

# Artikel

## Het Huis voor klokkenluiders in een internationaal perspectief

Een kwalitatief vergelijkend onderzoek naar instellingen voor klokkenluidersbescherming

Dr. K.M. Loyens en dr. W. Vandekerckhove\*

28

### 1. Inleiding

De Wet Huis voor klokkenluiders,<sup>1</sup> die van kracht ging op 1 juli 2016, zorgde niet enkel voor een wettelijke verruiming van de bescherming van klokkenluiders in Nederland, maar ook voor de oprichting van een Huis voor Klokkenluiders. De taken van het Huis worden als volgt omschreven in de missie:

‘Het Huis voor Klokkenluiders biedt advies en psychosociale ondersteuning aan klokkenluiders, verricht onderzoek naar bejegening van klokkenluiders en naar maatschappelijke misstanden, draagt bij aan preventie van integriteitschendingen en zorgt voor kennis over klokkenluiden en klokkenluiders’, met als doel ‘de positie van klokkenluiders [te] verbeteren en versterken en daarmee de integriteit en het functioneren van publieke, semipublieke en private organisaties en van de democratische rechtsstaat [te] verbeteren.’<sup>2</sup>

Ongeveer één jaar na de oprichting ontstond de vraag hoe deze instantie zich verhoudt tot gelijkaardige instellingen in het buitenland. In hoeverre worden in het buitenland verschillende taken inzake klokkenluidersbescherming – net zoals in het Huis – gecombineerd? Welke doelgroepen kunnen op welke manier beroep doen op deze instanties? En welke uitdagingen en dilemma’s levert dit op? Dit werd onderzocht door het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht en de Work and Employment Relations Unit van de University of Greenwich. De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is: ‘Hoe verhoudt het Huis voor Klokkenluiders zich tot instellingen in het buitenland die advies en/of psychosociale ondersteuning bieden aan klokkenluiders, onderzoek doen naar de misstanden die klokkenluiders melden, preventie van integriteitsschendingen bevorderen, en/of kennis genereren over klokkenluiden?’

Dit onderzoek sluit aan bij de groeiende behoefte van beleidsmakers aan praktische adviezen over hoe klokkenluidersbeleid georganiseerd kan of moet worden. De kernvraag van beleidsmakers lijkt niet meer te zijn of wettelijke klokkenluidersbescherming noodzakelijk is en wat essentiële elementen zijn in klokkenluiderswetgeving.<sup>3</sup> Er is veeleer nood aan kennis over welk institutio-

\* Dr. K.M. Loyens is universitair docent bij het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht. Dr. W. Vandekerckhove is werkzaam bij de Work and Employment Relations Unit (WERU), University of Greenwich.

1. Wet van 14 april 2016, houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders (voortaan: Wet Huis voor klokkenluiders).

2. Huis voor Klokkenluiders, ‘Missie Huis voor Klokkenluiders’, 2019, geraadpleegd op 15 januari 2019 via: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/missie-visie-en-kernwaarden>.

3. T. Devine, ‘International best practices for whistleblower statutes’, in: D. Lewis & W. Vandekerckhove (eds.), *Developments in whistleblowing research* (p. 7-19), London: International Whistleblowing Research Network 2015; T. Devine, ‘International best practices for whistleblowing policies’, in: W. Vandekerckhove, *Checkmate to corruption: Making the case for a wide-ranging initiative on whistleblower protection*, (p. 23-26), Geneva: Public Services International 2016.

neel kader geschikt is om deze wetgeving<sup>4</sup> te implementeren en wat de ervaringen zijn van instanties in verschillende landen die klokkenluiderswetgeving implementeren. Ook in de wetenschap is er behoefte aan dit soort vergelijkend onderzoek waarin niet enkel de wetgeving, maar ook de instanties die instaan voor de implementatie van die wetgeving vergeleken worden.<sup>5</sup> Vooraanstaande wetenschappers hebben gepleit voor meer onderzoek naar de rol van instellingen die in tweede of derde lijn meldingen ontvangen van klokkenluiders, dus nadat melding in hun eigen organisatie niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd.<sup>6</sup> Hun responsiviteit en hoe zij gepercipieerd worden kan immers de beslissing van potentiële klokkenluiders om al dan niet te melden beïnvloeden. Daarnaast kunnen deze instanties actie ondernemen om misstanden te stoppen.<sup>7</sup> Ondanks hun belangrijke rol in klokkenluidersbescherming en het waarborgen van integriteit binnen organisaties, zijn deze instanties nog maar weinig empirisch onderzocht.<sup>8</sup>

4. Council of Europe, 'Recommendation C</Rec (2014) 7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers', 2014; European Commission, 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing common minimum standards for the protection of persons reporting on breaches in specific Union policy areas', Brussels: European Commission, 23 April 2018.
5. T.M. Dworkin & M.S. Baucus, 'Internal vs. external whistleblowers: A comparison of whistleblowing processes', *Journal of Business Ethics* 1998, 17(12), 1281-1298; B. Fasting & D. Lewis, 'Leaks, legislation and freedom of speech: How can the law effectively promote public-interest whistleblowing?', *International Labour Review* 2014, 153(1), 71-92; D. Lewis & S. Trygstad, 'Protecting whistleblowers in Norway and the UK: a case of mix and match?', *International Journal of Law and Management* 2009, 51(6), 374-388; P. Morvan, 'A comparison of the freedom of speech of workers in French and American law', *Indiana Law Journal* 2009, 84 (3), 1015-46; R.G. Vaughn, *The successes and failures of whistleblower laws*, Cheltenham: Edward Elgar 2012.
6. M.P. Miceli & J.P. Near, *Blowing the whistle: the organizational and legal implications for companies and employees*, New York: Lexington 1992; M.P. Miceli, J.P. Near, J.P. & T.M. Dworkin, *Whistle-blowing in organizations*, New York: Routledge 2008; R. Moberly, "'To persons or organizations that may be able to effect action": whistleblowing recipients', in: A.J. Brown, D. Lewis, R.E. Moberly & W. Vandekerckhove (eds.), *International handbook on whistleblowing research* (p. 273-297), Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing 2014.
7. T.M. Dworkin, T. M., & M.S. Baucus, 'Internal vs. external whistleblowers: A comparison of whistleblowing processes', *Journal of Business Ethics* 1998, 17(12), 1281-1298; J.R. Mesmer-Magnus, J. R., & C. Viswesvaran, 'Whistleblowing in organizations: An examination of correlates of whistleblowing intentions, actions, and retaliation', *Journal of business ethics* 2005, 62(3), 277-297; R. Moberly, "'To persons or organizations that may be able to effect action": whistleblowing recipients', in: A.J. Brown, D. Lewis, R.E. Moberly & W. Vandekerckhove (eds.), *International handbook on whistleblowing research* (p. 273-297), Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing 2014.
8. M.P. Miceli & J.P. Near, 'What makes whistle-blowers effective? Three field studies', *Human Relations* 2002, 55(4), 455-479; J.P. Near, T.M. Dworkin & M.P. Miceli, 'Explaining the whistle-blowing process: Suggestions from power theory and justice theory', *Organization Science* 1993, 4(3), 393-411; A.J. Brown, D.P. Meyer, C. Wheeler & J. Zuckerman, in: A.J. Brown, D. Lewis, R.E. Moberly & W. Vandekerckhove (eds.), *International handbook on whistleblowing research* (p. 457-494). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing 2014; L. Annakin, *In the public interest or out of desperation? The experience of Australian whistleblowers reporting to accountability agencies*, niet-gepubliceerde PhD thesis, Sydney: University of Sydney 2011, geraadpleegd op 18 januari via: [https://ses.library.usyd.edu.au/bitstream/2123/7904/1/L\\_annakin\\_2011\\_thesis.pdf](https://ses.library.usyd.edu.au/bitstream/2123/7904/1/L_annakin_2011_thesis.pdf).

