

# Klagen of de klok luiden?

Vijf jaar Huis voor Klokkenluiders

Hanneke Wellenberg en Marianne van der Kleij

Op 1 juli 2021 bestond het Huis voor Klokkenluiders vijf jaar. Waar staat het Huis nu en welke veranderingen komen eraan na de implementatie van de Richtlijn bescherming klokkenluiders? Wat brengt de evaluatie van de huidige wet? En tot slot: is er een overlap tussen klagen en de klok luiden? Waar moet je als klachtbehandelaar alert op zijn?

**O**p 1 juli 2021 bestond het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) vijf jaar. Het Huis is opgericht met als doel de voorwaarden te verbeteren voor het melden van vermoede misstanden met een maatschappelijk belang door werknemers en hen beter te beschermen tegen benadeling vanwege hun melding.

## Wanneer wordt een melder beschermd tegen benadeling?

Hoe kan het Huis dit bereiken? Het Huis zet in op verschillende niveaus en heeft oog voor de verschillende belangen die bij het melden van misstanden kunnen spelen. Allereerst gaat het om het belang van de werknemer (microniveau) die een melding doet of wil doen. Deze kan bij de afdeling advies van het Huis deskundig advies krijgen over de te nemen stappen en de mogelijke consequenties daarvan. Mocht de vermoede misstand niet naar behoren worden opgepakt door de werkgever zelf of de daartoe bevoegde instantie, of wordt de

melder door de werkgever benadeeld als gevolg van een klokkenluidersmelding, dan is er de mogelijkheid van onafhankelijk onderzoek door de afdeling onderzoek van het Huis. Zij doet dan onderzoek naar de misstand zelf of een bejegeningsonderzoek.

Tegelijkertijd zet het Huis erop in dat organisaties (mesoniveau) voldoende kennis en probleemoplossend vermogen ontwikkelen om integriteitschendingen en misstanden te voorkomen. En als deze zich toch voordoen om daar adequaat op te kunnen inspelen. Hier ligt een taak voor met name de afdeling kennis en preventie. Zo draagt het Huis bij aan een integere samenleving (macroniveau).

### Vijf jaar advisering

Bij de afdeling advies van het Huis kunnen werknemers kosteloos en vertrouwelijk advies krijgen, zowel over het doen van een melding van een vermoede misstand, als in de situatie waarin de melding al heeft plaats gevonden. De adviseurs van het Huis denken mee over de specifieke situatie van de melder. Gaat het wel om een vermoeden van een misstand in de zin van de Wet Huis voor klokkenluiders? Wat zijn de (andere) mogelijkheden om de situatie aan te kaarten?

Wanneer wordt een melder beschermd tegen benadeling? Welke impact heeft de melding op de melder en zijn omgeving?

De afgelopen vijf jaar hebben veel werknemers de weg naar de afdeling advies van het Huis kunnen vinden. Inmiddels is het aantal adviesvragers bij het Huis gestabiliseerd tot rond de 350 per jaar. De vragen variëren van een verzoek om eenvoudige informatie tot lange adviestrajecten over gecompliceerde meldingen. De adviseurs zien dat de interne meldingen in de praktijk lang nog niet altijd goed verlopen. Soms hoort de melder niets meer of wordt de interne meldprocedure door de werkgever niet gevolgd. Door het stellen van vragen aan de betreffende organisatie proberen de adviseurs de meldprocedure vlot te trekken en duidelijkheid te krijgen over de stand van zaken.

Ook zien de adviseurs dat veel melders nog steeds benadeeld worden vanwege hun melding. Deze benadeling uit zich in verschillende vormen. Het kan gaan om pesten, isoleren, overplaatsing tegen iemands wil, non-actiefstelling, geen verlenging van het contract, een slechte beoordeling, geen promotie of zelfs ontslag. In de situatie waarin het vermoeden van een misstand gerechtvaardigd is, biedt het Huis melders aan hen in de verdere procedure als adviseur bij te staan. De melder ontvangt dan een schriftelijke bevestiging waarin staat dat het Huis meent dat terecht de klokkenluidersstatus wordt geclaimd. De klokkenluider kan deze bevestiging tonen aan de werkgever zodat deze weet dat het Huis achter de melder staat. Dit gebeurt sinds medio 2019 en de ervaring leert dat dit eraan bijdraagt dat de melder serieus wordt genomen zowel door de werkgever als door toezichthouders. Tevens zetten de adviseurs erop in om eventuele benadeling van de melder te beperken door – wanneer de zaak zich daarvoor leent en de melder daar toestemming voor geeft – het gesprek met de werkgever aan te gaan en aan te dringen op mediation of bemiddeling om verdere escalatie te voorkomen. Deze aanpak wordt de laatste twee jaar steeds vaker met succes ingezet.

