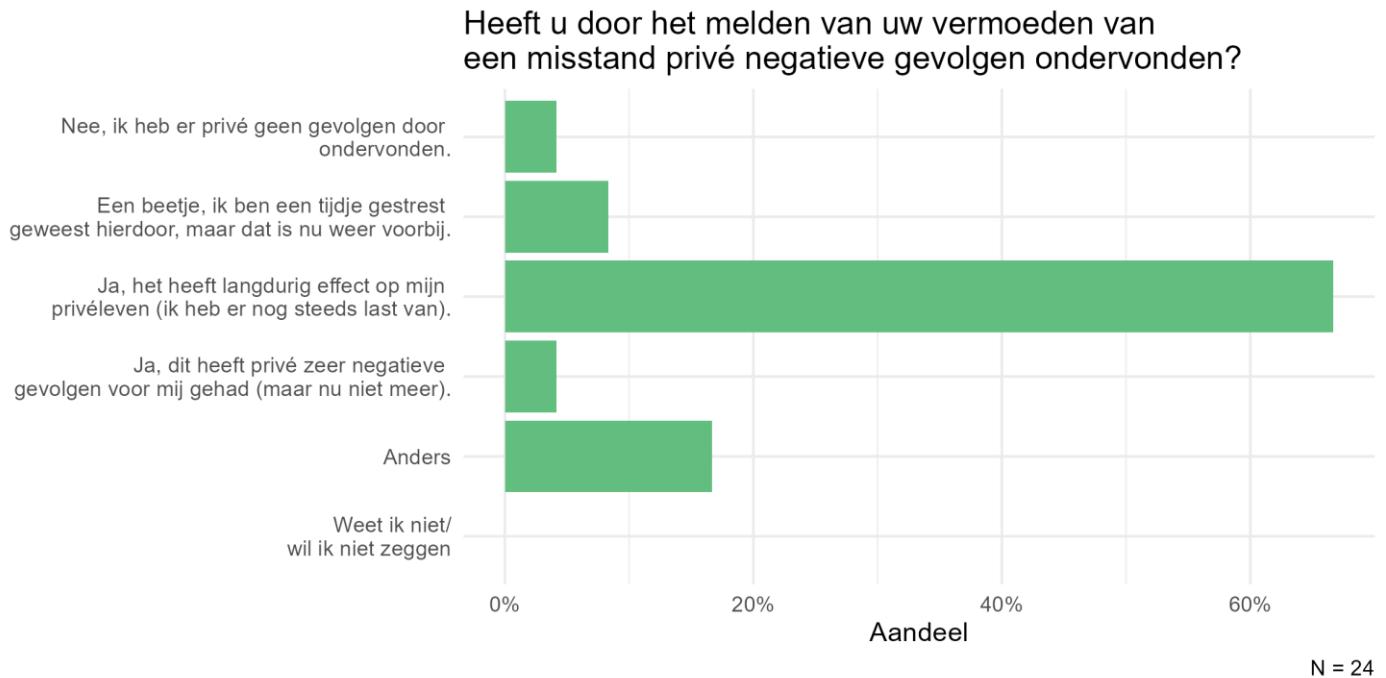
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden, respondenten die een vermoeden van misstand hebben gemeld

Figuur B.24 Alle melders hebben negatieve gevolgen op het werk ondervonden



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden, respondenten die een vermoeden van misstand hebben gemeld

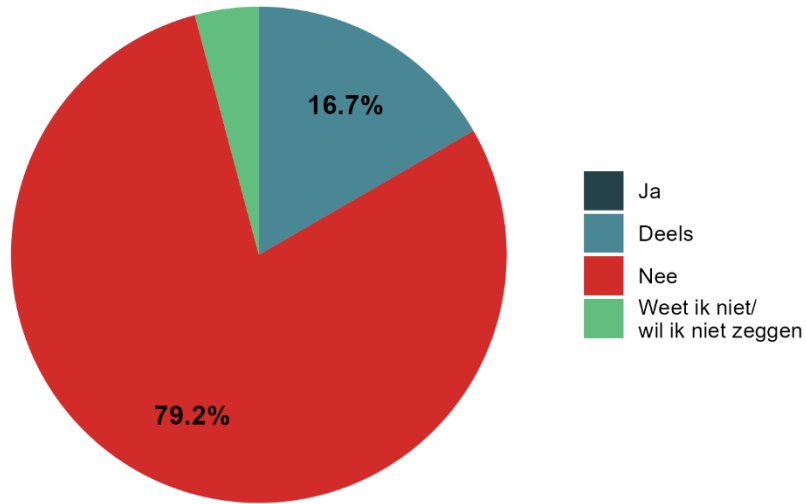
Figuur B.25 Vrijwel alle melders hebben er privé zeer negatieve gevolgen van ondervonden



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden, respondenten die een vermoeden van misstand hebben gemeld

Figuur B.26 Bij meerderheid is de misstand niet rechtgezet

Is de misstand uiteindelijk rechtgezet?

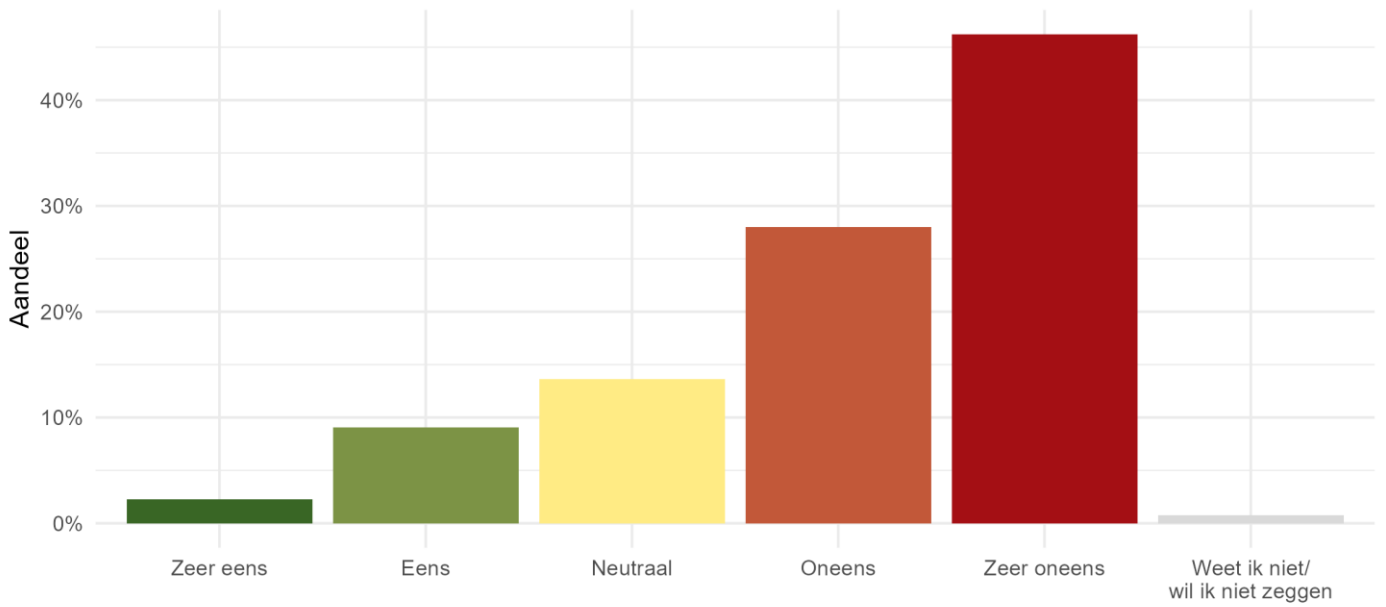


N = 24

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden, respondenten die een vermoeden van misstand hebben gemeld

Figuur B.27 Respondenten zien organisatiecultuur niet als sociaal veilig en open voor kritiek

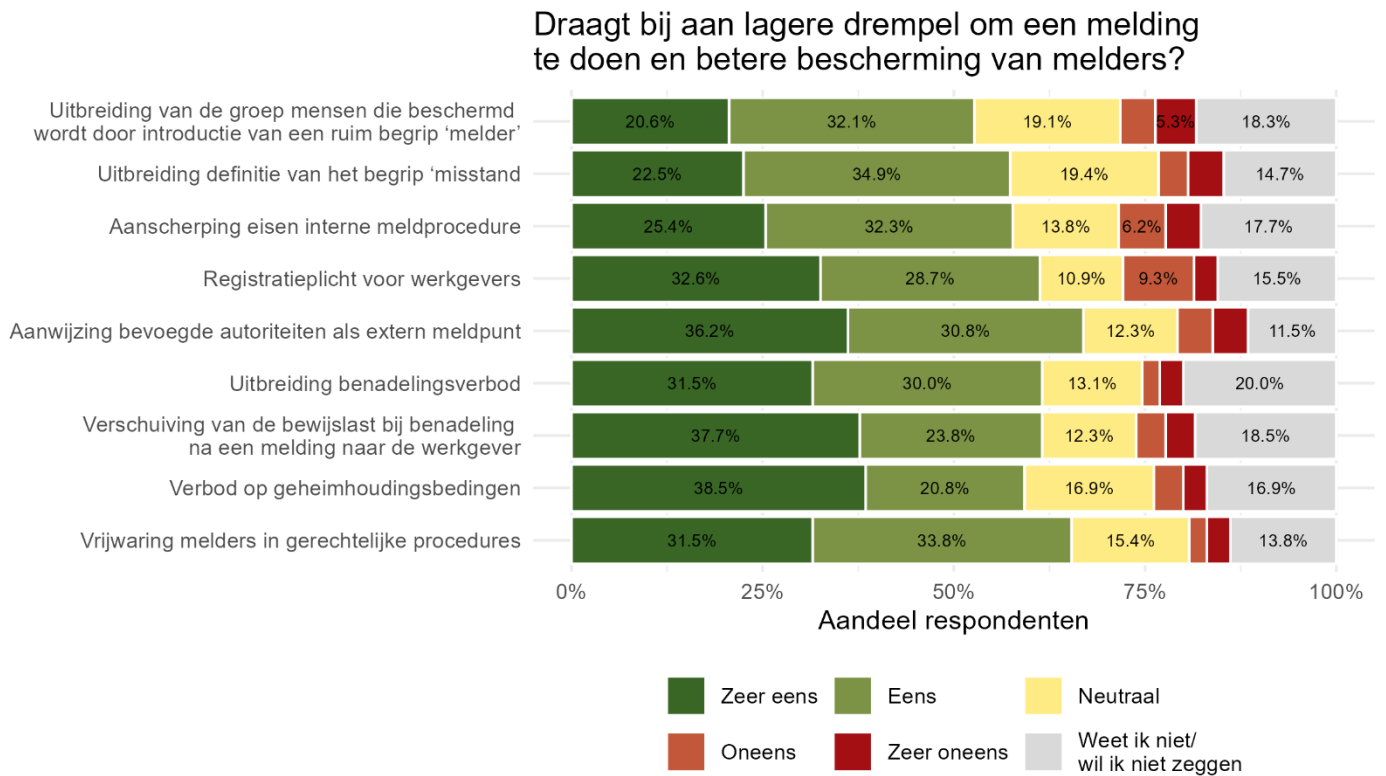
Zou u de cultuur bij uw organisatie typeren als 'sociaal veilig' en 'open voor kritiek'?



N = 132

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden

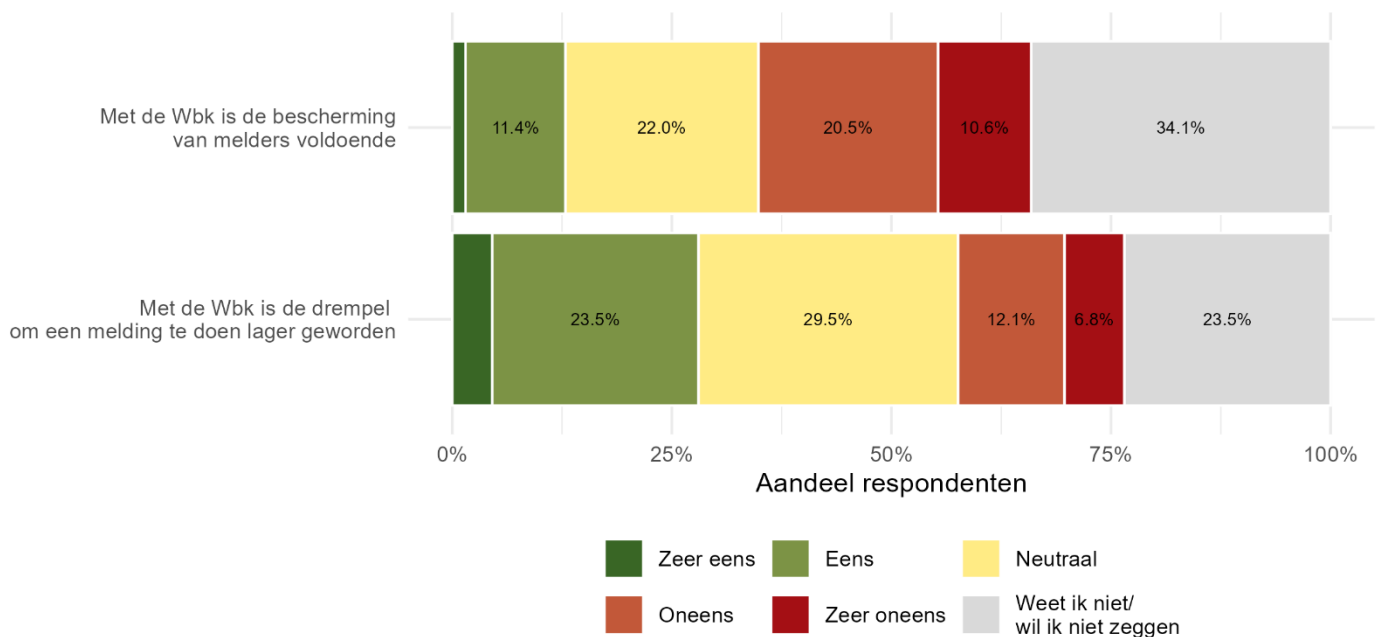
Figuur B.28 Krappe meerderheid positief over nieuwe elementen van de wet



N = 131

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden

Figuur B.29 Respondenten ontevreden over bescherming van melders, zien wel lagere drempel met Wbk