## 2. Onderzoeksmethoden

Dit artikel<sup>9</sup> rapporteert over een kwalitatief vergelijkend casusonderzoek<sup>10</sup> waarin gezocht wordt naar relevante gelijkenissen en verschillen tussen het Huis voor Klokkenluiders in Nederland en gelijkaardige instellingen in tien andere landen. Met het oog op vergelijkbaarheid werden enkel buitenlandse organisaties geselecteerd die net zoals het Huis meldingen van klokkenluiders ontvangen in tweede of derde lijn<sup>11</sup> en die meerdere taken combineren. De voorkeur ging daarbij naar overheidsinstanties, maar als deze ontbraken, werden ook invloedrijke NGO's geselecteerd. De casusselectie vond plaats op niveau van het land. Er werd met name gezocht naar maximale variatie<sup>12</sup> op vlak van twee criteria (zie tabel 1): (1) wel of niet lid van de G20 en (2) gevestigde dan wel recente invoering van klokkenluiderswetgeving. Het tweede criterium was van belang om zowel landen te onderzoeken die – net zoals Nederland – recente wetgeving hebben geïmplementeerd en institutionele veranderingen hebben ondergaan, als landen die reeds gedurende lange tijd ervaring hebben met klokkenluiderswetgeving en hun beleid mogelijk al hebben bijgestuurd naar aanleiding van uitdagingen die zij hebben ervaren bij de implementatie ervan. Dit resulteerde in een steekproef met de volgende tien landen: Australië, België, Frankrijk, Ierland, Israël, Noorwegen, Servië, Verenigde Staten (VS), Verenigd Koninkrijk (VK) en Zuid-Korea.

De dataverzameling vond plaats van juni 2017 tot en met februari 2018, en bestond enerzijds uit 21 semi-structureerde expertinterviews (17 telefonisch, 4 face-to-face) met vertegenwoordigers van de onderzochte instellingen en/of wetenschappers gespecialiseerd in klokkenluidersbeleid in de betreffende landen, en anderzijds een grondige analyse van beschikbare beleidsdocumenten, wetgeving en wetenschappelijke rapporten over het klokkenluidersbeleid in de onderzochte landen. Het onderzoek werd uitgevoerd door twee onderzoekers die in respectievelijk zes landen (namelijk Australië, België, Nederland, Noorwegen, Servië en de VS) en vijf landen (namelijk Frankrijk, Ierland, Israël, het VK, Zuid-

9. Dit artikel is grotendeels gebaseerd op een eerder verschenen Engelstalige publicatie: K. Loyens, K., & W. Vandekerckhove, 'Whistleblowing from an international perspective: A comparative analysis of institutional arrangements', *Administrative Sciences* 2018, 8(3), 1-16.
10. Een meer uitgebreide methodologische verantwoording is beschikbaar in het Engelstalige onderzoeksrapport dat naar aanleiding van deze studie werd geschreven: K. Loyens & W. Vandekerckhove, *The Dutch Whistleblowing Authority in an International Perspective: A Comparative Study*, Utrecht University & University of Greenwich 2018, geraadpleegd op 18 januari 2019 via: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2018/10/The-Dutch-Whistleblowers-Authority-in-an-international-perspective-September-2018-1.pdf>.
11. Het Huis voor Klokkenluiders onderzoekt in principe meldingen van klokkenluiders die eerst een interne melding hebben gedaan bij hun werkgever maar die niet of niet naar tevredenheid is afgehandeld. In uitzonderlijke gevallen kan een klokkenluider ook meteen beroep doen op het Huis voor Klokkenluiders.
12. M.Q. Patton, *Qualitative evaluation and research methods*, Newbury Park: Sage 1990.

Tabel 1 Geselecteerde landen in dit onderzoek

Landen	Data klokkenluiderswetgeving
<i>Raad van Europa</i>	
VK	1998 (2013)
België	2004; 2013
Frankrijk	2004; 2016
Noorwegen	2007
Servië	2014
Ierland	2014
Nederland	2016
<i>G20, niet Raad van Europa</i>	
VS	1978 (2012); 2010
Zuid-Korea	2001 (2014); 2011 (2015)
Australië	2004; 2009; 2013
<i>Niet G20 of Raad van Europa</i>	
Israël	1997; 2008

Korea) de dataverzameling en -analyse voor hun rekening namen, welke zij tijdens regelmatige overlegmomenten grondig bespraken om op die manier de betrouwbaarheid van het onderzoek te garanderen.

Voor de interviews werd een topiclijst gebruikt met kernthema's zoals takenpakket, institutionele karakteristieken, klokkenluidersbescherming en uitdagingen op vlak van implementatie van de wetgeving. Er was tijdens de interviews ruimte voor de respondenten om thema's te bespreken die niet in de topiclijst stonden maar wel relevant waren voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag.<sup>13</sup> Omwille van het risico op sociale wenselijkheid en de gevoeligheid van de thematiek werden de interviews niet opgenomen. Tijdens de gesprekken werden gedetailleerde notities gemaakt die meteen na het interview werden uitgeschreven en aangevuld met informatie uit beleidsdocumenten en relevant wetenschappelijk onderzoek. Op basis hiervan maakten de onderzoekers per land gedetailleerde samenvattingen van de bevindingen en infographics die ter controle werden voorgelegd aan de experts, wat resulteerde in aanvullingen of verduidelijkingen.<sup>14</sup> Deze vorm van 'member checking' verhoogde de validiteit van de bevindingen.<sup>15</sup> Deze studie nam enkel de gemandateerde taken van de overheidsinstanties in beschouwing; in het geval van niet-gouvernementele organisaties gaat het uiteraard over de zelf opgenomen mandaten. Onze studie doet evenwel geen uitspraak over hoe goed of effectief de taken worden uitgevoerd. Dit vergt diepgaander onder-

zoek en was met de beperkte tijd en middelen niet mogelijk in de huidige studie.

