

Vergaderjaar 2021–2022

36 079

Initiatiefnota van het lid Omtzigt over voorstellen ter aanmoediging van het melden van misstanden en ter verbetering van de bescherming van klokkenluiders

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Samenvatting

Klokkenluiders zijn van immens belang voor de Nederlandse rechtsstaat. Door hen komen grootschalige fraude, mensenrechtenschendingen, corruptie en meer grote misstanden van bijvoorbeeld hun werkgevers aan het licht. Deze misstanden kunnen door hun meldingen snel worden aangepakt. Deze nobele taak van klokkenluiders staat in schril contrast met de manier waarop zij vaak worden behandeld. Vaak krijgen zij te maken met ernstige represailles vanwege hun melding, zoals ontslag, schorsing, bedreigingen en pesterijen. Daarom is het van groot belang dat klokkenluiders bescherming krijgen tegen deze represailles en dat snel en effectief opvolging wordt gegeven aan hun meldingen. Op dit moment ligt in de Kamer de implementatie van de EU-richtlijn klokkenluiders voor. Deze nota doet vijftien voorstellen om de bescherming van klokkenluiders in deze wetgeving beter te borgen.

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding	2
2. Een aantal klokkenluiderszaken	3
3. De klokkenluidersregeling in Nederland tot 2022	12
4. De Raad van Europa	15
5. Het doel van de initiatiefwet	17
6. Voorstellen ter wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders naar aanleiding van de evaluatie, de richtlijn, de aanbeveling van de Raad van Europa en experts	17
<i>Per voorstel:</i>	
– <i>Toelichting en relevantie van het voorstel</i>	
– <i>Voorstel</i>	
7. Financiële consequenties	32
8. Beslispunten aan de Kamer	32
9. Slotwoord	32
10. Verantwoording en dank	33

1. Inleiding

Momenteel ligt er een wet voor die de bescherming van klokkenluiders in Nederland poogt te waarborgen.¹ Deze wet schiet op een aantal fundamentele punten tekort. Want wat als je na het melden tientallen jaren berooid thuis komt te zitten? Kun je dan een vergoeding krijgen terwijl het onderzoek loopt? En wat als je werkzaam bent bij de geheime dienst en je wilt misstanden melden. Waar kun je dan terecht? En wat als je een misstand meldt, maar je doet dit per ongeluk niet bij de juiste instantie. Word je dan wel beschermd tegen represailles van je werkgever? Of als vervolgens niet jij, maar jouw familieleden slachtoffer worden van represailles. Hebben zij een poot om op te staan? Kan er überhaupt handhavend opgetreden worden tegen werkgevers die klokkenluiders onterecht benadelen? Welke sancties krijgen zij opgelegd? Over al deze zaken is in het voorliggende wetsvoorstel niets (duidelijk) geregeld. Er zijn geen sancties, geen goede toezichtmechanismen, geen regels voor het melden van geheime informatie en geen beschermingsmaatregelen voor familieleden die zich niet in de werkgerelateerde sfeer bevinden. En dat terwijl bovengenoemde scenario's zeker geen uitzonderingsgevallen zijn, maar gevallen die zeer vaak voorkomen.

Zonder klokkenluiders zouden vele gevallen van corruptie, fraude en mensenrechtenschendingen nooit aan het licht komen. Maar helaas worden klokkenluiders vaak gezien als verklikkers en lastpakken. Ze worden gepest, krijgen bepaalde beloningen niet of worden ontslagen. En in veel gevallen lukt het hen niet meer om in dezelfde branche werk te vinden, waardoor zij lang werkloos blijven met alle gevolgen van dien. Als er dan ook nog rechtszaken tegen klokkenluiders worden aangespannen, of zij spannen zelf een rechtszaak aan, lopen zij het gevaar in een diepe put te raken waar zij niet meer uit komen.

Het is dus verre van aantrekkelijk om een misstand te melden. Het is logisch dat veel werknemers daarom nooit aan de bel trekken wanneer ze erachter komen dat er bepaalde misstanden spelen in het bedrijf waar ze werkzaam zijn.

Uit verschillende onderzoeken wereldwijd is gebleken dat bijna de helft van alle fraude bekend wordt vanwege klokkenluiders.² Werknemers, maar ook ZZP'ers, uitzendkrachten en stagiairs, hebben als eerst toegang tot het reilen en zeilen binnen een bedrijf en daarom is het van immens belang dat we hen waarderen en aansporen om misstanden te melden.

De aanleidingen voor deze initiatiefnota zijn de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders (verder: de Wet Huis) enerzijds en het wetsvoorstel van 1 juni 2021 en de nota van wijziging van 15 december 2021 ter implementatie van de Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 (verder: de richtlijn) anderzijds. Uit de evaluatie blijkt dat de huidige Wet Huis voor klokkenluiders nog niet de gewenste bescherming biedt aan klokkenluiders. Het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn schiet naar verwachting eveneens op een aantal fundamentele punten tekort, te beginnen bij het feit dat bij het originele wetsvoorstel niet is gekeken naar de evaluatie, maar alleen naar de richtlijn. Ondanks het feit dat het wetsvoorstel met de wijziging van 15 december 2021 aanzienlijk is verbeterd, is de klokkenluidersbescherming nog niet waar deze moet zijn.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 851.

² National Whistleblowers Center, «Proven Effectiveness of Whistleblowers», https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/US/NWC_NationalWhistleblowersCenter_Annex2.pdf.

De belangrijkste verbetering in de nota van wijziging is dat er niet langer twee verschillende regimes voor klokkenluiders zijn (eentje voor uit de EU voortkomende wetten en regels en een nationaal regime), maar dat er één regime is voor het melden. Toch wordt in artikel 1 van de Wet Huis, bij de begripsdefinities, nog onnodig onderscheid gemaakt tussen de definitie van misstand naar nationaal recht en de definitie van een inbreuk op Unierecht.

Mijn belangstelling voor klokkenluiders en hun lot gaat terug naar 2009. Toen schreef ik hierover een omvangrijk rapport voor de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa.³ In dit rapport werd de stand van zaken omtrent klokkenluiderbescherming in meerdere Europese en niet-Europese landen uiteengezet. In 2014 verscheen naar aanleiding van dit rapport de Recommendation CM/Rec(2014)7, waarin de Raad van Ministers aan de leden van de Raad van Europa concrete aanbevelingen deed ter verbetering van klokkenluiderbescherming. Deze Recommendation vormde één van de bouwstenen voor het uitvaardigen van de klokkenluidersrichtlijn door de Europese Unie.⁴

In 2015 verscheen wederom een rapport over klokkenluiders van mijn hand.⁵ Hierin beschreef ik een vijftal zaken bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), waarbij artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), namelijk de vrijheid van expressie, in het geding was, omdat een klokkenluider het zwijgen werd opgelegd. In iedere zaak kreeg de klokkenluider gelijk en was de inperking van de vrijheid van meningsuiting onder artikel 10 EVRM bij de klokkenluider niet gerechtvaardigd. Dat het EHRM in al deze gevallen als laatste redmiddel moet optreden, geeft aan dat klokkenluidersbescherming te wensen overlaat in heel veel Europese landen. Tegelijk met dit rapport schreef ik ook een rapport over Edward Snowden en de wijze waarop met zijn zaak werd omgegaan. Na het ontmaskeren van spionage moest hij het land uit vluchten uit angst voor represailles.

In deze nota zal allereerst het klokkenluidersklimaat in Nederland in kaart worden gebracht, waarbij wordt ingegaan op een aantal concrete klokkenluiderscasussen en de evaluatie van de Wet Huis. Mijn rapporten bij de Raad van Europa zullen daarna aan bod komen. Vervolgens zal ik ingaan op het doel van de wet, waarna ik voorstellen doe voor een aantal verbeteringen. Daarna zal worden ingegaan op de financiële consequentie en zullen beslispunten aan de Kamer worden voorgelegd. De nota eindigt met een slotwoord en verantwoording en dank.

2. Een aantal klokkenluiderzaken

Een reeks van misstanden laat zien dat de klokkenluidersbescherming in Nederland niet goed is geregeld. Een aantal van deze misstanden zullen hier aan de orde komen: de bouwfraude, de chroom-6-zaak, de Toeslagen-affaire en de atoomspionage. Vervolgens zal ingegaan worden op de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders.

³ P. Omtzigt, Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, 14 september 2009, «*The protection of «whistle-blowers»*», doc. 12006.

⁴ Richtlijn (EU) 2019/1937, r.o. 31. De resultaten van het rapport van de Raad van Europa heb ik in 2011 toegelicht bij een hoorzitting in het Europees Parlement.

⁵ P. Omtzigt, namens Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, 19 mei 2015, «*Improving the protection of whistle-blower*», doc. 13791.

Bouwfraude

Voor deze nota is een interview met klokkenluider Ad Bos afgenomen. Onderstaande tekst is gebaseerd op dit interview. Bos is bekend geworden door de ontmaskering van alomvattende bouwfraude. Deze fraude omvat onder andere het maken van geheime afspraken door grote bouwbedrijven in vooronderhandelingen. Grote bouwprojecten werden in een vooroverleg al toegekend aan een bepaald bouwbedrijf en in ruil hiervoor zouden andere bedrijven geld ontvangen. Dit heeft de Nederlandse staat jaarlijks miljoenen euro's gekost.⁶ Daarnaast behoort het omkopen en onterecht bevoordelen van ambtenaren tot de fraude. Ambtenaren en bestuurders bepaalden namelijk welke aannemers mee mochten doen aan de aanbestedingen. Luxe diners, reizen naar tropische oorden en bordeelbezoeken behoorden onder andere tot deze omkoping.⁷ Op 9 november 2001 werd deze fraude in een Zembla-uitzending openbaar gemaakt. Bos had hiervoor al bij meerdere loketten een melding gemaakt.

«Als je bereid bent om je huis kwijt te raken en je hebt een goed huwelijk, dan pas zou ik aanraden om te klokkenluiden,» zegt Ad Bos. Het was voor Bos totaal niet duidelijk waar hij zijn melding precies moest maken en ook niet hoe hij aan een onafhankelijke integere advocaat moest komen. In 1998 meldde hij zich bij een advocaat in Alkmaar om zijn ontslag aan te vechten. Deze advocaat bleek echter opgedrongen door de advocaat van zijn werkgever. Hij eiste veel niet-relevante informatie. Een tweede advocaat, werkzaam bij een groot bedrijf, bleek tevens een aantal bouwbedrijven als cliënt te hebben.

Ten einde raad ging Bos vervolgens naar de landsadvocaat. Hij vertrouwde hem dusdanig dat hij hem grote delen van de schaduwboekhouding en de bijbehorende uitleg overhandigde. Hij kreeg echter al snel door dat ook deze landsadvocaat niet zuiver bezig was. In januari 1999 meldde Bos zich daarom bij een nieuwe advocaat die hem naar het Openbaar Ministerie begeleidde, het CRI in Zoetermeer. Hier had hij eindelijk het gevoel dat hij serieus werd genomen. De officier van justitie had een team om zich heen en beloofde invallen te doen bij de grote bouwmeesters die ermee te maken hebben.

Hiervan is het nooit gekomen, omdat de desbetreffende officier van justitie werd overgeplaatst en van de zaak gehaald. Het is opvallend dat dit precies gebeurde nadat de landsadvocaat bij het Ministerie van Justitie werkzaam werd. Bos vermoedt dat hij ervoor gezorgd heeft dat de bouwfraudezaak niet verder onderzocht werd. Nadat Bos op 23 juli 2001 bovendien een brief van het OM ontving waarin stond dat er niets met de bouwfraude gedaan zou worden, gaf hij Zembla groen licht. Enkele dagen na deze Zembla-uitzending is besloten tot het instellen van een parlementaire enquête. Dit geeft aan hoezeer de regering reeds van alles op de hoogte was.

Intussen was het voor Bos onmogelijk geworden om ergens binnen zijn vakgebied werk te vinden. De bouwwereld is namelijk een kleine wereld waar iedereen met elkaar onderling in contact staat. Voor de werkzaamheden die hij verrichtte voor de parlementaire enquête die naar aanleiding

⁶ R. Koelemeijer, 2011, *Klokkenluider*, Antwerpen: The House of Books, p. 14.

⁷ R. Koelemeijer, 2011, *Klokkenluider*, Antwerpen: The House of Books, p. 24–25; p. 142. Een aantal ambtenaren is hieraan schuldig bevonden, onder wie de directeur van gemeentewerken van een Noord-Hollandse gemeente die een auto had gekregen en wiens dochters in een appartement bleken te wonen dat was betaald door een aannemer. Hij kreeg een werkstraf van 180 uur en een gevangenisstraf van vier maanden.

van de Zembla-uitzending was gestart en voor ander onderzoek naar de bouwfraude, ontving hij geen beloning. Dit resulteerde erin dat hij zijn huis kwijtraakte en gedurende drie jaar met zijn vrouw in een camper moest wonen. «Je moet als klokkenluider eerst je huis verkopen en op straat belanden, voordat ze je serieus nemen», zo citeert hij een moeder van een andere klokkenluider.

Bos ziet de media als één van zijn grote reddingen. Meerdere keren heeft hij met zijn camper op de voorpagina gestaan, van de Volkskrant en andere bladen. Een Vandaag maakte eens een uitzending waar de camper in een sneeuwstorm in beeld werd gebracht. Door deze media-aandacht bleef zijn zaak leven. Ook is dit waarschijnlijk één van de redenen geweest dat Bos uiteindelijk toch een compensatie heeft gekregen. Het is immers niet lang te verantwoorden dat een klokkenluider die naar eigen zeggen aantoonbaar zevenhonderd miljoen euro heeft opgeleverd,⁸ zelf is veroordeeld tot een leven op straat.

Vertrouwen in de overheid heeft Bos nauwelijks. Dit begon bij zijn ervaringen met de landsadvocaat, en werd versterkt toen Bos zelf ook nog door het Openbaar Ministerie werd gedagvaard, als verdachte van de aanklachten die hij zelf aan het licht had gebracht. Deze zaak is doorgegaan tot de Hoge Raad. Bos gokt dat de dagvaarding uiteindelijk bedoeld was zodat hij geen aanspraak kon maken op het wettelijk bepaalde tipgeld van twee procent van de opbrengst. De grote directeuren en ambtenaren kwamen uiteindelijk snel weg met schikkingen, taakstraffen en een enkele celstraf van een paar maanden. Een van de argumenten was een gebrek aan capaciteit.