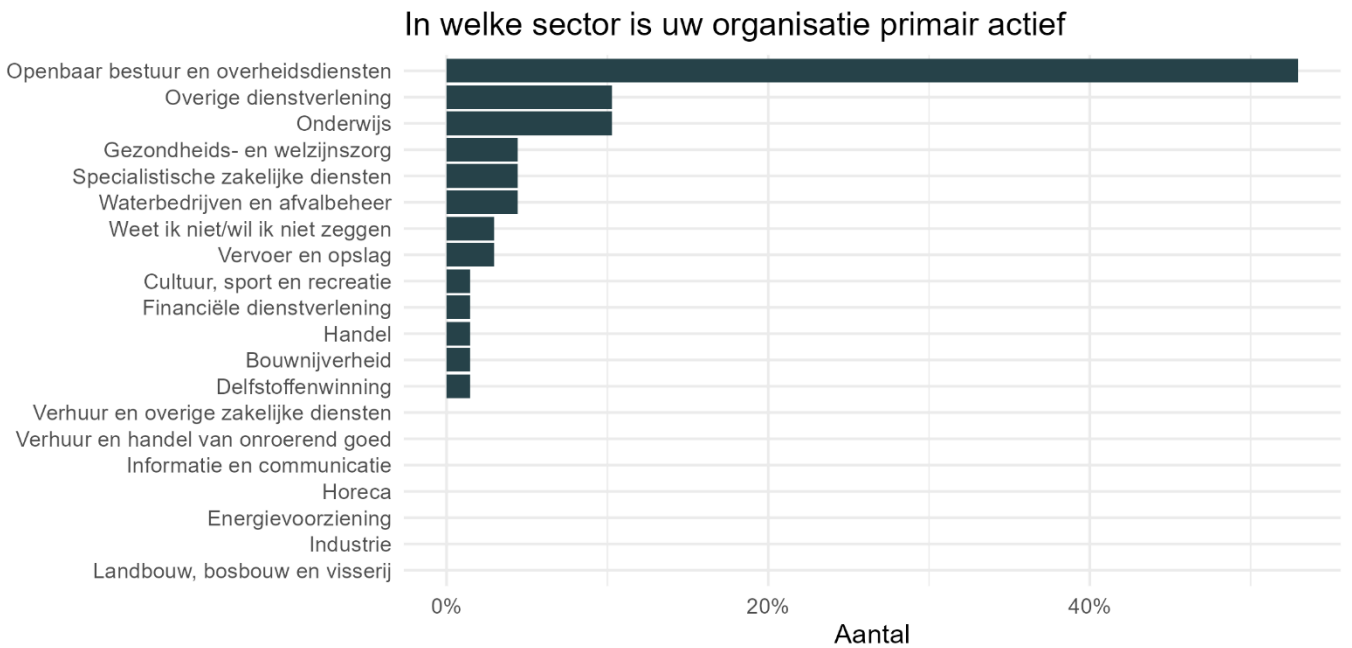
N = 132

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkenden

## Bijlage C Enquête werkgevers

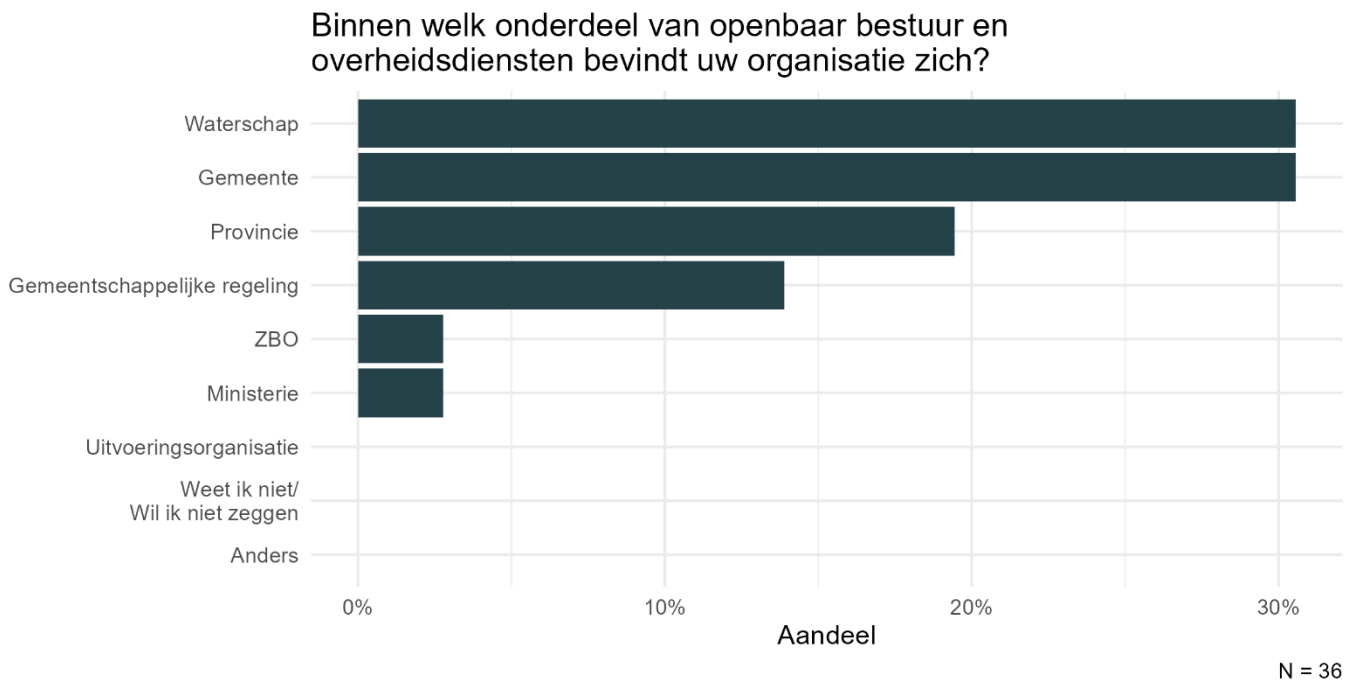
De enquête onder werkgevers stond online vanaf 3 juli tot en met 11 oktober 2024. De enquête is verspreid op de website van het Huis voor klokkenluiders en de website van het ministerie van BZK, via AWWN, Universiteiten van Nederland, MBO Raad, VNG, IPO en Vereniging werken voor waterschappen. Er zijn 132 complete responses ontvangen. Deze bijlage beschrijft de antwoorden op deze enquête.

**Figuur C.1** Helft van respondenten is werkgever binnen openbaar bestuur en overheid [opnemen] ?



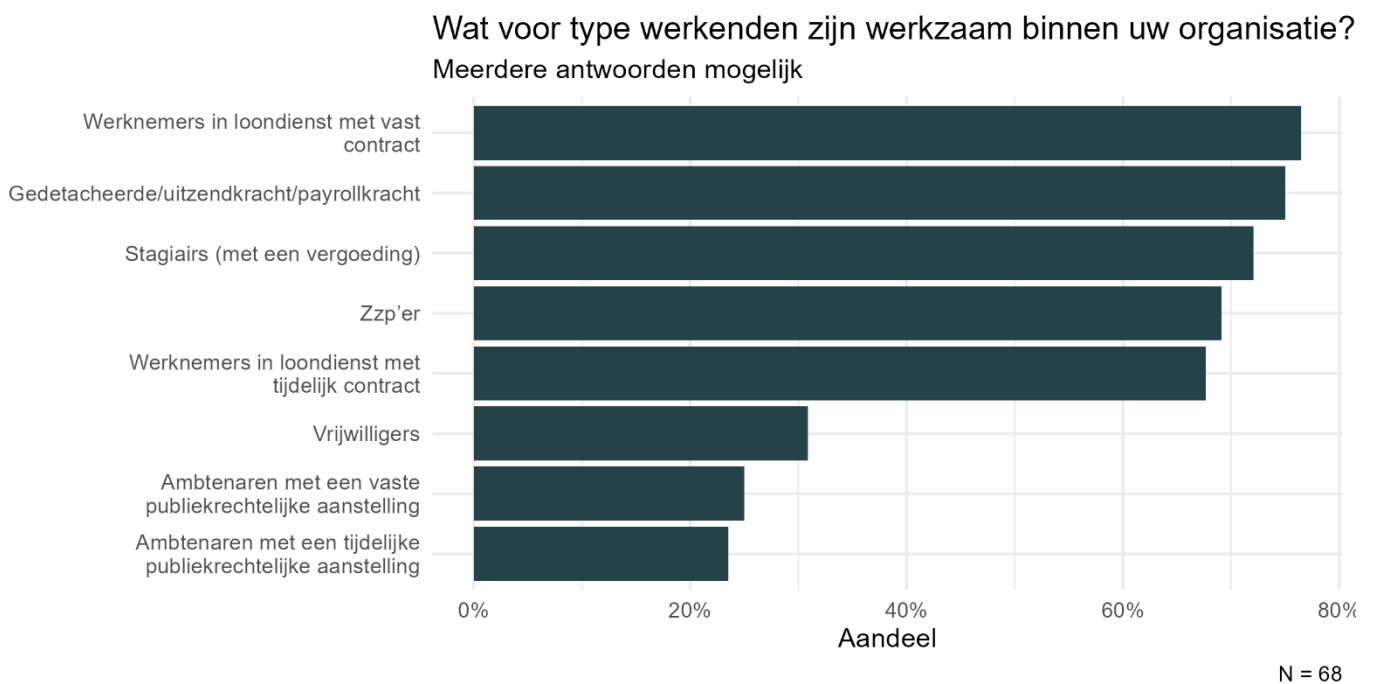
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers

Figuur C.2 Binnen openbaar bestuur en overheid hebben voornamelijk gemeenten en waterschappen gereageerd



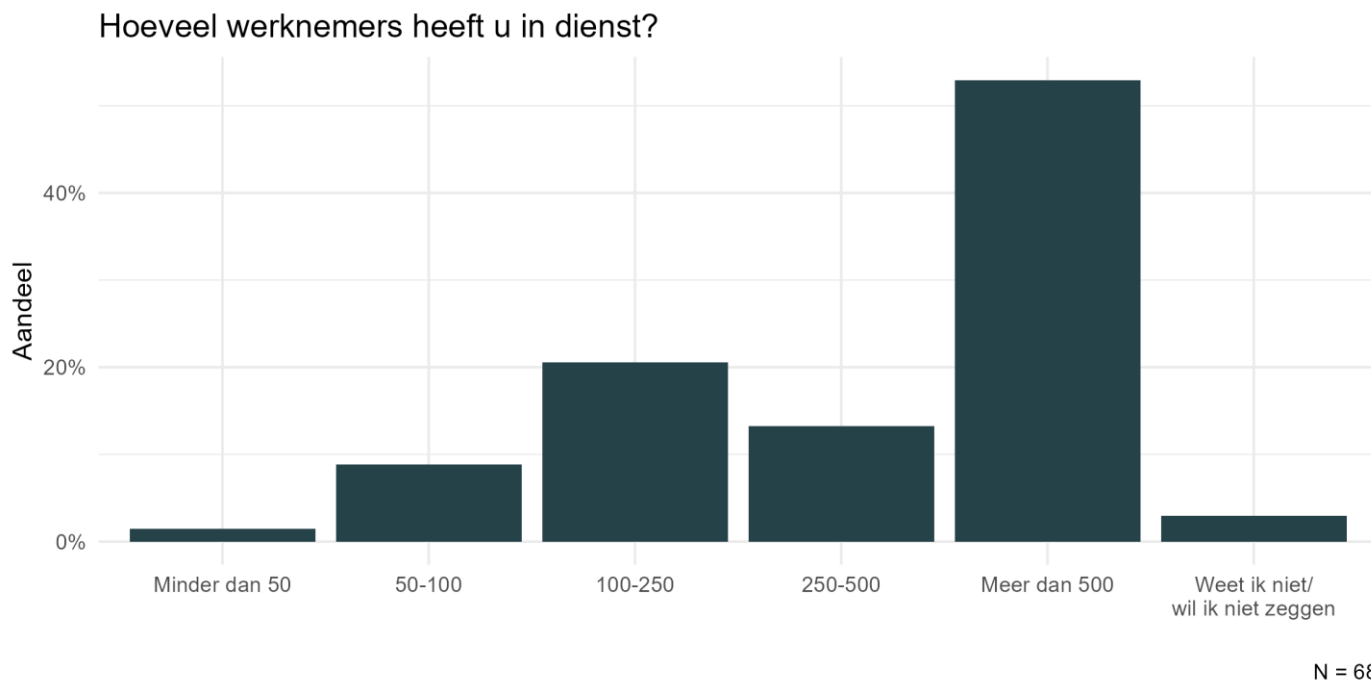
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers, respondenten die actief zijn binnen Openbaar bestuur en overheidsdiensten

Figuur C.3 Werkgevers hebben meerdere soorten werkenden in dienst



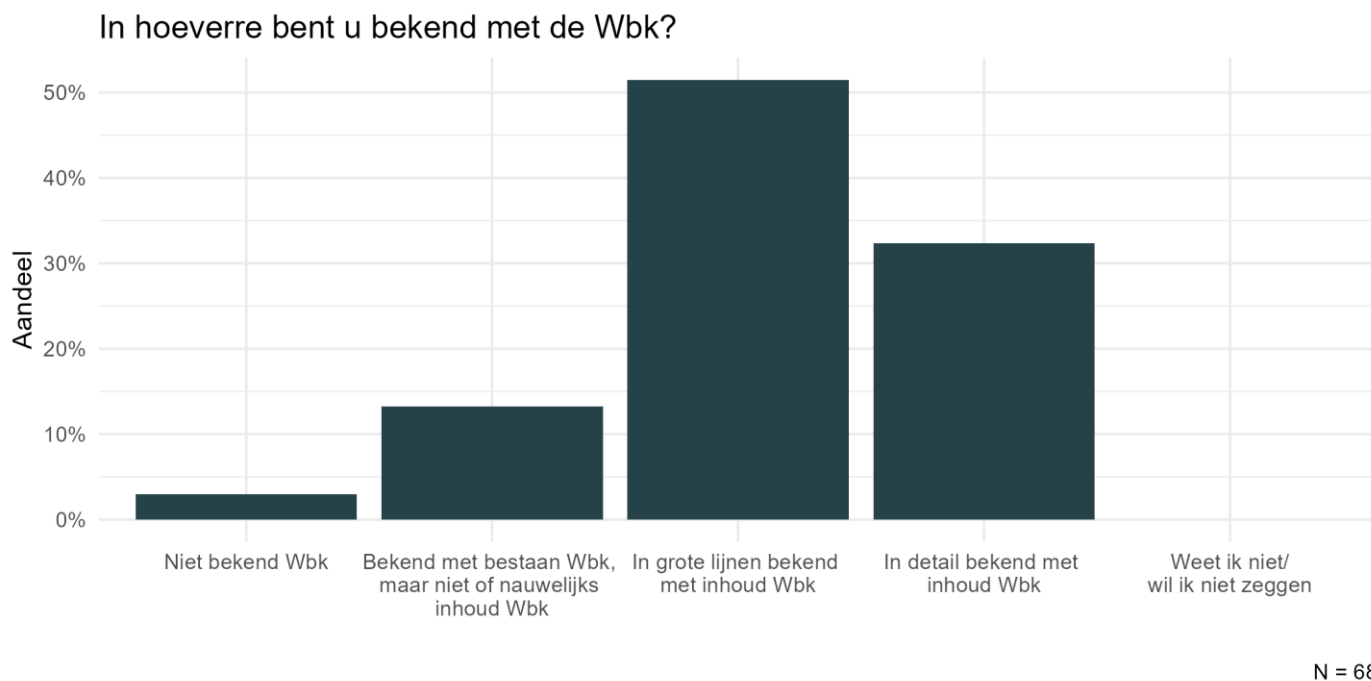
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers

Figuur C.4 Meerderheid heeft meer dan 500 werknemers in dienst



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers

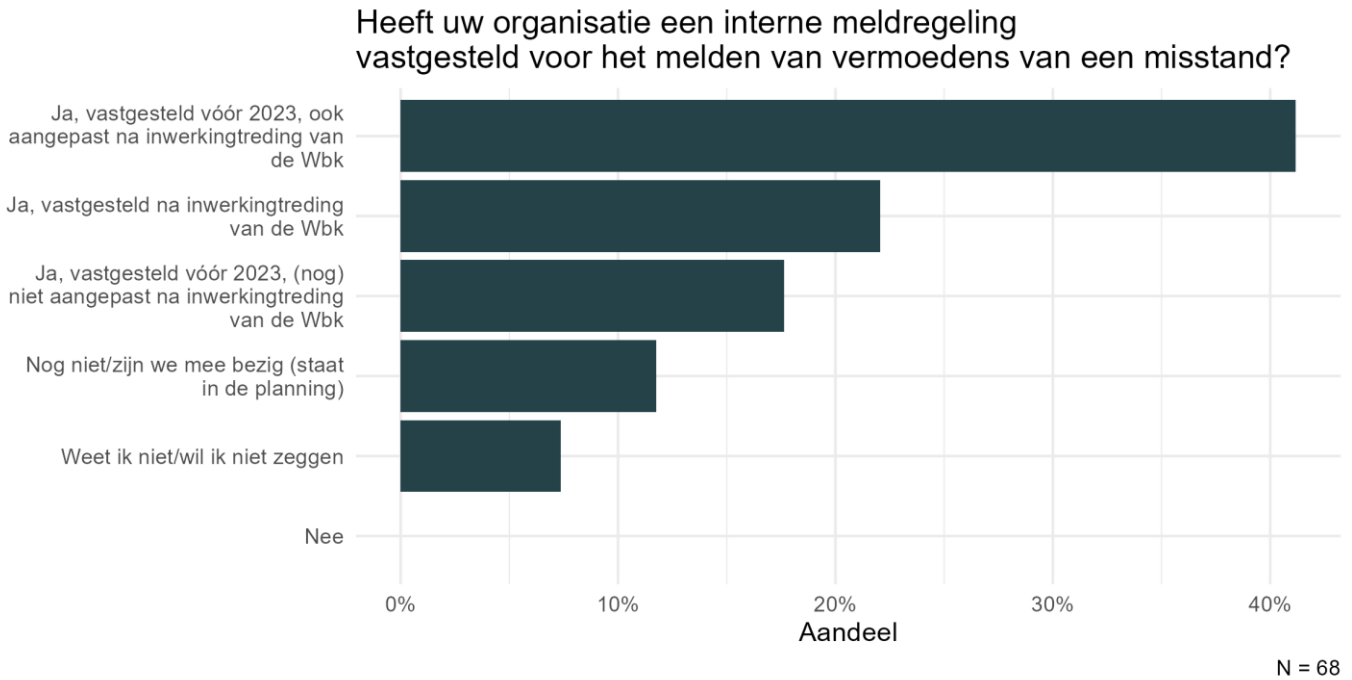
Figuur C.5 80 procent respondenten in grote lijnen of in detail bekend met Wbk