### 3. Resultaten

Deze paragraaf gaat in op de belangrijkste bevindingen in dit onderzoek. Eerst wordt de klokkenluidersregeling in de bestudeerde landen kort vergeleken op vlak van doelgroep, soort misstand dat gemeld kan worden en kernaspecten van klokkenluidersbescherming (zoals omgekeerde bewijslast en rechtszekerheid). Hoewel dit niet het kernthema is van dit onderzoek, is een dergelijke vergelijking wel nodig als kader voor een vergelijkende analyse tussen de onderzochte instellingen. Daarna volgt een bespreking van de kernbevindingen, onderverdeeld in vier centrale thema's. Ten eerste valt op dat in een groot aantal landen een door de overheid gefinancierde instelling is opgericht om meldingen van klokkenluiders in de publieke sector te onderzoeken en/of deze klokkenluiders advies te verlenen. Dit is veel minder vaak zo voor klokkenluiders in de private sector. In landen zonder een dergelijke overheidsinstantie of met een sterk gefragmenteerd institutioneel landschap (zoals in de federale landen in de steekproef) hebben NGO's soms een belangrijke rol in klokkenluidersbescherming. Ten tweede zien we dat onderzoek naar misstanden en naar mogelijke benadeling van de klokkenluiders in de meeste landen door aparte instanties of afdelingen worden gedaan, om op die manier belangenverstrengeling te voorkomen, terwijl beide typen onderzoek in het Nederlandse Huis – net zoals in België – door medewerkers van dezelfde afdeling worden gedaan. Ten derde valt op dat slechts in enkele gevallen overheidsbudget is voorzien voor specifieke psychosociale begeleiding van klokkenluiders, zoals het geval is in Nederland. Ook de adviestaak is in veel landen beperkter dan de langdurige advisering die plaatsvindt door

13. H.R. Boeije, *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*, Den Haag: Boom Lemma 2014.

14. K. Loyens, K. & W. Vandekerckhove, *The Dutch Whistleblowing Authority in an International Perspective: A Comparative Study*, Utrecht University & University of Greenwich 2018, geraadpleegd op 18 januari 2019 via: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2018/10/The-Dutch-Whistleblowers-Authority-in-an-international-perspective-September-2018-1.pdf>.

15. H.R. Boeije, *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*, Den Haag: Boom Lemma 2014.

medewerkers van het Huis, vergelijkbaar met hoe sommige NGO's de zaak van klokkenluiders opvolgen. Tot slot blijkt uit dit onderzoek dat de meeste buitenlandse instellingen ook een preventieve taak hebben, zoals het Huis, maar dat slechts enkele daarvan de ambitie hebben om een bijdrage te leveren aan de bevordering van kennis over de thematiek. Deze bevindingen worden hieronder toegelicht, en samengevat in tabel 2.

### 3.1. Klokkenluiderswetgeving in de onderzochte landen

Bij vergelijking van de klokkenluiderswetgeving in de onderzochte landen zijn er grote verschillen waar te nemen in de doelgroep en het soort misstand dat gemeld kan worden. Wat de doelgroep betreft, zien we in onze steekproef een duidelijke trend om klokkenluiders van zowel de publieke als de private sector te beschermen via één wettelijk kader. Dit is zo voor Ierland, Frankrijk, Nederland, Noorwegen, het VK en Servië. Daarnaast zijn er enkele landen waarin aparte klokkenluidersregelingen bestaan voor de publieke en private sector, namelijk in Australië, Israël, de VS en Zuid-Korea. In Australië gaan wel stemmen op om van een gefragmenteerd wettelijk kader over te stappen naar één regeling voor klokkenluiders in de publieke en de private sector.<sup>16</sup> Binnen onze steekproef is België op dit vlak een uitzondering, omdat er vooralsnog enkel een klokkenluidersregeling is voor de publieke sector, met aparte wetgeving op federaal en regionaal niveau.<sup>17</sup> De Nederlandse Wet Huis voor klokkenluiders voorziet bescherming voor (huidige of vroegere) werknemers, waarin de werkrelatie in brede zin wordt begrepen, zodat naast contractuele werknemers en ambtenaren ook zzp'ers, vrijwilligers, flexwerkers en stagiairs bescherming kunnen genieten. Dit is vergelijkbaar met de wetgeving in Ierland, Noorwegen en het VK. In Servië kunnen ook personen in de nabije omgeving van de klokkenluider (bv. familie en vrienden) of die de klokkenluider bijstaan (bv. een vertrouwenspersoon), bescherming genieten. Wetgeving in andere landen, zoals Frankrijk, de VS (enkel bepaalde regelingen, zoals meldingen aan de 'Securities and Exchange Commission' of SEC) en Zuid-Korea (enkel m.b.t. misstanden in de private sector), voorziet helemaal geen restrictie voor de doelgroep en biedt dus bescherming aan iedereen die meldt. Ook wat het onderwerp van de melding betreft, zijn er enkele opvallende gelijkenissen en verschillen tussen de

onderzochte landen. De meeste regelingen voorzien bescherming voor het melden van volgende soorten misstanden: (1) overtreding van de wet, (2) gevaar voor de volksgezondheid, veiligheid van personen of milieu, en (3) integriteitsschendingen. Er is echter een grote variatie in de verwoording en definiëring van de derde categorie. Voorbeelden zijn: 'ernstige tekortkoming in de professionele verplichtingen' (België, federale wet),<sup>18</sup> 'misbruik van vertrouwen' (VS, Zuid-Korea), 'inbreuken tegen ethische normen' (Noorwegen)<sup>19</sup> en 'ernstig mismanagement' (Ierland, VS). Deze categorie is niet opgenomen in de klokkenluiderswet van Frankrijk en het VK, waardoor de bescherming voor klokkenluiders minder ruim is dan in andere landen. Opvallend is verder dat regelingen in de private sector vaak een minder brede definitie hanteren van misstanden die gemeld kunnen worden dan regelingen in de publieke sector (bv. in Australië en de VS, maar niet in Zuid-Korea). Om een ruimere bescherming te kunnen bieden, bevat wetgeving in sommige landen nog anderen soorten misstanden. Dit is bijvoorbeeld het geval in Noorwegen waar zelfs meldingen betreffende een negatieve organisatiecultuur onder de klokkenluidersregeling vallen.<sup>20</sup> Enkele landen hebben er daarentegen net voor gekozen om een extra drempel op te werpen voor meldgedrag door in de wet als voorwaarde op te nemen dat de misstand het publiek belang moet raken. Zo werd er in 2013 in het VK een 'public interest test' geïntroduceerd, wat inhoudt dat een rechter van een 'Employment Tribunal' nagaat of de klokkenluider redelijkerwijze kon aannemen dat de misstand het publiek belang raakte. Hoewel zo'n test niet voorhanden is in de Nederlandse wetgeving, voorziet deze wet ook enkel bescherming voor melders van misstanden waarbij het 'maatschappelijk belang in het geding' is.<sup>21</sup>

Wat tot slot opvalt is dat in de Nederlandse wetgeving, in vergelijking met regelingen in andere landen, enkele kernaspecten van klokkenluidersbescherming ontbreken. Zo voorziet de Nederlandse wet niet in het principe van omgekeerde bewijslast betreffende benadeling, hoewel dit internationaal beschouwd wordt als een 'best

16. P. Roberts & A.J. Brown, 'The Australian legislative experience', in: D.B. Lewis (ed.), *A global approach to public interest disclosure: what can we learn from existing whistleblowing legislation and research?*, (p. 56-73), Cheltenham: Edward Elgar 2010; P. Moss, *Review of the Public Interest Disclosure Act 2013. An independent statutory review conducted by Mr. Philip Moss A.M.* 2016

17. *Belgisch Staatsblad*, 'Huishoudelijk reglement van de Vlaamse Ombudsdienst', gepubliceerd op 14-08-2014; *Belgisch Staatsblad*, 'Wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden', gepubliceerd op 04-10-2013; *Belgisch Staatsblad*, 'Koninklijk besluit van 9 oktober 2014 tot uitvoering van artikel 3, § 2 van de wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden', gepubliceerd op 12-11-2014.