De overheid en politiek stonden, naar Bos zijn beleving, vooral achter de grote bouwbedrijven. En ook de ambtenaren die zich schuldig hadden gemaakt aan fraude, werden de hand boven het hoofd gehouden door de Minister. «Je moet klokkenluiders eigenlijk vooral beschermen tegen de overheid, ook al is dat onmogelijk», zegt hij. Ondanks zijn wantrouwen in een deel van de overheid, benadrukt Bos dat er ook een aantal integere politici en ambtenaren waren die achter hem stonden en met hem meestreden. Dit resulteerde bijvoorbeeld in de parlementaire enquête die door enkele Kamerleden, met als voorzitter Marijke Vos, geïnitieerd werd naar aanleiding van de Zembla-uitzending. Bos: «Hierin stond precies wat ik wilde zeggen. Het was voor mij de bevestiging dat ik het mij niet verbeeld had.»

«Het probleem is vooral dat er in grote machtige organisaties, zoals de overheid is, een aantal slecht-willende mensen zijn die de macht van de hele organisatie gebruiken om hun doelstellingen te behalen. Dan is het aanpakken van de klokkenluider gekwalificeerd als «in landsbelang»,» aldus Bos. Hij heeft geprobeerd hierop in te spelen door mee te doen aan de verkiezing voor de leden van de Tweede Kamer op 22 november 2006. ABC Lijst 19. Een betrouwbare overheid. Maar toen was er nog te weinig draagvlak.

In 2009 is een overeenkomst bereikt tussen Bos en de Staat der Nederlanden bijgestaan door dezelfde landsadvocaat, die daarmee wederom haar eigen gedragsregels schond.⁹ Deze overeenkomst moest door de Minister van Justitie en Veiligheid als een «*final settlement*» gelden, maar

⁸ O. Havermans en J. Schuurman, 9 januari 2014, Trouw, «De waarheid was te groot». Aangeleverde stukken tonen aan dat de NMa € 232 miljoen heeft geïnd en de Belastingdienst € 147 miljoen. De Convenant collectieve regeling bouwnijverheid bracht € 73,5 miljoen op en de Europese Commissie inde € 267 miljoen.

⁹ Artikel 46 van de advocatenwet. Regel 7, leden 1,3,4,5,6 en 7.

die doelstelling werd door het OM niet gerespecteerd. Het OM ging namelijk verder met een cassatie na de uitspraak van het gerechtshof Den Haag, waarin de overheid van een onrechtmatige daad werd beticht.

Een meldpunt dat volledig onafhankelijk is van de overheid bestaat momenteel niet, maar het is het belangrijkste dat die er komt. «Als klokkenluider ontkom je er momenteel niet aan om naar de pers te stappen», aldus Bos. De communicatiestructuur bij de overheid, in alle gelederen bijgestaan door de landsadvocaat, kan een structurele aantasting van de integriteit veroorzaken. Uit het aan het licht brengen van deze enorme fraude is wel het fenomeen integriteit uit de stofkamer naar voren gehaald. De woorden van Ien Dales, voormalig Minister van BzK, kregen weer glans: «Een beetje integer kan niet.» Haar speech van bijna 30 jaar geleden, uitgesproken op 12–13 juni 1992, is juist nu zeer actueel. Wie de integriteit van de overheid laat aantasten, tast het vertrouwen van de burger in het bestuur, en daarmee de democratie in haar wortels aan.

Chroom-6

Naast de bouwfraude-zaak zal ingegaan worden op de chroom-6-zaak. Twee van de drie klokkenluiders in deze zaak zijn Fried Terwee en Henk Coort. Het stuk is gebaseerd op diverse interviews met deze heren.

«Ik weet zeker dat Defensie mensen probeert uit te putten», aldus Fried Terwee.¹⁰ Terwee en Coort waren twee van de drie klokkenluiders die in juni 2014 bij De Limburger een melding deden van giftige stoffen waar zij tijdens hun werk bij Defensie mee te maken kregen. Allen waren zij werkzaam op zogeheten POMS-locaties, waar opslag en onderhoud van Amerikaans defensiematerieel plaatsvond. Dit materieel was veelal beschilderd met verf waar onder andere chroom-6 in verwerkt was. Tijdens het schuren, verspanen, lassen en verven vond blootstelling plaats aan deze giftige stof. Chroom-6 is de kern, maar snel blijkt dat ook met andere giftige stoffen gewerkt is, waaronder CARC, lood, zink, benzeen, uranium en andere giftige stoffen en zware metalen.¹¹ Als gevolg hiervan zijn vele ambtenaren ernstig ziek geworden of overleden. «Zo'n zeventig collega's om mij heen stierven, allemaal aan kanker», aldus Terwee.¹²

De werknemers waren tijdens het werk niet op de hoogte gesteld van de risico's waaraan zij blootgesteld werden. «Wisten wij veel», zegt klokkenluider Henk Coort in een interview met Volkskrant.¹³ Achteraf blijkt dat de topambtenaren bij Defensie maar al te goed wisten onder welke omstandigheden de werknemers werkten. Al in 1999 was er namelijk onderzoek gedaan op de POM-site in Brunssum. Daaruit bleek dat er miljoenen keren meer chroom-6 in de lucht hing dan was toegestaan.¹⁴ Na een Wob-verzoek in 2014 blijkt dat het Ministerie van Defensie al in 1974 op de hoogte was van deze gevaarlijke stoffen.¹⁵

¹⁰ S. Karabulut en G. van Leemput, 18 september 2020, «De onderste steen boven. Werken met giftige stoffen bij Defensie», p. 66.

¹¹ S. Karabulut en G. van Leemput, 18 september 2020, «De onderste steen boven. Werken met giftige stoffen bij Defensie», p. 59.

¹² S. Karabulut en G. van Leemput, 18 september 2020, «De onderste steen boven. Werken met giftige stoffen bij Defensie», p. 62, 65.

¹³ P. de Graaf, Volkskrant, 17 november 2016, «Defensie hield zich steeds van de domme», «Defensie hield zich steeds van de domme» | De Volkskrant.

¹⁴ S. Karabulut en G. van Leemput, 18 september 2020, «De onderste steen boven. Werken met giftige stoffen bij Defensie», p. 61–62.

¹⁵ S. Karabulut en G. van Leemput, 18 september 2020, «De onderste steen boven. Werken met giftige stoffen bij Defensie», p. 39.

Ook is bekend dat chroom-6 alleen in verfcabines mag worden gespoten, en met een masker op. Door de werknemers op de POMS-locaties werd geschuurd, verspaant, gelast en gezaagd op defensiematerieel waar CARC-verf op zat (in de CARC-verf zitten de door Defensie erkende giftige stoffen zoals chroom-6 en HDI), zonder dat dat gebeurde in afgeschermd cabines en/of met voldoende beschermingsmateriaal. Terwee schetst dat er voor driehonderd werknemers ongeveer 16 adembeschermingsmiddelen beschikbaar waren die ze met elkaar moesten delen. Deze middelen waren bovendien niet verplicht, dus daarom lieten de meesten deze zitten.¹⁶

Al snel kregen Terwee en Coort ziekteverschijnselen. Al sinds de jaren negentig heeft Terwee ademhalingsproblemen en vallen tanden uit zijn mond. Ook vergeet hij dingen sneller en heeft hij kapotte nieren.¹⁷ Coorts klachten begonnen reeds voor het Amerikaanse wapendepot in Brunssum werd gesloten. Eerst kreeg hij haaruitval. Daarna vielen zijn nagels af en kreeg hij gewrichtsproblemen. In 2010 is bij hem slokdarmkanker geconstateerd, wat hem bijna fataal is geworden.¹⁸ Beiden kampen bovendien met psychologische problemen, waardoor zij lijdten aan slapeloosheid, angst, vergeetachtigheid.

Geen van de aandoeningen van Terwee en Coort worden momenteel erkend als het gevolg van blootstelling aan chroom-6 of HDI, volgens de Regeling uitkering chroom-6 Defensie uit 2018. Voor deze regeling gold de Tijdelijke regeling tegemoetkoming en ondersteuning slachtoffers blootstelling chroom-6 houdende stoffen Defensie (geldend van 6 maart 2015 tot 1 januari 2020). In deze tijdelijke regeling werden meerdere ziektes en aandoeningen erkend als ziektes die verband houden met chroom-6: niet alleen maagkanker, maar ook andere gastro-intestinale kanker, nieraandoeningen en immunologische aandoeningen anders dan allergie. In de Tijdelijke regeling werd verwezen naar een oriënterend onderzoek van het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (NCVB). Hierin werd geconcludeerd dat er sterke aanwijzingen zijn voor een verband met chroom-6-blootstelling voor de volgende chronische aandoeningen: longkanker, neuskanker, allergisch contacteczeem, allergisch beroepsastma, chroomzweren en neuseptumperforatie en dat er beperkte aanwijzingen zijn voor maagkanker en andere gastro-intestinale kanker, chronische longaandoeningen, nieraandoeningen en immunologische aandoeningen anders dan allergie.¹⁹ Op advies van het RIVM zijn deze aandoeningen, behalve maagkanker, op basis van onvoldoende bewijs uit de regelingen gehaald, waardoor veel werknemers nu niet meer in aanmerking komen voor ondersteuning.

Nadat Coort was genezen, vernam hij van steeds meer oud-collega's dezelfde soort signalen over ziekte en zelfs over overlijdensgevallen. Daarna kreeg hij van Terwee informatie over de rapportages van het onderzoek in Brunssum.²⁰ Terwee had namelijk vlak na dit onderzoek de

¹⁶ S. Karabulut en G. van Leemput, 18 september 2020, «De onderste steen boven. Werken met giftige stoffen bij Defensie», p. 61; P. de Graaf, Volkskrant, 17 november 2016, «Defensie hield zich steeds van de domme», «Defensie hield zich steeds van de domme» | De Volkskrant.

¹⁷ S. Karabulut en G. van Leemput, 18 september 2020, «De onderste steen boven. Werken met giftige stoffen bij Defensie», p. 62.

¹⁸ P. de Graaf, Volkskrant, 17 november 2016, «Defensie hield zich steeds van de domme», «Defensie hield zich steeds van de domme» | De Volkskrant; ZO-NWS, 7 december 2021, interview met Henk Coort, minuut 1:20–2:45. VIDEO: Chroom-6 slachtoffer dolblij met uitspraak Hoge Raad | ZO-NWS (geraadpleegd op 17 februari 2022).

¹⁹ Bijlage II van de Tijdelijke regeling tegemoetkoming en ondersteuning slachtoffers blootstelling chroom-6 defensie (Stcrt. 2015, 6329).

²⁰ ZO-NWS, 7 december 2021, interview met Henk Coort, minuut 2:00–2:45. VIDEO: Chroom-6 slachtoffer dolblij met uitspraak Hoge Raad | ZO-NWS (geraadpleegd op 17 februari 2022).

rapportages hiervan op het bureau van zijn baas gevonden en hier heimelijk kopieën van gemaakt. Hiermee ging hij naar een advocaat, maar deze durfde de zaak tegen Defensie niet aan. Zo'n vijftien jaar hebben de kopieën bij hem in de kast gelegen. Coort ging daarentegen in 2013 reeds naar een advocaat die deze zaak aannam en de zaak van deze gedupeerden ging behartigen.²¹

Dit was tot juni 2014, toen Coort en Terwee, samen met Ton Lammers een melding deden bij De Limburger. «Eerder zijn wij naar Defensie gestapt, maar daar lieten ze niets van zich horen», zegt Coort.²² Naar aanleiding van het artikel in De Limburger is het RIVM een grondig onderzoek gestart naar de giftige stoffen bij Defensie. Ook kwam er een coulanceregeling, waardoor (oud-)werknemers die zich in een schrijnende situatie bevonden een bescheiden vergoeding konden krijgen voor de medische kosten. Zowel Coort als Terwee geven aan dat deze vergoeding de kosten niet dekte.²³ Aangezien het onderzoek van het RIVM drie jaar tijd in beslag nam, besloten Coort, Terwee en collega's Giel Blom en Wiel Hager een stichting op te richten voor slachtoffers van gevaarlijke stoffen bij Defensie.

Na het onderzoek van het RIVM is in 2018 de Regeling Uitkering chroom-6 in het leven geroepen. Op basis van deze regeling bleek het, zoals eerder beschreven, juist moeilijker te zijn om schadevergoeding te krijgen. Zo werd er alleen gekeken naar aandoeningen die een direct gevolg waren van chroom-6, maar niet van andere giftige stoffen. Bovendien werd geen rekening gehouden met het feit dat chroom-6 in het lichaam kan omzetten naar een andere stof, die weer voor andere aandoeningen zorgt. Zo waren de kapotte nieren van Terwee naar eigen zeggen waarschijnlijk het gevolg van chroom-3, een stof die ontstaat doordat het lichaam chroom-6 afbreekt en die het lichaam via de urine verlaat.²⁴ Ook de slokdarmkanker van Coort komt niet in aanmerking voor een schadevergoeding.

De heren besluiten in een civiele rechtszaak de staat aansprakelijk te stellen, een procedure die uiteindelijk ruim acht jaar heeft geduurd, tot de cassatie-uitspraak op 3 december 2021. Coort beschrijft dat hij de zaak soms niet meer zag zitten. Hij beschrijft: «je bent tegen zo'n grote macht aan het boksen. Iedere keer hadden zij andere argumenten en andere middelen. Ik kwam binnen met mijn advocaat en Defensie kwam met drie advocaten en vier juristen. Dan zit je daar als kleine jongen en gedupeerde tegenover.»²⁵

Bij de cassatie-uitspraak zijn de werknemers in het gelijk gesteld. Baanbrekend is dat door de Hoge Raad is uitgesproken dat de aansprakelijkheid vaststond, wat eerder door Defensie werd betwist. Met deze rechtszaak hopen Coort en Terwee een weg vrij te maken voor de andere gedupeerden en nabestaanden. Toch is deze zaak eerder een pyrrusoverwinning te noemen. Het recht op een hogere individuele schadevergoeding was namelijk al eerder door Defensie erkend en werd in cassatie slechts bevestigd. Tegelijkertijd betwist Defensie het causaal verband bij

²¹ S. Karabulut en G. van Leemput, 18 september 2020, «De onderste steen boven. Werken met giftige stoffen bij Defensie», p. 62.