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers



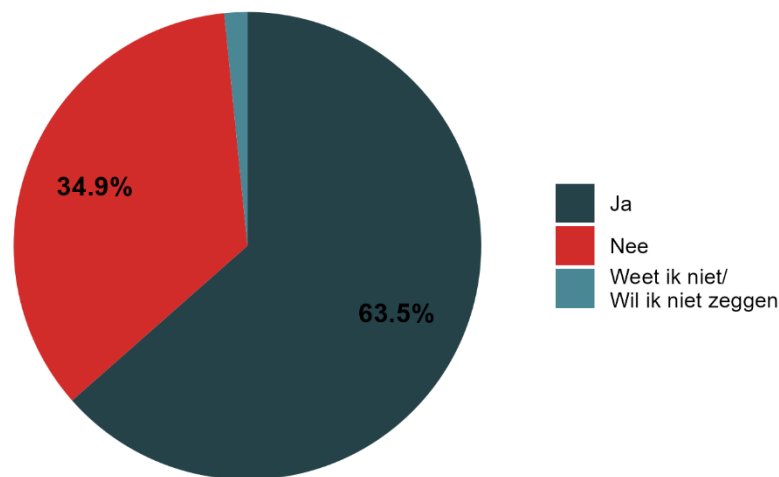
Figuur C.6 Meerderheid heeft interne meldregeling vastgesteld, deel nog bezig met invoering



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers

Figuur C.7 Meerderheid werkgevers met interne meldregeling heeft daarvoor advies ingewonnen

**Heeft u advies ingewonnen voor het doorvoeren van aanpassingen naar aanleiding van de Wbk?**



N = 63

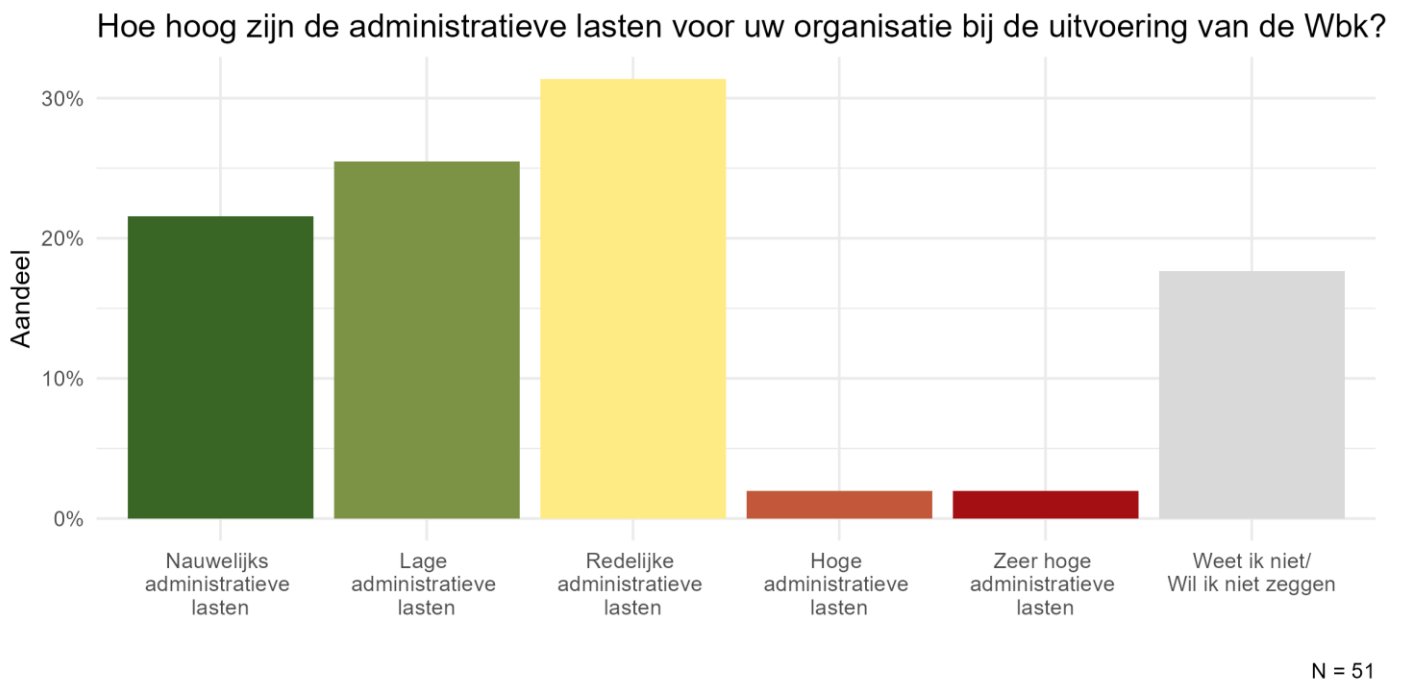
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers, respondenten die een interne meldregeling hebben of daarmee bezig zijn

Figuur C.8 Respondenten vinden Wbk in het algemeen goed of neutraal uitvoerbaar



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers, respondenten die na invoering van de Wbk een interne meldregeling hebben gewijzigd, ingesteld of daarmee bezig zijn

Figuur C.9 Administratieve lasten voor werkgevers zijn laag of redelijk



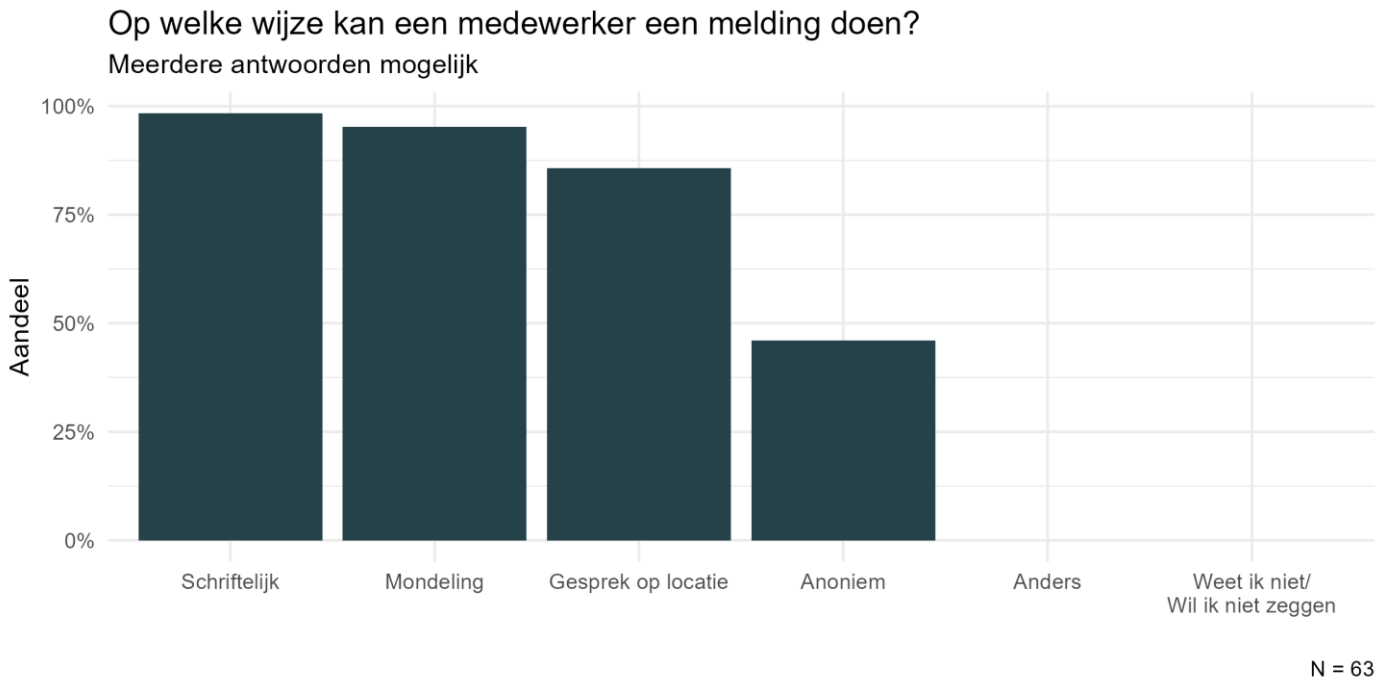
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers, respondenten die na invoering van de Wbk een interne meldregeling hebben gewijzigd, ingesteld of daarmee bezig zijn

Figuur C.10 Bij meerderheid organisaties kan er bij (hogere) leidinggevenden of bij een externe vertrouwenspersoon gemeld worden



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers, respondenten die een interne meldregeling hebben of daarmee bezig zijn

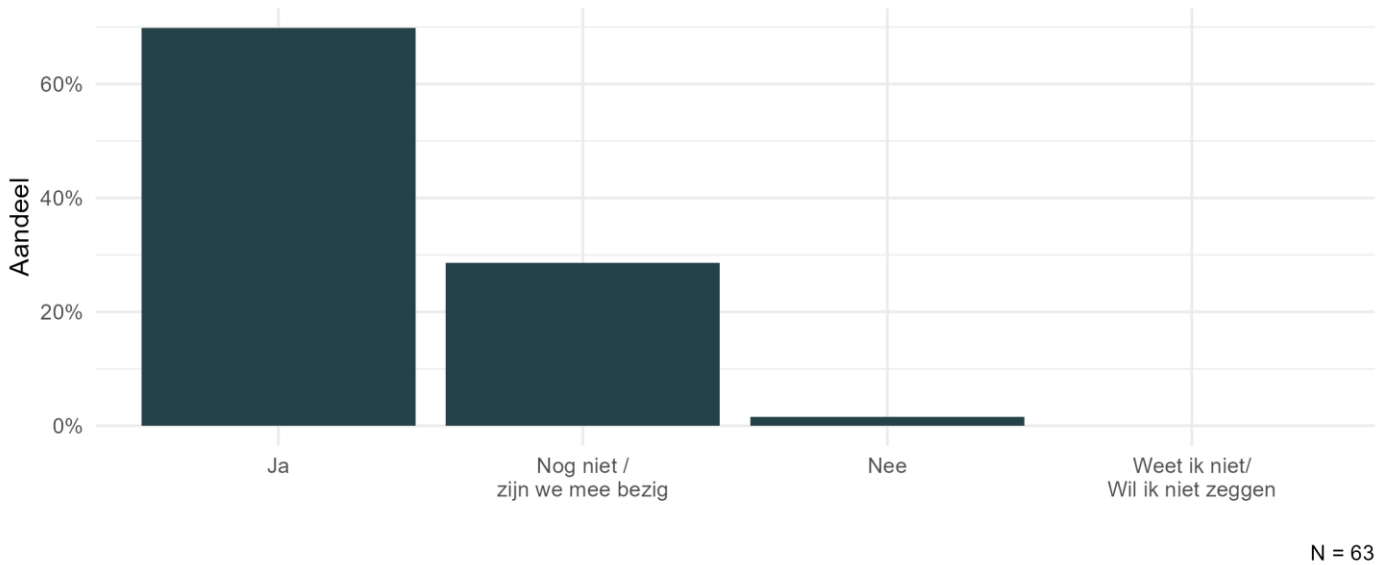
Figuur C.11 Er zijn meerdere manieren om een melding te doen, anoniem bij veel organisaties nog niet mogelijk



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers, respondenten die een interne meldregeling hebben of daarmee bezig zijn

Figuur C.12 Twee derde heeft werkenden geïnformeerd over meldkanaal en rechtsbescherming

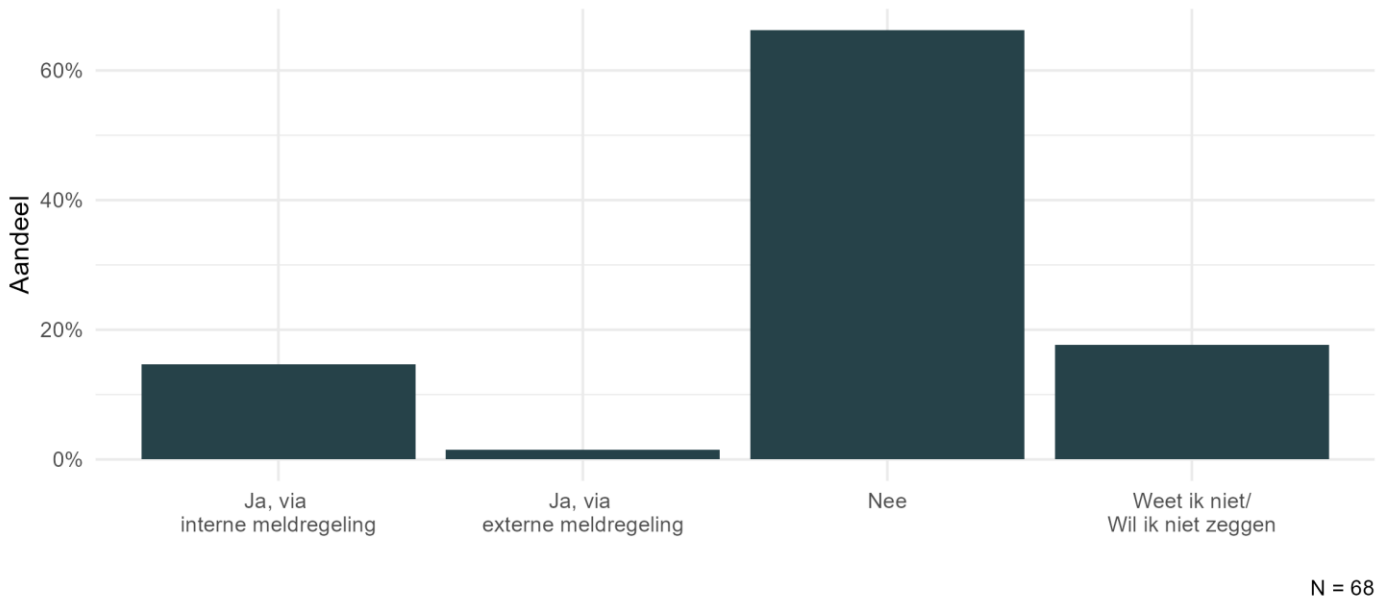
Heeft u werkenden geïnformeerd over de wijze waarop een vermoeden van een misstand intern en extern gemeld kan worden en over de rechtsbescherming van werknemers bij het melden van een vermoeden van een misstand?



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers, respondenten die een interne meldregeling hebben of daarmee bezig zijn

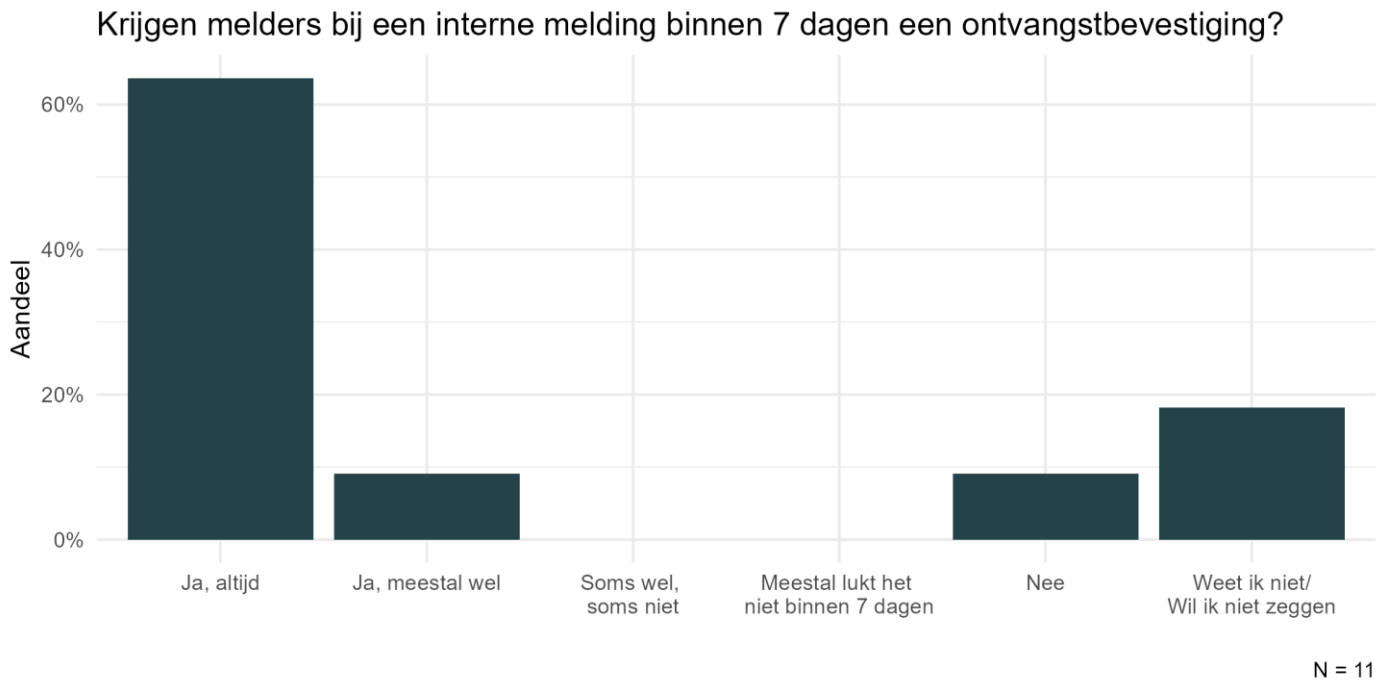
Figuur C.13 Klein deel werkgevers heeft melding ontvangen

Heeft uw organisatie in 2023 of 2024 een melding van een vermoeden van een misstand ontvangen?