18. *Belgisch Staatsblad*, 'Wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden', gepubliceerd op 04-10-2013; *Belgisch Staatsblad*, 'Koninklijk besluit van 9 oktober 2014 tot uitvoering van artikel 3, § 2 van de wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden', gepubliceerd op 12-11-2014.

19. 'Blueprint for free speech. Norway – Whistleblowing Protection', geraadpleegd op 22 januari 2018: <https://blueprintforfreespeech.net/document/norway>; The Norwegian Labour Inspection Authority, Working Environment Act. English translation of 'arbeidsmiljøven', 2017.

20. D. Lewis & S. Trygstad, 'Protecting whistleblowers in Norway and the UK: a case of mix and match?', *International Journal of Law and Management* 2009, 51(6), 374-388; Fafo, 'Whistleblowing and freedom of speech in Norwegian working life 2016. English summary of Varsling og yttringsfrihet i norsk arbeidsliv 2016', Fafo-rapport 2016:33.

21. Wet van 14 april 2016, houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders.

practice'.<sup>22</sup> In de meeste landen ligt de bewijslast voor benadeling van klokkenluiders bij de werkgever en niet bij de werknemer, wat inhoudt dat de werkgever moet aantonen dat de benadeling niet gelinkt was aan de melding maar aan andere factoren. In Nederland is dit principe niet expliciet voorzien in de wet, wat zorgt voor een minder sterke positie van de klokkenluider en rechtsonzekerheid. Ook is in Nederland niet duidelijk wat de consequenties zijn als klokkenluiders niet in tweede of derde lijn, maar meteen beroep doen op het Huis voor Klokkenluiders (zeker als dat buiten de wettelijke uitzonderingsgevallen gebeurt), en hoe 'maatschappelijk belang' wordt gedefinieerd. Door dit laatste weten potentiële melders mogelijk niet of zij al dan niet kunnen rekenen op bescherming. Tot slot voorziet de Nederlandse wet opvallend genoeg geen bescherming bij meldingen aan de media,<sup>23</sup> wat eveneens ingaat tegen internationale standaarden betreffende klokkenluidersbescherming.<sup>24</sup>

22. K. Loyens & W. Vandekerckhove, *The Dutch Whistleblowing Authority in an International Perspective: A Comparative Study*, Utrecht University & University of Greenwich 2018, geraadpleegd op 18 januari 2019 via: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2018/10/The-Dutch-Whistleblowers-Authority-in-an-international-perspective-September-2018-1.pdf>; OECD, *Study on whistleblower protection. Frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation*, 2011; A. Osterhaus & C. Fagan, *Alternative to silence: whistleblower protection in 10 European countries. Report for Transparency International* (15 November), 2009, geraadpleegd op 18 januari 2019 via: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative\\_to\\_silence\\_whistleblower\\_protection\\_in\\_10\\_european\\_countries](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries); PACE (Parliamentary Assembly of the Council of Europe), *The protection of whistleblowers. Report of the Committee of Legal Affairs and Human Rights*, Document 12006 (14 September), 2009, geraadpleegd op 18 januari 2019 via: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302>; UNODC (2015). Resource guide on good practices in the protection of reporting persons.
23. De memorie van toelichting zegt over dit punt het volgende: 'Bedoeld is om met het onderhavige wetsvoorstel een adequaat systeem neer te zetten dat eventueel extern melden bij de media overbodig zal maken. De vraag of er desalniettemin nog grond kan zijn om de media te benaderen, zal op casusniveau moeten worden beantwoord, in samenhang met de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) en de Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 30 april 2014. Dit wetsvoorstel sluit de eventuele externe weg naar de media niet af.' (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2015, p. 23).
24. K. Loyens & W. Vandekerckhove, *The Dutch Whistleblowing Authority in an International Perspective: A Comparative Study*, Utrecht University & University of Greenwich 2018, geraadpleegd op 18 januari 2019 via: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2018/10/The-Dutch-Whistleblowers-Authority-in-an-international-perspective-September-2018-1.pdf>; OECD, *Study on whistleblower protection. Frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation*, 2011; A. Osterhaus & C. Fagan, *Alternative to silence: whistleblower protection in 10 European countries. Report for Transparency International* (15 November), 2009, geraadpleegd op 18 januari 2019 via: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative\\_to\\_silence\\_whistleblower\\_protection\\_in\\_10\\_european\\_countries](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries); PACE (Parliamentary Assembly of the Council of Europe), *The protection of whistleblowers. Report of the Committee of Legal Affairs and Human Rights*, Document 12006 (14 September), 2009, geraadpleegd op 18 januari 2019 via: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302>; UNODC, *Resource guide on good practices in the protection of reporting persons*, 2015.

### 3.2. Klokkenluidersbescherming door overheidsinstanties of NGO's

Het onderzoek laat zien dat in vrij veel landen een overheidsorganisatie is opgericht die instaat voor advies aan klokkenluiders, onderzoek naar misstanden die zij melden, onderzoek naar represailles naar aanleiding van deze melding, en/of preventie van misstanden via andere beleidsadvies. In onze steekproef is dit het geval in 7 van de 11 landen, hoewel niet al deze organisaties al deze taken combineren. Ook de sector waarop deze instellingen gericht zijn, verschilt. Enkel in Nederland en Zuid-Korea is er een overheidsorganisatie die meldingen van klokkenluiders uit zowel de publieke als de private sector behandelt, respectievelijk het Huis voor Klokkenluiders en de 'Anti-Corruption and Civil Rights Commission' (ACRC). Een belangrijk verschil tussen beide landen is dat in Zuid-Korea meldingen voor de publieke en private sector onder een aparte wettelijke regeling vallen, terwijl de Wet Huis voor klokkenluiders voor klokkenluiders uit beide sectoren geldt. In een aantal landen is de ombudsman gemandateerd om meldingen van klokkenluiders uit de publieke sector te onderzoeken en deze klokkenluiders eventueel te adviseren (Australië,<sup>25</sup> België, Israël en Frankrijk<sup>26</sup>). In de VS ontvangt de overheidsorganisatie 'Office of Special Counsel' (OSC) meldingen van klokkenluiders in de publieke sector. De SEC staat dan weer in voor de implementatie van de 'Dodd-Frank Act',<sup>27</sup> die bescherming biedt bij meldingen betreffende SEC-materie.<sup>28</sup> Nederland kan binnen onze steekproef dus als uniek worden beschouwd, omdat het Huis voor Klokkenluiders instaat voor meldingen van klokkenluiders uit de publieke en private sector, welke bescherming kunnen genieten binnen hetzelfde wettelijk kader. In de meeste landen in onze steekproef is er echter minder bescherming voorzien voor klokkenluiders uit de private dan uit de publieke sector. Om deze ongelijkheid weg te werken, overwegen enkele andere landen in onze steekproef op dit moment ook om één wettelijk kader te voorzien voor klokkenluidersbescherming in beide sectoren (Noorwegen en Australië).

