

Vergaderjaar 2024–2025

35 851

Wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 (PbEU 2019, L 305) en enige andere wijzigingen

Nr. 73

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2025

Met deze brief informeer ik u over het rapport Invoeringstoets Wet bescherming klokkenluiders van het onderzoeksbureau Stichting SEO Economisch Onderzoek. Daarnaast informeer ik u over de publicatie van de Werkgevers Enquête Arbeid van TNO waarin vragen zijn opgenomen over interne meldregelingen als bedoeld in de Wet bescherming klokkenluiders. Met deze brief wordt ook de toezegging gestand gedaan om het vraagstuk van uitvoeringslasten bij de bevoegde autoriteiten te betrekken bij de invoeringstoets.

Invoeringstoets Wet bescherming klokkenluiders

In mijn brief van 30 oktober 2024¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken rond de invoeringstoets en heb ik aangegeven uw Kamer over de uitkomst te informeren. De Wet bescherming klokkenluiders (hierna: de Wbk) is op 18 februari 2023 in werking getreden.²

Het doel van een invoeringstoets is om in een vroeg stadium signalen over de uitvoerbaarheid, neveneffecten en knelpunten op te halen, met hierbij bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep. Bij de Wbk zijn dat de potentiële melders, werkgevers (publiek-privaat) en bevoegde autoriteiten.

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. Regelgeving heeft tijd nodig om zichtbaar effect teweeg te brengen. De wetsevaluatie is voorzien in 2026 waarbij wordt gekeken naar de doeltreffend- en doelmatigheid van de wet.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 35 851, nr. 64.

² De Wbk implementeert de Europese Klokkenluidersrichtlijn 2019/1937 (hierna: de Richtlijn) en vervangt de Wet Huis voor klokkenluiders uit 2016.

De invoeringstoets beantwoordt de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe pakt de regeling uit in de praktijk voor de verschillende doelgroepen?
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?

Bij de toets is gekeken naar drie perspectieven: die van (potentiële) melders, werkgevers en bevoegde autoriteiten.³ Er zijn diverse onderzoeksmethoden gebruikt om signalen over de werking van de Wbk op te halen.⁴ De onderzoekers achten het aannemelijk dat met de combinatie van verschillende bronnen de signalen naar voren zijn gekomen, maar deze zijn niet zodanig dat gesproken kan worden van een representatief beeld.

Bevindingen

In het kort levert de invoeringstoets de volgende bevindingen op:

Voor wat betreft *de melders* zegt het onderzoek dat het melden van een vermoeden van een misstand een zeer zwaar proces kan zijn. Of dit zo is hangt af van de houding van en de bedrijfscultuur van de organisatie waarbinnen de vermoede misstand speelt. Het doen van een melding vraagt veel doenvermogen van de melder.⁵ De wijzigingen met de Wbk dragen volgens de onderzoekers duidelijk bij aan de bescherming van melders en dragen positief bij aan het doenvermogen van melders. Vooral de mogelijkheid om direct extern te kunnen melden, de verschuiving van de bewijslast en het vergroten van de groep melders die wordt beschermd zijn hierin belangrijke elementen. Verder laat de invoeringstoets zien dat voor de positie van melders de definitie van het begrip misstand complex en moeilijk te begrijpen is met als gevolg dat het minder duidelijk is of de melder bescherming geniet.

Voor wat betreft *de werkgevers* komt het beeld naar voren dat de aangescherpte eisen aan de meldprocedure als redelijk positief worden ontvangen. Het kost enige inspanning om aan de aangescherpte eisen van de meldprocedure te voldoen. Ook werkgevers geven aan de definitie van het begrip misstand wel een minpunt van de wet te vinden. Werkgevers onderschrijven dat een open bedrijfscultuur de belangrijkste voorwaarde is voor een goede afwikkeling van een melding en hebben liever dat zaken eerst intern worden aangekaart dan dat er gelijk extern wordt gemeld.