²² ZO-NWS, 7 december 2021, interview met Henk Coort, minuut 2:55–3:05. VIDEO: Chroom-6 slachtoffer dolblij met uitspraak Hoge Raad | ZO-NWS (geraadpleegd op 17 februari 2022).

²³ P. 65; ZO-NWS, 7 december 2021, interview met Henk Coort, minuut 3:55–4:30. VIDEO: Chroom-6 slachtoffer dolblij met uitspraak Hoge Raad | ZO-NWS (geraadpleegd op 17 februari 2022).

²⁴ S. Karabulut en G. van Leemput, 18 september 2020, «De onderste steen boven. Werken met giftige stoffen bij Defensie», p. 66.

²⁵ ZO-NWS, 7 december 2021, interview met Henk Coort, minuut 3:30–3:40. VIDEO: Chroom-6 slachtoffer dolblij met uitspraak Hoge Raad | ZO-NWS (geraadpleegd op 17 februari 2022).

aandoeningen nog steeds. Met name bij allergische aandoeningen moeten betrokkenen bewijzen dat ze allergisch zijn voor chroom, de eerdere uitkering die ze hebben gehad ten spijt. Het is bijna ondoenlijk een dergelijk allergietest via de huisarts te regelen. Men kent die test in de meeste gevallen niet. «Bovendien durven specialisten en chirurgen zich wel te uiten maar niet schriftelijk, zodat betrokkenen niets kunnen overleggen aan Defensie», aldus Coort.

Vanuit klokkenluidersaspect valt een aantal dingen op bij deze zaak. Zo is ten eerste opvallend dat er bij Defensie niets gedaan werd met de melding van de werknemers. Ten tweede valt op dat de eerste advocaat van Terwee de zaak niet aandurfde, uit angst voor Defensie. Als advocaten klokkenluiderszaken niet aandurfden, worden klokkenluiders gedwongen om de zaak kenbaar te maken bij de pers. Net als bij de zaak van Bos, blijkt een onderzoek naar aanleiding van de meldingen ontzettend lang te duren en zitten de werknemers in de tussentijd niet alleen werkloos, maar ook ziek thuis. Als de meldingen direct waren onderzocht, had de misstand al in 1999 verholpen kunnen worden, wat waarschijnlijk meerdere slachtoffers had voorkomen. Bovendien wijst deze zaak op het grote belang van een meldpunt dat onafhankelijk van de overheid bestaat, aangezien de werknemers in kwestie in de publieke sector werken. Tot slot wijst de zaak op het belang van de omkering van de bewijslast. In de rechtszaak moesten de werknemers namelijk zelf aantonen dat hun ziekteverschijnselen een gevolg waren van de werkomstandigheden. Dit is mede het gevolg van een onderscheid dat de Hoge Raad maakt tussen arbeidsongevallen en beroepsziekte, waarbij bij arbeidsongevallen de aansprakelijkheid vaststaat en bij beroepsziekten niet. Het aantonen van die causaliteit blijkt vaak vrijwel onmogelijk.

Toeslagenaffaire

In 2014 werd de kinderopvangtoeslag van een groep ouders abrupt stopgezet. De stopzetting gebeurde zonder duidelijke aanleiding en motivering. Deze groep werd de CAF 11 (Combiteam Aanpak Facilitators) genoemd. Naast stopzetting werden ook toeslagen zonder onderzoek teruggevorderd. Een regeling om in delen de terugvorderingen terug te betalen kreeg men niet. Deze burgers hadden namelijk het stempel fraudeur zonder dat ze het zelf wisten, terwijl in deze groep geen fraude geconstateerd was. Deze ouders moesten toen bovendien de ontvangen toeslagen van alle afgelopen jaren in één keer terugbetalen, zonder betalingsregeling. Dit ging vaak om tienduizenden euro's. Zij kwamen hierdoor direct diep in de financiële problemen, wat leidde tot woede, machteloosheid, schaamte, vernedering, continue ellende en stress.

Later bleek het kinderopvangtoeslagschandaal veel breder te zijn en veel langer in de tijd geduurd te hebben. De CAF11 zaak en de CAF-zaken waren letterlijk het topje van de ijsberg. Veel ouders zijn hun kinderen, gezondheid, baan, huwelijk en huis kwijtgeraakt. Recent is bijvoorbeeld bekend geworden dat ten minste 1.115 kinderen, die slachtoffer zijn in het toeslagenschandaal, uit huis geplaatst zijn.

Cruciaal in deze zaak is dat de regering in de zaken bij de rechtbank stukken achterhield. Dat is rechtstreeks in strijd met artikel 8:42 van de Algemene wet bestuursrecht. De ouders kregen dus niet te horen dat zij onterecht op een illegale zwarte lijst stonden en de rechter wist het ook niet. Mede daardoor verloren de ouders vele rechtszaken en kon de belastingdienst zijn verwoestende werk voortzetten.

Een ambtenaar wilde dit recht zetten en zorgde ervoor dat de ouders wel de beschikking hadden over het hele dossier. Ondanks de belofte aan de Kamer dat de belastingdienst niet achter klokkenluiders zou aangaan, werd deze man keihard aangepakt: hij werd op non-actief gezet,²⁶ een onderzoek werd gestart en (voorwaardelijk) strafontslag dreigde. De Kamer greep toen in en via een unaniem aangenomen motie werd de regering verzocht klokkenluiders niet aan te pakken.²⁷ Dit gebeurde in een stadium waarin er nog weinig informatie over de misstanden naar buiten gekomen was en de belastingdienst zelf via intern onderzoek begin 2019 wel wist wat er speelde, maar dat vooral niet aan de Kamer meedeelde of oploste.

Het is aannemelijk dat een aantal zaken bij de belastingdienst, zoals het achterhouden van cruciaal bewijsmateriaal en het bestaan van illegale zwarte lijsten, zonder klokkenluiders nooit bij de belastingdienst aan het licht gekomen zou zijn en dat het deksel op de doofpot zou blijven zitten. De ouders zouden nog veel langer in onzekerheid verkeerd hebben en misschien zou er wel nooit een schuldbekentenis van het kabinet zijn geweest.

In dit schandaal heeft de belastingdienst meerdere klokkenluiders aangepakt. Maar de ambtenaren en politici die stelselmatig 13 wetten overtreden hebben zijn niet aangepakt.²⁸ Dat is exemplarisch voor Nederland.

Atoomspionage

Tot slot noem ik de atoomspionage²⁹ als exemplarische klokkenluiders-casus. De klokkenluider in deze zaak heet Frits Veerman. Op 23 februari 2021 is hij overleden. Deze tekst is gebaseerd op eerdere interviews en andere secundaire bronnen.

«Door toedoen van de Nederlandse overheid is topgeheime informatie verkocht», aldus Veerman.³⁰ Veerman was werkzaam bij het Fysisch Dynamisch Onderzoeksbureau (FDO) Stork in Amsterdam. Dit onderzoeksbureau ondersteunde bedrijven en organisaties door middel van zeer geavanceerde technologie. Zo hield dit bureau zich onder andere bezig met ultracentrifuges, zoals die bij Urenco in Almelo, die ingezet kunnen worden voor het verrijken van uranium voor kerncentrales maar ook voor het produceren van verrijkt uranium voor kernwapens. Er was dus sprake van topgeheime informatie.

Bij het FDO was ook Abdul Khan, een werknemer van Pakistaanse afkomst, werkzaam. Aanvankelijk kon Veerman het goed met hem vinden. Maar nadat Veerman in 1973 in Pakistan op bezoek ging bij Khan en zijn vrouw, ontdekte hij dat Khan vele gedetailleerde tekeningen van de ultracentrifuge thuis had liggen. Hierdoor vermoedde Veerman sterk dat er sprake was van spionage. Vele jaren later bleek dat dit ook het geval was. Door de informatie uit Nederland was Pakistan in staat om een atoombom te ontwikkelen. Ook verkoopt Pakistan de informatie

²⁶ J. Kleinnijenhuis, Trouw, 25 juni 2019, «Belastingdienst pakt klokkenluider opvangtoeslag aan».

²⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 509.

²⁸ Aanbiedingsbrief bij Aanhangsel bij de handelingen 2020/2021, nr. 2000.

²⁹ Zie ook D. Van Delft, Splijststof, Prometheus, 2021.

³⁰ R. van Raak, februari 2021, Atoomspionage – Hoe Frits Veerman werd vermorzeld door de overheid – SP (geraadpleegd op 13 april 2022).

waarschijnlijk door aan andere landen, zoals Iran en Noord-Korea.³¹ Khan wordt in Pakistan daardoor beschouwd als een held.

Toen Veerman hiervan een melding deed bij Urenco en bij Stork, werd er niets met zijn melding gedaan. Sterker nog, de directie van Stork ging op uitnodiging van Khan naar diens bedrijf in Pakistan toe. Daar bestelde Khan voor miljoenen aan technische apparatuur. Er werden bovendien technische mensen uit Pakistan getraind bij de Nederlandse ultracentrifuge.

Toen de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), voorloper van de AIVD, kwam vragen naar Khan, vertelde Veerman wat hij wist. Als gevolg hiervan werd hij ontslagen door de directie van Stork, onder het mom dat er voor hem geen fotografiewerk meer was. Dit was niet het enige. Ook werd Veerman voor verhoor vastgezet in de gevangenis in de Bijlmer. Daarnaast werd hij op een lijst van criminelen met een internationaal opsporingsbevel geplaatst. Hierdoor werd hij in Italië, Baltimore en Boedapest aangehouden en ondervraagd. Door de politie, maar ook door militairen en de CIA. Waarom Veerman zo werd aangepakt en Khan zo lang zijn gang kon gaan, is niet helemaal helder. Wellicht hadden de internationale politiek en het bedrijfsleven belang bij het lekken van de informatie.³²

Uiteindelijk is door het Huis voor klokkenluiders, na onderzoek, in juli 2020 bepaald dat Veerman gelijk had. Dit was 45 jaar nadat Veerman de spionage ontdekte. Zijn eigen leven en dat van zijn gezin heeft al die jaren volledig in het teken gestaan van onzekerheid en de spionage. Zijn nabestaanden vechten momenteel nog steeds voor eerherstel. De strijd is dus nog steeds niet over. En dit terwijl Pakistan (en waarschijnlijk meerder andere landen) wellicht geen of minder kernwapens gehad, als er destijds een goedwerkend klokkenluidersregime was.

Overige zaken

Ook in andere bekende klokkenluiderszaken, waar ernstige misstanden aan het licht gekomen zijn, hebben de klokkenluiders en soms zelfs hun nabestaanden decennialang moeten vechten om in ieder geval erkenning te krijgen: hun lot was vele malen zwaarder dan het lot van degenen die niet ingrepen bij en meewerkten aan een misstand. Dat patroon zagen we hierboven al: in de bouwfraude heeft Ad Bos ongeveer 15 jaar ernstige schade gehad van het feit dat hij misstanden aan de kaak stelde. Bij de belastingdienst zijn de levens van ouder geruïneerd en een van de klokkenluiders kreeg voorwaardelijk ontslag, maar de betrokken ambtenaren (die ten minste 13 wetten systematisch overtreden hebben), zijn voor zover bekend niet gestraft.

Er zijn in dit kader nog vele andere voorbeelden te noemen. Hetty van de Laar is ontslagen nadat ze oplichting, omkoping, valsheid van geschriften en witwassen bij de SNS-bank ontmaskerde. Victor van Wulfen kwam er, als F-16 piloot van het Ministerie van Defensie, achter dat de veiligheidsmaatregelen op de vliegbasis in Eindhoven te wensen overlieten. Nadat hij dit meldde, volgden jaren van manipulatie en intimidatie, waarin hij onder andere ten onrechte psychisch gek werd verklaard en een vlieg-

³¹ N. de Kort, 31 maart 2021, NPO2 toont documentaire over klokkenluider Frits Veerman (transparency.nl) (geraadpleegd op 13 april 2022).

³² N. de Kort, 31 maart 2021, NPO2 toont documentaire over klokkenluider Frits Veerman (transparency.nl) (geraadpleegd op 13 april 2022).

verbod kreeg.³³ Fred Spijkers ontdekte dat defensie al jaren wist dat landmijnen waarmee geoefend werd, ondeugdelijk waren. Meerdere mensen zijn omgekomen met ongelukken. Toen hij dit aan het licht bracht, is hij zelfs met de dood bedreigd. Zelfs in zaken waarbij klokkenluiders duidelijk zonder enig eigenbelang of gewin handelden (zoals Veerman en Spijkers) en een grote misstand aan het licht brachten, hebben zij forse schade geleden en heel lang op erkenning moeten wachten. En deze zaken waren volop in de schijnwerpers. Dit laat zien dat het bij net iets minder prominente zaken er nog veel harder aan toe kan gaan voor de klokkenluiders.

Bovendien is het in bovenstaande zaken waarin het 100% duidelijk dat de klokkenluider gelijk heeft en in goed vertrouwen gehandeld heeft. Zowel in Nederland als in Europa (ik ben namens de parlementaire assemblee van de Raad van Europa permanent rapporteur klokkenluiders), kom ik veel ernstige onopgeloste zaken tegen. Dat zijn zaken waarin de klokkenluider en zijn gezin uiteindelijk na bedreigingen berooid naar het buitenland moeten vluchten om daar weer helemaal opnieuw te beginnen. Het noemen van de naam of de zaak kan niet omdat de klokkenluider zich zelfs in het buitenland niet veilig voelt.

3. De klokkenluidersbescherming in Nederland tot 2022

Sinds 2016 bestaat in Nederland de Wet Huis voor klokkenluiders. Deze wet verplicht organisaties om een interne meldprocedure in te stellen, waar werknemers meldingen kunnen maken van misstanden. Ook is door deze wet het Huis voor klokkenluiders als zelfstandig bestuursorgaan opgezet. Het Huis fungeert als extern meldkanaal: wanneer een interne melding van een vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang bij de eigen werkgever tot niets leidt, kan de klokkenluider bij het Huis een melding doen.