De overige landen, zoals Ierland, Noorwegen, Servië en het VK beschikken niet over een centrale overheidsinstantie die meldingen van klokkenluiders behandelt. In het VK en Ierland zijn er wel 'prescribed persons' die meldingen ontvangen en misstanden onderzoeken. Hoe deze functioneren in de praktijk is in Ierland nog niet onderzocht, maar in het VK liet een audit in 2015 zien dat veel van de organisaties die als 'prescribed persons' zijn aangeduid hier niet van op de hoogte waren. Specifiek voor de gezondheidszorg werd in het VK wel een klokkenluidersinstantie opgericht in 2016, namelijk de 'National Guardian Office'.

25. Zie: Commonwealth Ombudsman, Annual Report 2016-2017, 2017.
26. Tijdens de dataverzameling van deze studie was de Franse nationale ombudsman echter nog niet operationeel voor klokkenluiders.
27. Dodd-Frank Act, 2010, Subtitle B – Increasing Regulatory Enforcement and Remedies. Sec. 922. Whistleblower Protection.
28. SEC, *Annual report to Congress. Whistleblower Program*, Securities and Exchange Commission 2017.

In enkele landen vervullen NGO's een belangrijke taak op het vlak van klokkenluidersbescherming. Soms wordt een NGO opgericht omdat er geen overheidsorganisatie bestaat die deze rol kan vervullen, zoals Pitaljka<sup>29</sup> (wat 'fluitje' betekent) in Servië. Deze NGO geeft vooral advies aan (potentiële) klokkenluiders, en juridische bijstand wanneer de zaak in behandeling is bij een rechter. Maar daarnaast heeft de NGO ook onderzoeksjournalisten in dienst die misstanden onderzoeken en erover rapporteren. Pitaljka verzorgt ook trainingen aan rechters die klokkenluiderszaken behandelen en geeft beleidsadvies. In de VS heeft de NGO 'Government Accountability Project' (GAP)<sup>30</sup> een gelijkaardige rol, zij het dat GAP dit doet naast de bestaande overheidsinstanties voor klokkenluiders. Gezien het gefragmenteerde wettelijk kader in de VS betreffende het melden van misstanden, ziet GAP het eveneens als haar taak om klokkenluiders te informeren over de meest gepaste meldregeling voor hun situatie. Ook in andere landen zijn er belangrijke NGO's actief op het vlak van klokkenluiders, maar deze hebben een minder uitgebreid takenpakket. Het gaat dan doorgaans over een combinatie van enerzijds advies en/of juridische bijstand aan klokkenluiders en anderzijds trainingen en/of beleidsadvies aan overheidsinstanties betreffende klokkenluiders (bv. 'Integrity@Work' in Ierland en 'Public Concern at Work'<sup>31</sup> in het VK).

### 3.3 Onderzoek naar misstanden en/of benadeling van klokkenluiders

De meeste overheidsinstanties in onze steekproef doen op een of andere manier onderzoek naar aanleiding van meldingen van klokkenluiders. De meeste instanties beschikken over de bevoegdheid om alle relevante documentatie op te vragen (en meestal ook om aanwezige elektronische apparatuur te consulteren) en getuigen te verhoren (welke in de meeste landen door de organisatie moeten beschikbaar worden gesteld). In de VS hebben bepaalde instanties meer verregaande bevoegdheden, zoals dagvaarding (OSC) en surveillance (SEC). Wat opvalt is dat enkele onderzoeksinstellingen in onze steekproef zich richten op slechts een van beide onderzoekstaken van het Nederlandse Huis voor Klokkenluiders. Sommige instellingen doen enkel onderzoek naar de misstand, terwijl andere enkel de mogelijke benadeling van de klokkenluider onderzoeken. Respondenten noemen verschillende mogelijke redenen voor deze opsplitsing (die doorgaans juridisch verankerd is). Sommigen geven aan dat voor beide typen onderzoek een ander soort expertise nodig is, maar de meeste respondenten zeggen dat het een goede manier is om belangenverstrengeling te voorkomen. Een onderzoek naar de misstand vergt volgens hen een hogere mate van neutraliteit dan onderzoek naar de mogelijke benadeling van de klokkenluider. Dit wordt echter tegengesproken door

respondenten werkzaam in instellingen die wel beide onderzoekstaken combineren, zoals Nederland (afdeling onderzoek van het Huis), België (federale en Vlaamse ombudsman) en Israël (ombudsman).<sup>32</sup> Zij geven aan dat beide soorten onderzoek enerzijds moeilijk op te splitsen zijn omdat ze in de praktijk verweven zijn, maar dat dit anderzijds ook niet wenselijk of nodig is. Deze respondenten verwijzen naar de meerwaarde van een holistische aanpak in hun onderzoek; door zich niet enkel te richten op de misstand maar ook op de eventuele benadeling van de klokkenluider, achten zij de kans groter dat er verbetering zal optreden in de organisatie naar aanleiding van hun onderzoek. Bovendien is neutraliteit in beide typen onderzoek volgens hen van belang.

Zoals hierboven reeds werd vermeld, hebben sommige NGO's ook een rol in onderzoek naar misstanden, maar dit gebeurt dan door onderzoeksjournalisten (bv. GAP in VS, Pitaljka in Servië), waardoor de resultaten doorgaans als minder neutraal worden beschouwd. NGO's hebben immers vaak een meer activistisch karakter, en benadrukken vooral de belangen van de klokkenluider. Onderzoeksjournalisten in deze NGO's publiceren de resultaten van hun onderzoeken in artikelen of rapporten, en proberen zo misstanden door overheidsdiensten en bedrijven publiek te maken.