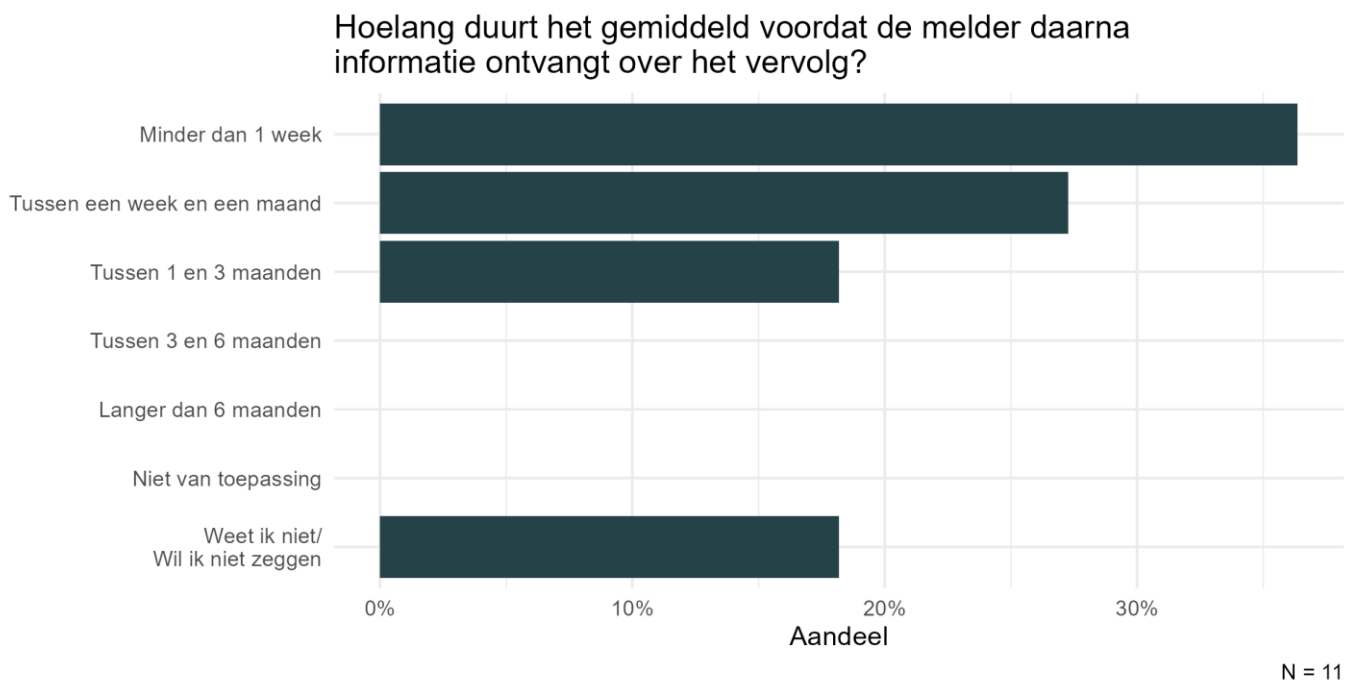
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers

Figuur C.14 Melders krijgen vrijwel altijd binnen 7 dagen een ontvangstbevestiging



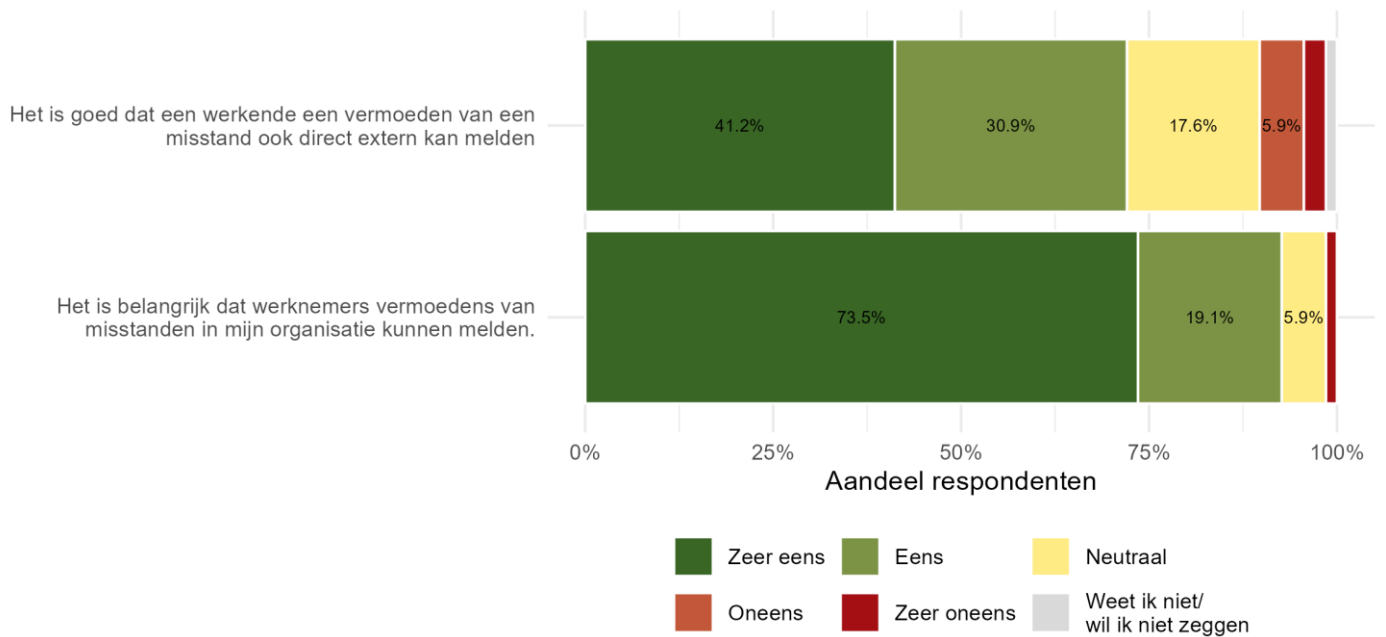
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers, respondenten die een melding hebben ontvangen

Figuur C.15 Follow-up vindt altijd binnen 3 maanden plaats



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers, respondenten die een melding hebben ontvangen

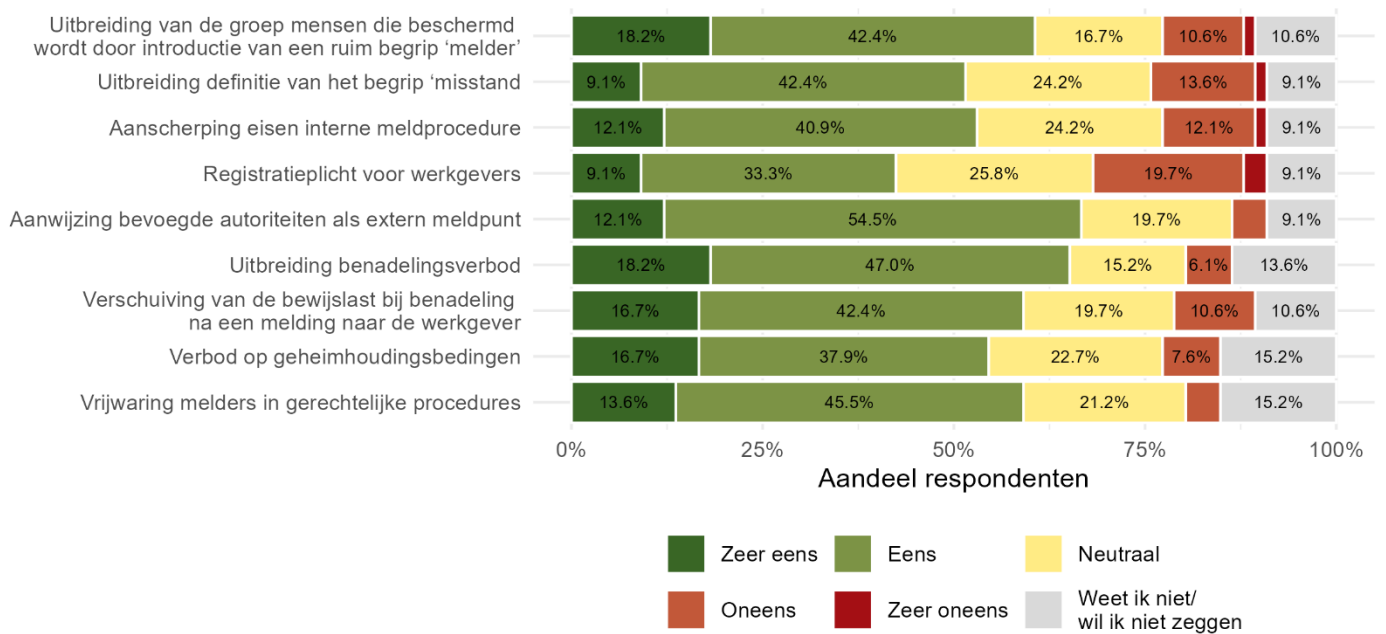
Figuur C.16 Vrijwel alle werkgevers vinden het belangrijk dat vermoedens van misstand intern of extern gemeld kunnen worden



N = 68

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers

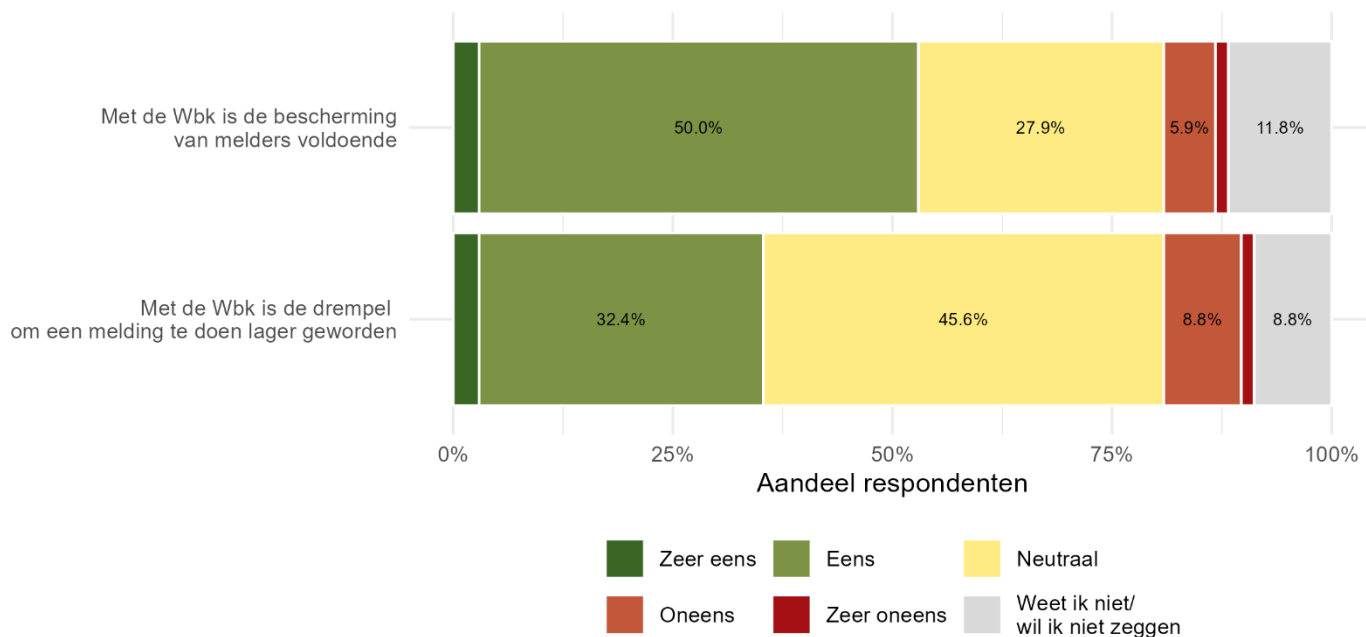
Figuur C.17 Meerderheid werkgevers positief over nieuwe elementen van de wet, behalve de registratieplicht



N = 66

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers

Figuur C.18 Helft werkgevers denkt dat bescherming van melders voldoende is, een derde ziet ook een lagere drempel met de Wbk



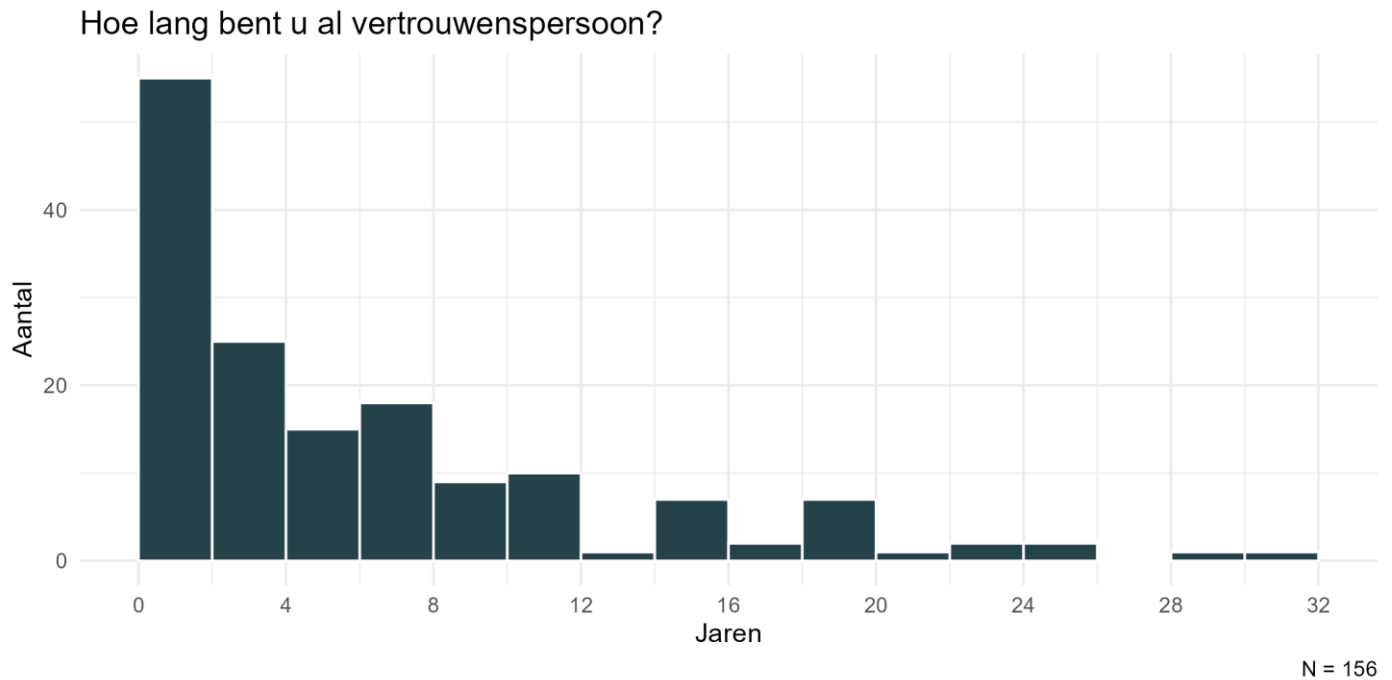
N = 68

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder werkgevers

## Bijlage D Enquête vertrouwenspersonen

De enquête onder vertrouwenspersonen stond online vanaf 11 juli tot en met 15 augustus 2024. De enquête is verspreid via de Landelijke vereniging voor vertrouwenspersonen. Er zijn 156 complete responses ontvangen. Deze bijlage beschrijft de antwoorden op deze enquête.