Het Huis kent een afdeling advies en een afdeling onderzoek. Zo kan het advies geven aan werknemers die overwegen te melden. Voorbeelden van dergelijke adviezen zijn: een tip om een vermoeden eerst intern te melden, een doorverwijzing naar bestuursorganen die belast zijn met de opsporing van strafbare feiten of een tip voor het krijgen van juridische hulp. Verder kan het Huis onderzoek doen naar een vermoeden van een misstand (misstandonderzoek) of naar de manier waarop de werkgever de werknemer bejegent naar aanleiding van de melding (bejegeningsonderzoek). Om een goed beeld te krijgen van de zaak moet het Huis eerst een vooronderzoek doen. Dan kijkt het Huis ook of een onderzoek echt nodig is of dat er alternatieve oplossingen mogelijk zijn.³⁴ Naast deze taken heeft het Huis een geheimhoudersfunctie. Medewerkers van het Huis zijn verplicht tot geheimhouding van de informatie van de melding (art. 3i huidige Wet Huis).

Al in 2012 dienden enkele Kamerleden onder leiding van Ronald van Raak (SP) een initiatiefwet voor de bescherming van klokkenluiders in.³⁵ Hier is te lezen dat het doel is *«de voorwaarden voor het melden van maatschappelijke misstanden te verbeteren, door onderzoek naar misstanden mogelijk te maken en melders van misstanden beter te beschermen.»*³⁶ Bovendien wordt beschreven dat het Huis een «thuis» moet worden voor

³³ A. Scheltema Beduin, 24 november 2016, Interview klokkenluider vlieger bij Defensie – Nieuws – Transparency International Nederland (geraadpleegd op 13 april 2022).

³⁴ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 11, 12, 30.

³⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 258, nr. 3.

³⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 258, nr. 3, p. 1.

klokkenluiders «en daarmee bijdragen aan een cultuur waarin mensen ernstige misstanden eerder zullen melden.» In de uiteinde³⁷lijke wet van 2016 zijn een aantal punten uit het voorstel van 2012 gewijzigd. Zo is onder andere het Fonds voor klokkenluiders er uiteindelijk toch niet gekomen.

Op 20 juni 2020 is een evaluatie van de wet verschenen.³⁸ Hieruit blijkt dat klokkenluidersbescherming in de praktijk niet altijd goed werkt. In deze evaluatie is van de twee doelstellingen van de wet onderzocht in hoeverre deze zijn gerealiseerd: de rechtsbescherming van de klokkenluider en de oplossing van maatschappelijke misstanden. Aangezien de interne meldingen niet worden geregistreerd en er op het moment van inwerking-treding van de wet geen nulmeting is gedaan, is niet met zekerheid te zeggen in hoeverre de doelstellingen gerealiseerd zijn. Wel komen in de evaluatie veel punten naar voren waarop de wet verbeterd kan worden, onder te verdelen in: het benadelingsverbod, het misstandsbegrip, de interne meldprocedure en het Huis voor klokkenluiders.

Uit de evaluatie blijkt dat naar schatting negen van de tien adviesvragers bij het Huis een vorm van benadeling hebben ervaren na het doen van de externe melding.³⁹ Een mogelijke reden hiervoor kan zijn dat een bejegeningsonderzoek door de afdeling onderzoek van het Huis zeer lang duurt. Het Huis geeft zelf aan met grote capaciteitsproblemen te kampen. Van de 49 verzoeken, ingediend tussen 2016 en 2020, zijn nog maar vier onderzoeken afgerond.⁴⁰ En zelfs als na een bejegeningsonderzoek door het Huis is vastgesteld dat er sprake is van benadeling, moet de werknemer alsnog naar de rechter om zijn/haar gelijk te halen. Veel werknemers zien hiervan af. Dit heeft meerdere mogelijke oorzaken. Ten eerste zijn de kosten van een dergelijk proces vaak te hoog voor een klokkenluider.⁴¹ Hieruit blijkt dat er een fonds moet komen van waaruit de juridische kosten kunnen worden vergoed. Een andere reden om af te zien van een gerechtelijk proces zou de minnelijke schikking kunnen zijn waar door veel werkgevers op wordt aangestuurd. In een dergelijke schikking wordt vastgesteld dat een klokkenluider in ruil voor een som «zwijggeld» ontslag neemt.⁴² Andersoortige zwijgbedingen en geheimhoudingsverplichtingen komen eveneens vaak voor.⁴³ Naast de financiële reden en het zwijgbeding is de bewijslast een reden om niet naar de rechter te stappen. Uit de evaluatie volgt dat benadeling ten gevolge van de melding vaak niet goed te bewijzen is door de werknemer. Mede door deze lastige bewijsvergaring heeft het Huis tot het moment van de evaluatie in 2020 nog maar twee maal (van de vier verzoeken) benadeling vastgesteld.⁴⁴ Uit het jaarverslag van het Huis over het jaar 2021 en de website van het Huis

³⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 258, nr. 3, p. 2.

³⁸ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 15.

³⁹ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 15.

⁴⁰ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 27.

⁴¹ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 16.

⁴² B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 16.

⁴³ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 15.

⁴⁴ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 15.

blijkt dat dit er inmiddels vier van de zeven zijn.⁴⁵ In de rechtbank is het beroep op het benadelingsverbod in vijf aanhangig gemaakte zaken niet één keer gehonoreerd. Een omkering van de bewijslast zal naar verwachting zorgen voor een betere rechtsbescherming.⁴⁶ Wanneer klokkenluiders niet bij de rechter óf bij het Huis hun gelijk kunnen halen, worden er dus geen sancties opgelegd wanneer een werkgever de klokkenluider benadeelt en kan het benadelingsverbod gemakkelijk geschonden worden.

Wat betreft het misstands­begrip blijkt uit de evaluatie dat het Huis de criteria voor «maatschappelijke misstand» waarschijnlijk in veel gevallen te strak hanteert, waardoor bepaalde meldingen onterecht niet als misstand, maar als persoonlijke kwestie worden gezien. De Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) illustreert dit met een voorbeeld in een brief aan de Tweede Kamer:

«Bij een grote onderneming uit de bank- en verzekeringswereld betaalde de directie de voorzitter jaarlijks heimelijk € 50.000,- om haar voorstellen zonder tegenstand door de ondernemingsraad te lozen. De vicevoorzitter van de ondernemingsraad kwam daarachter doordat hij binnen de onderneming met de boekhouding was belast en stelde dit aan de orde. (Beiden waren op dat moment lid van de FNV.) Dat werd door de directie uiteraard niet op prijs gesteld. Hoewel deze betaling door de directie als strafbare omkoping kan worden beschouwd, ging het volgens het Huis om een interne, arbeidsrechtelijke kwestie en was geen maatschappelijk belang in het geding.»⁴⁷

Uit de evaluatie blijkt dat toezichthouders en inspecties niet of nauwelijks zicht hebben op de mate waarin organisaties over een interne meldprocedure beschikken. Dit toezicht behoort namelijk niet tot hun takenpakket. Bovendien kan momenteel niet worden ingegrepen wanneer een interne meldprocedure ontbreekt.⁴⁸ Dit resulteert erin dat er op drie niveaus knelpunten ontstaan bij de interne meldprocedure: of de interne meldprocedure ontbreekt volledig, of de interne meldprocedure voldoet niet aan de eisen uit de wet, of de interne meldprocedure wordt niet goed toegepast.⁴⁹

Als externe meldprocedure is het Huis voor klokkenluiders in het leven geroepen. Dit Huis heeft, naar eigen zeggen, opstartproblemen gehad. Bovendien kampt zij nog steeds met capaciteitsproblemen.⁵⁰ Zo duurt het zeer lang voordat vruchtbaar advies kan worden gegeven en voordat onderzoek is afgerond. Tot het moment van de evaluatie in 2020 is van de negen misstandonderzoeken of misstand- en bejegeningsonderzoeken die

⁴⁵ Huis voor klokkenluiders, 15 maart 2022, *Jaarverslag 2021*, p. 15; Publicaties | Huisvoorklokkenluiders (geraadpleegd op 8 april 2022). Deze vier zaken zijn: 1. [https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/onderzoek-door-het-huis/documenten/rapporten/2021/01/26/onderzoek-naar-de-bejegening-van-een-melder-binnen-een-vastgoedonderneming-\(SNS\)](https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/onderzoek-door-het-huis/documenten/rapporten/2021/01/26/onderzoek-naar-de-bejegening-van-een-melder-binnen-een-vastgoedonderneming-(SNS)), 2. [https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/onderzoek-door-het-huis/documenten/rapporten/2020/07/07/ontslag-van-een-werknemer-na-melding-van-een-vermoeden-van-spionage-van-staatsgeheime-informatie-\(Veerman\)](https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/onderzoek-door-het-huis/documenten/rapporten/2020/07/07/ontslag-van-een-werknemer-na-melding-van-een-vermoeden-van-spionage-van-staatsgeheime-informatie-(Veerman)), 3. [https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/onderzoek-door-het-huis/documenten/rapporten/2020/02/18/klokkenluiders-thuis-doordat-zij-een-mogelijke-misstand-aan-de-kaak-stelden-\(Vattenfall\)](https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/onderzoek-door-het-huis/documenten/rapporten/2020/02/18/klokkenluiders-thuis-doordat-zij-een-mogelijke-misstand-aan-de-kaak-stelden-(Vattenfall)) 4. <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/onderzoek-door-het-huis/documenten/rapporten/2019/05/01/onderzoek-naar-de-bejegening-van-een-melder-na-een-melding-over-het-gebruik-van-een-keurmerk>.

⁴⁶ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 16.

⁴⁷ Uit een brief van Rik van Steenberghe aan Kamerleden. In een vergelijkbaar geval bij een onderzoek waar het de Luchtvaart betrof, kwam het Huis tot de conclusie dat er wel sprake was van een misstand; dit omdat het hier om overheids­geld ging. Zie: Huis voor klokkenluiders, 8 december 2020, *Besteding van overheids­geld, misstands­onderzoek*, p. 26.

⁴⁸ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 19.

⁴⁹ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 20.

⁵⁰ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 30.

in behandeling zijn bij het Huis nog niet één afgerond.⁵¹ Ook schiet de dienstverlening, zoals psychosociale hulp, juridische bijstand en financiële ondersteuning tekort. In de evaluatie wordt geopperd dat er een fonds komt dat klokkenluiders financieel kan steunen.⁵² De vroegtijdige ondersteuning in morele, juridische en organisatorische zin kan dan beter als één pakket door het Huis behandeld worden. Het Huis kijkt zelf, ondanks de opstartproblemen, met vertrouwen naar de toekomst.⁵³

Wat tenslotte mee kan spelen bij de slechte positie van klokkenluiders in Nederland, is de flexibilisering van de arbeidsmarkt. In 2021 waren er bijna drie miljoen flexwerkers in Nederland, bijna een derde van alle werkenden.⁵⁴ Bij mensen met een flexibele arbeidsrelatie (zoals een tijdelijk contract, een uitzendovereenkomst of een ZZP-relatie) is het buitengewoon eenvoudig om de arbeidsrelatie te beëindigen na een klokkenluidersmelding, zonder die als formele reden op te voeren. De relatie is immers toch maar tijdelijk. Het wettelijk benadelingsverbod onder de huidige wet geldt niet voor hen. Toch is het van groot belang dat ook mensen met een tijdelijke arbeidsrelatie zonder angst voor represailles meldingen kunnen doen. Juist in een land met een stijgend aantal flexwerkers dient de klokkenluidersbescherming daarom optimaal te werken.

4. De Raad van Europa

Op 14 september 2009 schreef ik al een rapport voor de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, waarin ik het belang van een goede klokkenluidersregeling weergaf.⁵⁵ Dit rapport riep alle lidstaten op om hun klokkenluiderswetgeving te herzien, met het oog op met name vier principes:

- 1) De wetgeving moet klokkenluiders die te goeder trouw een melding doen bij bestaande meldkanalen, beschermen tegen enige vorm van benadeling;
- 2) Wanneer er geen interne meldkanalen zijn, deze tekortschieten of vanwege de aard van het probleem redelijkerwijs niet de juiste bescherming kunnen bieden, dienen klokkenluiders die bij een extern meldkanaal of bij de media melden ook beschermd te worden;
- 3) Iedere klokkenluider die redelijke gronden heeft om te geloven dat de ontdekte informatie juist is, wordt geacht te goeder trouw te melden, ook wanneer later blijkt dat de informatie onjuist is, tenzij hij onrechtmatige of onethische doelstellingen nastreeft;
- 4) Om klokkenluiders die te goeder trouw melden adequaat te beschermen, dient er een handhavingsmechanisme te zijn dat de melding onderzoekt en de werkgever straft wanneer nodig.⁵⁶

Dit rapport leidde ertoe dat de Raad van Ministers van de Raad van Europa de Recommendation CM/Rec(2014)7 uitvaardigde, die lidstaten actief oproep om een goedwerkend wettelijk kader op te zetten om klokkenluiders te beschermen. Deze Recommendation leidde er mede toe dat de Europese Unie een richtlijn uitvaardigde.⁵⁷ Zo werd mijn rapport een bouwsteentje voor de EU-richtlijn.

⁵¹ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 38.

⁵² B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 25–26; p. 50.

⁵³ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 30.

⁵⁴ Cbs, via Flexwerk (cbs.nl).

⁵⁵ P. Omtzigt, namens Parlementaire Assemblee Raad van Europa, 14 september 2009, «*The protection of «whistle-blowers»*», doc. 12006.

⁵⁶ In een hoorzitting van het Europees Parlement op 25 mei 2011 heb ik dit rapport nader toegelicht.

⁵⁷ Richtlijn (EU) 2019/1937, r.o. 31.

Op 19 mei 2015 heb ik in een rapport van de Raad van Europa nogmaals gewezen op het belang van een goede klokkenluidersregeling.⁵⁸ Dit rapport kwam mede naar aanleiding van de Recommendation van de Raad van Ministers. Een andere aanleiding voor het rapport van 2015 was de zaak van Edward Snowden. Snowden ontdekte dat de NSA gebruikmaakte van geheime spionageactiviteiten en hiermee vergaand inbreuken maakte op privacy. Zo werden de telefoons van meer dan honderd staatshoofden en internationale organisaties afgetapt. Aangezien de klokkenluidersregeling van de VS inlichtingendiensten expliciet uitsluit, is Snowden niet beschermd als klokkenluider. En aangezien het lekken van geheime informatie strafbaar is, wordt hij zelfs vervolgd. Hij kan niet langer veilig terugkeren naar zijn eigen vaderland.