### 3.4 Psychosociale hulp en advies aan klokkenluiders

Slechts in drie van de onderzochte landen wordt overheidsfinanciering voorzien voor specifieke psychosociale hulp aan klokkenluiders. Dit is het geval in Nederland, Noorwegen en sinds kort ook in Israël. In Nederland gebeurt dit door een psycholoog naar wie klokkenluiders met psychosociale noden kunnen worden doorverwezen door medewerkers van de afdeling advies. De Israëlische ombudsman is recent met een gelijkaardige aanpak begonnen. In Noorwegen is deze hulp grootschaliger opgezet. Sinds 2012 is er een kliniek – gefinancierd door het ministerie van Volksgezondheid – voor klokkenluiders die begeleiding nodig hebben ten gevolge van represailles. Meer dan 200 klokkenluiders hebben reeds psychosociale hulp ontvangen via deze kliniek. Een Noorse expert die werd geïnterviewd in het kader van dit onderzoek gaf echter aan dat er stemmen opgaan om deze kliniek te sluiten. Hoewel via officiële kanalen vooral budgettaire argumenten worden genoemd, is de echte reden volgens haar dat beleidsmakers zich niet comfortabel voelen dat een land waarin vrijheid van meningsuiting zo hoog in het vaandel staat, toch nood heeft aan een kliniek voor klokkenluiders die benadeeld werden omwille van het uiten van hun mening. Dit kan immers het beeld oproepen dat de Noorse cultuur tegen klokkenluiders en vrije meningsuiting is. In de andere landen kunnen klokkenluiders met psychosociale noden

29. Zie: <https://pitaljka.rs>.

30. Zie: <https://www.whistleblower.org>.

31. 'Public Concern at Work' vierde haar 25-jarig bestaan met een naamswijziging: sinds midden 2018 voert ze haar activiteiten uit onder de naam Protect.

32. Hoewel in de ombudsman in Israël beide onderzoekstaken door aparte afdelingen worden gedaan, is het wel mogelijk om informatie uit te wisselen en eventueel samen te werken, waardoor de manier van werken in de praktijk lijkt op die van de Vlaamse en federale ombudsman in België en het Nederlandse Huis voor Klokkenluiders.

beroep doen op NGO's die specifieke hulpverlening bieden aan klokkenluiders (Australië, het VK, Zuid-Korea), of worden zij doorverwezen naar reguliere diensten die instaan voor psychosociale hulp aan werknemers, net zoals werknemers die lijden onder de gevolgen van stress, pesten op het werk of andere problemen. Het viel buiten het bestek van dit onderzoek om de effectiviteit van de hulpverlening aan klokkenluiders te analyseren in de onderzochte landen. Ook in de internationale literatuur ontbreekt het aan empirisch onderzoek over hoe reguliere en gespecialiseerde hulpverlening tegemoet kan komen aan psychosociale problemen die klokkenluiders ervaren ten gevolge van represailles.<sup>33</sup>

De advisering van klokkenluiders is dan weer wel aanwezig in de meeste onderzochte instellingen. De overheidsinstellingen in de steekproef geven vooral informatie aan klokkenluiders (of soms ook andere belanghebbenden) over de te volgen procedure (Australië, België, Nederland, Israël, SEC in de VS) en/of advies aan potentiële klokkenluiders over hun beslissing om al dan niet een misstand te melden (België, Israël, Nederland, SEC in de VS). Bij de SEC is er bijvoorbeeld een meldpunt bij de afdeling 'Office of the Whistleblower' (OWB) waar potentiële melders, hun advocaat, of gewone burgers informatie kunnen vragen over de 'Dodd Frank-Act', de financiële beloningen die kunnen worden uitgereikt aan klokkenluiders, de onderzoeksprocedure en de waarborgen tot geheimhouding.<sup>34</sup> In Israël heeft de ombudsman geen formele adviestaak, maar worden klokkenluiders in de praktijk wel ingelicht over de verschillende meldkanalen en de mogelijke risico's van melden voor de klokkenluider. Waar de adviestaak in de buitenlandse instellingen stopt als de klokkenluider een melding heeft gedaan, en er eventueel een onderzoek wordt opgestart naar de misstand of de benadeling, verleent het Nederlandse Huis voor Klokkenluiders ook daarna nog advies. Klokkenluiders krijgen van medewerkers van de afdeling advies dus begeleiding doorheen de hele procedure; deze begeleiding kan zelfs bestaan uit het schrijven van brieven naar werkgevers en het geven van juridisch advies (maar niet juridische bijstand) als de zaak voor de rechter komt. Dit zorgt volgens verschillende respondenten voor interne spanningen bij het Huis, omdat adviseurs op die manier onderzoek naar de misstand zouden kunnen tegenwerken. Het houdt bovendien ook het risico in dat werkgevers de neutraliteit van het Huis voor Klokkenluiders in vraag stellen. Deze risico's worden niet genoemd in andere onderzochte overheidsinstanties, wellicht omdat er daar ofwel een duidelijke scheiding is tussen de advies- en onderzoeksfase, ofwel omdat de onderzoeksinstantie enkel de benadeling en niet de misstand onderzoekt. Het soort advisering dat geboden wordt door het Huis van Klokkenluiders zien we in de andere

onderzochte landen enkel terug bij NGO's (Ierland, Servië, het VK, VS en Zuid-Korea), zij het dat deze instellingen ook vaak juridische bijstand bieden en klokkenluiders dus wel vertegenwoordigen bij rechtszaken.

### 3.5. De preventieve taken van instanties die instaan voor klokkenluidersbescherming

De meeste overheidsinstellingen in de steekproef spelen ook een rol in de preventie van misstanden (Australië, Nederland, het VK, de VS en Zuid-Korea). Hoe ruim die preventieve taken zijn, verschilt sterk tussen de landen onderling. De recent opgerichte 'National Guardian Office' in het VK heeft wellicht de meest uitgebreide preventietaak. Deze organisatie doet 'speak-up culture audits' in gezondheidsinstellingen en publiceert de resultaten daarvan in rapporten, waarin aanbevelingen en verplichtingen met betrekking tot de organisatiecultuur worden vermeld met een bijhorende datum waarop ze geïmplementeerd moeten worden. Dit soort onderzoeken wordt in de andere landen met name door NGO's of andere middenveldorganisaties gedaan die een 'waakhond'-functie opnemen in de samenleving. De 'National Guardian Office' zet eveneens bewustwordingscampagnes op en verzorgt trainingen en intervisie aan gezondheidsinstellingen. In de VS verzorgt de OSC ook trainingen aan andere overheidsinstellingen, net zoals de Australische ombudsman, over hoe de wetgeving geïmplementeerd kan worden. In Nederland geeft het Huis voor Klokkenluiders werkgevers specifiek advies over hoe de Wet Huis voor klokkenluiders te implementeren. Daarnaast heeft het Huis de ambitie om een kennis- en expertisecentrum te zijn op vlak van klokkenluidersbeleid en integriteitsmanagement. Dit laatste is ook de ambitie van enkele NGO's, zoals GAP in de VS en Pistoljka in Servië. Beide NGO's geven daarnaast ad hoc advies aan werkgevers over de implementatie van de wetgeving en organiseren – net zoals 'Integrity@Work' (Ierland) en 'Public Concern at Work' (VK) – trainingen voor actoren betrokken bij klokkenluidersbescherming.