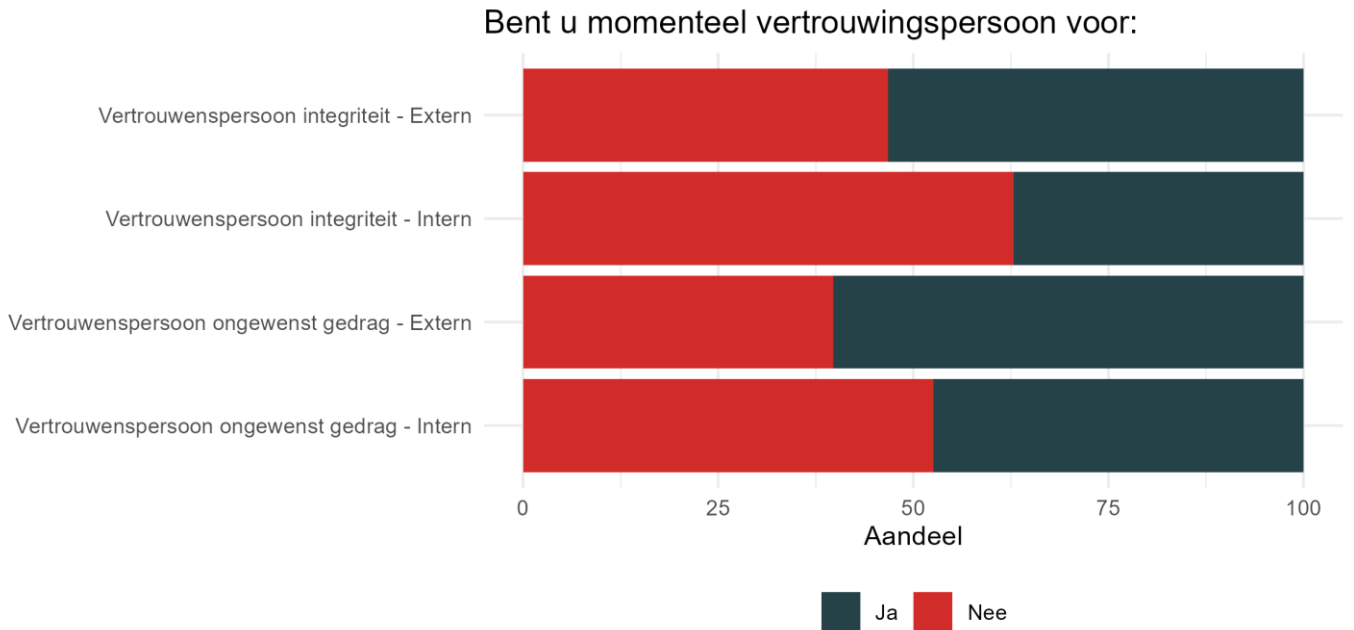
Figuur D.1 Sommige respondenten zijn sinds kort vertrouwenspersoon, anderen zijn zeer ervaren



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen



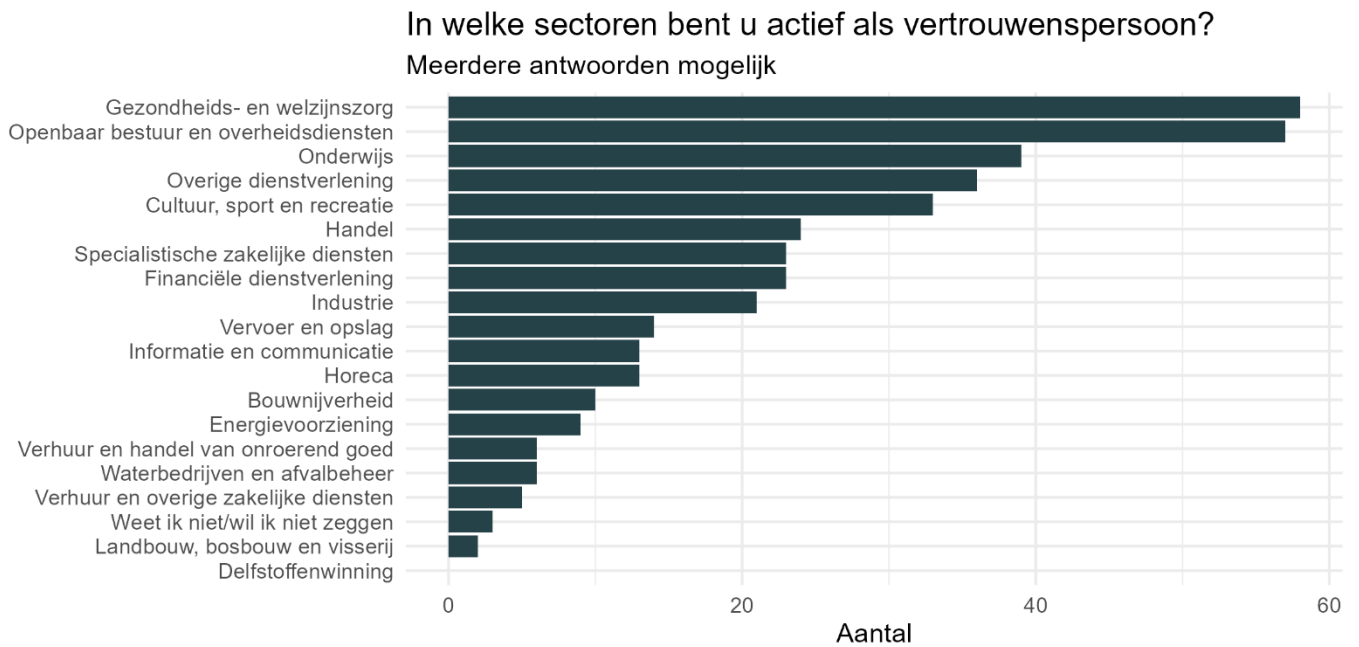
Figuur D.2 Respondenten zijn vaker intern vertrouwenspersoon dan extern vertrouwenspersoon



N = 156

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

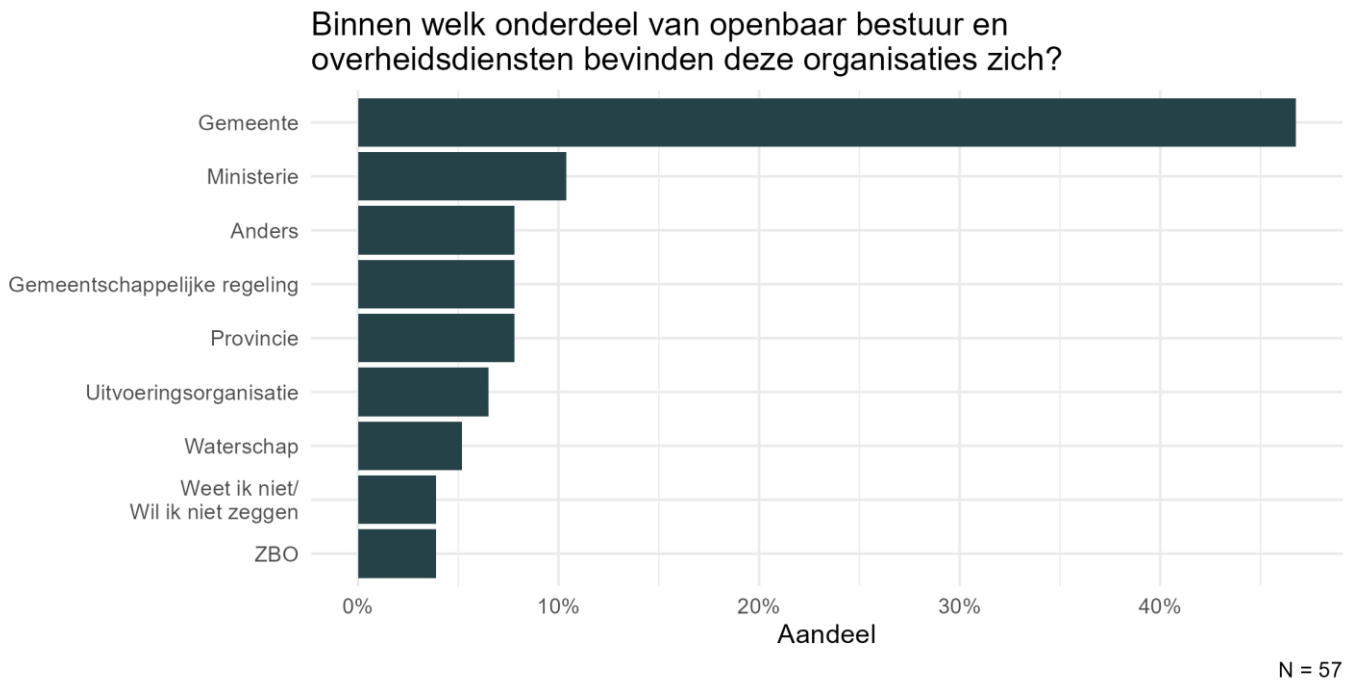
Figuur D.3 Vertrouwenspersonen voornamelijk actief in zorg, overheid, onderwijs en overige dienstverlening



N = 156

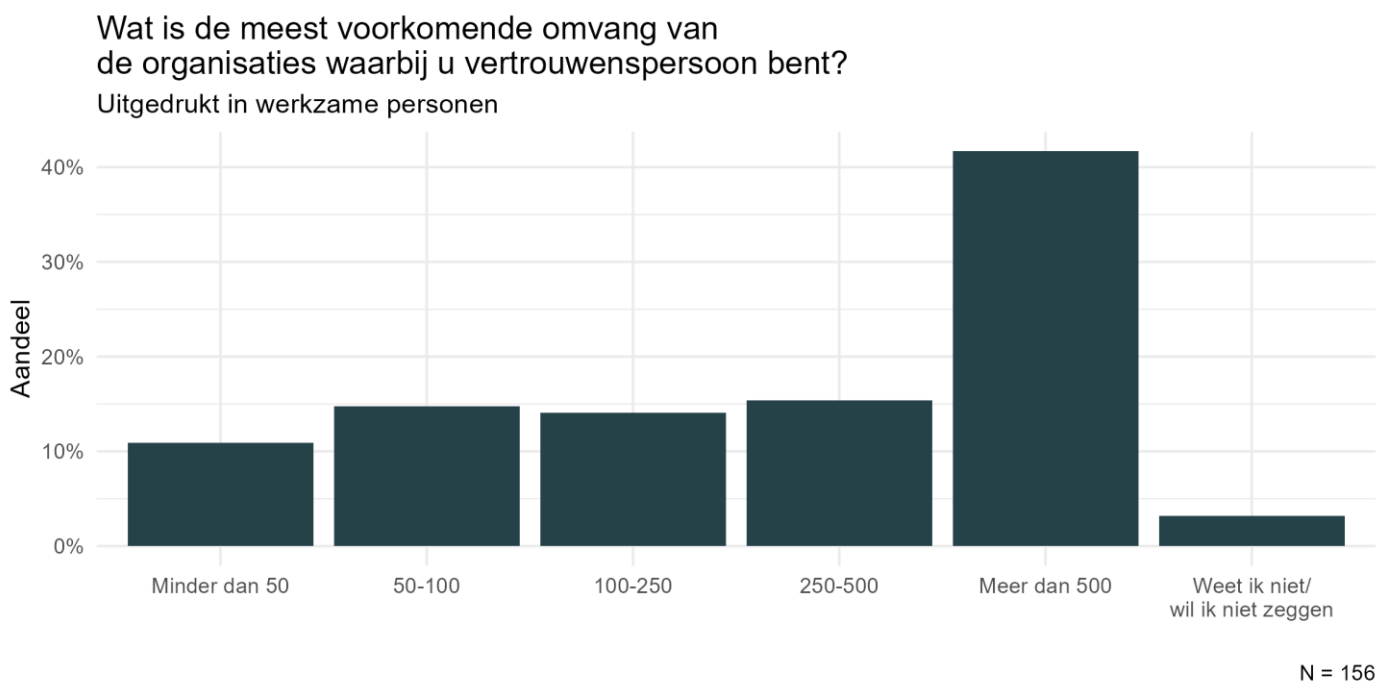
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

Figuur D.4 Vertrouwenspersonen bij overheid vooral bij gemeente actief



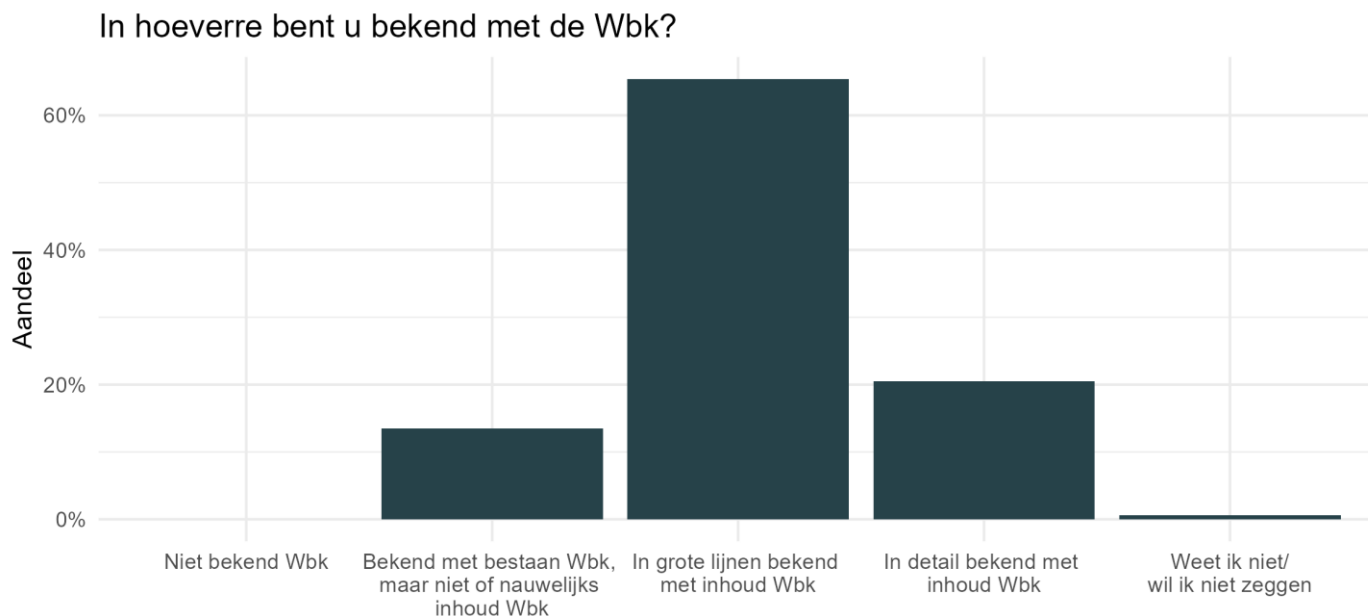
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen, respondenten die binnen Openbaar bestuur en overheidsdiensten actief zijn

Figuur D.5 Merendeel vertrouwenspersonen bij grotere organisaties actief



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

Figuur D.6 Meerderheid vertrouwenspersonen in grote lijnen bekend met Wbk, 20 procent kent de wet in detail

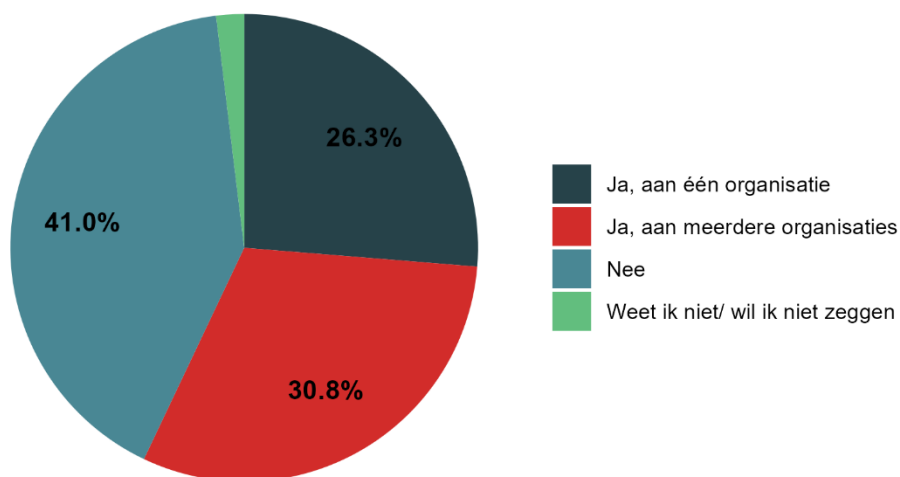


N = 156

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

Figuur D.7 Ruim de helft heeft organisaties geadviseerd bij het opstellen of wijzigen van de interne meldregeling

Heeft u vanuit uw functie als vertrouwenspersoon organisaties geadviseerd bij het opstellen of wijzigen van de interne klokkenluidersregeling?