Deze casus brengt het probleem in kaart dat ontstaat bij het klokkenluiden van misstanden bij bedrijven waarbij uit de aard van de werkzaamheden geheimhouding geboden is, zoals nationale veiligheidsdiensten. Hierbij komt de vrijheid van expressie van de klokkenluider en de vrijheid van informatievoorziening van mensen in strijd met de plicht om geheime informatie te beschermen. Vanzelf spreekt dat deze geheimhoudingsplicht nooit misbruikt moet worden om mensenrechtenschendingen door overheden te verhullen. Toch gebeurt dit wel. Bij klokkenluidersregelingen worden sommige misstanden die geheime informatie bevatten namelijk vaak uitgesloten, zo ook in Nederland (artikel 4, lid 2 sub b Wet Huis). Daardoor bestaat er geen officieel extern meldkanaal waar dit soort meldingen gedaan kunnen worden en worden klokkenluiders ook niet beschermd wanneer ze deze informatie verspreiden.

De vrijheid van expressie zoals vastgelegd in artikel 10 EVRM mag ingeperkt worden als deze inperking bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk in het belang van onder andere de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid. Een dergelijke legitieme inperking zou dus van toepassing kunnen zijn wanneer geheime informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt geopenbaard. In de zaak *Guja v. Moldova*⁵⁹ komt het EHRM tot een zestal criteria om te toetsen of de betreffende klokkenluider de (geheime) informatie openbaar had mogen maken:⁶⁰

- 1) Zijn er andere kanalen waar de melding gedaan kon worden?
- 2) Wat is de aard van het maatschappelijk belang dat in het geding is?
- 3) Bevat de melding zuivere informatie?
- 4) Weegt de eventuele schade van de publieke instantie op tegen de belangen die met de melding gediend zijn?
- 5) Wat is de motivatie van de melder? Handelde hij te goeder trouw?
- 6) Weegt de ernst van de sanctie, opgelegd aan de melder, op tegen andere factoren, bijvoorbeeld de mate waarin andere werknemers afgeschrikt worden om in de toekomst een melding te maken?

In de zaak *Bucur and Toma v. Romania*⁶¹ paste het EHRM deze criteria toe op een melder die bij een inlichtingendienst werkte, waar illegaal telefoons van journalisten, politici en bedrijven werden afgetapt. Ook hier oordeelde het EHRM dat de vrijheid van expressie van de melder onterecht was beperkt, en dat de melder onterecht was gestraft voor het openbaren van geheime informatie. Er waren namelijk geen andere meldkanalen en de zaak was van groot maatschappelijk belang.

⁵⁸ P. Omtzigt, namens Parlementaire Assemblée Raad van Europa, 19 mei 2015, «*Improving the protection of whistle-blower*», doc. 13791.

⁵⁹ EHRM, 12 februari 2008, application no. 14277/04 (*Guja vs. Moldova*).

⁶⁰ P. Omtzigt, namens Parlementaire Vergadering Raad van Europa, 19 mei 2015, «*Improving the protection of whistle-blower*», doc. 13791., p. 9.

⁶¹ EHRM, 8 januari 2013, application no. 40238/02 (*Bucur and Toma vs. Romania*).

Uit deze zaken bij het EHRM volgt dat zelfs de openbaarmaking van geheime informatie in sommige gevallen onder de vrijheid van expressie valt. Daarom dienen lidstaten regels te stellen omtrent meldingen die dergelijke informatie betreffen.

5. Het doel van de initiatiefnota

Het doel van deze initiatiefnota is tweeledig. Allereerst is het van groot belang dat misstanden bij organisaties snel aan het licht komen, zodat deze kunnen worden verholpen of in de kiem kunnen worden gesmoord. Aangezien werknemers vaak de eersten (en ook de enigen) zijn die in aanraking komen met dergelijke misstanden, dienen zij aangespoord te worden om hier een melding van te maken. Het is absurd dat klokkenluiders momenteel, in plaats van aangemoedigd, ontmoedigd worden om dit te doen en vaak ernstige schade ondervinden van een melding. Het tweede doel van de nota ziet dan ook op een effectieve bescherming tegen benadeling en toezicht op en sanctionering van organisaties die klokkenluiders toch benadelen.

6. Voorstellen van wet naar aanleiding van de evaluatie, de richtlijn, de aanbeveling van de Raad van Europa en experts

De klokkenluidersbescherming schiet in Nederland op meerdere punten tekort. Daarom doe ik vijftien concrete voorstellen aan het kabinet om zo klokkenluiders aan te sporen meldingen van misstanden te maken en benadeling van klokkenluiders tegen te gaan.

Ik zou het op prijs stellen als de leden van de Tweede Kamer instemmen met de voorstellen zodat deze middels een nota van wijziging door het Kabinet worden geïmplementeerd.

Deze beslispunten zijn concreet uitgewerkt, sommigen zelfs tot op het niveau van amendementen, vooral ook met het oog op de tijd. Daarmee wordt de klokkenluidersbescherming op een adequaat niveau gebracht. Indien gewenst kunnen *best practices* uit andere landen nog worden overgenomen en verdere voorstellen gedaan worden. Te denken valt hierbij aan strafrechtelijke immuniteit voor klokkenluiders op het gebied van de gemelde informatie, ten behoeve van het verkrijgen van informatie over de zaak, en goede *interim relief measures* (voorlopige maatregelen), vanaf het doen van de melding.

Voorstel 1: haal «maatschappelijk belang» uit de definitie van misstand

Toelichting en relevantie van het voorstel

In de wet is vereist dat het maatschappelijk belang in het geding moet zijn om te kunnen spreken van een misstand die in aanmerking komt voor bescherming. Er is echter geen duidelijke toets om te bepalen wanneer dit het geval is. Uit de Evaluatie van de Wet Huis blijkt dat het «maatschappelijk belang» vaak te strak wordt gehanteerd, waardoor veel misstanden niet door het Huis in behandeling worden genomen.⁶² Aangezien alleen melders van misstanden beschermd worden, krijgen deze melders dan ook geen bescherming wanneer zij vanwege hun melding benadeeld worden.

⁶² B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 34–35.

In het Verenigd Koninkrijk heeft de *Court of Appeal* in de zaak *Chesterton vs. Nurmohamed* een «*public interest test*» geformuleerd, die het Huis mogelijkserwijs ook kan hanteren.⁶³ In deze *Chesterton-test* zijn vier factoren opgesteld waarnaar gekeken kan worden bij het bepalen of het maatschappelijk belang in het geding is:

1. *De hoeveelheid mensen wier belangen de melding dient.* Hoe meer mensen erbij betrokken zijn, hoe waarschijnlijker het is dat er een maatschappelijk belang in het geding is.
2. *De aard van de belangen die in het geding zijn en de mate waarin zij geschaad zijn door de gemelde misstand.* Als er zeer belangrijke belangen in het geding zijn die het directe gevolg zijn van de misstand, is het waarschijnlijker dat er een maatschappelijke misstand is dan wanneer het gaat om triviale belangen of om indirecte causaliteit.
3. *De aard van de gemelde misstand.* Als de misstand intentioneel is, is de kans groter dat deze het maatschappelijk belang schaadt, dan wanneer de misstand niet intentioneel is.
4. *De identiteit van degene die vermoed wordt de misstand te hebben gepleegd.* Hoe belangrijker de functie van de persoon, hoe waarschijnlijker de maatschappelijke impact.

Bovendien kan men zich afvragen of er sprake kan zijn van een handeling of nalatigheid bij 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, een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten die niet het maatschappelijk belang raakt. Zit in de afbakening van deze onderwerpen niet reeds het maatschappelijke aspect gevat? In de Europese richtlijn is «maatschappelijk belang» immers ook geen aanvullende eis. Deze richtlijn omvat voor een groot deel dezelfde terreinen als het Nederlandse misstandsbegrip. Bovendien definiëren verschillende internationale arbeidsrechtelijke normen «*wrongdoing*» heel breed, namelijk als «*any risk of harm*».⁶⁴

Voorstel

De definitie van «*misstand*» moet herzien worden, zodat «*maatschappelijk belang*» hieruit wordt geschrapt. Deze komt te luiden: handeling of nalatigheid bij schending of gevaar voor 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, een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten, niet zijnde een inbreuk op het Unierecht.

Ook andere artikelen in het wetsvoorstel moeten worden aangepast in overeenstemming met deze wijziging, bijvoorbeeld artikel 2 f lid 1 sub a.

Eventueel kan een tenzij-formule worden toegevoegd. Deze komt te luiden: «handeling of nalatigheid bij schending of gevaar voor 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, een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van

⁶³ *Chesterton Global Ltd & Anor v Nurmohamed & Anor* [2017] EWCA Civ 979.

⁶⁴ ISO 37002, ICC 2022, PRI 2021 report. Ook Zweden (Lagrådsremiss Genomförande av visselblåsardirektivet, 15 april 2021) en Frankrijk (Proposition de loi, visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, 1 februari 2022) spreken van «*any threats of harm to the general interest.*»

handelen of nalaten, niet zijnde een inbreuk op het Unierecht en niet zijnde een louter persoonlijk conflict in de werkgerelateerde context;» Hierbij moet worden opgepast dat «persoonlijk conflict» niet te breed wordt opgevat. Misstanden die zowel een persoonlijk als een maatschappelijk belang schaden, moeten ook onder het misstandsbegrip vallen.

Voorstel 2: regel wettelijk dat er een duidelijke scheiding bestaat tussen regels omtrent meldkanalen en regels omtrent bescherming tegen benadeling

Toelichting en relevantie van het voorstel

In Nederland worden, net als in veel andere lidstaten, de vereisten uit de Europese richtlijn die gesteld worden aan de meldkanalen en de vereisten die gesteld worden aan de beschermingsmaatregelen tegen benadeling met elkaar verbonden. Dit betekent dat klokkenluiders geen bescherming zouden krijgen als zij niet bij een meldkanaal of bij een kanaal voor openbaarmaking hebben gemeld. Door de richtlijn op deze manier te implementeren in nationale wetgeving, wordt het averechtse effect gecreëerd dat bedrijven en organisaties zo min mogelijk geld en aandacht besteden aan het instellen van een goed meldkanaal. Immers: als er geen (werkend) meldkanaal is, hoeven zij ook geen bescherming te bieden en geen gerechtelijke procedures te voeren. Echter, dit is een fundamentele misinterpretatie van de Europese richtlijn. Het is belangrijk dat de twee gebieden van elkaar gescheiden worden: iedere klokkenluider heeft recht op bescherming tegen benadeling, ongeacht bij wie hij de melding heeft gedaan, mits hij deze melding te goeder trouw heeft gedaan. Dus ook als de klokkenluider een misstand onverhoopt bij een onbevoegd orgaan binnen zijn organisatie meldt, is hij beschermd tegen benadeling door die organisatie. Hiermee samenhangend zijn dus ook organisaties met minder dan vijftig werknemers verplicht om bescherming te bieden aan klokkenluiders – ook al zijn zij niet verplicht tot het instellen van een interne meldprocedure.

In Nederland komt deze fout naar voren in de formulering van artikel 17e lid 1 van het huidige wetsvoorstel. Hier wordt genoemd dat melders «*tijdens en na de behandeling van een melding*» worden beschermd, op voorwaarde dat «*bij de melding aan de werkgever, een bevoegde autoriteit of een bestuursorgaan, dienst of andere bevoegde instantie als bedoeld in artikel 2j, de melder redelijke gronden heeft (...)*». Hieruit kan worden opgemaakt dat een melder enkel en alleen wordt beschermd tegen benadeling wanneer hij heeft gemeld bij de werkgever, een bevoegde autoriteit of een bestuursorgaan, dienst of andere bevoegde instantie als bedoeld in artikel 2j. Kortom, wanneer de melder in de veronderstelling is dat hij bij een bevoegde instantie (binnen zijn organisatie) meldt, maar deze achteraf toch niet bevoegd blijkt, is hij niet beschermd tegen benadeling. Niet alleen schrikt dit melders af om een melding te doen, maar het creëert ook nog een perverse prikkel voor organisaties om zo onduidelijk mogelijk te zijn over welke instanties bevoegd zijn.

Ook de woorden «*tijdens en na de behandeling van een melding*» zijn te zwak en leiden waarschijnlijk tot praktische problemen. Het moment van melden wordt dan namelijk bepalend voor het moment waarop de melder tegen benadeling beschermd wordt, terwijl het goed mogelijk is dat de melder al vóór het doen van de officiële melding benadeeld wordt. Bovendien is het moment van melden niet altijd duidelijk aan te wijzen.

Voorstel

In artikel 17e lid 1 van het wetsvoorstel moet de zinsnede «aan de werkgever (...) artikel 2j» vervangen worden door «aan iedere autoriteit binnen de organisatie waar hij werkzaam is en iedere autoriteit buiten de organisatie, anders dan openbaarmaking, mits hij in de veronderstelling was dat deze autoriteit bevoegd was om zijn melding in ontvangst te nemen.»

Het is belangrijk dat de melding wel bij autoriteiten wordt gedaan, zodat niet iedere mededeling aan collega's zonder enige verantwoordelijkheid voor bescherming in aanmerking komt. Verder moet «veronderstelling» ruim worden opgevat. Iedere oprechte, maar per ongeluk verkeerde veronderstelling van de melder komt in aanmerking voor bescherming.

De zinsnede «tijdens en na de behandeling van een melding» moet worden vervangen door «in verband met een melding of openbaarmaking».

Voorstel 3: regel wettelijk welke regels gelden voor de openbaarmaking

Toelichting en relevantie van het voorstel

In de Europese richtlijn (artikel 15) en in de *Recommendation* van de Raad van Europa (artikel 14) wordt, naast de interne en de externe meldprocedure, ook de openbaarmaking expliciet genoemd als meldkanaal. In het huidige wetsvoorstel wordt de openbaarmaking alleen in artikel 17e genoemd, bij de bescherming tegen benadeling. Het is echter van belang dat voor melders direct duidelijk is dat zij ook naar een journalist of politicus kunnen stappen en dan beschermd worden en welke regels hierbij gelden.