## 4. Discussie en conclusie

Dit onderzoek was erop gericht om meer inzicht te krijgen in verschillende rollen en taken van buitenlandse instellingen, die vergelijkbaar zijn met het Nederlandse Huis voor Klokkenluiders. Zowel overheidsinstellingen als NGO's in elf landen (inclusief Nederland) werden onderzocht via interviews en de analyse van beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten. In dit onderzoek zijn twee belangrijke trends waar te nemen. Ten eerste is er een tendens om wetgeving in te voeren die klokkenluiders uit zowel de publieke als de private sector beschermt. Met andere woorden, de invoering van klokkenluidersbescherming is op zich niet nieuw,<sup>35</sup> maar wel

33. R. Smith, 'Whistleblowing and Suffering', in: A. J. Brown, D. Lewis, R.E. Moberly & W. Vandekerckhove (eds.), *International Handbook on Whistleblowing Research* (p. 230-249), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2014.

34. SEC, *Annual report to Congress. Whistleblower Program*, Securities and Exchange Commission, 2017.

35. A.J. Brown, D.P. Meyer, C. Wheeler & J. Zuckerman, in: A. J. Brown, D. Lewis, R.E. Moberly & W. Vandekerckhove (eds.), *International hand-*

Tabel 2 *Samenvatting van de belangrijkste gelijknissen en verschillen tussen instellingen die instaan voor klokkenluidersbescherming in elf onderzochte landen*

Land	Doelgroep: sector	Soort organisatie	Type onderzoek	Psychosociale zorg & advies	Preventietaken door...
<i>Australië</i>	Aparte regeling voor publieke en private sector	Overheid: ombudsman	Onderzoek naar misstand of doorverwijzen	Overheid: informatie	Ombudsman (overheid)
<i>België</i>	Enkel publieke sector	Overheid: ombudsman	Onderzoek naar misstand en benadeling	Overheid: informatie en advies	Andere instanties
<i>Frankrijk</i>	Publieke en private sector	Overheid: ombudsman	Onderzoek naar benadeling	/	Andere instanties
<i>Ierland</i>	Publieke en private sector	Overheid: 'prescribed persons'	/	NGO: advies, juridische bijstand	'Integrity@Work' (NGO)
<i>Israël</i>	Aparte regeling voor publieke en private sector	Overheid: ombudsman	Onderzoek naar misstand en benadeling in afzonderlijke afdelingen	Overheid: informatie en advies	Andere instanties
<i>Nederland</i>	Publieke en private sector	Overheid: Huis voor Klokkenluiders	Onderzoek naar misstand en benadeling	Overheid: psychosociale zorg, advies	Huis voor Klokkenluiders (overheid)
<i>Noorwegen</i>	Publieke en private sector	Overheid: kliniek (enkel psychosociale zorg)	/	Overheid: psychosociale zorg	Andere instanties
<i>Servië</i>	Publieke en private sector	NGO: 'Pistaljka'	Enkel onderzoeksjournalistiek door NGO (Pistaljka)	NGO: advies, juridische bijstand	Pistaljka (NGO)
<i>VK</i>	Publieke en private sector	Overheid: 'prescribed persons' & 'National Guardian Office'	Geen onderzoeksinstantie	NGO: advies, juridische bijstand	'National Guardian Office' (overheid); 'Public Concern at Work' (NGO)
<i>VS</i>	Aparte regeling voor publieke en private sector	Overheid: OSC, OWB, MSPB NGO: GAP	Onderzoek naar benadeling (OSC, MSPB) & misstand (SEC); onderzoeksjournalistiek (GAP)	Overheid: informatie, advies (OWB)	OSC (overheid); GAP (NGO)
<i>Zuid-Korea</i>	Aparte regeling voor publieke en private sector	Overheid: ACRC	Onderzoek naar benadeling	NGO: advies, juridische bijstand	Andere instanties

dat nieuwe wetten worden ingevoerd die gericht zijn op een brede doelgroep van klokkenluiders, waardoor de ongelijkheid in bescherming tussen beide sectoren wordt weggewerkt. Deze tendens is niet zichtbaar in de federale landen in onze steekproef (zoals Australië, België en de VS). Daar is er om begrijpelijke redenen door-

*book on whistleblowing research* (p. 457-494), Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing 2014; W. Vandekerckhove, 'European whistleblowing policies: tiers or tears?', in: D.B. Lewis (ed.), *A global approach to public interest disclosure: what can we learn from existing whistleblowing legislation and research?* (p. 15-35), Cheltenham: Edward Elgar 2010.

gaans een gefragmenteerd wettelijk kader met een (soms grote) variëteit aan klokkenluidersstatuten op verschillende overheidsniveaus, met in sommige gevallen een aparte wet voor klokkenluidersbescherming in de private sector (Australië en de VS). Hoewel deze fragmentatie enerzijds verwarring kan oproepen bij klokkenluiders, houdt fragmentatie anderzijds ook het voordeel in – zoals een van onze respondenten aangaf – dat klokkenluiders beroep kunnen doen op verschillende instanties als zij geconfronteerd worden met benadeling of represailles.



Een tweede trend is de oprichting van overheidsinstellingen die klokkenluiderswetgeving implementeren. In de meerderheid van de onderzochte landen is er reeds zo'n instelling, zij het dat het precieze takenpakket onderling sterk verschilt. Het Huis voor Klokkenluiders kan als uniek beschouwd worden door een combinatie van een groot aantal taken, namelijk advies, preventie, onderzoek naar misstanden, onderzoek naar benadeling, en psychosociale begeleiding. Deze organisatie kreeg de afgelopen jaren echter zeer zware kritiek en negatieve media-aandacht. Dit had ten eerste te maken met het niet afronden van enig onderzoek in de eerste twee jaar van het bestaan,<sup>36</sup> wat deels te maken had met spanningen tussen de afdeling advies en onderzoek, maar ook met onduidelijkheden waar het Huis voor is. Een tweede mediastorm had te maken met klachten die midden 2018 werden ingediend bij de minister van Binnenlandse Zaken over het functioneren van het Huis voor Klokkenluiders.<sup>37</sup> De komende jaren zullen uitwijzen in hoeverre het Huis – met Dhr. Wilbert Tomesen als nieuwe voorzitter – erin zal slagen om een doorstart te maken en aanbevelingen van een recent intern onderzoek te implementeren.<sup>38</sup> Alvorens hier enige uitspraken over te kunnen doen, is het van belang om eerst de uitkomsten van het onderzoek door Binnenlandse Zaken en de voorziene evaluatie van de wetgeving af te wachten. De Israëlische ombudsman<sup>39</sup> en de SEC<sup>40</sup> (VS) komen qua takenpakket het dichtst in de buurt van het Huis voor Klokkenluiders, omdat deze elk vier van de vijf taken vervullen, zij het in Israël enkel voor de publieke sector. Ook in andere landen lijkt het dat een holistische aanpak van klokkenluidersproblematiek – waarin verschillende taken betreffende klokkenluidersbescherming worden gecombineerd – alsmear belangrijker geacht wordt. Meer en meer instanties die betrokken zijn bij klokkenluidersbescherming, erkennen dat klokkenluidersbescherming

niet enkel bestaat uit onderzoek naar mogelijke benadeling, maar ook onderzoek naar en het proberen te stoppen van misstanden, evenals het adviseren van potentiële klokkenluiders over hun beslissing om al dan niet te melden. Er is echter nog maar weinig onderzoek naar de effectiviteit van een meer of minder holistische aanpak door instellingen die meldingen van klokkenluiders ontvangen.<sup>41</sup> Er is dus meer inzicht nodig in de vraag of en hoe al deze taken gecombineerd kunnen worden in dezelfde organisatie, en wat de mogelijke positieve of negatieve effecten zijn van een dergelijke combinatie. Het is ook nog onduidelijk in hoeverre er sprake is van belangenverstrengeling als onderzoek naar een misstand gecombineerd wordt met onderzoek naar de mogelijke benadeling van de klokkenluider die deze misstand gemeld heeft. En hoe kunnen instellingen die deze twee vormen van onderzoek combineren toch de neutraliteit van beide onderzoeken waarborgen? Ook de combinatie van advies aan klokkenluiders en onderzoek naar misstanden in dezelfde organisatie roept de nodige vragen op. In hoeverre zorgt dit voor (gepercipieerde) partijdigheid, en hoe kan dit voorkomen worden?