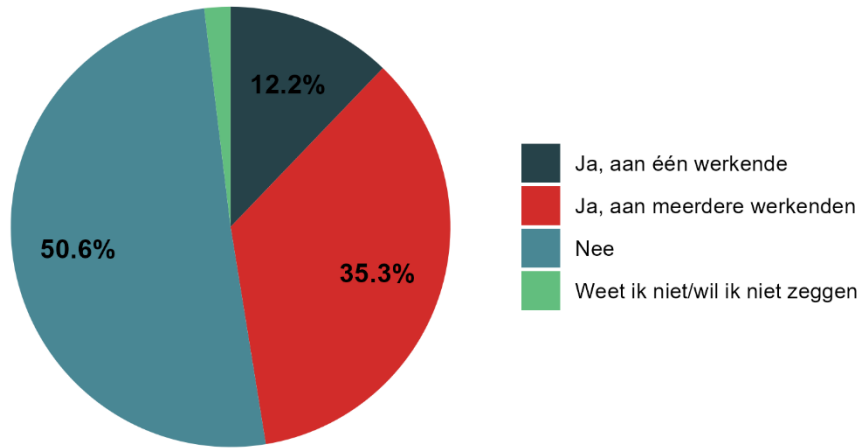


N = 156

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

Figuur D.8 Bijna de helft heeft een werkende geadviseerd over gebruikmaking van de meldregeling

Heeft u vanuit uw functie als vertrouwenspersoon één of meerdere werkenden geadviseerd of geïnformeerd over (gebruikmaking van) de meldregeling?

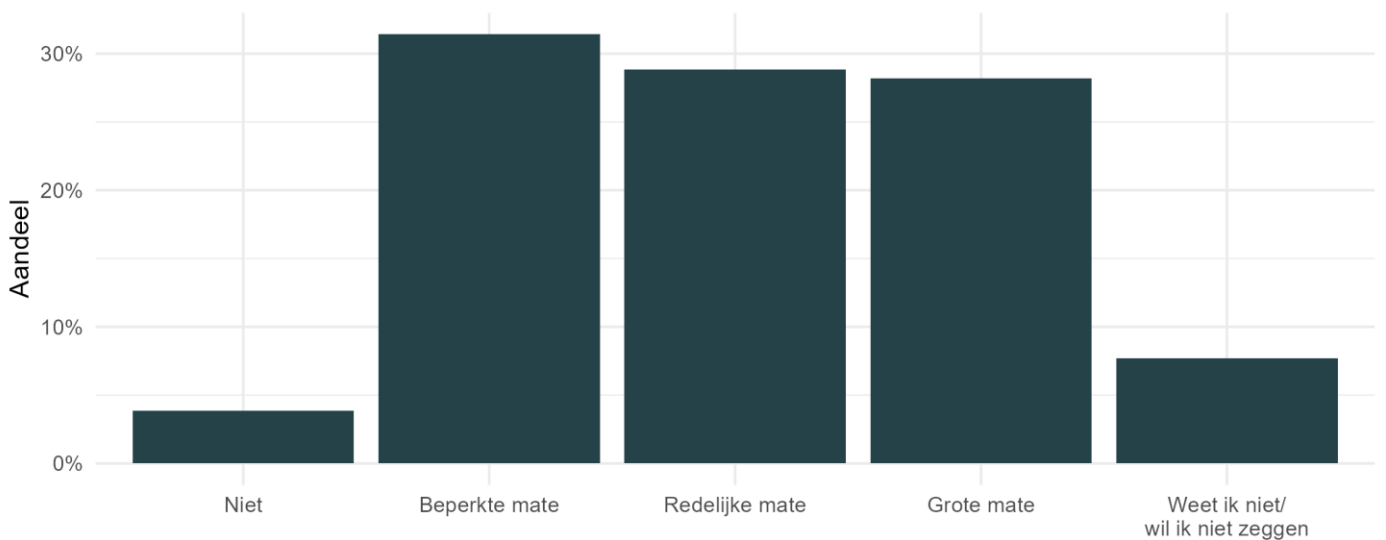


N = 156

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

Figuur D.9 Volgens vertrouwenspersonen zijn niet alle organisaties zich er volledig van bewust dat zij een interne meldregeling moeten hebben

In welke mate zijn organisaties er bekend mee dat zij een interne klokkenluidersregeling moeten hebben als zij ten minste 50 werknemers hebben?

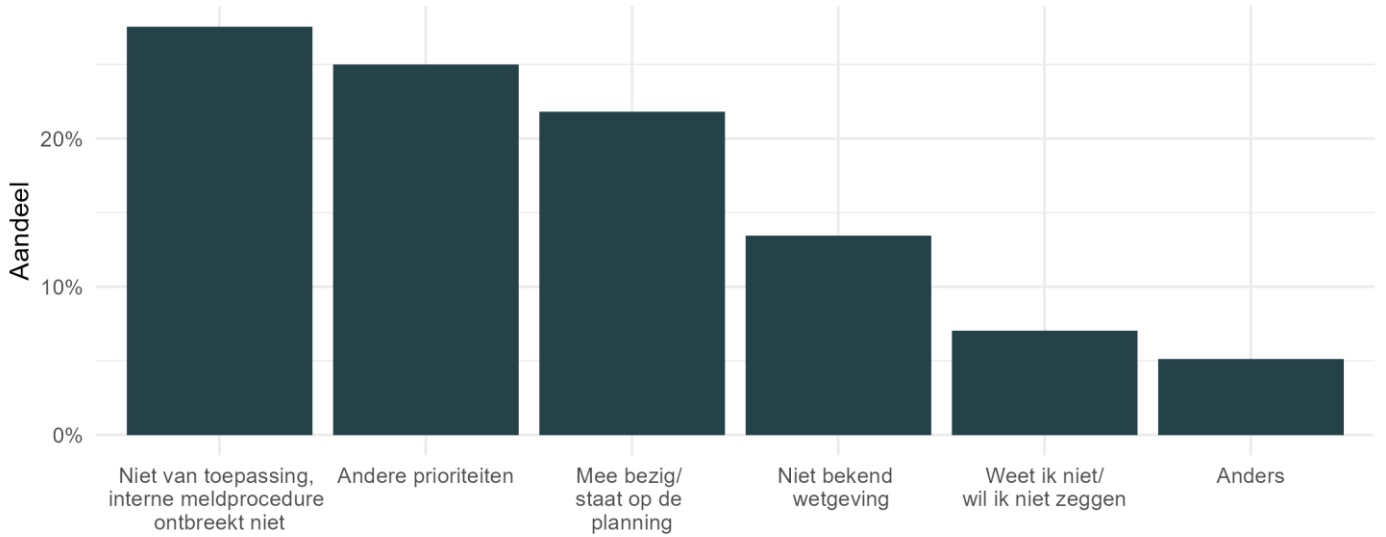


N = 156

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

Figuur D.10 Invoeren van interne meldregeling heeft niet hoogste prioriteit bij werkgevers

Wat is naar uw oordeel de voornaamste reden bij organisaties/bedrijven waarvoor u werkt voor het ontbreken van een interne meldprocedure?

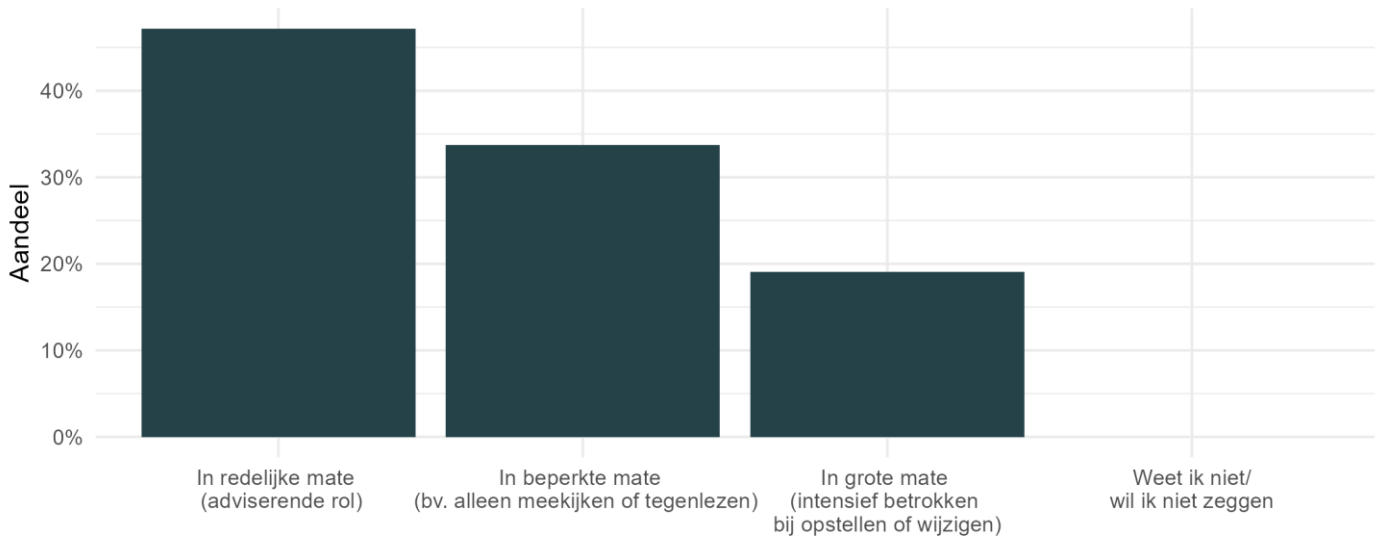


N = 156

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

Figuur D.11 Vertrouwenspersonen zijn in verschillende mate betrokken bij opstellen of wijzigen van interne regeling

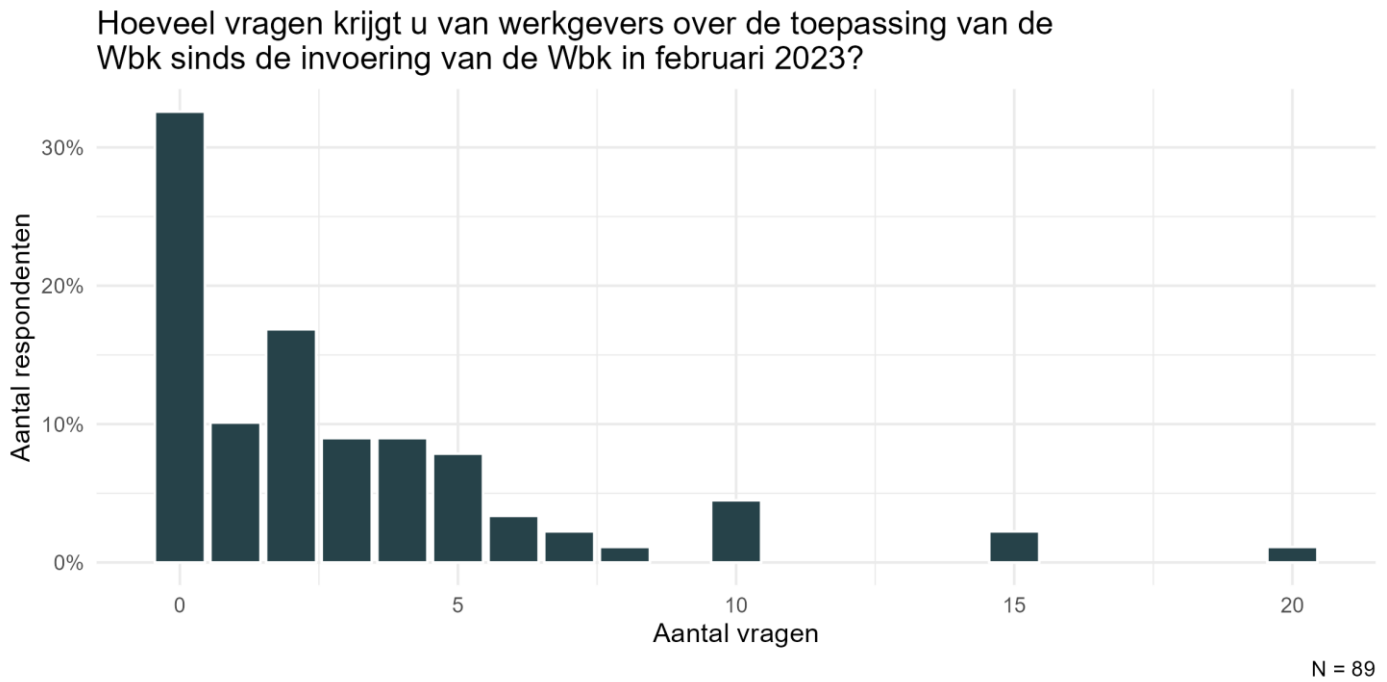
In welke mate bent u betrokken bij het opstellen of wijzigen van de interne klokkenluidersregeling?



N = 89

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen, respondenten die organisaties geadviseerd hebben bij het opstellen of wijzigen van de interne meldregeling

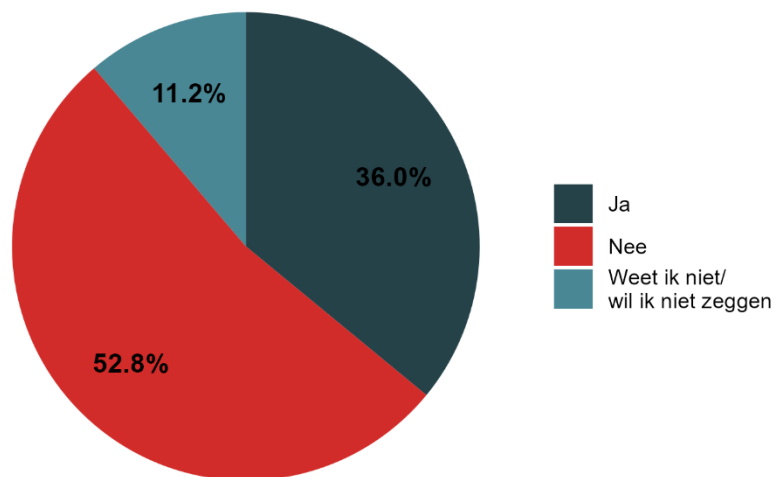
Figuur D.12 Vertrouwenspersonen krijgen vaak geen of slechts een klein aantal vragen over de toepassing van de Wbk



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen, respondenten die organisaties geadviseerd hebben bij het opstellen of wijzigen van de interne meldregeling

Figuur D.13 Aantal vragen na invoering van de Wbk is voor de meeste vertrouwenspersonen niet toegenomen

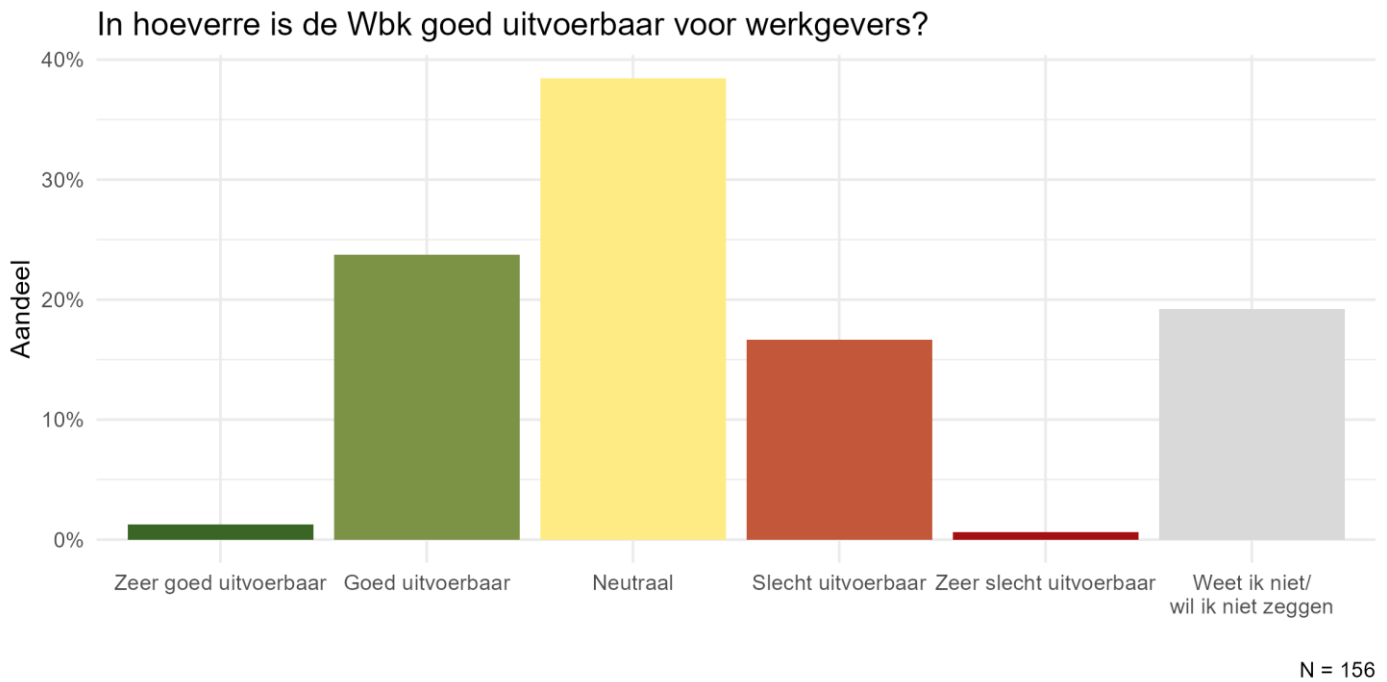
Krijgt u meer vragen van werkgevers over de interne meldregeling dan voor invoering van de Wbk?