Ten eerste dient duidelijk vastgelegd te worden dat een melding bij een journalist of politicus te goeder trouw gedaan moet worden. Wanneer een melder ten einde raad is en niet meer weet waar hij terecht kan met zijn melding, moet openbaarmaking een optie zijn. Dit valt immers onder de vrijheid van expressie, zoals vastgelegd in artikel 7 GW en artikel 10 van het EVRM. Dit recht mag alleen ingeperkt worden wanneer dit bij wet is voorzien en noodzakelijk is in een democratische samenleving. De goeder trouw van de melder mag echter nooit een reden zijn om de melder minder compensatie te bieden voor eventuele benadeling, ook niet wanneer de melder te goeder trouw een geldbedrag heeft ontvangen voor het persartikel.

Ten tweede dienen de voorwaarden voor openbaarmaking duidelijker geregeld te worden. Momenteel is voor openbaarmaking vereist dat de melder eerst een interne én externe melding heeft gedaan, ofwel direct een externe melding (overgenomen uit artikel 15 van de richtlijn). In het Nederlandse wetsvoorstel is dit geïmplementeerd in artikel 17e lid 1 sub b onder 2 i: de werkgever en een bevoegde autoriteit (...). Door *Whistle-blowing International Network* (WIN) wordt geadviseerd om de eis dat de melder eerst een interne én externe melding moet doen te vervangen in een interne óf externe melding.⁶⁵ Het is namelijk mogelijk dat de melder

⁶⁵ Uit een interview met Ida Nowers (Law and Policy Coordinator). De *Commission Expert Group* die zich veel bezighoudt met de richtlijn, heeft bovendien bevestigd dat de voorwaarden in artikel 15 lid 1 van de richtlijn slechts minimumstandaarden zijn en bedoeld zijn om een balans te vinden tussen het publiek belang dat in het geding is door het bekendmaken van sommige misstanden enerzijds en het recht op vrijheid van expressie anderzijds; zie *Minutes of the fifth meeting of the Commission expert group on Directive (EU) 2019/1937*, 14 juni 2021, p. 4 en 5.

na de interne melding goede redenen heeft om te geloven dat een externe melding (ook) niet vruchtbaar zal zijn óf dat een externe melding een reëel gevaar voor benadeling oplevert. Bovendien perkt een dusdanig strikte verwoording de vrijheid van expressie ongerechtvaardigd in. Het is irreëel om een stormloop aan openbaarmakingen te verwachten, aangezien ongeveer 90% van de meldingen toch eerst intern wordt gedaan.⁶⁶ De Raad van Europa benoemt bovendien dat de individuele omstandigheden van de zaak bepalen welk meldkanaal het meest geschikt is (artikel 14 van Recommendation). Aan de andere kant kan het wel wenselijk zijn dat meldingen eerst bij een extern meldkanaal worden gedaan alvorens wordt overgegaan tot openbaarmaking, om te voorkomen dat het geschil escaleert. Om er toch zeker van te zijn dat de procedure niet te lang loopt, is van belang dat er een tijdslimiet wordt gesteld aan de externe procedure. Wanneer er na twee maanden nog geen duidelijke actie is ondernomen vanuit de externe procedure, mag de klokkenluider overgaan tot openbaarmaking.

Voorstel

In artikel 1 bij de definitie van «meldkanaal» moeten de drie meldkanalen genoemd worden. Neem als voorbeeld artikel 14 van de Recommendation van de Raad van Europa:

The channels for reporting and disclosures comprise:

- *reports within an organisation or enterprise (including to persons designated to receive reports in confidence);*
- *reports to relevant public regulatory bodies, law enforcement agencies and supervisory bodies;*
- *disclosures to the public, for example to a journalist or a member of parliament.*

Een alternatief is het invoegen van een nieuw hoofdstuk na artikel 17d, luidende: «openbaarmaking». Hier wordt geregeld op welke manieren informatie openbaar kan worden gemaakt en welke eisen hiervoor gelden (vergelijkbaar met artikel 15 van de richtlijn). Verder dient bij de eisen voor openbaarmaking uit artikel 17d een deel te worden toegevoegd waaruit blijkt dat iemand tot openbaarmaking mag overgaan wanneer er binnen twee maanden geen opvolging wordt gegeven aan de melding door het interne of externe meldkanaal.

Voorstel 4: maak het Huis onafhankelijker van het Ministerie van Binnenlandse Zaken

Toelichting en relevantie van het voorstel

Klokkenluiders kunnen zich in de publieke sector bevinden. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het toeslagenschandaal, bij de chroom-6-zaak en bij Fred Spijkers die een melding maakte van ondeugdelijke landmijnen. Het is daarom van groot belang dat het Huis onafhankelijk functioneert van de ministeries. Met name de onafhankelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken laat te wensen over.

Uit de evaluatie van het Huis voor klokkenluiders blijkt dat er zorgen zijn over de onafhankelijkheid van het Huis. Bestuursleden van het Huis worden bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken na toestemming van de ministerraad, benoemd. Zij kunnen op eigen verzoek door de Minister van BZK worden ontslagen of bij

⁶⁶ Uit een interview met Ida Nowers, Law and Policy Coordinator bij het Whistleblowing International Network.

koninklijk besluit worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid of andere zwaarwegende redenen.⁶⁷ Hierdoor is het Huis niet onafhankelijk ten opzichte van de Minister en bestaat het risico op (de schijn van) vriendjespolitiek.⁶⁸ Ook het feit dat het Huis als uitvoerder van de Wet Huis een technische briefing gaf over die wet in de Tweede Kamer, trekt de onafhankelijkheid van het Huis in relatie tot het Ministerie in twijfel.⁶⁹ Normaliter zijn het ambtenaren van een ministerie die uitleg geven over diverse technische aspecten van een dossier.

Momenteel is de onafhankelijkheid in artikel 3c lid 4 van het Wet Huis geregeld. Hier staat dat voorzitter en de leden geen betrekkingen mogen vervullen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn functie of op de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. In praktijk moet het Huis verder van BZK komen te staan. Om dit op te lossen moet de Tweede Kamer een rol spelen in de benoeming van de bestuursleden, net als bij de benoeming van de leden van de Hoge Raad.

De regering heeft zich inhoudelijk met het Huis bemoeid. Dit blijkt onder meer uit het feit dat een medewerker van de AIVD was gedetacheerd bij het Huis, een jaar na oprichting. Hij was werkzaam als juridisch medewerker bij het Huis.⁷⁰ Om dit soort situaties te voorkomen moet een expliciet verbod komen op het geven van aanwijzingen door de regering aan het Huis. Verder moet de governance binnen het Huis goed op orde zijn. Hieronder valt tevens de interne meldprocedure binnen het Huis.

Ervaringsdeskundigen noemen met name het belang van een meldkanaal dat onafhankelijk van de overheid functioneert. Zo noemt Ad Bos: «je zou klokkenluiders vooral tegen de overheid moeten beschermen.» Dit is niet mogelijk zolang het externe meldkanaal afhankelijk is van die overheid. Ook uit de chroom-6-zaak en de toeslagenaffaire blijkt de noodzaak van een onafhankelijk meldkanaal.

Tot slot moet er een meldkanaal zijn voor meldingen over het huis zelf.

Voorstel

De Tweede Kamer moet een rol krijgen in de benoeming van de bestuursleden van het Huis. Er moet een expliciet verbod komen op het geven van aanwijzingen aan het Huis door de regering. De governance structuur en het interne meldkanaal binnen het Huis moeten goed op orde zijn en wettelijk vastgelegd worden.

Voorstel 5: regel wettelijk dat voorafgaande toestemming van klokkenluider is vereist voor de doorzending van informatie

Toelichting en relevantie van het voorstel

In artikel 2e lid 4 van het wetsvoorstel staat dat een bevoegde autoriteit die niet bevoegd is voor het in behandeling nemen van een melding, deze melding zo spoedig mogelijk doorzendt naar de bevoegde autoriteit die bevoegd is, onder gelijktijdige mededeling aan de melder. Dit is zeer bedreigend voor de klokkenluider, omdat deze hierdoor de regie kwijt-

⁶⁷ Artikel 3c lid 1 Wet Huis voor klokkenluiders.

⁶⁸ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 67.

⁶⁹ Technische briefing door het Huis voor klokkenluiders, 29 september 2021.

⁷⁰ Nu.nl, 13 maart 2017, «AIVD'er was werkzaam bij Huis voor klokkenluiders», «AIVD'er was werkzaam bij Huis voor Klokkenluiders» | NU – Het laatste nieuws het eerst op NU.nl (geraadpleegd op 29 maart 2022).

raakt. Het is namelijk mogelijk dat de klokkenluider bewust niet bij de autoriteit heeft gemeld, waarnaar zijn informatie is doorgezonden. Doordat klokkenluiders niet de garantie krijgen dat hun informatie niet zonder hun voorafgaande toestemming op een andere plek terecht komt, leidt dit ertoe dat zij minder bereid zullen zijn om misstanden te melden.⁷¹

Voorstel

In artikel 2e lid 4 van het wetsvoorstel moet de zinsnede «onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de melder» worden vervangen door «mits de melder daar voorafgaand aan de doorzending mee instemt».

Voorstel 6: stel regels over het melden van geheime informatie

Toelichting en relevantie van het voorstel

Geheime informatie van inlichtingendiensten en geheime veiligheidsdiensten van met name de staat, mag natuurlijk niet zomaar verspreid worden. Daarom geldt een uitzondering voor deze informatie in de wetgeving. Maar dit betekent niet dat bij deze instellingen en bedrijven nooit iets misgaat. Te denken valt aan de ernstige misstanden bij undercoveracties, atoomspionage en terrorismebestrijding.⁷²

Ook klokkenluiders die hier werkzaam zijn moeten dergelijke misstanden kunnen melden. De vraag is alleen waar deze klokkenluiders terecht kunnen. Een deel kan immers niet terecht bij de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders (artikel 4, lid 2 sub b Wet Huis). Verder wringt het dat het Huis niet onafhankelijk is van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, dat ook verantwoordelijk is voor de geheime dienst AIVD. Het is van groot belang dat voor hen een duidelijk extern meldkanaal komt met regels die speciaal voor deze meldingen gelden. Zo zouden zij hun melding direct bij een Kamerlid of bij de Rekenkamer kunnen maken.

Voorstel

Zet een apart meldkanaal op voor het melden van geheime (staats)informatie en zet dat bij de Tweede Kamer of de Rekenkamer.

Voorstel 7: herformuleer het verbod op zwijgbedingen

Toelichting en relevantie van het voorstel

In artikel 17h van het wetsvoorstel is een expliciet verbod op zwijgbedingen opgenomen. De Stichting van de Arbeid en de ROP stellen een herformulering voor. Door de formulering «*elk beding dat het recht beperkt of ontnemt om (...) is nietig*» zouden veel bedingen die (om een goede reden) bedrijfsgeheimen en andere concurrentiegevoelige gegevens beschermen ook nietig zijn, aangezien ze naast openbaarmaking van deze gegevens ook openbaarmaking van misstanden verbieden. Ter illustratie hiervan verwijs ik naar de zaak Stiekema tegen Organon (JAR 2003/191). Het zwijgbeding in de arbeidsovereenkomst van Stiekema luidde als volgt: «*Werknemer verplicht zich jegens werkgever om noch tijdens de dienstbetrekking noch na beëindiging daarvan op enigerlei wijze aan derden mededeling te doen aangaande enige – op welke wijze dan ook – tot zijn kennis gekomen gegevens betreffende of*

⁷¹ Dit is tevens nadrukkelijk aan de orde gekomen bij behandeling van het initiatiefvoorstel Wet Huis in de Kamer; zie onder meer Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 7, blz. 14–16.

⁷² NOS.nl, 17 november 2021, «Kritisch rapport verwacht over omgekomen undercoveragent», Kritisch rapport verwacht over omgekomen undercoveragent | NOS.

verband houdende met bedrijfsaangelegenheden, zowel van de werkgever als van met deze gelieerde ondernemingen, waarvan hij weet of behoort te weten dat ten opzichte van die derden, ze geheim zijn, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van werkgever of de betrokken gelieerde onderneming.»⁷³ Dit beding had tot doel het patiëntenbelang te beschermen. In de verwoording van het wetsvoorstel, zou dit beding echter volledig nietig zijn, aangezien het beding ook verbood dat Stiekema een melding maakte over de misstand van Organon, te weten het verlagen van de dosering van de medicijnen met gezondheidsrisico's voor hartpatiënten. Het is wenselijk om het zwijgbeding wél te laten gelden als het gaat om bescherming van patiëntenbelangen maar niet wanneer het gaat om het melden van misstanden.

Hier komt nog bij dat, aangezien dit beding reeds bestond voor de inwerkingtreding van de wet, dit zwijgbeding in zijn geheel geldig zou blijven, gelet op de uitzonderingen in lid 2 van artikel 17h van het wetsvoorstel. Deze uitzondering is niet wenselijk, aangezien er vele duizenden bestaande zwijgbedingen zijn die waarschijnlijk de komende tientallen jaren klokkenluiders tegen zullen houden. Deze belemmering voor het doen van meldingen is zeer ongewenst.