Ondanks de trend om holistischer te gaan werken, valt toch op dat slechts in een beperkt aantal landen overheidsgeld is voorzien voor specifieke psychosociale hulp aan klokkenluiders die te maken hebben met represailles. Enkel in Nederland, Noorwegen en Israël is er sprake van gespecialiseerde hulp; in andere landen worden klokkenluiders doorverwezen naar reguliere bijstandorganen. Er is echter geen onderzoek naar de effectiviteit van gespecialiseerde dan wel reguliere systemen van psychosociale hulpverlening aan klokkenluiders. Eerder onderzoek heeft wel aangetoond dat er een (vrij) hoog risico is op represailles bij klokkenluiders, en dat deze represailles psychosociale problemen kunnen veroorzaken, waaronder zowel werkgerelateerde problemen, zoals demotivatie en wantrouwen naar collega's,<sup>42</sup> als ernstige psychologische problemen, zoals angst, depressie en zelfs suïcidale gedachten.<sup>43</sup> Er is echter meer onderzoek nodig naar de psychosociale problemen van verschillende klokkenluiders en hoe zowel reguliere als

36. Zie o.a. M. Rengers, 'Crisis in Huis voor Klokkenluiders', *NRC Handelsblad* 19 oktober 2017, geraadpleegd op 18 januari 2019 via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/10/19/crisis-in-huis-voor-klokkenluiders-13583268-a1578008>; K. Voskuil, 'Huis voor Klokkenluiders stort in', *AD* 14 december 2017, geraadpleegd op 18 januari 2019 via: <https://www.ad.nl/binnenland/huis-voor-klokkenluiders-stort-in-elkaar-a264c38e>; Huis voor klokkenluiders, *Jaarverslag 2016*, geraadpleegd op 18 januari 2019 via: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/jaarverslagen-annual-report>; Huis voor klokkenluiders, *Jaarverslag 2017*, geraadpleegd op 18 januari 2019 via: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/jaarverslagen-annual-report>.
37. M. Rengers, 'Crisis in Huis voor Klokkenluiders', *NRC Handelsblad* 19 oktober 2017, geraadpleegd op 18 januari 2019 via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/12/20/onderzoeken-klokkenluiders-klagen-over-klokkenluidershuis-a3126545>.
38. M. Rengers, 'Crisis in Huis voor Klokkenluiders', *NRC Handelsblad*, 19 oktober 2017, geraadpleegd op 18 januari 2019 via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/10/19/crisis-in-huis-voor-klokkenluiders-13583268-a1578008>.
39. De Israëlische ombudsman (1) onderzoekt misstanden, (2) onderzoekt mogelijke benadeling van klokkenluiders naar aanleiding van hun melding, (3) biedt psychosociale hulpverlening aan klokkenluiders, en (4) heeft preventieve taken in termen van bewustwordingscampagnes en informatieverbreiding.
40. De SEC combineert volgende taken: (1) advies aan klokkenluiders, (2) onderzoek naar misstanden, (3) onderzoek naar mogelijke benadeling van klokkenluiders naar aanleiding van hun melding, en (4) preventie.

41. D. Lewis, A.J. Brown & R. Moberly, 'Whistleblowing, its importance and the state of the research', in: A.J. Brown, D. Lewis, R.E. Moberly & W. Vandekerckhove (eds.), *International handbook on whistleblowing research* (p. 1-34), Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing 2014; W. Vandekerckhove, A.J. Brown, R. Moberly & D. Lewis, 'Strategic issues in whistleblowing research', in: A. J. Brown, D. Lewis, R.E. Moberly & W. Vandekerckhove (eds.), *International handbook on whistleblowing research* (p. 522-530), Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing 2014.
42. R. Smith, 'Whistleblowing and Suffering', in: A.J. Brown, D. Lewis, R.E. Moberly & W. Vandekerckhove (eds.), *International Handbook on Whistleblowing Research* (p. 230-249). Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2014.
43. P.G. van der Velden, M. Pecoraro, M.S. Houwerzijl & E. van der Meulen, 'Mental health problems among whistleblowers: A comparative study', *Psychological Reports* 2018, DOI: 10.1177/0033294118757681; U.C. Hedén & S.A. Månsson, 'Whistleblowing processes in Swedish public organisations – complaints and consequences', *European Journal of Social Work* 2012, 15(2): 151-167.

gespecialiseerde hulpverlening hieraan tegemoet kan komen.<sup>44</sup>

Tot slot, hoewel dit artikel kan bijdragen aan inzicht en kennis over de rol van instellingen in klokkenluidersbescherming, is het belangrijk om bij de interpretatie van de bevindingen rekening te houden met enkele beperkingen. Ten eerste was het aantal interviews per land relatief laag, gezien het beperkte budget en tijdsbestek van dit onderzoek. Aan deze beperking werd grotendeels tegemoetgekomen door de hoge mate van expertise bij de respondenten en de raadpleging van een groot aantal beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten over klokkenluiden in de onderzochte landen waarop respondenten bovendien een kritische reflectie gaven. Samen genereerden de interviews en de documenten dus voldoende empirische data om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Desondanks zou in toekomstig onderzoek een groter aantal respondenten per land geraadpleegd moeten worden, zeker als de doelstelling van het onderzoek is om een goed zicht te krijgen op de manier waarop de onderzochte instellingen hun werkzaamheden uitvoeren in de praktijk. Ten tweede rapporteert dit artikel enkel over klokkenluidersbescherming in elf landen. Dit onderzoek laat niet toe om de bevindingen te generaliseren naar landen die niet onderzocht zijn, mede omdat nationale cultuur een belangrijke invloed heeft op de acceptatie van klokkenluiden in een land. Gezien de diversiteit in de steekproef kunnen de resultaten mogelijk wel relevante inzichten opleveren voor beleidsmakers in niet-onderzochte landen, met name wat betreft de uitdagingen en dilemma's die klokkenluidersbescherming met zich meebrengt.

44. R. Smith, R. 'Whistleblowing and Suffering', in: A.J. Brown, D. Lewis, R.E. Moberly & W. Vandekerckhove (eds.), *International Handbook on Whistleblowing Research* (p. 230-249), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2014.