N = 89

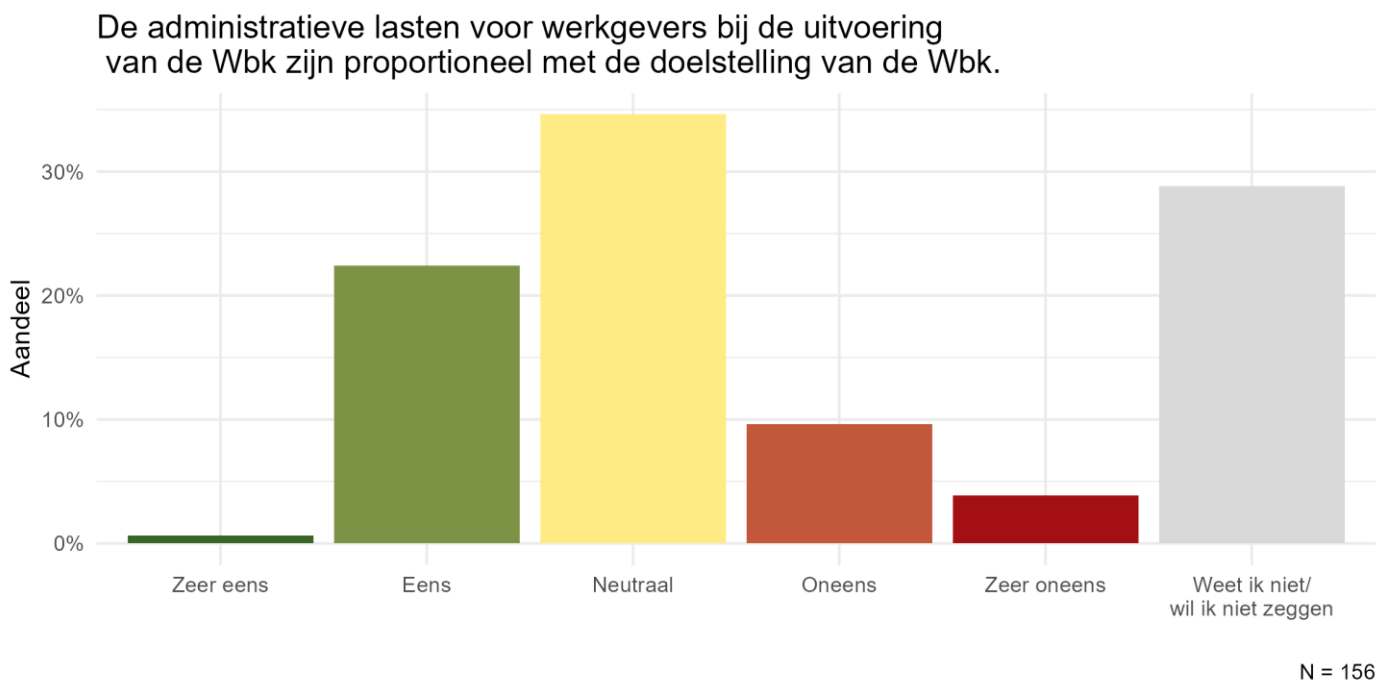
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen, respondenten die organisaties geadviseerd hebben bij het opstellen of wijzigen van de interne meldregeling

Figuur D.14 Vertrouwenspersonen schatten uitvoerbaarheid voor werkgevers gemengd in



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

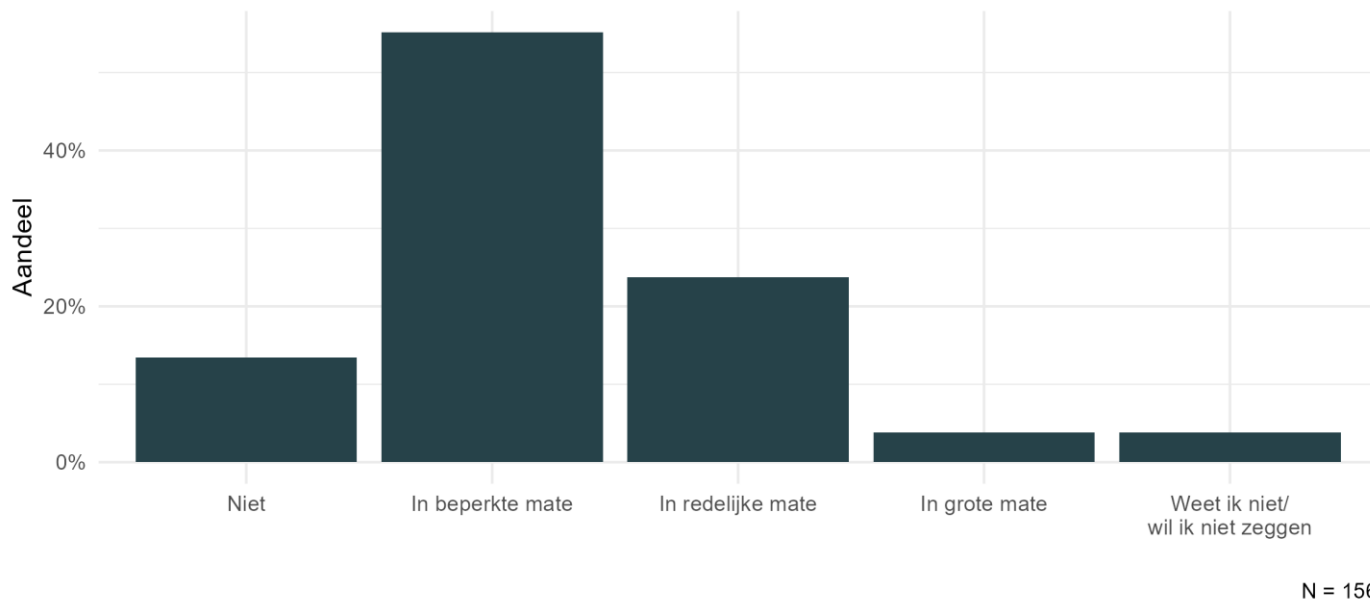
Figuur D.15 Vertrouwenspersonen denken dat administratieve lasten voor werkgevers proportioneel zijn



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

Figuur D.16 Volgens vertrouwenspersonen zijn werkenden in beperkte mate bekend met de interne meldregeling

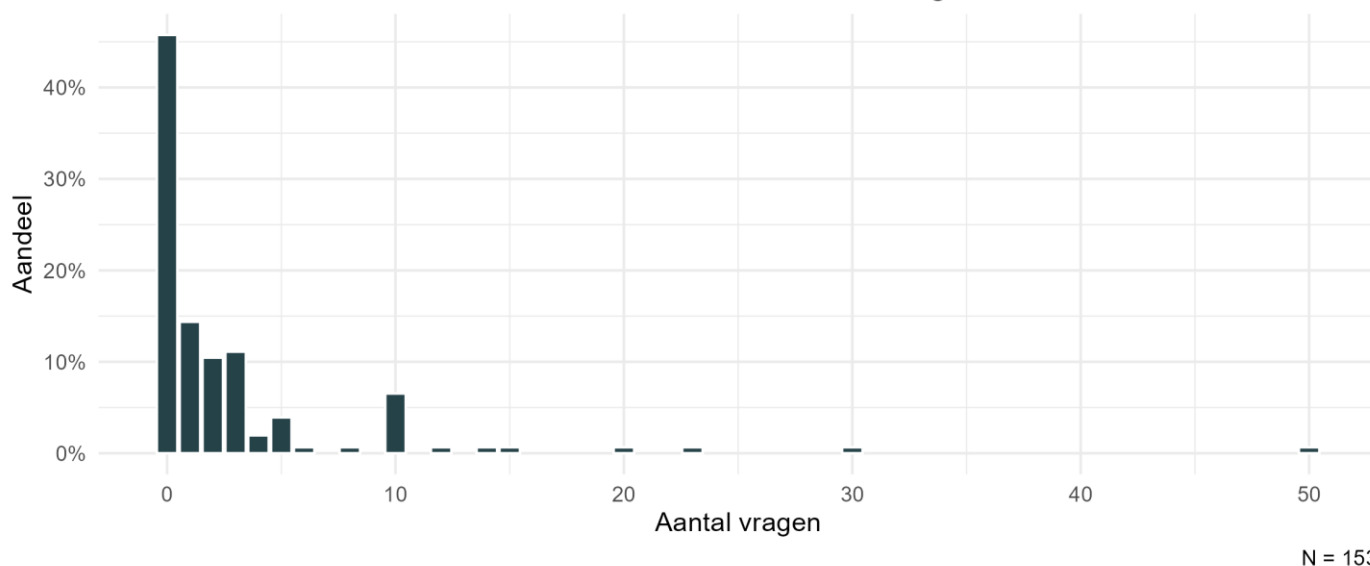
In hoeverre zijn werkenden naar uw oordeel bekend met het bestaan van een meldregeling voor vermoedens van misstanden?



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

Figuur D.17 Meeste vertrouwenspersonen ontvangen slechts een klein aantal vragen van werkenden over vermoedens van misstanden

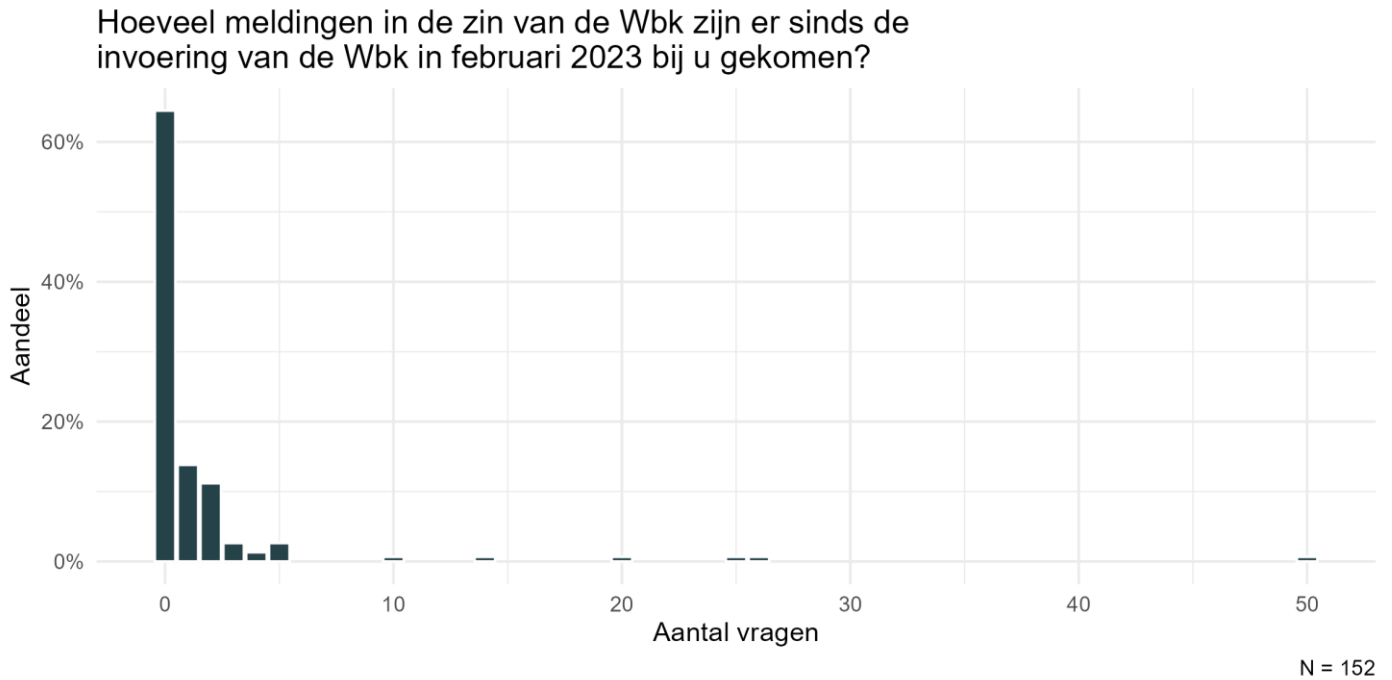
Hoeveel vragen van werkenden zijn er sinds de invoering van de Wbk in februari 2023 bij u gekomen over vermoedens van misstanden en hoe daarmee om te gaan?