Voorstel

Artikel 17h lid 1 Wet Huis moet worden gewijzigd in: Elk beding is nietig voor zover dat het recht beperkt of ontnemt om met inachtneming van het bepaalde in deze wet informatie over een inbreuk op het Unierecht of een vermoeden van een misstand te melden of openbaar te maken. Lid 2 van artikel 17h wordt volledig geschrapt.⁷⁴

Voorstel 8: expliciteer vormen van benadeling

Toelichting en relevantie van het voorstel

In de richtlijn van de Europese Unie (artikel 19) en in de aanbeveling van de Raad van Europa (artikel 21) zijn de soorten benadeling expliciet en niet limitatief opgesomd. Een dergelijk artikel ontbreekt in het wetsvoorstel. Het is belangrijk dat de melder weet tegen welke vormen van benadeling hij beschermd wordt. Zo is duidelijk dat niet alleen ontslag of schorsing onder de verboden represailles vallen, maar ook andere maatregelen. Een dergelijke lijst ziet er zo uit (artikel 19 richtlijn):

- a) schorsing, ontslag of soortgelijke maatregelen;
- b) degradatie of het onthouden van bevordering;
- c) overdracht van taken, verandering van locatie van de arbeidsplaats, loonsverlaging, verandering van de werktijden;
- d) het onthouden van opleiding;
- e) een negatieve prestatiebeoordeling of arbeidsreferentie;
- f) het opleggen of toepassen van een disciplinaire maatregel, berisping of andere sanctie, zoals een financiële sanctie;
- g) dwang, intimidatie, pesterijen en uitsluiting;
- h) discriminatie, nadelige of ongelijke behandeling;
- i) niet-omzetting van een tijdelijke arbeidsovereenkomst in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, in het geval de werknemer de gerechtvaardigde verwachting had dat hem een dienstverband voor onbepaalde tijd zou worden aangeboden;
- j) niet-verlenging of vroegtijdige beëindiging van een tijdelijke arbeidsovereenkomst;

⁷³ Voorbeeld overgenomen uit de brief van Rik van Steenberghe (FNV).

⁷⁴ Dit voorstel neem ik over van de Stichting van de Arbeid, de ROP en de FNV.

- k) schade, met inbegrip van reputatieschade, met name op sociale media, of financieel nadeel, met inbegrip van omzetsderving en inkomstenderving;
- l) opname op een zwarte lijst op basis van een informele of formele overeenkomst voor een hele sector of bedrijfstak, waardoor de melder geen baan meer kan vinden in de sector of de bedrijfstak;
- m) vroegtijdige beëindiging of opzegging van een contract voor de levering van goederen of diensten;
- n) intrekking van een licentie of vergunning;
- o) psychiatrische of medische verwijzingen.

Deze lijst is niet limitatief. Niet alle vormen van benadeling zijn immers vooraf te bedenken en beschrijven. Een dergelijke expliciete lijst bevordert de transparantie en duidelijkheid van de wet.

Voorstel

Er dient een artikel te worden toegevoegd met een dergelijke niet-limitatieve lijst zoals in artikel 19 van de richtlijn.

Voorstel 9: breid het benadelingsverbod uit tot familieleden buiten de werkgerelateerde sfeer van de werkgever, maatschappelijke organisaties die de melding faciliteren en onterecht als klokkenluider aangemerkte personen.

Toelichting en relevantie van het voorstel

In artikel 17e lid 3 van het wetsvoorstel wordt genoemd dat ook degene die een melder bijstaat en een betrokken derde beschermd kunnen worden tegen benadeling door de melding. De betrokken derde wordt in artikel 1 gedefinieerd als:

- «a. een derde 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 anderszins 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;»

In de Memorie van Toelichting worden onder andere familieleden en collega's genoemd.⁷⁵

Mij zijn meerdere klokkenluiders bekend waarbij familieleden van de klokkenluider, partner of kinderen, worden benadeeld om de klokkenluider onder druk te zetten of te straffen. Deze familieleden hoeven lang niet altijd in werkgerelateerde context verbonden te zijn met de melder. Wanneer er bijvoorbeeld een misstand van de overheid wordt gemeld, kan de overheid de partner en kinderen van de klokkenluider vervolgens ook buiten de werkgerelateerde context treffen. En ook in de private sector kunnen familieleden op een zwarte lijst geplaatst worden waardoor zij geen werk of opdracht meer kunnen krijgen in de branche waar de melder werkzaam is. Bovendien kan tegen familieleden gezegd worden dat het beter voor hen en de melder zelf is als hij stopt met zijn «beschuldigingen».

In de internationale standaard ISO/TC309 Whistleblowing management systems is de standaard opgenomen dat de werkgever ook familieleden van de klokkenluider moet beschermen tegen benadeling vanwege het klokkenluiden, voor zover dat binnen zijn bereik ligt. Ook verwijst hij naar

⁷⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 851, nr. 3, p. 5.

artikel 13 lid 1 van de Ierse Protected Disclosures Act 2014, waarin staat dat «*another person*» die benadeeld wordt vanwege een melding van de klokkenluider, beschermd wordt. Bovendien staat in overweging 21 van de Recommendation van de Raad van Europa dat klokkenluiders beschermd moeten worden tegen directe of indirecte benadeling. In de toelichting staat dat met «indirecte benadeling» onder andere benadeling van familieleden van de klokkenluider wordt bedoeld.

Naast familieleden buiten de werkgerelateerde sfeer dienen ook organisaties die zich inzetten voor klokkenluiders, beschermd te worden. Er zijn meerdere klokkenluiders die middels stichtingen pogen om andere gedupeerden te helpen. Hierbij valt te denken aan de Stichting NL-Poms die de gedupeerden van de Chroom-6-misstanden bijstaat. Onder de definitie van «betrokken derde» in artikel 1 Wet Huis valt momenteel alleen een rechtspersoon die «eigendom is van de melder, waarvoor de melder werkt of anderszins werkgerelateerd mee verbonden is». Ook wanneer de gedupeerde niet werkgerelateerd verbonden is met de rechtspersoon, maar de rechtspersoon zich wel inzet voor de klokkenluiderszaak, dient deze rechtspersoon beschermd te zijn tegen benadeling.

Tot slot dienen personen die onterecht als klokkenluider zijn aangemerkt te worden beschermd tegen benadeling. Het zou immers zo kunnen zijn dat iemand benadeeld wordt omdat vermoed wordt dat hij een melding heeft gedaan. Ook als achteraf blijkt dat hij helemaal geen melding heeft gedaan, moet hij toch voor bescherming in aanmerking kunnen komen.

Voorstel

Sub a van de definitie van «betrokken derden» moet herzien worden, zodat de «werkgerelateerde context» eruit wordt gehaald, of enkel wordt genoemd als het gaat om niet-familieleden, zoals collega's.

Sub b van de definitie van «betrokken derden» moet herzien worden, zodat ook rechtspersonen die de klokkenluider bijstaan eronder vallen.

Sub c dient toegevoegd te worden aan de definitie van «betrokken derden», zodat ook personen die ten onrechte als klokkenluider worden aangemerkt hieronder vallen.

Voorstel 10: breid de omkering van de bewijslast uit

Toelichting en relevantie van het voorstel

In het wetsvoorstel geldt de omkering van de bewijslast alleen voor het aantonen van causaliteit tussen de melding en de benadeling. Dit volgt uit artikel 17e lid 2 van het voorstel. Bij het bejegeningsonderzoek door het Huis geldt geen omkering van de bewijslast. In de Memorie van Toelichting staat dat hier expliciet voor is gekozen omdat er geen sprake zou zijn van een verdeling van de bewijslast tussen partijen, maar van een onafhankelijk onderzoek door het Huis. Uit een onafhankelijk onderzoek zullen echter veel vormen van benadeling niet naar voren komen. Denk hierbij aan pesterijen op de werkvloer, uitsluiting of het mislopen van een promotie. Naar verwachting zal een (onafhankelijk) onderzoek daarom veel vaker in het voordeel van de werkgever uitwijzen. Zelfs bij een onafhankelijk onderzoek zou dus het bewijsvermoeden in het voordeel van de melder moeten liggen. Bovendien is af te vragen hoe onafhankelijk het onderzoek door het Huis daadwerkelijk is (zie voorstel 5).

Naast het voorstel dat de omkering van de bewijslast uitgebreid moet worden naar andersoortige onderzoeken (formele uitbreiding), dient de omkering van de bewijslast ook materieel uitgebreid te worden. Wanneer de omkering van de bewijslast enkel ziet op het aantonen van causaliteit tussen de melding en de benadeling, creëert dit namelijk een perverse prikkel voor werkgevers om op zoek te gaan naar alternatieve oorzaken. Bovendien is het aan de klokkenluider om zelf aan te tonen dat er sprake is van benadeling en dat hij/zij een melding heeft gedaan. De omkering van de bewijslast moet ook gelden voor het aantonen van de benadeling en de melding. Het belang hiervan blijkt des te meer uit de chroom-6-zaak, waar de chroomallergie haast niet aan te tonen bleek en werknemers daardoor met lege handen achterbleven. Verder moet de onderzoekende instantie alert zijn op werkgevers die onbeduidende oorzaken aanwijzen als rechtvaardiging voor benadeling.

Voorstel

In artikel 4 t/m 8 uit het voorstel moet een zinsnede worden toegevoegd waaruit blijkt dat de omkering van de bewijslast ook van toepassing is op het bejegeningsonderzoek. In artikel 17e moet worden toegevoegd dat de omkering van de bewijslast ook geldt voor het aantonen van de benadeling.

Voorstel 11: stel een fonds voor klokkenluiders in

Toelichting en relevantie van het voorstel

Een fonds voor klokkenluiders is uit het oorspronkelijke initiatiefwetsvoorstel geschrapt, omdat men in de veronderstelling was dat de bescherming van klokkenluiders inmiddels beter gewaarborgd was. Echter, uit de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders blijkt dat de bescherming nog steeds onvoldoende gewaarborgd is. Er is behoefte aan een fonds voor onder andere psychosociale ondersteuning en juridische bijstand.⁷⁶ Reeds eerder zijn moties aangenomen voor het instellen van een fonds voor klokkenluiders.⁷⁷

Voorstel

Een dergelijk fonds wordt opgenomen in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel: het hoofdstuk over het Huis voor klokkenluiders. Dit fonds wordt jaarlijks gevoed. Ook moet het mogelijk worden voor de rechter om een betaling aan het fonds als sanctie op te leggen, wanneer een instantie zich niet houdt aan hetgeen bepaald is in de (nieuwe) wet Bescherming klokkenluiders.

Voorstel 12: stel afschrikwekkende sancties in tegen werkgevers die melders benadelen

Toelichting en relevantie van het voorstel

Werkgevers kunnen momenteel voor benadeling van een klokkenluider niet strafrechtelijk vervolgd worden. De werkgever kan de melder wel vervolgen wegens schending van de geheimhoudingsplicht (artikel 272 Sr.), wegens smaad of laster bij het verspreiden van onjuiste informatie (artikel 261 resp. 262 Sr.). De melder kan een civielrechtelijke procedure tegen zijn werkgever starten bij schending van het bepaalde in de Wet Huis. In de Memorie van Toelichting staat dat benadeling zich vaak in het

⁷⁶ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 50.

⁷⁷ O.a. de motie-Van Raak (31 200 VII, nr. 29).

civielrechtelijke domein afspeelt en dat strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties daar minder bij passen.⁷⁸ Wel kunnen dwangsommen worden opgelegd om een civiele uitspraak kracht bij te zetten.

Het is van groot belang dat er afschrikwekkende sancties kunnen worden opgelegd aan organisaties die klokkenluiders benadelen en aan organisaties die in strijd met de wet geen interne meldprocedure hebben ingesteld. Als er geen afschrikwekkende sancties zijn, heeft de wet immers geen zin.

De huidige sancties voor werkgevers zijn niet afschrikwekkend. Zo stellen klokkenluiders vaak niet eens een civielrechtelijke actie in tegen hun eigen werkgever. Niet alleen zijn zij bang om hun baan te verliezen, maar ook dat de arbeidsrelatie onder druk komt te staan. Het is daarom van belang dat de sanctionering van benadeling binnen de publieke sfeer van de handhaving komt te vallen. Immers, wanneer de klokkenluider aangifte kan doen bij de politie voor de benadeling, speelt de rest van het conflict zich af tussen de werkgever en het Openbaar Ministerie. Dit is veiliger voor de klokkenluider.

Het belang van afschrikwekkende sancties wordt eveneens benadrukt in de Anti-Bribery-Recommendation van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) van december 2021. Daarin staat de volgende expliciete aanbeveling: «provide for effective, proportionate, and dissuasive sanctions for those who retaliate against reporting persons».⁷⁹

Voorstel

Ik doe de volgende voorstellen:

- 1) Maak de organisatie die een klokkenluider heeft benadeeld publiekelijk bekend. Door dit op deze manier bekend te maken, kan de goede naam van de organisatie schade oplopen, waardoor de organisatie winst misloopt. Een andere sanctie is dat het betreffende bedrijf een jaar niet mee mag doen met publieke aanbestedingen. In paragraaf 2.3.5.1, met name in artikel 2.87, van de Aanbestedingswet 2012 staan de uitsluitingsgronden voor deelname aan een aanbesteding. Het benadelen van klokkenluiders zou kunnen vallen onder lid 1, sub c: een ernstige fout waardoor de integriteit in twijfel kan worden getrokken.
- 2) Vervolg rechtspersonen en bestuurders strafrechtelijk, waarbij de hoogte van de straf in overeenstemming moet zijn met de ernst van het feit, oftewel de aard van de benadeling, en de daardoor geleden schade. In Frankrijk kan een gevangenisstraf van drie jaar of een boete van € 45.000 worden opgelegd aan degene die klokkenluiders benadelen. Wanneer zij een klokkenluider ontslaan of schorsen, kan zelfs een boete van € 60.000 opgelegd worden.⁸⁰ Naast deze strafrechtelijke sancties moet er een compensatie voor klokkenluiders zijn voor de geleden (financiële) schade. In Ierland kan deze compensatie oplopen tot vijfmaal het jaarloon.⁸¹ Boetes kunnen doorvloeien in een fonds voor klokkenluiders.
- 3) Stel degene die de melder heeft benadeeld persoonlijk aansprakelijk. In het Verenigd Koninkrijk moeten mensen die op hoge leidinggevende

⁷⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 851, nr. 3, p. 41–43.

⁷⁹ OECD, 9 december 2021, Anti-Bribery Recommendation XXII, onder VIII.

⁸⁰ Deze laatste vallen onder zogenaamde SLAPP-acties (Strategic Litigation Against Public Participation, oftewel: benadeling in wergelateerde context zoals ontslag of schorsing). Zie: J.P. Foegle, *The new French whistleblowing Law: Renewed hope for European whistleblowers?* Via whistleblowing monitor (geraadpleegd op 8 april 2022).