De ervaring heeft geleerd dat het cruciaal is dat een melder in een zo vroeg mogelijk stadium advies inwint over de aanpak van zijn melding en vroegtijdig steun en advies krijgt, juist in de situatie dat benadeling vanwege het melden van een misstand dreigt. Want alleen dan kan verdere escalatie worden voorkomen.

### Verbetering positie klokkenluiders

De komende tijd staat er een aantal wetswijzigingen op stapel die de huidige positie van klokkenluiders moet gaan verbeteren. Op 7 december 2019 is de EU-klokkenluidersrichtlijn (hierna: de Richtlijn) in werking getreden en op 17 december 2021 moet deze in de Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd. Dit zal onder meer een wijziging van het benadelingsverbod met zich meebrengen. In de wet is vastgelegd dat een werkgever een werknemer die te goeder trouw en naar behoren meldt niet mag benadelen als gevolg van die melding. Vooralsnog strandt een beroep van werknemers op dit benadelingsverbod vaak omdat het causale verband tussen melding en de benadeling niet komt vast te staan. Met de implementatie van de Richtlijn zal de bewijslast in gerechtelijke procedures verschuiven. Vanaf dat moment hoeft een werknemer nog slechts aan te tonen dat er is gemeld en dat er sprake is van benadeling waarna het causale verband wordt vermoed aanwezig te zijn tenzij de werkgever dit ontzenuwt.

## Met de implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn zal de bewijslast in gerechtelijke procedures verschuiven

Ook de kring van personen die beschermd wordt, zal met de implementatie van de Richtlijn worden uitgebreid. Niet alleen werknemers, ambtenaren en ZZP'ers die een vermoede misstand aanklaarten kunnen een beroep doen op de bescherming, dit geldt ook voor bijvoorbeeld (onder)aannemers, leveranciers, aandeelhouders en personen in leidinggevende organen zoals commissarissen. Daarnaast geldt de bescherming voortaan niet alleen voor de melder zelf, maar ook voor degene die een melder bijstaat en collega's of familieleden van de melder.

### Financieel fonds

Ook is de huidige Wet Huis voor klokkenluiders in 2020 geëvalueerd. Het Huis deed op basis van zijn ervaring diverse wetsverbeteringsvoorstellen. Zo pleit het Huis ervoor dat er een fonds komt waaruit werknemers die de klok luiden een financiële bijdrage kunnen krijgen voor juridische kosten, als een melder toch benadeeld dreigt

te worden. Het melden van een vermoede misstand dient immers het maatschappelijk belang. Ook andere kosten, zoals die voor psychosociale ondersteuning of onderhoud zouden uit dit fonds kunnen worden bekostigd.

### Klacht of klokkenluiderszaak?

In het publieke domein kan sprake zijn van samenloop tussen een klacht op grond van artikel 9:1 Algemene wet bestuursrecht en een melding van een vermoede misstand in de zin van de Wet Huis voor klokkenluiders. Dit is het geval als de desbetreffende klager in zijn hoedanigheid van overheidswerknemer klaagt tegen het bestuursorgaan waar hij werkzaam is. De klacht gaat dan bijvoorbeeld over het onvoldoende optreden door het bestuursorgaan tegen een gemelde misstand of een onwenselijke situatie. Of de klacht van de overheidswerknemer heeft betrekking op onheuse bejegening ten gevolge van een melding van een misstand. Het Huis ziet dat het geregeld voorkomt dat melders eerst voor een klachtprocedure kiezen en als de klacht niet gegrond wordt verklaard vervolgens bij de Nationale ombudsman terecht komen. Momenteel is het beleid van de Nationale ombudsman dat specifieke klokkenluiderszaken in principe worden doorverwezen naar het Huis, ook al is de ombudsman wel bevoegd onderzoek in te stellen.

