

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).² 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 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 melder bijstaan onder het benadelingsverbod. Ook dreigingen met benadeling en poging tot benadeling vallen nu onder het benadelingsverbod. Daarnaast zijn melder 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 melder 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.

2 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.

1.2 ONDERZOEKSVRAGEN

Een invoeringstoets is een evaluatie-instrument dat de werking van de nieuwe regeling 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.³ 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.⁴ 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.⁵ 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 openbaarmakingen 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.⁶ 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.⁷

3 J. Dierx & R. Eijlsbergen, Bescherming Klokkenluiders schiet ernstig tekort, *NJB* 2021/1576, p. 1.

4 *Kamerstukken II* 2011/12, 33258, nr. 3, p. 1.

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

6 Zie overweging 2 van de Richtlijn.

7 A.F. Verdam, Bescherming van klokkenluiders: welke regels en procedures (dienen te) gelden?, *Arbeids-Recht* 2001/3, p. 1.