Ook zijn *de bevoegde autoriteiten* bevraagd tijdens de invoeringstoets. Het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis) is vanwege de inwerking-treding van de Wbk vaker dan normaal geconsulteerd door bedrijven en andere bevoegde autoriteiten over de eisen die de wet stelt en over uitleg van begrippen in de wet. De adviesfunctie van het Huis wordt als positief gewaardeerd door werkgevers en bevoegde autoriteiten. Dit ligt anders

³ De aangewezen bevoegde autoriteiten zijn de Autoriteit Consument en Markt, de Autoriteit Financiële Markten, de Autoriteit persoonsgegevens, De Nederlandsche Bank N.V., het Huis voor klokkenluiders, de Inspectie gezondheidszorg en jeugd, de Nederlandse Zorgautoriteit, de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Het Huis voor klokkenluiders is aangewezen voor meldingen waarvoor geen andere autoriteit bevoegd is.

⁴ Gaat om enquêtes onder werkenden, werkgevers en vertrouwenspersonen, diepte-interviews onder melders, juristen, andere specialisten, werkgevers en bevoegde autoriteiten en via juridische en doenvermogen analyses.

⁵ 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.

voor het onderzoek door het Huis. Het Huis doet lang over onderzoeken en heeft in totaal weinig onderzoeken gedaan.

Mijn ambtsvoorganger heeft toegezegd om bij de invoeringstoets te kijken naar de uitvoeringslasten bij de bevoegde autoriteiten.⁶ Bij de invoeringstoets zijn deze uitvoeringslasten betrokken en is aan deze toezegging voldaan. De invoeringstoets laat zien dat de aangewezen bevoegde autoriteiten een extra meldkanaal voor Wbk-meldingen hebben ingericht. Dit was voor de bevoegde autoriteiten in operationele zin goed uitvoerbaar (met enige kosten). Het beeld is verder dat de afhandeling van een Wbk-melding intensiever is dan de andere meldingen die zij ontvangen. Voor de nadere details verwijs ik u graag naar het bijgevoegde rapport.

Verder noemen de bevoegde autoriteiten als punt van aandacht de definitie van het begrip misstand. Hierdoor komen meldingen soms bij verkeerde kanalen binnen en kost het extra inspanning om de meldingen goed te verwerken. De invoeringstoets laat zien dat het Huis en de bevoegde autoriteiten de ernst van dezelfde misstand, dat wil zeggen of hetzelfde feitencomplex al dan niet als vermoeden van een misstand gekwalificeerd moet worden, soms anders beoordelen. Bij bevoegde autoriteiten is ook enige onduidelijkheid over de mate waarin een Wbk-melding prioriteit verdient boven andere meldingen. Er wordt hier verschillend mee omgegaan.

Tot slot, een ander gesignaleerd neveneffect van de Wbk is dat de extra bescherming ook tot meer meldingen zou hebben geleid waarbij eigenlijk geen sprake is van een vermoeden van een misstand.

Voor de verdere uitgebreide onderzoeksbevindingen verwijs ik u graag naar het bijgevoegde rapport.

Opvolging bevindingen

Bij de weging van de bevindingen en conclusies van het rapport moet rekening worden gehouden met het lichtvoetige karakter van een invoeringstoets. Ik herken de conclusies van het onderzoek en ik onderken de bevinding dat de belangrijkste bescherming gevonden moet worden in de cultuur van organisaties. Ik betrek de uitkomsten van de invoeringstoets bij mijn beleid waarbij ik inzet op een betere bescherming van klokkenluiders.

In 2023 en 2024 vond de campagne Veilig Werkklimaat plaats. Deze campagne, gericht op werkgevers uit het publieke en private domein, heeft als doel een veilig werk- en meldklimaat te bevorderen. Dit betekent dat organisaties werken aan een werkomgeving waarin het signaleren, constructief handelen en – waar noodzakelijk – melden integraal onderdeel is van de kwaliteit van het werk. De focus voor de aanpak in 2025 zal gericht zijn op het vergroten van kennis over de wet en het stimuleren van een preventieve aanpak voor een veilig werk- en meldklimaat.

De onderzoekers stellen dat bescherming voor melders in de praktijk moeilijk te organiseren is en blijft vanuit de wetgever. Dit neemt niet weg dat de invoeringstoets laat zien dat wijzigingen met de Wbk positief bijdragen aan de bescherming van en het doenvermogen van melders.