## De laatste jaren is steeds meer erkenning ontstaan voor werknemers die te goeder trouw een misstand melden

Voor klachtbehandelaars lijkt het goed om voor ogen te houden dat een klacht in feite een melding van een vermoede misstand in de zin van de Wet Huis voor klokkenluiders kan bevatten. Maar wanneer is dat het geval? In de eerste plaats dient er sprake te zijn van een werkrelatie tussen de klager en het bestuursorgaan waar de vermoede misstand plaatsvindt. De klager moet uit hoofde van de werkrelatie kennis van de vermoede misstand hebben genomen. In de tweede plaats moet het maatschappelijk belang in het geding zijn door de schending van een



wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, een gevaar voor de veiligheid van personen, een gevaar voor de aantasting van het milieu of er is gevaar voor het goed functioneren van de organisatie als gevolg van onbehoorlijk handelen of nalaten. Voorbeelden van zaken in het publieke domein die door het Huis voor Klokkenluiders zijn aangemerkt als vermoeden van een maatschappelijke misstand zijn misbruik van overheidsmiddelen door een gemeente, onveilige werksituaties of structurele schending van aanbestedingsregels door een provincie.

De afgelopen jaren heeft de afdeling onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders drie keer een verzoek om onderzoek naar benadeling ten gevolge van een melding behandeld van een overheidswerknemer (respectievelijk werkzaam bij een gemeente, een waterschap en defensie). Opvallend is dat de melders alle drie een of zelfs meerdere klachtprocedures over hun bejegening bij een interne commissie aanhangig maakten voordat zij bij het Huis voor Klokkenluiders terecht kwamen. Blijkbaar leidde de klachtbehandeling niet tot het gewenste resultaat (zelfs niet bij een gegrondverklaring van de klacht). Hoewel het aantal zaken te klein is om daaruit conclusies





te kunnen trekken, geeft het te denken. Het lijkt erop te duiden dat overheidswerknemers de weg naar het Huis voor Klokkenluiders pas bewandelen nadat klachtprocedures niet tot een bevredigend resultaat leiden. Dat is spijtig. Er wordt tijd en geld gestoken in een klachtprocedure die ongeschikt is voor de oplossing die wordt beoogd.

Gezien het voorgaande lijkt het voor klachtbehandelaars van belang te kijken naar wat een klager beoogt. Bij een klacht gaat het om een gedraging van (een persoon werkzaam bij) een overheidsorganisatie in een concrete situatie waarbij de klager zich onbehoorlijk behandeld voelt. Klachtbehandeling is erop gericht deze gedraging te onderzoeken en als de klacht gegrond is te kijken op welke wijze het ongenoegen kan worden weggenomen bij de klager. Bij een melding van een vermoede misstand is het de bedoeling dat de misstand wordt opgelost ten behoeve van het veel bredere maatschappelijke belang en geldt het verbod van benadeling van de melder. Wanneer een klacht in feite een melding van een vermoede misstand bevat, lijkt het zinvol de klager in een vroeg stadium te attenderen op de dienstverlening en mogelijkheid van het Huis voor Klokkenluiders. Klachtbehandelaars die

twijfelen of een klacht in feite (ook) een melding van een vermoede misstand bevat kunnen contact opnemen met de adviseurs van het Huis voor vrijblijvend overleg.

### Conclusie

De laatste jaren is steeds meer erkenning ontstaan voor werknemers die te goeder trouw een misstand melden, zoals de ambtenaren die in de toeslagenaffaire intern geprobeerd hebben zaken aan te kaarten. De wetsevaluatie en de implementatie van de Richtlijn zijn daarbij behulpzaam. Nu is het tijd om door te pakken en te zorgen dat mensen die een misstand denken te zien en daarover de klok willen luiden, het Huis voor Klokkenluiders tijdig weten te vinden en de steun en bescherming krijgen die ze verdienen. Het Huis voor Klokkenluiders heeft zich de afgelopen jaren ingezet om hiervoor een stevig fundament te leggen en blijft zich hiervoor inzetten.

Mr. H.P. Wellenberg en mr. M.B. van der Kleij zijn werkzaam als senior-adviseur bij de afdeling advies van het Huis voor Klokkenluiders. Hanneke Wellenberg is daarnaast werkzaam als advocaat, Marianne van der Kleij als mediator.