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

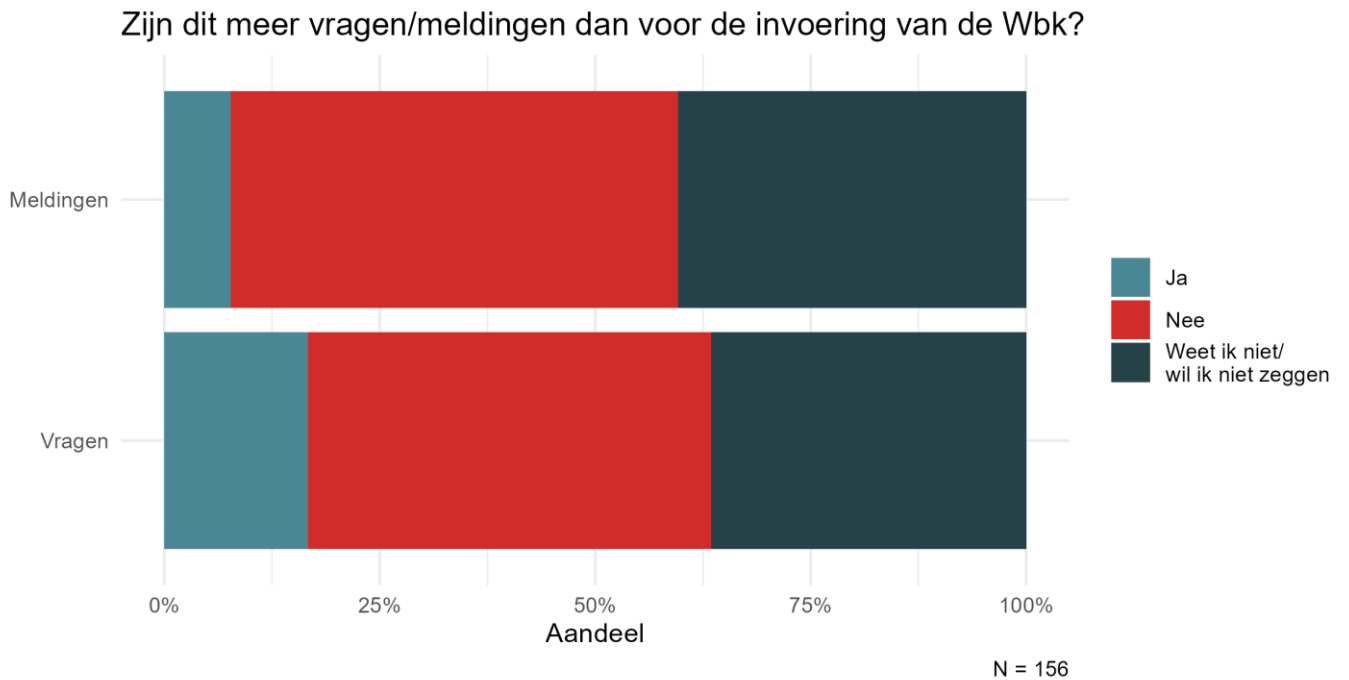


Figuur D.18 Meerderheid van vertrouwenspersonen heeft geen melding ontvangen



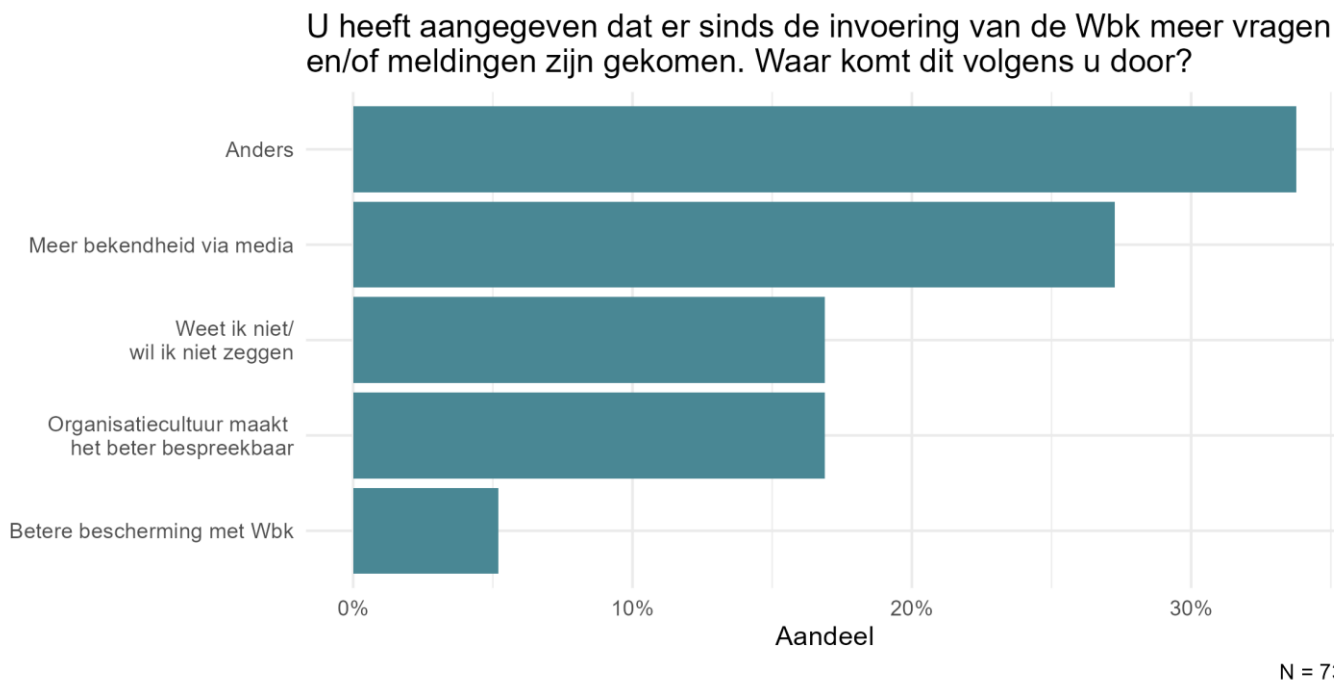
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

Figuur D.19 Klein deel krijgt meer vragen en meldingen dan voor de invoering van de Wbk



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

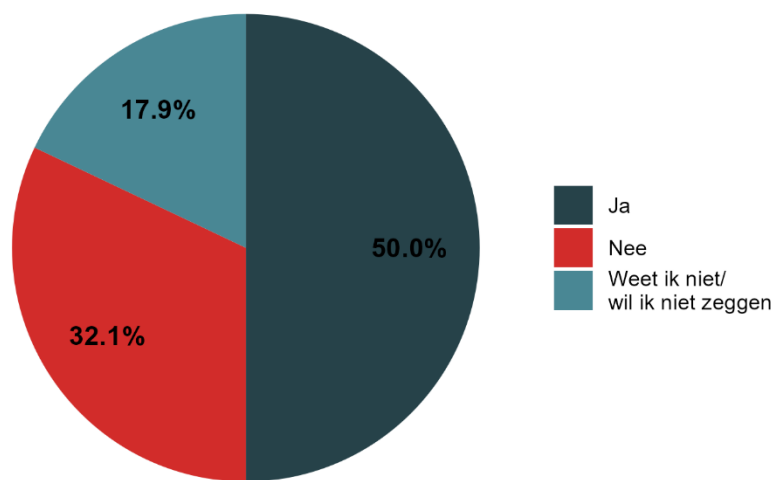
Figuur D.20 Met name bekendheid via media en organisatiecultuur zorgen voor meer vragen/meldingen



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen, respondenten die hebben aangegeven dat er meer vragen en/of meldingen zijn gekomen sinds de invoering van de Wbk

Figuur D.21 Helft vindt het duidelijk wanneer er sprake is van een misstand in de zin van de Wbk

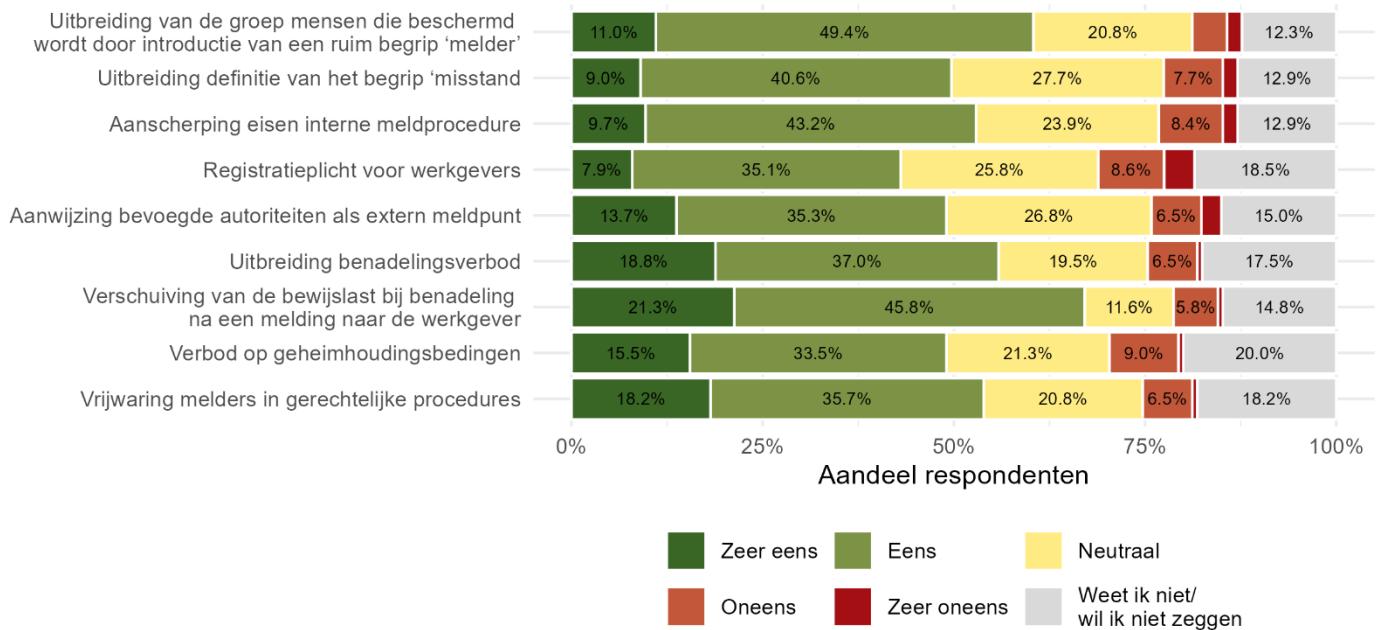
Is het duidelijk wanneer er sprake is van een misstand in de zin van de Wbk?



N = 156

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

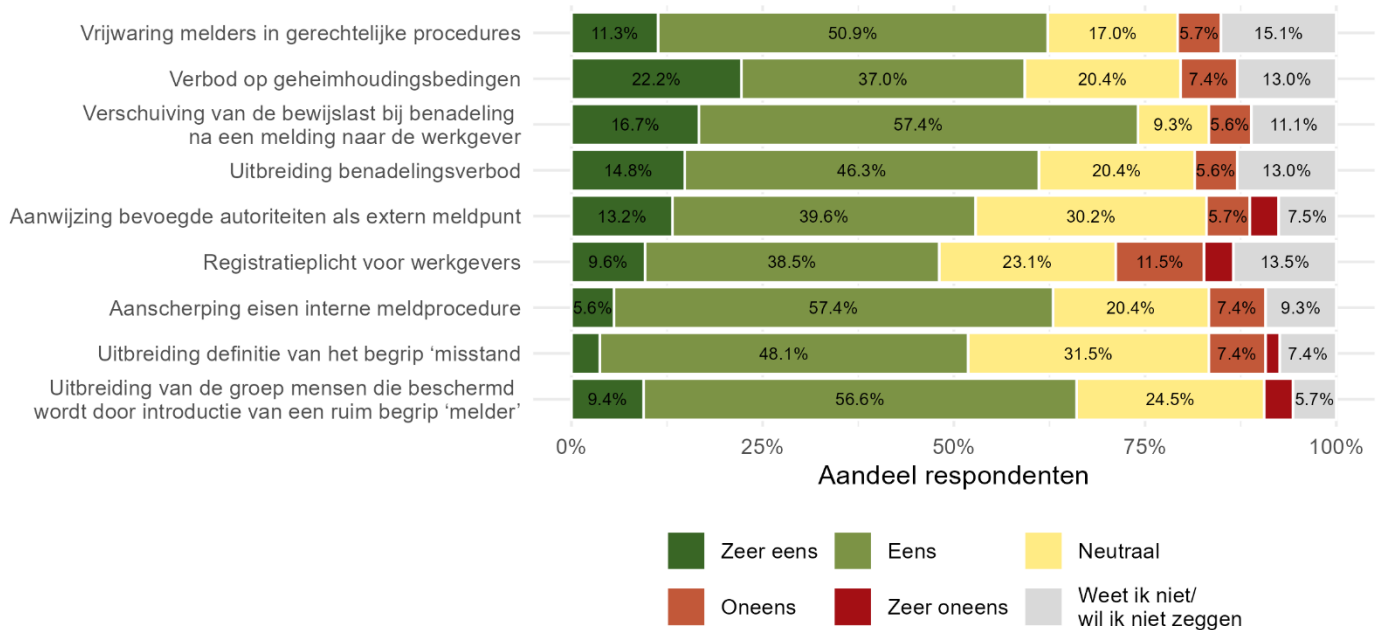
Figuur D.22 Vertrouwenspersonen zijn overwegend positief over nieuwe elementen van de Wbk



N = 154

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

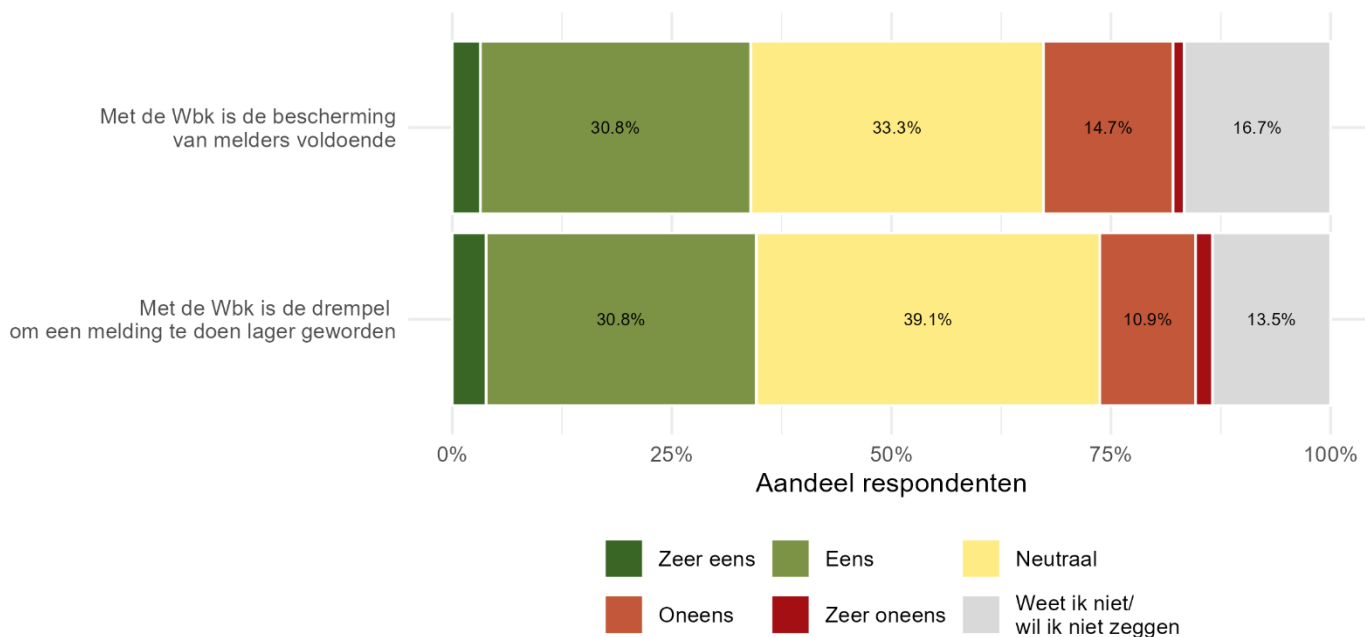
Figuur D.23 Vertrouwenspersonen met ervaring met meldingen zijn positiever over Wbk dan gemiddeld



N = 53

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen, respondenten die melding hebben ontvangen

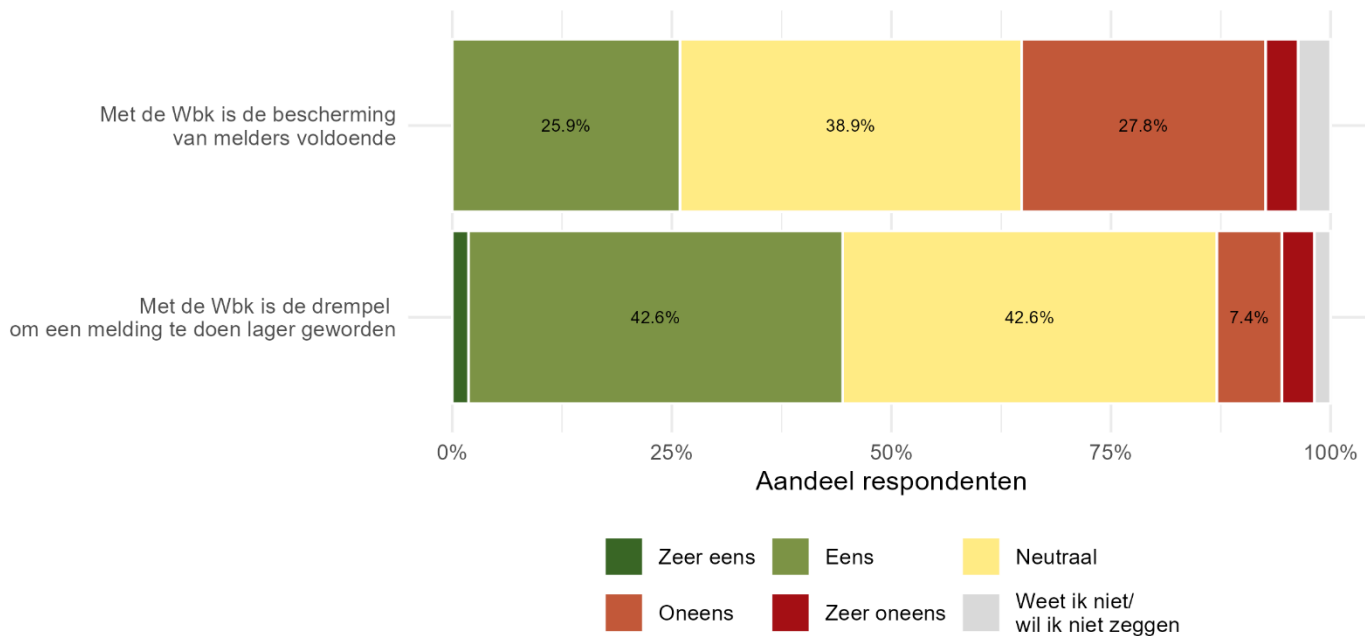
Figuur D.24 Derde van vertrouwenspersonen schat bescherming in als voldoende en ziet met Wbk een lagere drempel om te melden



N = 156

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen

Figuur D.25 Vertrouwenspersonen met ervaring met meldingen zijn positiever over verlaging van de drempel dan gemiddeld, maar minder positief over bescherming van melders



N = 54

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder vertrouwenspersonen, respondenten die melding hebben ontvangen



# “De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

**SEO-rapport** 2024-148  
**ISBN** 978-90-5220-476-5

## **Informatie & Disclaimer**

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

## **Copyright © 2024 SEO Amsterdam.**

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via [secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl).

Roetersstraat 29  
1018 WB Amsterdam

**+31 20 399 1255**  
[secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl)  
[www.seo.nl](http://www.seo.nl)