⁸¹ Een minimum kan gesteld worden op 100.000 euro.

posities werkzaam zijn aan het begin van hun functie een verklaring ondertekenen waarin staat dat zij het bedrijf geen slechte naam mogen bezorgen, op welke manier dan ook. Dit is vergelijkbaar met een code waar artsen of piloten zich aan te houden hebben. Het benadelen van klokkenluiders bezorgt de organisatie uiteindelijk een slechte naam en dus kunnen zij op grond van deze code individueel aansprakelijk worden gesteld. Ook de Verenigde Naties raden persoonlijke aansprakelijkheidsstelling als sanctie tegen degene die de klokkenluider benadeelt, aan.⁸²

Voorstel 13: stel goed functionerende toezichtmechanismen op interne en externe meldkanalen in

Toelichting en relevantie van het voorstel

Uit de evaluatie van de Wet Huis blijkt dat er meerdere dingen misgaan bij de interne en externe meldkanalen.

Allereerst werken de interne meldkanalen niet altijd goed. Een onderzoek van het Huis in 2017 wijst uit dat 79% van de werkgevers met ondernemingsraden aangeeft een interne meldprocedure te hebben.⁸³ Het is mogelijk dat dit percentage in werkelijkheid lager ligt, aangezien het Huis bij het onderzoek afhankelijk was van werkgevers die bereid zijn om deel te nemen aan het onderzoek. Bovendien geven toezichthouders en inspecties aan dat zij niet of nauwelijks zicht hebben op de mate waarin dergelijke organisaties over een interne meldprocedure beschikken. Dit toezicht behoort namelijk niet tot hun takenpakket. Bovendien kan momenteel niet worden ingegrepen wanneer een interne meldprocedure ontbreekt.⁸⁴ Doordat er geen toezicht op gehouden wordt én niet gehandhaafd wordt, kunnen organisaties gemakkelijk verzuimen om een interne meldprocedure in te stellen.

Daarnaast wil het feit dat een werkgever over een interne meldprocedure beschikt, niet zeggen dat deze procedure ook daadwerkelijk aan de wettelijke regels voldoet. Zo hanteert niet iedere organisatie de definitie van een misstand zoals geformuleerd in de Wet Huis voor klokkenluiders. Ook worden werknemers niet altijd op de hoogte gebracht van het bestaan van de interne en/of externe meldprocedure. Daarnaast laat een flink aantal organisaties het na om de melder te informeren over de voortgang van zijn melding. Uit een onderzoek van *Transparency International* blijkt bovendien dat het bij ruim een derde van de organisaties niet mogelijk is om benadeling als gevolg van een melding te melden.⁸⁵

Ook kan het zo zijn dat in een organisatie de interne meldprocedure wel aan de wettelijke vereisten voldoen, maar dat deze in de praktijk niet goed wordt toegepast. Zo blijkt dat, hoewel organisaties wel in een regeling hebben opgenomen dat een melding vertrouwelijk blijft, deze vertrouwelijkheid niet altijd gewaarborgd wordt. Bovendien ervaren veel melders, ondanks het bestaan van een benadelingsverbod, alsnog benadeling na de melding. Daarbij is het voor veel klokkenluiders in de eerste plaats niet duidelijk bij wie zij terecht kunnen met hun melding. Veel publieke organisaties hebben een vertrouwenspersoon ingesteld, maar bij een aantal private organisaties moet de melding worden gedaan bij de

⁸² UN, 8 september 2015, *Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, p. 21 en 23.

⁸³ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 17.

⁸⁴ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 19.

⁸⁵ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 18–19.

voorzitter van de Raad van Bestuur, wat de drempel voor melden aanzienlijk verhoogt.⁸⁶

Wanneer toezichthouders en inspecties geen toezicht kunnen houden op interne meldprocedures, dan heeft het überhaupt geen zin om regels te stellen omtrent deze kanalen. Zij kunnen dan immers niet effectief afgedwongen worden.

Ten tweede werkt het Huis voor klokkenluiders als extern meldkanaal niet goed. Zo blijkt uit de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders dat het Huis voor klokkenluiders lang niet altijd goed en onafhankelijk functioneert: procedures duren ontzettend lang, het misstandsbegrip wordt te streng gehanteerd, er wordt geen rekening gehouden met het verschil in machtspositie tussen werkgever en werknemer, er wordt geen feedback gegeven over het verloop van de onderzoeksprocedure en er ontbreekt kennis en capaciteit van specifieke klokkenluidersproblematiek, zo brengt het FNV naar voren.⁸⁷ Een goedwerkend extern meldkanaal is van essentieel belang voor klokkenluiders. Als een intern meldkanaal defect is, moet er namelijk een alternatief zijn.

De toezichthoudende taak van de Ombudsman werkt niet altijd vanwege de nauwe banden met het Huis.

Voorstel

Geef de arbeidsinspectie de plicht om periodiek toezicht te houden op de meldkanalen, ter verzekering van een goede interne meldprocedure en een goedwerkende en onafhankelijke externe meldprocedure. De arbeidsinspectie is bevoegd om boetes op te leggen wanneer overtredingen worden geconstateerd. Ook op het huis zelf dient toezicht gehouden te worden.

Voorstel 14: maak anonieme meldingen mogelijk

Toelichting en relevantie van het voorstel

In het wetsvoorstel wordt het onmogelijk gemaakt om anoniem een melding te doen. Als argument waarom hiervoor is gekozen, wordt in de Memorie van Toelichting het volgende naar voren gebracht: «*Een algemene plicht om anonieme meldingen te moeten natrekken stuit naar de mening van de regering op te veel voorzienbare, maar ook onvoorzienbare problemen. Zo kan na een anonieme melding geen onderzoek plaatsvinden op basis van hoor en wederhoor en is het lastig om een anonieme melder te beschermen tegen benadeling.*»⁸⁸ De vraag komt op of deze genoemde nadelen opwegen tegen de voordelen van het toestaan van anonieme meldingen. Zo zal een klokkenluider waarschijnlijk sneller geneigd zijn om anoniem een melding te doen en komen misstanden sneller aan het licht. Bovendien zal benadeling minder vaak voorkomen, aangezien de identiteit van de klokkenluider niet bekend is. Bescherming is dan ook niet nodig. Mocht een klokkenluider toch behoefte hebben aan bescherming tegen benadeling, dan kan hij zich later alsnog bekendmaken. Gelet op het doel van de wet, zijn de voordelen zwaarwegender.

⁸⁶ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, *Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders*, p. 19–20.

⁸⁷ Uit een brief van Rik van Steenberghe aan de Kamer.

⁸⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 851, nr. 3, p. 30.

Voorstel

Er wordt een vertrouwenspersoon of tussenpersoon ingesteld die de melding doet namens een anonieme melder. Een anonieme melder is verplicht om deze melding via een vertrouwenspersoon te doen. De vertrouwenspersoon moet beschikken over een gecertificeerde opleiding, moet een eed hebben afgelegd en los staan van de instantie waar de melder werkzaam is. Te denken valt aan een advocaat.

Ook kan er anoniem gecommuniceerd worden door middel van speciale software. Dit wordt door de Minister in de nota naar aanleiding van het verslag geopperd.⁸⁹ In de wet kan expliciet geregeld worden dat dit een wettelijke communicatiemogelijkheid is.

Voorstel 15: garandeer de vertrouwelijkheid van de melding

Toelichting en relevantie van het voorstel

Het is van groot belang dat klokkenluiders erop kunnen vertrouwen dat het contact met een meldkanaal vertrouwelijk is en dat zij niet worden afgeluisterd. Dat dit niet altijd het geval is, blijkt uit de Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)-affaire. In de WODC-affaire deed een klokkenluider een interne melding bij het WODC waarin ze de onafhankelijkheid van dit centrum bevroeg. Zij is met haar melding zelf nooit naar buiten getreden, maar achteraf bleek dat zij maandenlang is afgeluisterd op haar privételefoon door opsporingsdiensten.⁹⁰

Naar aanleiding van deze affaire is op 27 juni 2019 een motie aangenomen tegen afluistering van het Huis voor klokkenluiders.⁹¹ Gezien de geheimhoudingsfunctie van het Huis is deze waarborg van groot belang. Dit verbod op afluistering dient echter niet alleen te gelden voor meldingen die bij het Huis worden gedaan, maar ook voor meldingen via andere meldkanalen. Dit geldt nog extra voor meldingen die gedaan worden bij het kanaal voor geheime diensten. Wanneer klokkenluiders twifelen aan de vertrouwelijkheid van het contact met een meldkanaal, dan kan dit er immers toe leiden dat zij terughoudend zijn in het melden van misstanden. Gelet op het doel van deze nota is dit zeer onwenselijk.

Voorstel

Voeg een artikel toe waaruit expliciet blijkt dat afluistering of onderschepping van meldingen van klokkenluiders verboden is bij alle meldkanalen, met expliciete inbegrip van de meldkanalen voor geheime informatie.

Verplicht alle meldkanalen om preventiemechanismen in te stellen om te voorkomen dat dit wel gebeurt. Er kan hierbij onder andere gedacht worden aan een vergelijkbaar systeem van nummerherkenning dat aftapping van telefoongesprekken binnen de advocatuur voorkomt.

⁸⁹ Nota naar aanleiding van het Verslag van de wijziging van de Wet Huis voor Klokkenluiders (35 851), p. 22 [nota-naar-aanleiding-verslag-bij-voorstel-van-wet-tot-wijziging-van-de-wet-huis-voor-klokkenluiders.pdf](#) (overheid.nl).

⁹⁰ Trouw, 8 oktober 2019, *De klokkenluider die de WODC-affaire in gang zette, werd maanden afgetapt*, *De klokkenluider die de WODC-affaire in gang zette, werd maanden afgetapt* (trouw.nl) (geraadpleegd op 13 april 2022).

⁹¹ Kamerstukken II 2019/20, 28 844, nr. 206.

7. Financiële consequenties

De financiële consequenties van deze wet zijn naar verwachting zeer gering. Er zal geïnvesteerd moeten worden in goedwerkende meldkanalen, toezichtmechanismen en een fonds voor klokkenluiders. Maar aan de andere kant zullen de opbrengsten naar verwachting opwegen tegen de nadelen. Klokkenluiders zullen de Nederlandse Staat immers veel schade besparen. Zo heeft klokkenluider Ad Bos de Staat honderden miljoenen euro's bespaard door de bouwfraude te ontmaskeren. Ook voorkomt goede klokkenluiderswetgeving dat waardevolle werknemers onterecht uit hun functie worden ontzet. Dit heeft naar verwachting positieve gevolgen voor het draaiende houden van de economie. Zo was de heer Ad Bos voor zijn melding een gewaardeerd bouwondernemer. Na zijn melding heeft hij zich nooit meer kunnen inzetten voor de bouwwereld. Uiteindelijk zal een goede klokkenluidersregeling dus meer opleveren dan dat zij kost.

8. Beslispunten aan de Kamer

Deze nota is gericht op het aandragen van concrete oplossingen aan het kabinet, om zo de noodzakelijke klokkenluidersbescherming te verbeteren. Zo worden werknemers enerzijds aangespoord om misstanden te melden en anderzijds effectief beschermd wanneer naar aanleiding van een melding represailles tegen hen worden ingesteld. Dit draagt eraan bij dat grote fraudes snel aan het licht komen en in de kiem kunnen worden gesmoord.

Daartoe stel ik de Kamer voor ermee in te stemmen het kabinet te verzoeken om de volgende voorstellen wettelijk vast te leggen.

- 1) haal «maatschappelijk belang» uit de definitie van misstand;
- 2) regel wettelijk dat er een duidelijke scheiding bestaat tussen regels omtrent meldkanalen en regels omtrent bescherming tegen benadeling;
- 3) regel wettelijk welke regels gelden voor de openbaarmaking;
- 4) maak het Huis onafhankelijker van het Ministerie van Binnenlandse Zaken;
- 5) regel wettelijk dat voorafgaande toestemming van klokkenluider is vereist voor de doorzending van informatie;
- 6) stel regels op over het melden van geheime informatie;
- 7) herformuleer het verbod op zwijgbedingen;
- 8) expliciteer vormen van benadeling;
- 9) breid het benadelingsverbod uit tot familieleden buiten de werkgerelateerde sfeer van de werkgever, maatschappelijke organisaties die de melding faciliteren en onterecht als klokkenluider aangemerkte personen;
- 10) breid de omkering van de bewijslast uit;
- 11) stel een fonds voor klokkenluiders in;
- 12) stel afschrikwekkende sancties in tegen werkgevers die melders benadelen;
- 13) stel goed functionerende toezichtmechanismen op interne en externe meldkanalen in;
- 14) maak anonieme meldingen mogelijk en;
- 15) garandeer de vertrouwelijkheid van de melding.

9. Slotwoord

Het klokkenluidersklimaat in Nederland faalt om klokkenluiders aan te moedigen om misstanden te melden. Veel klokkenluiders ondervinden represailles na hun melding, meldingen worden niet effectief behandeld en misstanden van o.a. werkgevers worden niet gesanctioneerd.

Bovendien schiet het huidige wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn op een aantal fundamentele punten tekort. Om ervoor te zorgen dat misstanden, zoals fraude en corruptie, snel aangepakt kunnen worden is het van groot belang dat de klokkenluidersbescherming goed geregeld wordt. Daartoe vraag ik de Kamer om in te stemmen met de voorstellen die in deze nota zijn gedaan.

De voorstellen zijn zo concreet mogelijk gedaan omdat de wet al in de Kamer ligt en de Europese Commissie Nederland (en vele andere landen) al in gebreke gesteld heeft vanwege de overschrijding van de termijn van implementatie van de richtlijn en zo een infractieprocedure is gestart.

10. Verantwoording en dank

Allereerst gaat mijn dank uit naar Femke Heijmans (Universiteit Leiden) voor het uitstekende onderzoek, de interviews en het schrijven. Verder gaat mijn dank uit naar Transparency International (met name Jeroen Brabers en Lotte Rooijendijk), Whistleblowing International Network (met name Ida Nowers), de expertgroep Klokkenluiders en de Federatie Nederlandse Vakbeweging (met name Rik van Steenberg) voor hun waardevolle toevoegingen. Ook dank ik Ad Bos voor zijn openheid tijdens het interview. Henk Coort en Yme Drost dank ik voor hun bijdrage aan de paragraaf over chroom-6.

Omtzigt