⁶ Handelingen II 2022/23, nr. 33, item 52, p. 24. In haar brief van 6 juli 2023 aan de Tweede Kamer heeft de Minister van BZK geschreven dat zij het vraagstuk van uitvoeringslasten bij de bevoegde autoriteiten wil betrekken bij de invoeringstoets.

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.

Evenwel vraagt het doen van een melding nog om veel doenvermogen van de melder. De melder moet alle stappen van het meldingsproces zelf doorlopen. Helpend hierbij is het ondersteuningsaanbod voor melders en dat zij kunnen worden bijgestaan, onder meer door een vertrouwenspersoon, de afdeling advies van het Huis of een advocaat. De invoeringsstoets laat tegelijkertijd zien dat de ontvangers van meldingen voor een deel ook niet goed op de hoogte zijn van de wet. De invoeringstoets laat verder zien dat de gehele doelgroep, in het bijzonder de melder, maar ook de werkgevers en de bevoegde autoriteiten, het begrip misstand als moeilijk en complex ervaren. De onderzoekers merken op dat een deel van een misstand inherent een lastig te definiëren begrip is, maar zij geven ook aan dat de wettelijke omschrijving moeilijk is.

Alhoewel regelgeving tijd nodig heeft om effect te sorteren kan ik voornoemde signalen niet negeren. De wet is jong en regelgeving heeft tijd nodig om in de praktijk zijn werk te doen. Een wetswijziging rond de definitie van misstand is dan ook te prematuur. Belangrijk is dat de wet meer bekendheid krijgt en dat het begrip misstand daarbij beter bekend en toegelicht wordt. Ik zal daarom in de aanpak voor 2025 inzetten op het vergroten van de kenbaarheid van de definitie van misstand bij de doelgroep. Het vergroten van het kennisniveau draagt niet alleen bij aan het verder versterken van het doenvermogen van de melder, maar van de gehele doelgroep die betrokken is bij het beoordelen en afdoen van een melding. Het begint bij het goed bekend zijn van de regelgeving bij de ontvangers van meldingen en het op uniforme wijze beoordelen of sprake is van een vermoeden van een misstand. De uitkomsten van de aanpak betrek ik bij de wetsevaluatie die voorzien is in 2026.

Werkgevers Enquête Arbeid

De Werkgevers Enquête Arbeid (hierna: WEA) is een tweejaarlijkse, representatieve enquête onder werkgevers naar het arbeidsbeleid door en van bedrijven en instellingen in Nederland. In de WEA over 2024 zijn vragen opgenomen over de aanwezigheid en toepassing van de verplichte interne meldprocedure bij werkgevers⁷ op grond van de Wet bescherming klokkenluiders. Deze vragen worden wederom opgenomen in de WEA van 2026 met de mogelijkheid tot verlenging.

Op 7 november jl. heeft TNO de resultaten gepubliceerd van de WEA.⁸ Uit deze resultaten blijkt dat 74% van de werkgevers met 50 of meer werknemers heeft aangegeven dat zij een procedure hebben voor het melden van vermoedens van misstanden in de zin van de Wbk. Van deze werkgevers heeft 54% de interne meldprocedure aangepast naar aanleiding van de Wbk. Werkgevers in de zorg (80%), de ICT (83%) en het openbaar bestuur (85%) scoren het hoogst bij het hebben van een meldprocedure. Werkgevers in de bouw (57%), horeca (58%) en vervoerssector (66%) geven dit minder vaak aan. 83% van de werkgevers geeft aan dat zij hun medewerkers informeren over de meldprocedure. De

⁷ Raadpleeg artikel 2 van de Wbk.

⁸ Zie: <https://monitorarbeid.tno.nl/publicaties/werkgevers-enquete-arbeid-2024-resultaten-in-vogelvlucht/>.

uitkomsten van de WEA betrek ik bij de voorbereidingen van het komende wetsvoorstel en de vormgeving van de aanpak veilig werkklimaat over 2025.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark