

Vergaderjaar 2020–2021

35 851

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van de richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (verder: de richtlijn). Deze richtlijn is op 7 december 2019 in werking getreden en dient op 17 december 2021 in de Nederlandse wetgeving te zijn geïmplementeerd. Daarnaast zijn enige wijzigingen in de Wet Huis voor klokkenluiders¹ aangebracht met het oogmerk die wet te verduidelijken.

De richtlijn beoogt een minimumbeschermingsniveau te bieden aan personen die door hun werk in aanraking komen met inbreuken op in de richtlijn genoemde Europese wetgeving en die inbreuken melden. Aanleiding voor de richtlijn is dat personen die voor een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie werken in het kader van hun werkzaamheden voor die organisatie als eerste op de hoogte zijn van gedragingen of activiteiten van die organisatie die inbreuk maken op het Unierecht en daarmee het algemeen belang kunnen schaden of bedreigen. Door deze inbreuken te melden dragen zij bij aan het onthullen of voorkomen van dergelijke inbreuken, waardoor zij bijdragen aan het maatschappelijk welzijn. De vrees voor benadeling weerhoudt hen echter vaak om inbreuken te melden², terwijl juist op gebieden waar de handhaving tekortschiet, deze meldingen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de handhaving. Bescherming van klokkenluiders loopt in de lidstaten sterk uiteen. Ontoereikende bescherming bij meldingen van inbreuken met een grensoverschrijdende dimensie in een lidstaat heeft niet alleen negatieve gevolgen voor de handhaving in de betreffende lidstaat, maar ook voor andere lidstaten en voor de Unie. Dit geldt met name voor inbreuken op

¹ Dit wetsvoorstel leidt ertoe dat de titel van de Wet Huis voor klokkenluiders wordt gewijzigd in Wet bescherming klokkenluiders (artikel I, onderdeel AA). Voor de leesbaarheid wordt in deze memorie van toelichting steeds gesproken over Wet Huis voor klokkenluiders of Wet Huis.

² Zie overweging 1 van de richtlijn.

Unierecht die het algemeen belang ernstig kunnen schaden. Daarom dienen er binnen de Unie gemeenschappelijke minimumnormen te gelden, waarmee klokkenluiders doeltreffend worden beschermd op die gebieden en met name waar behoefte is aan een krachtiger handhaving en meldingen van klokkenluiders een aanzienlijke positieve invloed hebben op de handhaving.³

Daartoe bepaalt de richtlijn onder andere:

- voor welke gebieden en voor welke Uniehandelingen de minimumbescherming voor melders van inbreuken geldt (materieel toepassingsgebied);
- voor welke personen de bescherming geldt (persoonlijk toepassingsgebied) en onder welke voorwaarden;
- dat juridische entiteiten in de private sector (met vijftig of meer werknemers) en in de publieke sector verplicht zijn interne meldkanalen voor inbreuken op Uniehandelingen binnen het materiële toepassingsgebied in te richten die aan bepaalde (minimum)eisen voldoen;
- dat autoriteiten moeten worden aangewezen waar inbreuken op het Unierecht binnen het materiële toepassingsgebied kunnen worden gemeld en aan welke minimeisen de meldkanalen bij deze autoriteiten moeten voldoen;
- welke beschermingsmaatregelen de lidstaten moeten treffen ten behoeve van de kring van beschermden, en
- dat sancties moeten gelden voor onder meer het belemmeren van meldingen, het benadelen van melders en voor het bewust onjuiste informatie melden of openbaar maken.

Daarnaast geeft de richtlijn nog enkele uitgangspunten voor de implementatie van de richtlijn. Indien Unierecht, genoemd in deel II van de bijlage van de richtlijn, specifieke regels geeft inzake het melden van inbreuken, dan gaat dat Unierecht voor. Deel II van de bijlage betreft de gebieden van financiële diensten, producten en markten, voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering, veiligheid van vervoer en bescherming van het milieu.⁴ Voorbeelden daarvan zijn de verplichting tot het opzetten van meldkanalen voor marktmisbruik, burgerluchtvaart en de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten.⁵ Voorts mag de implementatie van de richtlijn niet leiden tot minder bescherming voor klokkenluiders dan het huidige nationale recht biedt op de in artikel 2 van de richtlijn genoemde gebieden (non-regressiebeginsel).⁶ Het staat de lidstaten vrij om de bescherming uit hoofde van het nationale recht uit te breiden tot andere gebieden dan de in het eerste lid genoemde gebieden.⁷ Ook kunnen lidstaten bepalingen vaststellen of handhaven die gunstiger zijn voor de rechten van de melders dan de richtlijn biedt.⁸

De Wet Huis voor klokkenluiders (verder: de Wet Huis) biedt sinds 1 juli 2016 voorzieningen voor klokkenluiders. De Wet Huis voorziet in een verplichte interne meldingsprocedure voor werkgevers bij wie in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn en schrijft voor welke onderwerpen daarin in ieder geval moeten worden geregeld.⁹ Met die wet is ook het Huis voor klokkenluiders ingesteld. Het Huis voor klokkenluiders adviseert klokkenluiders bij het doen van een melding en informeert hen

³ Zie overwegingen 2 tot en met 5 van de richtlijn.

⁴ Zie artikel 3, eerste lid, van de richtlijn.

⁵ Zie overweging 68 van de richtlijn.

⁶ Zie artikel 25, tweede lid, van de richtlijn.

⁷ Zie artikel 2, tweede lid, van de richtlijn.

⁸ Zie artikel 25, eerste lid, van de richtlijn.

⁹ Zie artikel 2 van de Wet Huis.

over hun rechtsbescherming. Daarnaast doet het Huis voor klokkenluiders onderzoek naar misstanden voor zover andere instanties daar niet toe bevoegd zijn en voert het bejegeningsonderzoeken naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand uit. Ter bescherming van klokkenluiders is een benadelingsverbod opgenomen in het Burgerlijk Wetboek, de Politiewet 2012 en de Wet ambtenaren defensie.¹⁰

In de navolgende hoofdstukken worden eerst de verplichtingen van de richtlijn nader toegelicht (hoofdstuk 2) en vervolgens de hoofdlijnen van het wetsvoorstel (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt toegelicht hoe de verplichtingen van de richtlijn met betrekking tot ondersteuning van melders, toegang tot informatie en rechtshulp in het Nederlandse recht zijn geregeld.¹¹ In hoofdstuk 5 wordt toegelicht op welke wijze het Nederlandse recht voorziet in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties voor het tegenwerken van meldingen (belemmeren en het aanspannen van gerechtelijke procedures), benadeling van de melder of het schenden van de geheimhoudingsplicht ten aanzien van de identiteit van de melder en welke sancties er kunnen worden opgelegd indien de melder opzettelijk foutieve informatie meldt of openbaart. In hoofdstuk 6 wordt de verhouding tot relevante Europese en (inter)nationale regelgeving toegelicht en welke invloed dat op de impact van de implementatie van de richtlijn heeft. Hoofdstuk 7 biedt inzicht in de gevolgen voor de regeldruk en de bestuurlijke lasten, hoofdstuk 8 betreft de uitvoering en hoofdstuk 9 beschrijft de financiële gevolgen. De hoofdstukken 10, 11, 12 en 13 betreffen respectievelijk evaluatie, de opbrengsten van de adviezen en de consultatie en mijn reactie daarop, het overgangsrecht en de inwerkingtreding en de transponeringstabel.

2. Inhoud richtlijn op hoofdlijnen

2.1 Materieel toepassingsgebied

De richtlijn bepaalt dat de gemeenschappelijke minimumnormen voor de bescherming van melders van inbreuken op het Unierecht gelden voor melders van inbreuken die vallen onder de in de bijlage bij de richtlijn vermelde Uniehandelingen en die betrekking hebben op de volgende gebieden:

- overheidsopdrachten;
- financiële diensten, producten en markten, voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering;
- productveiligheid en productconformiteit;
- veiligheid van het vervoer;
- bescherming van het milieu;
- stralingsbescherming en nucleaire veiligheid;
- veiligheid van levensmiddelen, diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn;
- volksgezondheid;
- consumentenbescherming;
- bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen;
- financiële belangen van de Unie als bedoeld in artikel 325 VWEU;
- inbreuken in verband met de interne markt als bedoeld in artikel 26, tweede lid, VWEU (vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal) met inbegrip van inbreuken in verband met mededinging, staatssteun, vennootschapsbelasting of constructies die erop gericht

¹⁰ Zie artikel 7:658c BW, artikel 47, derde lid, van de Politiewet 2012 en de artikelen 12quater, tweede lid, en 12o, vijfde lid, van de Wet ambtenaren defensie.

¹¹ Zie artikel 20 van de richtlijn.

zijn een belastingvoordeel te krijgen dat afbreuk doet aan de strekking of het doel van het toepasselijke vennootschapsbelastingrecht.¹²

Achterliggende gedachte van de bescherming van melders van inbreuken op de in de bijlage van de richtlijn genoemde Uniehandelingen (verder: het Unierecht) is dat meldingen van inbreuken op het Unierecht de handhaving daarvan bevorderen. Bovengenoemde beleidsgebieden zijn gekozen, omdat op deze beleidsgebieden van de Europese Unie een krachtiger handhaving nodig is en meldingen een positieve invloed hebben op de handhaving. Bovendien kunnen inbreuken op dit Unierecht het algemeen belang ernstig schaden, doordat zij significante risico's voor het maatschappelijk welzijn kunnen vormen.¹³ De richtlijn staat toe dat lidstaten de bescherming uitbreiden naar andere gebieden dan de in artikel 2 opgesomde gebieden.¹⁴

2.2 Persoonlijk toepassingsgebied¹⁵

De kring van beschermden op grond van de richtlijn is breed, maar niet onbeperkt. Personen die in het kader van hun werkzaamheden, ongeacht de aard van die werkzaamheden, in aanraking komen met inbreuken op het Unierecht en die inbreuken melden of openbaren worden beschermd, indien zij kunnen worden benadeeld door de juridische entiteit aan wie de inbreuk wordt toegeschreven.¹⁶ Het moet dus gaan om informatie waarover de melder de beschikking heeft gekregen in het kader van zijn werkzaamheden en er dient een relatie te bestaan tussen de melder en de juridische entiteit aan wie de melding wordt toegeschreven, bijvoorbeeld omdat de melder voor zijn werk en inkomen afhankelijk is van de juridische entiteit waarover de melding wordt gedaan. Indien er geen sprake is van werkgerelateerde machtsongelijkheid is er geen bescherming nodig, omdat er geen mogelijkheid tot benadeling zoals bedoeld in de richtlijn is. De benadeling kan in de economische sfeer liggen, maar het kan ook gaan om negatieve arbeidsreferenties, het niet meer gebruik maken van diensten en reputatieschade.¹⁷ Ook onbezoldigde vrijwilligers of stagiairs kunnen worden benadeeld en een beroep doen op de bescherming naar aanleiding van een melding van een inbreuk op het Unierecht.¹⁸ Zij kunnen worden benadeeld, bijvoorbeeld door een slechte beoordeling of omdat geen gebruik meer wordt gemaakt van hun diensten en zij daardoor hun studie niet kunnen afronden. Meldingen van burgers over misstanden waarmee zij in aanraking zijn gekomen, vallen dus niet onder de richtlijn.¹⁹ Ook klachten van consumenten over producten of van concurrerende organisaties vallen daar niet onder. Deze melders hebben geen werkverband met de juridische entiteit waarover zij informatie verschaffen en kunnen niet door die juridische entiteit worden benadeeld.

De term «werkgerelateerde context» omvat vele en diverse werksituaties. Daaronder vallen niet alleen werknemers, ambtenaren, zzp'ers, stagiairs en uitzendkrachten, maar ook (personen die werken onder verantwoordelijkheid van) leveranciers, aannemers en onderaannemers en personen in

¹² Zie artikel 2, eerste lid, van de richtlijn.

¹³ Zie overwegingen 3 en 5 van de richtlijn. In de overwegingen 6 t/m 20 wordt uiteengezet waarom de betreffende gebieden en de in de bijlage genoemde Uniehandelingen onder deze criteria vallen.

¹⁴ Zie artikel 2, tweede lid, van de richtlijn.

¹⁵ Zie artikel 4 van de richtlijn.

¹⁶ Zie overwegingen 38 tot en met 40 van de richtlijn.

¹⁷ Zie artikel 19 van de richtlijn.

¹⁸ Zie overweging 40 van de richtlijn.

¹⁹ Zie overweging 36 van de richtlijn.

leidinggevende organen, zoals leden van een raad van commissarissen.²⁰ De richtlijn noemt ook aandeelhouders als personen die te maken kunnen krijgen met vormen van intimidatie, pesterijen en reputatieschade en derhalve bescherming verdienen. Ook het melden van informatie die is verkregen in een reeds beëindigde werkrelatie of in de precontractuele fase, waarbij een (potentiële) werkrelatie nog niet is aangevangen (zoals geldt voor sollicitanten), valt onder de bescherming van de richtlijn.²¹

De richtlijn biedt ook bescherming aan degene die een melder bijstaat en aan familieleden en collega's van de melder die ook kunnen worden benadeeld indien er een werkrelatie is met degene tegen wie de melding zich richt.²² Ten slotte biedt de richtlijn ook rechtsbescherming aan een juridische entiteit die eigendom is van de melder, voor wie de melder werkzaamheden verricht of met wie de melder anderszins werkgerelateerd verbonden is.²³

2.3 Voorwaarden voor bescherming

2.3.1 Eisen aan de informatie

Behalve de eis dat het om een werkgerelateerde melding van inbreuken op het Unierecht moet gaan, zoals hiervoor beschreven in de paragrafen 2.1 en 2.2 (het materiële en persoonlijke toepassingsbereik), stelt de richtlijn ook andere voorwaarden aan de beschermwaardigheid van de melding. Zo dient de melder redelijke gronden te hebben om aan te nemen, dat de gemelde informatie over de inbreuk op het Unierecht op het moment van de melding juist was.²⁴ Voldoende is dat de melder redelijke vermoedens of bedenkingen kenbaar maakt. Hij hoeft geen positief bewijs aan te dragen om voor bescherming in aanmerking te komen.²⁵ Dit ligt ook besloten in de definitie van «informatie over inbreuken» waaronder wordt verstaan «informatie, waaronder redelijke vermoedens, over feitelijke of mogelijke inbreuken, die hebben plaatsgevonden of zeer waarschijnlijk zullen plaatsvinden (...)». Het kan ook gaan om informatie over pogingen tot verhulling van dergelijke inbreuken.²⁶ Het gaat dus niet om harde bewijzen, maar de informatie moet wel voldoende zijn om aannemelijk te maken dat een mogelijke inbreuk heeft plaatsgevonden of zeer waarschijnlijk zal plaatsvinden. Ongefundeerde vermoedens en geruchten vallen daar niet onder. Het gaat om de betrouwbaarheid van de informatie. Het motief van de melder staat daar los van.²⁷

Dit vereiste is een essentiële voorzorgsmaatregel tegen kwaadwillige, lichtzinnige of oneerlijke meldingen, waardoor betrokkenen onterecht worden beschuldigd en worden beschadigd. Wie opzettelijk en bewust onjuiste of misleidende informatie meldt, geniet geen bescherming en kan daarvoor zelfs worden gestraft (zie ook hoofdstuk 5).²⁸

²⁰ Zie overweging 39 van de richtlijn.

²¹ Zie artikel 4, tweede en derde lid, en overweging 39 van de richtlijn.

²² Zie artikel 4, vierde lid, en overweging 41 van de richtlijn.

²³ Zie artikel 4, vierde lid, onderdeel c, van de richtlijn.

²⁴ Zie artikel 6, eerste lid, onder a, en overweging 32 van de richtlijn. Opgemerkt zij dat in artikel 6, eerste lid, onder a, «gegronde redenen» staat, maar dit betreft kennelijk een vertaalfout in de Nederlandse versie van de richtlijn. In de Engelstalige versie van de richtlijn staat «reasonable grounds». In overweging 32 van de richtlijn staat wel «redelijke gronden».

²⁵ Zie overweging 43.

²⁶ Zie artikel 5, onder 2, van de richtlijn.

²⁷ Zie overweging 32 van de richtlijn.

²⁸ Zie ook overweging 32 van de richtlijn.

Meldingen over (mogelijke) inbreuken hebben een enorme impact op betrokkenen die met de inbreuk in verband worden gebracht. Ook al zou in een later stadium blijken dat de melding onterecht was, kunnen betrokkenen toch blijvend worden beschadigd. Beeldvorming is een hardnekkig fenomeen, dat lang blijft hangen, ook als het beeld onterecht blijkt te zijn. Een melding mag dan ook niet lichtzinnig worden gedaan.

Dit komt ook tot uitdrukking in de jurisprudentie in het kader van de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en in dat verband de persvrijheid. Bij het openbaren in de media dient een belangenafweging te worden gemaakt, te weten een afweging tussen enerzijds het belang van een journalistiek medium om zich in het openbaar kritisch, informerend, opiniërend en waarschuwend te kunnen uitlaten over misstanden die de samenleving raken en anderzijds het belang van betrokkenen dat zij niet lichtvaardig worden blootgesteld aan verdachtmakingen en dat hun privacy niet onnodig wordt geschonden. Bij deze belangenafweging dienen alle omstandigheden van het geval in ogenschouw te worden genomen. Daarbij kan worden gedacht aan de aard en de ernst van de beschuldigingen, de vraag in hoeverre de beschuldigingen steun vinden in het beschikbare feitenmateriaal, de inkleding daarvan, en de vraag of al dan niet sprake is van een bijdrage aan het publieke debat. Voorts is van betekenis in welke mate sprake is geweest van wederhoor. Ook speelt mee of de betrokkenen «*public figures*» zijn, hetgeen mee zou kunnen brengen dat zij zich meer publiciteit moeten laten welgevalen dan een willekeurig ander persoon. Tot slot is van belang in hoeverre sprake is van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en of die inbreuk wordt gerechtvaardigd door het belang dat gediend is met de publicatie, de vrijheid van meningsuiting.²⁹ Bij de beoordeling of een melder voldoet aan de voorwaarden voor bescherming als hij de publiciteit opzoekt, wegen deze omstandigheden bij de beoordeling daarvan mee.³⁰ Met name het element in hoeverre de beschuldigingen steun vinden in het beschikbare feitenmateriaal is terug te vinden in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn. Zie ook paragraaf 6.1 voor de verhouding tussen de vrijheid van meningsuiting en deze richtlijn.

Bij een melding genieten betrokkenen overigens ook bescherming, vergelijkbaar met die van de melder. Zo mag ook hun identiteit niet bekend worden gemaakt, zolang het onderzoek loopt en geldt ook voor hen dat op een zorgvuldige wijze overeenkomstig de AVG met hun persoonsgegevens wordt omgegaan.³¹ Betrokkenen bij een bewust onterecht gedane melding worden ook beschermd door de sanctiemogelijkheden zoals beschreven in hoofdstuk 5 van deze toelichting.

Ten slotte zij nog opgemerkt dat bescherming bij het melden van informatie die al tot het publieke domein behoort niet nodig is en daarom ook niet beschermwaardig is.³²

²⁹ Zie de conclusie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden van 26 juni 2020, ECLI:NL:PHR:2020:652, overwegingen 2.5 en 2.8 en EHRC 2008/67, 14277/04 (Guja vs. Moldavië) met annotatie E. Geurink, bevestigd in Bucur and Toma v. Romania, no. 40238/02, 8 januari 2013.

³⁰ Zie ook overweging 31 van de richtlijn.

³¹ Zie artikel 22 van de richtlijn.

³² Zie overweging 43 van de richtlijn.

2.3.2.1 Intern of extern melden

Een melder van een inbreuk op een Uniehandeling geniet bescherming als hij intern en daarna extern of rechtstreeks bij een extern meldkanaal de melding doet of overeenkomstig de richtlijn de betreffende informatie openbaart.³³ Algemeen uitgangspunt is dat de melder gebruik mag maken van interne meldkanalen, onverminderd de mogelijkheden om extern te melden of (onder voorwaarden) de informatie te openbaren. Het is dus niet verplicht om eerst intern te melden.

Over het algemeen verdient interne melding verreweg de voorkeur. Indien een melding intern wordt gedaan, kunnen vermeende inbreuken en misstanden tijdig worden ontzenuwd en terechte meldingen direct worden aangepakt bij de bron. Het draagt in belangrijke mate bij aan het zelfreinigende vermogen van een organisatie. Dat vergt wel een open en toegankelijke cultuur waar tegenspraak wordt omarmd en niet gestraft. Zo'n cultuur is essentieel voor het voorkomen of beperken van misstanden en inbreuken op het Unierecht. Organisaties hebben daar baat bij, omdat daarmee de drang om extern te melden of zelfs informatie openbaar te maken sterk wordt ingeperkt en inbreuken op het Unierecht of misstanden die de reputatie van de organisatie kunnen schaden direct kunnen worden aangepakt. Ook voorkomt het afbreuk van het maatschappelijk vertrouwen naar aanleiding van publieke onthullingen als laatste redmiddel.

Ook melders hebben er baat bij om intern te melden. Uit onderzoek is gebleken dat het merendeel van de melders geneigd is een melding binnen de eigen organisatie te doen. Intern melden is ook het meest effectieve middel om de situatie te redresseren. De informatie komt dan immers terecht bij personen binnen de organisatie die daarop direct kunnen ageren.³⁴ Het past ook bij de te hanteren zorgvuldigheid en het beginsel van goed werknemerschap om zaken in beginsel eerst intern aan te kaarten.³⁵ Intern melden is bovendien laagdrempelig, mits aan de voorwaarde van een veilige werkomgeving is voldaan. De richtlijn draagt lidstaten daarom op meldingen via interne kanalen wel aan te moedigen, indien de inbreuk doeltreffend intern kan worden behandeld en indien de melder van mening is dat er geen risico op benadeling bestaat.³⁶ Lidstaten kunnen dit doen door bijvoorbeeld bij de informatieverstrekking aan (potentiële) melders erop te wijzen dat gebruik maken van de interne meldkanalen de voorkeur verdient. Het woord aanmoedigen betekent dat het niet mag worden verplicht om eerst gebruik te maken van het interne meldkanaal. Het is aan de melder om te kiezen of hij eerst intern of rechtstreeks extern meldt. Of de melder eerst gebruik heeft gemaakt van het interne meldkanaal of zich rechtstreeks wendt tot het bevoegde externe meldkanaal is voor de rechtsbescherming irrelevant. In beide gevallen geniet hij, mits voldaan wordt aan de voorwaarden die zijn gesteld, rechtsbescherming.

³³ Zie artikel 7, eerste en tweede lid, en artikel 15 van de richtlijn.

³⁴ Zie overweging 33 van de richtlijn.

³⁵ Vergelijk hier ook de jurisprudentie van het EHRM over de plicht van loyaliteit, terughoudendheid en discretie (EHRM (GK) 12 februari 2008, nr. 14277/04, ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD001427704 (Guja/Moldavië), overweging 70 en 73; en EHRM 21 oktober 2011, nr. 28274/08, ECLI:CE:ECHR:2011:0721JUD002827408 (Heinisch/Duitsland), overweging 64.

³⁶ Zie artikel 7, tweede lid, van de richtlijn.

Indien toch direct extern wordt gemeld hebben de bevoegde autoriteiten die een melding binnen krijgen, een belangrijke verantwoordelijkheid. Zij zullen in eerste instantie een serieuze melding moeten kunnen onderscheiden van een lichtzinnige of valse melding en het vervolg daarop in goede banen moeten leiden. Dat vergt een professionele aanpak van dergelijke meldingen, het onderzoek naar aanleiding daarvan en de communicatie daarover richting melder en overige betrokkenen. De richtlijn stelt daar ook hoge eisen aan, onder andere aan de inrichting van het meldkanaal en aan het personeel, dat daartoe moet worden opgeleid. Zie voor de eisen aan externe meldkanalen paragraaf 2.5.2.

2.3.2.2 Openbaar maken

Het openbaren van informatie over een inbreuk is beschermd, indien de melder eerst intern én extern of rechtstreeks extern heeft gemeld en er naar aanleiding van die melding binnen de door de richtlijn gestelde termijn geen passende maatregelen zijn genomen.³⁷ Indien een melder intern heeft gemeld en er naar aanleiding van die melding binnen drie maanden na de verzending van de ontvangstbevestiging geen passende maatregelen zijn genomen, dient hij eerst extern te melden. Indien ook dan geen passende maatregelen worden genomen binnen drie of, indien de autoriteit gemotiveerd heeft verlengd, zes maanden, wordt hij beschermd als hij de melding openbaar maakt. Het niet nemen van een passende maatregel kan van alles zijn. Het kan gaan om het niet op gepaste wijze beoordelen van de melding, onvoldoende onderzoek of het nalaten daarvan of het nalaten om trekkende maatregelen te nemen. De gepastheid dient te worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria, die verband houden met de verplichtingen, taken en bevoegdheden van de betreffende bevoegde autoriteit. Een passende maatregel kan ook zijn dat er geen nader onderzoek naar aanleiding van de melding wordt gedaan vanwege de geringe betekenis van de inbreuk. De beoordeling of passende maatregelen zijn genomen is dus afhankelijk van diverse omstandigheden, zoals de aard van de inbreuk en de taken en bevoegdheden van de organisatie die de melding behandelt.³⁸ De termijnen zien op het geven van informatie aan de melder over de voortgang van het onderzoek en de ondernomen of te nemen acties naar aanleiding van de melding. Het onderzoek hoeft niet te zijn afgerond binnen die termijn. Ook hoeven er binnen die termijn geen maatregelen te zijn genomen. De melder kan op basis van de informatie die hij over vervolgacties naar aanleiding van zijn melding krijgt, beoordelen of er voldoende actie is ondernomen en of er uitzicht is op passende maatregelen. Organisaties die een melder niet of te laat informeren of onvoldoende vervolg geven aan een melding, lopen dus het risico dat de melder zich tot de publieke media wendt of anderszins de melding openbaar maakt.

Een melder die redelijke gronden heeft om aan te nemen dat er sprake is van een dreigend of reëel gevaar voor het algemeen belang, een noodsituatie of een risico op onherstelbare schade en om die reden een melding rechtstreeks openbaar maakt, komt ook in aanmerking voor bescherming. Daarbij kan ook gedacht worden aan de aantasting van iemands fysieke integriteit.³⁹ Het risico op onherstelbare schade moet ruim worden geïnterpreteerd. Ook als bijvoorbeeld afval illegaal wordt gestort, dat na twintig jaar wordt afgebroken is er sprake van onherstelbare schade.

³⁷ Zie artikel 15, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn.

³⁸ Zie overweging 79 van de richtlijn.

³⁹ Zie artikel 15, eerste lid, onderdeel b, onder i) en overweging 80.

Ook indien de melder redelijke gronden heeft om aan te nemen dat hij vanwege de externe melding zal worden benadeeld of dat het niet waarschijnlijk is dat de inbreuk doeltreffend zal worden verholpen en hij om die reden rechtstreeks openbaar maakt, biedt de richtlijn bescherming aan de melder. Dit kan zich voordoen als er gevaar bestaat dat bewijsmateriaal zal worden vernietigd of achtergehouden, of dat de bevoegde autoriteit samenspanst met de pleger.⁴⁰

2.4 Interne meldkanalen

2.4.1 Algemeen

De richtlijn verplicht juridische entiteiten in de private en publieke sector tot het inrichten van meldkanalen en procedures. Deze meldkanalen en procedures dienen ertoe dat een werknemer, als hij bij zijn werkgever in het kader van zijn werkzaamheden constateert dat een inbreuk is of naar alle waarschijnlijkheid zal worden gepleegd, informatie over die inbreuk kan melden en dat zijn werkgever vervolgens daar onderzoek naar verricht en zo nodig maatregelen treft. De richtlijn schrijft voor aan welke specifieke eisen het meldkanaal dient te voldoen.⁴¹

2.4.2 Voor wie geldt de verplichting?

De verplichting om een intern meldkanaal op te zetten geldt voor juridische entiteiten in de private sector met vijftig werknemers of meer en voor alle werkgevers in de publieke sector, met inbegrip van organisaties die onderdeel zijn van, of onder de verantwoordelijkheid van de overheid vallen, die uitvoering geven aan of moeten voldoen aan de onder de richtlijn vallende Uniehandelingen.⁴² Hierop gelden enkele uitzonderingen en zijn enkele keuzes mogelijk. Zo geldt de restrictie van vijftig werknemers of meer niet voor organisaties die werkzaam zijn in de sector financiële diensten, producten en markten en voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering en de sectoren voor veiligheid van vervoer en bescherming van het milieu.⁴³ Voor juridische entiteiten werkzaam op deze gebieden geldt dat zij altijd een intern meldkanaal moeten opzetten voor meldingen over inbreuken op de Uniehandelingen dat aan de eisen van de richtlijn voldoet.

Lidstaten mogen ervoor kiezen om kleinere gemeenten met minder dan 10.000 inwoners of minder dan vijftig werknemers of andere publiekrechtelijke juridische entiteiten met minder dan vijftig werknemers vrij te stellen van de plicht een intern meldkanaal op te zetten. Het staat gemeenten vrij om meldkanalen gezamenlijk op te zetten. De richtlijn biedt de ruimte daarvoor.⁴⁴

Lidstaten mogen na een passende risicobeoordeling met betrekking tot de aard van de activiteiten en het daaraan verbonden risiconiveau voor het milieu en de volksgezondheid private juridische entiteiten aanwijzen met minder dan vijftig werknemers die toch een intern meldkanaal moeten opzetten dat voldoet aan de eisen van de richtlijn.⁴⁵

2.4.3 Eisen aan interne meldkanalen

De melder dient binnen zeven dagen een ontvangstbevestiging van zijn melding te krijgen en hij moet binnen drie maanden nadien met redenen omklede informatie ontvangen over het vervolg dat op zijn melding is gegeven, bijvoorbeeld over geplande of genomen maatregelen. Voorts moet worden voorzien in duidelijke en gemakkelijk toegankelijke

⁴⁰ Zie artikel 15, eerste lid, onderdeel b, onder ii), en overweging 81.

⁴¹ Zie artikel 8 van de richtlijn.

⁴² Zie artikel 8, eerste, derde en negende lid, van de richtlijn.

⁴³ Zie artikel 8, vierde lid, van de richtlijn.

⁴⁴ Zie artikel 8, negende lid, tweede en derde zin, van de richtlijn.

⁴⁵ Artikel 8, zevende lid, van de richtlijn.

informatie over mogelijke externe procedures. De juridische entiteit dient onpartijdige personen of afdelingen aan te wijzen die naar aanleiding van de melding onderzoek plegen of maatregelen treffen.⁴⁶ Dit kunnen dezelfde functionarissen zijn die de meldingen behandelen en de communicatie met de melder onderhouden. Daarnaast gelden de eisen die zowel aan interne als aan externe meldkanalen worden gesteld. Dit betreft de geheimhoudingsplicht, de registratieplicht van de meldingen over inbreuken op het Unierecht en de verwerking van de persoonsgegevens overeenkomstig de daarvoor geldende Uniehandelingen.⁴⁷

2.5 Externe meldkanalen voor inbreuken op het Unierecht

2.5.1 Verplichte aanwijzing bevoegde autoriteiten

De richtlijn verplicht de lidstaten om bevoegde autoriteiten aan te wijzen die meldingen over inbreuken kunnen ontvangen en onderzoek kunnen instellen of, indien van toepassing, maatregelen kunnen treffen naar aanleiding van meldingen.⁴⁸ Deze bevoegde autoriteiten moeten onafhankelijke en autonome externe meldkanalen opzetten voor het ontvangen en in behandeling nemen van informatie over inbreuken.⁴⁹ Een meldkanaal voldoet hieraan, indien het ontwerp, de opzet en het beheer van die kanalen de volledigheid, integriteit en geheimhouding van de informatie waarborgen en alleen daartoe gemachtigd personeel van de autoriteit daar toegang toe heeft. De informatie moet bovendien duurzaam kunnen worden opgeslagen overeenkomstig de eisen die de richtlijn daaraan stelt.⁵⁰

De bevoegde autoriteiten dienen over de nodige capaciteiten en bevoegdheden voor opvolging te beschikken. Zij dienen in staat te zijn de nauwkeurigheid van de melding te beoordelen en zo nodig maatregelen te nemen. Daarbij kan worden gedacht aan het uitvoeren van een intern vooronderzoek of onderzoek, het instellen van een vervolging of het aanspannen van een geding om gepaste herstelmaatregelen te kunnen treffen (bijvoorbeeld terugvorderen van middelen).⁵¹

2.5.2 Voorschriften voor procedures, meldingsmogelijkheden en personeel

De richtlijn schrijft voor welke regels gelden in het geval werkgerelateerde meldingen over inbreuken op het Unierecht bij een aangewezen autoriteiten binnenkomen.⁵² De bevoegde autoriteiten dienen een meldkanaal in te richten waaraan verschillende eisen zijn gesteld. Zo dient binnen zeven dagen na ontvangst van de melding een ontvangstbevestiging aan de melder te worden gezonden, tenzij de melder uitdrukkelijk anders verzoekt of de autoriteit op redelijke gronden oordeelt dat de bevestiging van de ontvangst de identiteit van de melder in gevaar brengt. Binnen een redelijke termijn van maximaal drie maanden dient de melder te worden geïnformeerd over welk gevolg aan de melding is of wordt gegeven. Dit kan worden verlengd tot maximaal zes maanden indien de specifieke omstandigheden van de zaak, zoals de aard en de complexiteit van het voorwerp van de melding, daartoe nopen.⁵³ De bevoegde autoriteit moet zo'n verlenging naar behoren motiveren.

⁴⁶ Zie artikel 9 van de richtlijn.

⁴⁷ Zie hoofdstuk V (artikelen 16 tot en met 18) van de richtlijn.

⁴⁸ Zie artikel 11, eerste lid, van de richtlijn.

⁴⁹ Artikel 11, tweede lid, onderdeel a, van de richtlijn.

⁵⁰ Zie artikel 12, eerste lid, onderdelen a en b, jo. artikel 18 van de richtlijn.

⁵¹ Zie overweging 66.

⁵² Zie artikel 11, tweede lid, onderdelen b en verder, van de richtlijn.

⁵³ Zie overweging 67 van de richtlijn.

De melder wordt binnen bovengenoemde termijn geïnformeerd over de genomen of te nemen acties naar aanleiding van zijn melding. Dat betekent dat de autoriteit de melder informeert of een vooronderzoek of een onderzoek is ingesteld en wat daar de (voorlopige) resultaten van zijn, welke handhavende of herstelmaatregelen zijn genomen of zullen worden genomen en of, en zo ja welke, andere maatregelen zijn getroffen. De informatie kan ook inhouden dat is doorverwezen naar een andere autoriteit, dat de procedure is beëindigd, bijvoorbeeld wegens gebrek aan bewijs, of dat de inbreuk van geringe betekenis is. De termijn ziet dus op het uitbrengen van een voortgangsbericht aan de melder en niet op het afronden van het onderzoek of het nemen van maatregelen naar aanleiding van de melding. De informatieplicht geldt uiteraard niet als dat het onderzoek of een gerechtelijke procedure in gevaar brengt. De richtlijn doet geen afbreuk aan het strafprocesrecht.⁵⁴ Vooral opsporingsdiensten, maar ook toezichthouders met opsporingsbevoegdheden, kunnen dus terughoudend zijn in de informatieverstrekking aan melders. Informatie die het onderzoek of een gerechtelijke procedure niet in gevaar kan brengen, dient wel te worden verstrekt. Ook mag de informatieverstrekking geen afbreuk doen aan de toepasselijke Unieregels, die mogelijk beperkingen op de bekendmaking van besluiten op het gebied van financiële regulering bevatten.⁵⁵

De bevoegde autoriteit moet een zorgvuldige opvolging geven aan de melding en de melder volgens nationale procedures in kennis stellen van het eindresultaat van een onderzoek naar aanleiding van de melding. Ook hiervoor geldt de restrictie dat de informatieverstrekking het onderzoek of een gerechtelijke procedure niet in gevaar mag brengen.

Meldingen moeten zowel schriftelijk als mondeling kunnen worden gedaan. Een mondelinge melding kan via de telefoon of andere spraakberichtsysteem of door middel van een fysieke ontmoeting binnen redelijke termijn in ontvangst worden genomen.⁵⁶

De bevoegde autoriteiten moeten personeel aanwijzen dat verantwoordelijk is voor de behandeling van de meldingen, waaronder het verstrekken van informatie over meldingsprocedures, de ontvangst en het onderzoek of de (voor)genomen maatregelen naar aanleiding van de melding. Zij dienen de contacten met de melders te onderhouden en hen te informeren over de uitkomst van het onderzoek en, indien van toepassing, de genomen maatregelen. Indien nodig vragen zij nadere informatie op. Deze personen moeten daarvoor professioneel worden opgeleid, onder meer op het gebied van de gegevensbeschermingsvoorschriften. Zij dienen meldingen vertrouwelijk te kunnen behandelen, de communicatie met de melder te waarborgen en een passende opvolging te kunnen geven aan de melding.⁵⁷ Het omgaan met werkgerelateerde meldingen over inbreuken op het Unierecht bergt dus verschillende aspecten en rollen in zich, te weten, het zorgvuldig omgaan met werkgerelateerde meldingen (documentatie, archivering), het onderzoeken van de juistheid van de melding en het inschatten van passende maatregelen naar aanleiding daarvan en de communicatie met de melder. Deze verschillende rollen vereisen verschillende kwaliteiten. Het is niet noodzakelijk dat deze verschillende kwaliteiten allemaal in één persoon verenigd zijn. Ook de opleidingen kunnen op één van de rollen zijn toegespitst. Het spreekt voor zich dat het team dat met de afwikkeling van

⁵⁴ Zie artikel 3, derde lid, onderdeel d, van de richtlijn.

⁵⁵ Zie artikel 3, eerste lid, en overweging 66 van de richtlijn.

⁵⁶ Zie artikel 12, tweede lid, van de richtlijn.

⁵⁷ Zie artikel 12, vierde en vijfde lid, en overweging 74 van de richtlijn.

de melding belast is gezamenlijk wel over alle benodigde kwaliteiten moet beschikken en aan de opleidingseisen moet voldoen.

2.6 Gemeenschappelijke eisen

2.6.1 Algemeen

Hoofdstuk V van de richtlijn bevat bepalingen die zowel voor interne als voor externe meldkanalen voor inbreuken op Uniehandelingen gelden. Het betreft verplichtingen met betrekking tot de geheimhoudingsplicht, de verwerking van persoonsgegevens en de registratieplicht.

2.6.2 Geheimhoudingsplicht en verwerking persoonsgegevens

De richtlijn schrijft voor dat de identiteit van de melder⁵⁸ geheim blijft. Dit geldt ook voor indirecte informatie die kan leiden tot bekendwording van de identiteit van de melder. De identiteit van de melder mag alleen bekend worden gemaakt indien de melder daarvoor toestemming verleent of indien dit krachtens Unie- of nationaal recht noodzakelijk en evenredig is voor onderzoek door nationale autoriteiten of gerechtelijke procedures, mede ter waarborging van rechten van betrokkenen. In het geval de identiteit bekend wordt gemaakt, gelden de toepasselijke EU- en nationale voorschriften. De melder wordt vooraf in kennis gesteld van de bekendmaking van zijn identiteit, tenzij dit het onderzoek of de gerechtelijke procedure in gevaar zou brengen. De melder wordt schriftelijk over de redenen van bekendmaking geïnformeerd.⁵⁹

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de juridische entiteiten en bevoegde autoriteiten beschikken over toereikende beschermingsprocedures voor de verwerking van meldingen en de daarmee gemoeide persoonsgegevens. De personeelsleden van aangewezen autoriteiten die de melding behandelen of opvolging daaraan geven dienen het beroepsgeheim en de vertrouwelijkheid bij het doorgeven van de informatie zowel binnen de organisatie als daarbuiten in acht te nemen, ook wanneer de bevoegde autoriteit een onderzoek start of overgaat tot handhavingsmaatregelen naar aanleiding van de melding.⁶⁰ Dat volgt uit artikel 3, derde lid, van de richtlijn, dat bepaalt dat de richtlijn geen afbreuk doet aan de bescherming van gerubriceerde gegevens, het beroepsgeheim van advocaten en medici, de geheimhouding van rechterlijke beraadslagingen en het strafprocesrecht.

Indien bij een aangewezen autoriteit een melding via een ander kanaal wordt ontvangen of via niet bevoegde personeelsleden mogen ook zij de identiteit van de melder niet bekendmaken en dienen zij de melding onverwijld en ongewijzigd door te zenden.⁶¹ Opgemerkt zij nog dat bedrijfsgeheimen die in het kader van de melding worden ontvangen niet voor andere doeleinden mogen worden gebruikt dan voor de opvolging van de melding.⁶²

⁵⁸ Melder is een natuurlijk persoon die in de context van zijn werkgerelateerde activiteiten verkregen informatie over inbreuken meldt of openbaar maakt (zie artikel 5, onder 7, van de richtlijn).

⁵⁹ Zie artikel 16 van de richtlijn.

⁶⁰ Zie overwegingen 76 en 77 van de richtlijn.

⁶¹ Zie artikel 12, derde lid, van de richtlijn.

⁶² Zie artikel 16, vierde lid, van de richtlijn.

2.6.3 Registratieplicht⁶³

De richtlijn schrijft voor dat meldingen over inbreuken op Uniehandelingen worden geregistreerd met inachtneming van de geheimhoudingsplicht van artikel 16 van de richtlijn. Zij worden niet langer opgeslagen dan noodzakelijk en evenredig is om te voldoen aan Unie- en nationaal recht.

Gespreksopnamen behoeven de instemming van de melder. Deze worden geregistreerd door een opname van het gesprek in een duurzame opvraagbare vorm of door middel van een volledige en nauwkeurige schriftelijke weergave opgesteld door voor meldingen verantwoordelijke personeelsleden. De bevoegde autoriteiten bieden de melder de mogelijkheid de schriftelijke weergave te controleren, te corrigeren en deze voor akkoord te ondertekenen. Het is aan de melder om daarvan gebruik te maken of niet. Bij gebrek aan een gespreksopname wordt een schriftelijk verslag van het gesprek opgesteld door de verantwoordelijke behandelaar. Indien de melding is gedaan door middel van een fysieke mondelinge melding, wordt daarvan een volledig en nauwkeurig verslag opgesteld in duurzame opvraagbare vorm, mits de melder daarmee instemt. De verwerking van persoonsgegevens dient te worden uitgevoerd met inachtneming van de AVG.⁶⁴ De meldingen moeten zodanig worden geregistreerd dat alle meldingen van inbreuken naar behoren worden geregistreerd, dat iedere melding kan worden opgevraagd en dat informatie verkregen in verband met de melding als bewijsmateriaal kan worden gebruikt in het kader van eventuele handhavingsmaatregelen.⁶⁵

2.7 Beschermingsmaatregelen

2.7.1 Algemeen

De richtlijn biedt, onder bepaalde voorwaarden, melders van inbreuken van de onder de richtlijn vallende Uniehandelingen een minimumbeschermingsniveau, bestaande uit de volgende maatregelen:

- verbod op benadeling met verschuiving van de bewijslast;⁶⁶
- recht op ondersteuningsmaatregelen (waaronder volledig onafhankelijke informatie en kosteloze en gemakkelijk toegankelijke adviezen);⁶⁷
- vrijwaring van procedures wegens bijvoorbeeld schending van de geheimhoudingsplicht, verboden informatieverwerking, laster, schending auteursrechten, openbaarmaking bedrijfsgeheimen, schending van vertrouwelijkheid of bescherming persoonsgegevens;⁶⁸
- specifieke geheimhoudingsverplichtingen in het kader van de melding en de opvolging daarvan voor de identiteit van de melder (en andere betrokkenen) en
- sancties voor tegenwerken van de melder of het onderzoek.⁶⁹

De richtlijn draagt de lidstaten op erop toe te zien dat de rechten en remedies waarin de richtlijn voorziet niet kunnen worden beperkt bij overeenkomst, door beleid of door arbeidswijze of arbeidsvoorwaarden en evenmin door aan geschillen voorafgaande arbitrageovereenkomsten.⁷⁰

⁶³ Zie artikel 18 van de richtlijn.

⁶⁴ Zie artikel 17 van de richtlijn.

⁶⁵ Zie overweging 86 van de richtlijn.

⁶⁶ Zie artikelen 19 resp. 21, vijfde lid, van de richtlijn.

⁶⁷ Zie artikel 20, eerste lid, van de richtlijn.

⁶⁸ Zie artikel 21, zevende lid, van de richtlijn.

⁶⁹ Zie artikel 23, eerste lid, van de richtlijn. Het tweede lid schrijft voor dat ook sancties moeten kunnen worden opgelegd aan malafide melders.

⁷⁰ Zie artikel 24 van de richtlijn.

2.7.2 Benadeling

Het verbod op benadeling omvat elke vorm van benadeling tegen de kring van beschermde(n) (zie paragraaf 2.2), waaronder dreigingen met en pogingen daartoe. Het betreft allerlei maatregelen en handelingen die in de arbeidsrelationele sfeer nadelig of schadelijk zijn voor de kring van beschermde(n). Schorsing, ontslag of soortgelijke maatregelen zijn de meest vergaande vormen van benadeling, maar het kan ook minder vergaande maatregelen betreffen, zoals degradatie of het onthouden van bevordering, overdracht van taken, loonsverlaging of verandering van locatie van de arbeidsplaats. Ook dwang, intimidatie, pesterijen en uitsluiting vallen eronder, evenals verwijzingen naar psychiatrische of medische hulp. Ook is rekening gehouden met andere werkrelaties dan de werknemer-werkgeverrelatie. Zo vallen onder benadeling ook maatregelen als het intrekken van een licentie of vergunning, opname op een zwarte lijst, vroegtijdige beëindiging of opzegging van een contract voor levering van goederen of diensten of reputatieschade.⁷¹

De richtlijn biedt ook meer bescherming dan het huidige benadelingsverbod, omdat in procedures die verband houden met benadeling, onder de voorwaarde dat de melder aantoont dat hij een melding of openbaarmaking heeft gedaan en met benadeling is geconfronteerd, wordt aangenomen dat de benadeling een represaille was voor de melding of de openbaarmaking. In dergelijke gevallen is het aan de persoon die de benadelende maatregel heeft genomen, om aan te tonen dat die maatregel naar behoren is gemotiveerd.

De melder kan volstaan met het aantonen dat hij een melding of openbaarmaking heeft gedaan en dat hij is benadeeld.⁷² Het is aan de juridische entiteit die de benadelende maatregel heeft genomen om aan te tonen dat er geen relatie (causaal verband) bestaat tussen de melding of openbaarmaking en de benadeling (verschuiving van de bewijslast). Dit versterkt de rechtspositie van de melder aanzienlijk.

2.7.3 Vrijwaring van gerechtelijke procedures

Naast het verbod op benadeling biedt de richtlijn aan melders ook bescherming tegen de inzet van gerechtelijke procedures. Om de melding te doen heeft de melder zich mogelijk schuldig gemaakt aan schending van de geheimhoudingsplicht, aan verboden informatieverwerving, laster, schending auteursrechten, openbaarmaking van bedrijfsgeheimen, schending van de vertrouwelijkheid of schending van bescherming van persoonsgegevens. In het geval overeenkomstig de richtlijn is gemeld en de gewraakte acties noodzakelijk waren om de inbreuk te melden of te openbaren, dienen de lidstaten de melder te vrijwaren van dergelijke procedures. Ook hier geldt een verschuiving van de bewijslast. Degene die de procedure instelt tegen de melder moet bewijzen dat de gewraakte handelingen niet noodzakelijk waren om de inbreuk te onthullen.⁷³

2.7.4 Bescherming andere betrokkenen

Daarnaast biedt de richtlijn bescherming aan andere betrokkenen, zoals vertrouwensadviseurs binnen de organisatie waarover de melding is gedaan of vakbondsvertegenwoordigers die een melder bijstaan in het meldingsproces en betrokken derden (zoals een collega of familielid verbonden in een werkgerelateerde context met een melder). Zo dienen de lidstaten te zorgen voor een eerlijk proces overeenkomstig het

⁷¹ Zie artikel 19 van de richtlijn.

⁷² Zie artikel 21, vijfde lid, van de richtlijn.

⁷³ Zie artikel 21, zevende lid, en overweging 97.

Handvest en dient ook de identiteit van de betrokkenen gedurende het onderzoek naar de melding beschermd te worden.⁷⁴

2.7.5 Ondersteuningsmaatregelen

De richtlijn verplicht ook tot het bieden van ondersteuningsmaatregelen, zoals de toegang tot volledig onafhankelijke informatie en kosteloze en gemakkelijk toegankelijke adviezen en effectieve ondersteuning van bevoegde autoriteiten ten aanzien van autoriteiten die betrokken zijn bij de bescherming van de melder tegen benadeling. Het gaat in dat geval bijvoorbeeld om de toegang tot de informatie die een autoriteit onder zich heeft met betrekking tot de melding. Ook verplicht de richtlijn tot de toegang tot rechtshulp in strafprocedures en grensoverschrijdende civiele procedures en andere rechtsbijstand overeenkomstig het nationale recht.⁷⁵ Deze voorzieningen moeten open staan voor alle in artikel 4 van de richtlijn genoemde personen. Dat betekent dat deze voorzieningen toegankelijk moeten zijn voor alle werkgerelateerde melders, werkgerelateerde betrokken derden en personen die een melder bijstaan.

2.7.6 Sancties

Ten slotte schrijft artikel 23 van de richtlijn voor dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat er doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties van toepassing zijn ten aanzien van personen die een melding (trachten te) belemmeren, een melder of een andere natuurlijke persoon die onder de kring van beschermde valt benadelen, onnodige procedures aanspannen tegen personen die door de richtlijn worden beschermd of de geheimhoudingsplicht ten aanzien van de identiteit van een melder schenden.

Ook ten aanzien van melders die bewust onjuiste informatie hebben gemeld of geopenbaard dienen er doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties van toepassing te zijn en dienen er schadevergoedingsmaatregelen te kunnen worden genomen.

2.7.7 Begrenzing van de reikwijdte

De richtlijn doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van lidstaten om de nationale veiligheid te garanderen of aan hun bevoegdheid hun essentiële veiligheidsbelangen te beschermen.⁷⁶ De nationale veiligheid blijft de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof is deze richtlijn niet van toepassing op inbreuken in verband met aanbestedingen op defensiegebied of in verband met beveiligingsaspecten die onder artikel 346 VWEU vallen.⁷⁷

Evenmin doet de richtlijn afbreuk aan Unie- of nationaal recht met betrekking tot de bescherming van gerubriceerde gegevens, de bescherming van het beroepsgeheim van advocaten en van het medisch beroepsgeheim. Een advocaat of een medicus of zorgverlener die zijn beroepsgeheim schendt, wordt dus niet beschermd door deze richtlijn.⁷⁸ Ook informanten worden niet beschermd door de richtlijn. Daarvoor gelden specifieke procedures die de identiteit van zulke personen garanderen.⁷⁹

Ten slotte doet de richtlijn ook geen afbreuk aan de geheimhouding van rechterlijke beraadslagingen en het strafprocesrecht, met name niet aan de strafprocedureregels die de integriteit van het onderzoek en procedure en de

⁷⁴ Zie artikel 22 van de richtlijn.

⁷⁵ Zie artikel 20, eerste lid, van de richtlijn.

⁷⁶ Zie artikel 3, tweede lid, van de richtlijn.

⁷⁷ Zie overweging 24 van de richtlijn.

⁷⁸ Zie overwegingen 26 en 27 van de richtlijn.

⁷⁹ Zie overweging 30 van de richtlijn.

rechten van de verdediging van de betrokkenen waarborgen. Deze regels gelden, onverminderd de beschermingsmaatregelen in ander nationaal procesrecht, waaronder de omkering van de bewijslast in bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of arbeidsrechtelijke procedures.⁸⁰

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Inleiding

De voorziening voor klokkenluiders, het Huis voor klokkenluiders, is op dit moment neergelegd in de Wet Huis voor klokkenluiders (verder: de Wet Huis). Dit geldt ook voor de verplichting voor werkgevers tot het vaststellen van een interne procedure voor het melden van vermoedens van misstanden. Het benadelingsverbod is neergelegd in het Burgerlijk Wetboek, de Politiewet 2012 en de Wet ambtenaren defensie.⁸¹ De richtlijn vereist voor meldingen van inbreuken op het Unierecht een hoger beschermingsniveau, en stelt eisen aan de meldkanalen bij externe bevoegde autoriteiten. Ook worden meer eisen aan de interne meldkanalen bij werkgevers gesteld. Omwille van de overzichtelijkheid heeft de regering ervoor gekozen om bij de implementatie van de richtlijn van de gelegenheid gebruik te maken om de eisen die gesteld worden aan voorzieningen voor klokkenluiders en de beschermingsmaatregelen zoveel mogelijk in één wet onder te brengen. Nu de Wet Huis specifiek is gericht op klokkenluiders ligt het voor de hand om het verbod tot benadeling, de overige beschermingsmaatregelen en de plicht tot het instellen van interne en externe meldkanalen bij respectievelijk werkgevers en bevoegde autoriteiten onder te brengen in deze wet. De Wet Huis zal daardoor aanzienlijk meer omvatten dan voorschriften voor de interne meldprocedure en de instelling van het Huis voor klokkenluiders. Als gevolg daarvan wordt voorgesteld de naam van de Wet Huis te wijzigen in Wet bescherming klokkenluiders.

3.2 Wijziging materieel toepassingsgebied

3.2.1 Algemeen

Het huidige materiële toepassingsgebied van de bescherming en ondersteuning van klokkenluiders wordt bepaald door de aanwezigheid van een vermoeden van een misstand. Artikel 7:658c BW bepaalt dat de werkgever de werknemer niet mag benadelen als gevolg van het te goeder trouw en naar behoren melden van een vermoeden van een misstand als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van de Wet Huis voor klokkenluiders tijdens en na de behandeling van deze melding bij de werkgever of de daartoe bevoegde instantie.⁸² Het Huis voor klokkenluiders ondersteunt, informeert en adviseert werknemers die een misstand melden en doet onderzoek naar vermoedens van misstanden.⁸³ Artikel 1, onderdeel d, van de (huidige) Wet Huis definieert een vermoeden van een misstand als volgt:
«het vermoeden van een werknemer, dat binnen de organisatie waarin hij werkt of heeft gewerkt of bij een andere organisatie indien hij door zijn werkzaamheden met die organisatie in aanraking is gekomen, sprake is van een misstand voor zover:

⁸⁰ Zie overweging 28 van de richtlijn.

⁸¹ Zie artikel 7:658c BW, artikel 47, derde lid, van de Politiewet 2012 en de artikelen 12 quater, tweede lid, en 12o, vijfde lid, van de Wet ambtenaren defensie.

⁸² De artikelen 47, derde lid, Politiewet 2012 en de artikelen 12 quater, tweede lid, en 12o, vijfde lid, Wet ambtenaren defensie bepalen hetzelfde voor respectievelijk politie- en defensieambtenaren.

⁸³ Zie artikelen 3k en 4 van de Wet Huis.

- 1°. het vermoeden is gebaseerd op redelijke gronden, die voortvloeien uit de kennis die de werknemer bij zijn werkgever heeft opgedaan of voortvloeien uit de kennis die de werknemer heeft gekregen door zijn werkzaamheden bij een ander bedrijf of een andere organisatie, en
- 2°. het maatschappelijk belang in het geding is bij de schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, een gevaar voor de veiligheid van personen, een gevaar voor de aantasting van het milieu, een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten».

De bescherming van een melder tegen benadeling geldt dus alleen als het gaat om een schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid van personen, het milieu of het goede functioneren van de overheid of de onderneming, waarbij het maatschappelijk belang in het geding is. Bepalend voor de bescherming is de maatschappelijke impact van de gemelde handeling, ongeacht op welk gebied deze zich voordoet. Hierbij kan worden gedacht aan ernstige schending van integriteit, zoals fraude en corruptie, zowel bij de overheid als bij particuliere organisaties, met een groot maatschappelijk belang.

De richtlijn koppelt de bescherming van de melder aan het verstrekken van informatie over een inbreuk op specifiek benoemde Uniehandelingen. Dit kan informatie betreffen over inbreuken die hebben plaatsgevonden of die zeer waarschijnlijk zullen plaatsvinden binnen de organisatie waar de melder werkt of heeft gewerkt of binnen een andere organisatie waarmee de melder uit hoofde van zijn werk in contact is geweest. Het materiële toepassingsgebied op grond van het huidige recht is dus enerzijds ruimer, omdat bescherming wordt geboden aan melders van schendingen waarbij het maatschappelijk belang in het geding is, ongeacht op welk gebied dat zich voordoet. Anderzijds is het huidige materiële toepassingsgebied enger dan dat van de richtlijn, omdat de melding betrekking moet hebben op een schending van het recht of een gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid van personen, het milieu of het goede functioneren van de openbare dienst of een onderneming, waarbij een maatschappelijk belang in het geding is. De richtlijn verbindt de bescherming aan het geven van informatie over de enkele inbreuk van het betreffende Unierecht. Bovendien biedt de richtlijn de melder niet alleen bescherming als hij informatie geeft over een inbreuk die heeft plaatsgevonden, maar ook als de informatie een inbreuk betreft die naar alle waarschijnlijkheid zal plaatsvinden.

Opgemerkt zij dat de richtlijn de bescherming van de melder verbindt aan de melding van informatie over de enkele inbreuk op het Unierecht, omdat de presumptie is dat dergelijke inbreuken per definitie een maatschappelijke impact hebben. Om voor bescherming naar aanleiding van een melding over een vermoeden van een misstand naar nationaal recht in aanmerking te komen, dient een oordeel te worden gevormd over de vraag of het maatschappelijk belang in het geding is.

Omdat het criterium of er sprake is van een misstand naar nationaal recht bepalend is voor de bescherming van de melder en het niet schendingen van concrete en specifieke voorschriften betreft, houdt de regering vast aan het uitgangspunt dat de misstand moet hebben plaatsgevonden of plaatsvindt, wil de melding daarover beschermwaardig zijn. Indien de bescherming afhangt van te veel factoren, én of de schending een zodanige maatschappelijke impact heeft dat er sprake is van een misstand én of er sprake is van een misstand die naar alle waarschijnlijkheid zal plaatsvinden, is de regering van mening dat de rechtszekerheid daarmee te zeer zou worden aangetast.

3.2.2 Gevolgen voor de wetgeving

Op grond van artikel 25, tweede lid, van de richtlijn dient het reeds bestaande nationale beschermingsniveau voor klokkenluiders te worden gehandhaafd op de in artikel 2 van de richtlijn genoemde gebieden. Dat betekent dat het beschermingsniveau van de richtlijn in ieder geval moet worden geboden aan personen die (zeer waarschijnlijk plaatsvindende) inbreuken op de genoemde Uniehandelingen op de in artikel 2 van de richtlijn genoemde gebieden melden én dat de huidige nationale bescherming behouden moet blijven voor melders van misstanden naar nationaal recht op de in artikel 2 van de richtlijn genoemde gebieden.

De richtlijn staat toe dat lidstaten de bescherming uitbreiden naar andere gebieden dan de in artikel 2 opgesomde gebieden.⁸⁴ Achterliggende gedachte hierbij is dat zo op nationaal niveau een breed en coherent klokkenluidersbeschermingskader tot stand komt.⁸⁵ Ook staat de richtlijn toe dat lidstaten gunstiger bepalingen voor de rechten van melders vastleggen of handhaven.⁸⁶

De voorschriften die de richtlijn geeft, zijn verschillend van aard. Enerzijds zien deze op beschermingsmaatregelen. Het gaat dan om maatregelen als het verbod op benadeling met verschuiving van de bewijslast, de vrijwaring van bepaalde gerechtelijke procedures wegens het schenden van normen die noodzakelijk waren om de melding te kunnen doen en de kosteloze advisering en andere ondersteuningsmaatregelen. Anderzijds geeft de richtlijn lidstaten instructies over de inrichting van (interne en externe) meldkanalen. Het huidige recht beschermt een melder van misstanden naar nationaal recht tegen benadeling naar aanleiding van de melding. De bewijslast van het verband tussen de melding en de benadeling ligt volgens het huidige recht bij de melder. De richtlijn biedt derhalve meer bescherming aan de melder van informatie over een inbreuk op het Unierecht dan het huidige nationale recht aan de melder van een vermoeden van een misstand. De regering acht het noodzakelijk dat in beide gevallen het niveau van bescherming van de melder en de overige beschermden op grond van de richtlijn gelijk dient te zijn. Ook de ondersteuning dient in beide gevallen hetzelfde te zijn, dat wil zeggen op hetzelfde niveau en voor dezelfde groep personen. Voor een nadere toelichting hieromtrent wordt verwezen naar paragraaf 3.6.

Voor de te stellen eisen aan de meldkanalen ligt dat genuanceerder. Daar gaat het om eisen die aan organisaties worden gesteld die met meldingen over inbreuken of misstanden worden geconfronteerd. De impact van de eisen die de richtlijn stelt aan meldkanalen bij organisaties ook als het om misstanden naar nationaal recht zou gaan, dient te worden afgewogen tegen het uitgangspunt de richtlijn zo lastenluw mogelijk te implementeren, zonder dat dit leidt tot meer regulering dan waartoe de richtlijn verplicht (nationale kop). Wat dit uitgangspunt betekent voor interne meldkanalen wordt toegelicht in paragraaf 3.4 en de hoofdstukken 6 en 7. Voor de gevolgen voor aangewezen bevoegde organen en andere toezichthouders wordt verwezen naar paragraaf 3.5 en de hoofdstukken 6 en 7.

Het gevolg van het verschil tussen het materiële toepassingsgebied van de richtlijn voor meldingen over inbreuken op het Unierecht en dat van het huidige toepassingsgebied voor meldingen over misstanden naar nationaal recht werkt dus anders uit voor beschermings- en ondersteuningsmaatregelen dan voor de voorschriften met betrekking tot de

⁸⁴ Zie artikel 2, tweede lid, van de richtlijn.

⁸⁵ Zie overweging 5 van de richtlijn.

⁸⁶ Artikel 25, eerste lid, van de richtlijn.

meldkanalen. Daarom worden in het voorstel een inbreuk op het Unierecht en de informatie over zo'n inbreuk apart gedefinieerd. De definitie van een vermoeden van een misstand blijft inhoudelijk gehandhaafd, met dien verstande dat daaronder niet de (informatie over) inbreuken op het Unierecht worden begrepen. Een misstand en een vermoeden van een misstand worden apart gedefinieerd, evenals een inbreuk op het Unierecht en de informatie daarover. Voor nadere toelichting zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A, dat artikel 1 van de Wet Huis wijzigt.

3.3 Persoonlijk toepassingsgebied voor de bescherming en ondersteuning

De richtlijn heeft tot gevolg dat de kring van personen die ondersteuning en rechtsbescherming krijgen bij melding van een vermoeden van een misstand wordt uitgebreid. Het huidige recht biedt rechtsbescherming bij benadeling uitsluitend aan werknemers in de zin van Boek 7, titel 10, van het Burgerlijk Wetboek en aan politieambtenaren en defensieambtenaren door een verbod op benadeling.⁸⁷ De Wet Huis regelt dat het Huis voor klokkenluiders ondersteuning biedt aan werknemers, ambtenaren en degenen die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verrichten of hebben verricht zoals zelfstandigen, vrijwilligers en stagiairs. De richtlijn breidt het persoonlijk toepassingsgebied voor ondersteuning en rechtsbescherming verder uit. Ook sollicitanten, aandeelhouders, bestuurders en eenieder die werkt onder toezicht en leiding van aannemers, onderaannemers en leveranciers hebben aanspraak op rechtsbescherming en ondersteuning. Zij kunnen allen melding doen van een inbreuk op het Unierecht die in een werkgerelateerde context heeft plaatsgevonden en hebben recht op bescherming en ondersteuning.

De rechtsbescherming die de richtlijn biedt, is gericht op personen die informatie over inbreuken op het Unierecht melden die in het kader van hun werkgerelateerde activiteiten is verkregen. De reden die ten grondslag ligt aan het bieden van bescherming aan personen die deze meldingen doen, is dat die personen economisch of anderszins kwetsbaar zijn ten opzichte van de personen van wie zij afhankelijk zijn voor hun werk.⁸⁸ Zie ook paragraaf 2.2.

Het huidige recht voorziet in bescherming voor (gewezen) werknemers en ambtenaren.⁸⁹ Eerder (januari 2019) is een wetsvoorstel in consultatie gebracht waarbij de kring van beschermde personen werd uitgebreid naar onder meer zzp'ers, stagiairs en vrijwilligers. Dat wetsvoorstel diende ter uitvoering van de motie-Bikker.⁹⁰ De richtlijn breidt de kring van beschermde personen nog verder uit. Om deze reden is het wetsvoorstel tot Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de uitbreiding van het benadelingsverbod voor klokkenluiders niet verder in procedure gebracht. Het onderhavige wetsvoorstel implementeert de bredere kring van beschermden door het begrip melder te definiëren als een natuurlijke persoon als bedoeld in artikel 4, eerste, tweede of derde lid, van de richtlijn. Hiermee wordt de kring van gerechtigden voor ondersteuning en bescherming van klokkenluiders verbreed. Het in artikel I, onderdeel X, voorgestelde artikel 17e breidt de kring van beschermden uit door deze te verbinden aan het begrip melder. Het voorgestelde derde

⁸⁷ Zie artikel 7:658c BW, artikel 47, derde lid, Politiewet 2012 en artikelen 12quater, tweede lid, en 12o, vijfde lid, Wet ambtenaren defensie.

⁸⁸ Zie overweging 36 van de richtlijn.

⁸⁹ Zie artikel 7:658c BW, artikel 47, derde lid, Politiewet 2012 en artikelen 12quater, tweede lid, en 12o, vijfde lid, Wet ambtenaren defensie.

⁹⁰ Kamerstukken I 2015/16, 33 258, I.

lid van artikel 17e regelt dat deze bescherming ook van toepassing is op degenen die een melder bijstaan en betrokken derden. Bij degene die een melder bijstaat kan gedacht worden aan een vertrouwensadviseur binnen de organisatie die een melder bijstaat bij het doen van de melding. Een betrokken derde wordt in het voorstel gedefinieerd als een derde die in een werkgerelateerde context verbonden is met een melder of een rechtspersoon die eigendom is van de melder, waarvoor de melder werkt of waarmee de melder anderszins werkgerelateerd verbonden is. Ook kan gedacht worden aan collega's of familieleden die in een werkgerelateerd verband met de werkgever, klant of dienstontvanger van de melder verkeren.⁹¹ Het persoonlijke toepassingsgebied ten aanzien van zowel de rechtsbescherming als de ondersteuning wordt derhalve verbreed.

3.4 Interne meldprocedures

3.4.1 Algemeen

Het huidige recht verplicht de werkgever bij wie in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn tot het vaststellen van een procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand binnen de eigen organisatie.⁹² De daaraan gestelde eisen reiken minder ver dan de eisen die de richtlijn stelt. Zo stelt de richtlijn concrete termijnen, waarbinnen een ontvangstbevestiging moet worden gestuurd en voor het geven van informatie aan de melder over de vervolgstappen naar aanleiding van de melding. Ook eist de richtlijn registratie van meldingen over inbreuken op het Unierecht. Zie voor de eisen die de richtlijn stelt aan interne procedures de paragrafen 2.4.3 en 2.6. Deze eisen zijn neergelegd in het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 1a (geheimhoudingsplicht) en in artikel I, onderdeel C, het voorgestelde artikel 2.

De reikwijdte van de verplichting tot het inrichten van een intern meldkanaal voor meldingen over inbreuken op het Unierecht wordt medebepaald door het materiële toepassingsgebied van de richtlijn (zie paragraaf 2.1). Gelet op het feit dat sommige Uniehandelingen die onder de richtlijn vallen, bijvoorbeeld de AVG, voor elke juridische entiteit gelden, zullen alle werkgevers in zowel de private als de publieke sector inbreuken kunnen maken op het Unierecht. Dat betekent dat alle werkgevers met in de regel minimaal vijftig werknemers in ieder geval voor die inbreuken een meldkanaal moeten inrichten dat voldoet aan de eisen van de richtlijn.

De richtlijn verplicht werkgevers een intern meldkanaal in te richten voor meldingen over inbreuken begaan door (de organisatie van) de werkgever zelf voor diens werknemers. Onder dit begrip werknemers vallen alleen werknemers in de zin van artikel 45, eerste lid, VWEU met inbegrip van ambtenaren.⁹³ De huidige Wet Huis verplicht werkgevers bij wie in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn tot het vaststellen van een procedure voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand binnen hun organisatie. Het aantal in de organisatie werkzame personen omvat niet alleen werknemers in de zin van artikel 45, eerste lid, VWEU met inbegrip van ambtenaren (werknemers in de zin van Boek 7, titel 10, van het Burgerlijk Wetboek, en ambtenaren in de zin van de Politiewet 2012 en de Wet ambtenaren defensie), maar ook zzp'ers, stagiairs en vrijwilligers werkzaam in die organisatie.⁹⁴ Dat betekent dat

⁹¹ Zie overweging 41 van de richtlijn.

⁹² Zie artikel 2 van de Wet Huis.

⁹³ Zie artikel 8, tweede lid, van de richtlijn in samenhang met artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn.

⁹⁴ De Wet Huis definieert het begrip werknemer als degene die krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid verricht of heeft verricht dan wel degene die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verricht of heeft verricht (zie artikel 1, onderdeel h). Dat is dus ruimer dan het begrip werknemer in Boek 7, titel 10, Burgerlijk Wetboek.

volgens het huidige recht werkgevers waar met inbegrip van zzp'ers, vrijwilligers en stagiairs ten minste vijftig personen werkzaam zijn, verplicht zijn een interne meldingsprocedure vast te stellen. Ook het begrip «werkgever» omvat om die reden meer dan het begrip werkgever in het BW als equivalent van het begrip werknemer. Gelet op het non-regressiebeginsel⁹⁵ dient deze grotere reikwijdte van de verplichting tot het inrichten van een intern meldkanaal ook voor meldkanalen voor inbreuken op het Unierecht te gelden. Misstanden kunnen immers ook nu al inbreuken op het Unierecht inhouden. Het wetsvoorstel voorziet daarin door de huidige definities van werknemer en werkgever van de Wet Huis te handhaven (de werkgever bij wie in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn) en ook toe te passen op meldkanalen voor meldingen over inbreuken op het Unierecht.

De richtlijn laat lidstaten de keuze om kleinere gemeenten met minder dan 10.000 inwoners of met minder dan vijftig werknemers en andere overheidsorganisaties met minder dan vijftig werknemers vrij te stellen van de verplichting een intern meldkanaal in te richten en procedures vast te stellen voor de behandeling van interne meldingen van inbreuken op het Unierecht. Op dit moment geldt ook voor overheidsorganisaties in zijn algemeenheid dat een intern meldkanaal verplicht is gesteld voor (overheids)werkgevers waar in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn. De evaluatie van de Wet Huis, die op 30 juni 2020 is afgerond en waarover de Tweede Kamer op 15 juli 2020 is geïnformeerd, zet geen vraagtekens bij de omvang van de organisaties die verplicht zijn om een intern meldkanaal in te richten.⁹⁶ Wel blijkt dat kleinere organisaties doorgaans meer moeite hebben met het inrichten van interne meldkanalen. Het ligt daarom niet voor de hand de reikwijdte van de verplichting voor overheidsorganisaties om een intern meldkanaal in te richten voor meldingen over inbreuken uit te breiden naar alle overheidsorganisaties. Ook omdat de verplichting om eerst intern te melden vervalt en de melder die rechtstreeks extern meldt dezelfde bescherming geniet als degene die eerst intern meldt, ziet de regering geen aanleiding de huidige reikwijdte van de verplichting tot het inrichten van interne meldkanalen te wijzigen. Derhalve is gebruik gemaakt van de mogelijkheid om overheidsorganisaties waar in de regel minder dan vijftig personen werkzaam zijn vrij te stellen van de plicht om een interne meldkanaal voor inbreuken op het Unierecht in te richten.⁹⁷ Om dezelfde reden is er ook niet voor gekozen om op basis van een risicobeoordeling juridische entiteiten met minder dan 50 werkzame personen aan te wijzen die een interne meldprocedure moeten inrichten.⁹⁸

De richtlijn biedt de ruimte dat gemeenten gezamenlijk interne meldkanalen opzetten, mits de gedeelde interne meldkanalen gescheiden en onafhankelijk zijn van de relevante externe meldkanalen.⁹⁹ De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt daar de mogelijkheid toe.¹⁰⁰

3.4.2 Gevolgen voor de Nederlandse wetgeving met betrekking tot interne meldkanalen

Nu het huidige recht reeds verplicht tot een procedure voor interne meldingen over een vermoeden van een misstand heeft de wetgever drie opties:

1. voorschrijven dat naast de procedure voor interne meldingen over een vermoeden van een misstand die aan de huidige wettelijke eisen

⁹⁵ Zie artikel 25, tweede lid, van de richtlijn.

⁹⁶ Zie Kamerstukken II 2019/20, 33 258, nr. 48.

⁹⁷ Zie artikel 8, negende lid, van de richtlijn.

⁹⁸ Zie artikel 8, zevende lid, van de richtlijn.

⁹⁹ Zie artikel 8, negende lid, derde zin, van de richtlijn.

¹⁰⁰ Zie artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

- voldoet een aparte procedure voor inbreuken op het Unierecht wordt vastgesteld die aan de eisen van de richtlijn voldoet;
2. organisaties krijgen de keuze om twee aparte procedures vast te stellen, één voor meldingen over een vermoeden van een misstand die aan de huidige wettelijke eisen voldoet en één voor meldingen over inbreuken op het Unierecht, die aan de eisen van de richtlijn voldoet of één procedure voor zowel meldingen over een vermoeden van een misstand als voor meldingen over inbreuken op het Unierecht die voldoet aan de eisen van de richtlijn;
 3. voorschrijven dat organisaties één meldkanaal vaststellen voor zowel meldingen over een vermoeden van een misstand als voor meldingen over inbreuken op het Unierecht, die aan de eisen van de richtlijn voldoet.

Met de twee eerste opties wordt de richtlijn uitgevoerd zonder dat dit tot meer regulering leidt, dan waartoe de richtlijn verplicht. De eerste optie is moeilijk uitvoerbaar en zou leiden tot onnodige extra uitvoeringslasten, omdat in dat geval twee aparte procedures zouden moeten worden vastgesteld en ook moeten worden gevolgd. Daar komt bij dat voor de organisatie het lastig is in te schatten wanneer welke procedure gevolgd moet worden, met alle gevolgen van dien voor de rechtszekerheid, transparantie en de toegankelijkheid. Vertrouwenspersonen die met dergelijke meldingen te maken krijgen zullen immers steeds moeten bepalen of het om een melding over een inbreuk op het Unierecht gaat of om een misstand waarbij uitsluitend nationale belangen gemoeid zijn. Voor beide meldingen geldt vervolgens een andere procedure met andere eisen. Deze laatste bezwaren kleven ook aan de tweede optie, waarbij de organisatie de keuze heeft om één dan wel twee meldprocedures vast te stellen, in het geval de organisatie ervoor kiest twee afzonderlijke procedures vast te stellen voor enerzijds meldingen over een inbreuk op het Unierecht en anderzijds meldingen over een vermoeden van een misstand naar nationaal recht.

Voor beide opties geldt overigens dat de richtlijn wel dwingt tot aanvulling van de eisen aan de huidige interne meldprocedure. De in het wetsvoorstel opgenomen geheimhoudingsplicht ten aanzien van de identiteit van de melder versterkt de rechtsbescherming van de melder en zal ook voor melders van een vermoeden van een misstand naar nationaal recht moeten gelden. Uiteraard zullen ook de regels die feitelijk een invulling inhouden van de algemene regels inzake vertrouwelijke omgang met informatie over personen en onderzoeken, ook voor beide interne procedures moeten gelden. Een tweede aanvulling betreft de eis dat de werkgever in zijn procedure van tevoren bekendmaakt welke termijn in acht wordt genomen voor het informeren van de melder over de vervolgstappen naar aanleiding van zijn melding. Dit is nodig omdat de richtlijn aan het overschrijden van die termijn een rechtsgevolg verbindt. Dit rechtsgevolg houdt in dat de melder van een inbreuk op het Unierecht, indien niet binnen de termijn (adequaat) op zijn interne melding is gereageerd en ook na externe melding de melding niet of niet adequaat is opgepakt, rechtsbescherming heeft als hij vervolgens de informatie openbaar maakt. Deze rechtsbescherming wordt ook geboden aan de melder van een vermoeden van een misstand naar nationaal recht.¹⁰¹

Het bovenstaande betekent dat de richtlijn ertoe leidt dat aan de huidige eisen voor het melden van een vermoeden van een misstand naar nationaal recht, waarmee geen inbreuken op het Unierecht gemoeid zijn, extra eisen worden gesteld. Het betreft de eisen met betrekking tot de geheimhoudingsplicht en de eis om vooraf de termijn bekend te maken,

¹⁰¹ Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 3.6.

waarbinnen de melder wordt geïnformeerd over de vervolgstappen naar aanleiding van zijn melding. De extra eisen die de richtlijn stelt aan de meldprocedure voor inbreuken op het Unierecht betreffen dan alleen nog de eis om de melder een ontvangstbevestiging te zenden binnen zeven dagen, de termijn van drie maanden waarbinnen de melder moet worden geïnformeerd over de vervolgstappen naar aanleiding van zijn melding en de eis de meldingen te registreren. Die extra eisen zijn te overzien. Daarom kiest de regering ervoor één meldprocedure voor meldingen over een vermoeden van een misstand en meldingen over een inbreuk op het Unierecht voor te schrijven, die voldoet aan de eisen van de richtlijn. De regering is zich ervan bewust dat hiermee meer wordt geregeld dan de richtlijn voorschrijft. Zij is echter van mening dat deze extra eisen opwegen tegen de bezwaren met betrekking tot onduidelijke, moeilijk uitvoerbare wetgeving, verminderde transparantie en rechtsonzekerheid. Belangrijke stakeholders als de Stichting van de Arbeid, de ROP, de VNG en het Huis voor klokkenluiders hebben voor deze keuze hun voorkeur uitgesproken (zie hoofdstuk 11 «Advies en consultatie»). Opgemerkt zij nog dat deze keuze vooral de uitvoerbaarheid voor de werkgevers verbetert. De werkgevers zijn immers verantwoordelijk voor een adequate informatievoorziening voor personen die een interne melding willen doen.¹⁰² Het zal ook de taakuitoefening van de aan te wijzen functionarissen voor de behandeling van een melding in de organisatie verlichten. Zij zullen immers de melding in ontvangst moeten nemen en door de juiste kanalen geleiden.

Hieronder volgen enkele nuttige suggesties om invulling te geven aan de eisen van de richtlijn. Zo zou een externe gekwalificeerde partij kunnen worden aangetrokken die aan de functievereisten van de richtlijn voldoet. Ook zou binnen een concern een deskundige kunnen worden aangesteld, vergelijkbaar met de privacyfunctionaris. Ten slotte kan gedacht worden aan de instelling van een onafhankelijke klokkenluiderscommissie met een onafhankelijke voorzitter, die paritair is samengesteld en waarin ook gedragskundige en juridische expertise is vertegenwoordigd.

Bij brief van 15 juli 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders.¹⁰³ In het eindrapport van de evaluatie concluderen de onderzoekers dat het doelbereik van de Wet verbeterd kan worden door ervoor te zorgen dat alle organisaties een interne meldprocedure hebben, zij deze ook in de praktijk goed implementeren en bovendien op de juiste wijze toepassen. De onderzoekers bevelen meer en herhaaldelijk onderzoek naar de werking en de effecten van interne meldprocedures aan. Vooralsnog ziet de regering hierbij bij uitstek een rol voor het Huis, in het bijzonder voor de afdeling Kennis & Preventie, die overigens op dit onderwerp ook al brochures uitgeeft en aan voorlichting doet.¹⁰⁴ Daarnaast kunnen de ondernemingsraden binnen organisaties bijdragen aan het bevorderen dat de werkgever de wettelijke plicht tot het opstellen van een interne procedureregeling voor het melden van een vermoeden van een misstand of een inbreuk op het Unierecht naleeft. De ondernemingsraad kan aangelegenheden de onderneming betreffende agenderen in de overlegvergadering en ook buiten de agenda om aan de werkgever voorstellen doen.¹⁰⁵ Ook heeft hij tot taak «zoveel als in zijn vermogen ligt de naleving van de voor de onderneming geldende voorschriften op het gebied van de

¹⁰² Zie het voorgestelde artikel 2, vijfde lid, van het wetsvoorstel.

¹⁰³ Zie brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 mei 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 33 258, nr. 48).

¹⁰⁴ Zie brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 december 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 33 258, nr. 51).

¹⁰⁵ Zie artikel 23 van de Wet op de ondernemingsraden.

arbeidsvoorwaarden, alsmede van de voorschriften op het gebied van de arbeidsomstandigheden en arbeids- en rusttijden van de in de onderneming werkzame personen» te bevorderen.¹⁰⁶ In dit kader kan de ondernemingsraad het ontbreken van een interne meldprocedure, het niet voldoen daarvan aan de wettelijke eisen of de naleving daarvan binnen de organisatie aan de orde stellen bij de werkgever. Daarnaast heeft de ondernemingsraad instemmingsrecht bij de vaststelling van een interne meldprocedure.¹⁰⁷ Indien de ondernemer een besluit, waarmee de ondernemingsraad niet heeft ingestemd, toch uitvoert kan de ondernemingsraad binnen een maand nietigheid van dat besluit invoeren.¹⁰⁸ Dat kan dus ook indien de ondernemer een interne meldprocedure vaststelt of naleeft waarmee de ondernemingsraad niet heeft ingestemd. Ook de vakbonden kunnen in hun cao's afspraken vastleggen over de te volgen interne meldprocedure. Zo is in de CAO Rijk de interne meldprocedure bij het Rijk opgenomen.¹⁰⁹

Ook de Stichting van de Arbeid kan een rol spelen bij de bevordering van goede interne meldprocedures en de correctie naleving daarvan.

Bij de vijfjaarlijkse evaluatie van de wet zal dit onderwerp ook de nodige aandacht krijgen (zie ook hoofdstuk 10). De bevindingen van het Huis zullen daar een belangrijke input voor zijn.

3.4.3 Belang van een open organisatiecultuur waarin intern melden het uitgangspunt blijft

Volgens het huidige recht geldt in beginsel de verplichting om vermoedens van misstanden eerst intern te melden, tenzij dat in redelijkheid niet van de melder gevergd kan worden.¹¹⁰ Op grond van de richtlijn geldt echter geen verplichting om eerst intern te melden, wat een belangrijke breuk betekent ten opzichte van de huidige situatie. In de meeste gevallen blijft het niettemin de voorkeur verdienen om eerst een interne melding te doen. Zowel organisaties als melders hebben daar baat bij (zie nader paragraaf 2.3.2.1).

Een open organisatiecultuur waarin iedereen zich veilig voelt om een probleem eerst intern aan te kaarten, zonder angst voor represailles door het management of collega's, is essentieel. Daardoor kan worden voorkomen dat werknemers de noodzaak voelen om direct naar buiten te treden over een interne kwestie. De wetgever heeft als het gaat om overheidsorganisaties een bijzondere verantwoordelijkheid. Van ambtenaren wordt een grote mate van loyaliteit en discretie verwacht die meebrengt dat zij primair intern melden en alleen in laatste instantie zaken naar buiten brengen.¹¹¹ Kritische reflectie, intern debat en tegenspraak zijn daarom zeker binnen overheidsorganisaties van groot belang. In de praktijk blijkt dit echter niet altijd vanzelfsprekend te zijn. Ambtenaren treden regelmatig in de publiciteit met zaken die spelen binnen de

¹⁰⁶ Zie artikel 28, eerste lid, van de Wet op de ondernemingsraden.

Zie artikel 27, vijfde lid, Wet op de ondernemingsraden.

¹⁰⁷ Zie artikel 27, eerste lid, onderdeel m, Wet op de ondernemingsraden.

¹⁰⁸ Zie artikel 27, vijfde lid, Wet op de ondernemingsraden.

¹⁰⁹ Zie hoofdstuk 13 en bijlage 14 bij de CAO Rijk (www.caorijk.nl).

¹¹⁰ Zie artikel 6, eerste lid, onder e, van Wet Huis voor klokkenluiders, dat met dit wetsvoorstel komt te vervallen.

¹¹¹ Dit is ook zo bevestigd door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, zie EHRM (GK) 12 februari 2008, nr. 14277/04, ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD001427704 (Guja/Moldavië), overweging 70 en 73.

ambtelijke organisatie en Ministers nemen het niet altijd voor hun ambtenaren op.¹¹²

Nu met dit wetsvoorstel ook ambtenaren niet meer verplicht zijn zaken eerst intern aan te kaarten, wordt het nog belangrijker dat binnen (ambtelijke) organisaties een open en veilig werkklimaat wordt gecreëerd waarin eenieder zich vrij voelt zaken aan te kaarten.

De regering is van mening dat voor een goed openbaar bestuur het hebben van een open, veilige cultuur waarin medewerkers elkaar en de organisatie kunnen aanspreken op gedrag essentieel is.¹¹³ Zo is in het akkoord voor de CAO Rijk voor de periode van 1 juli 2020 tot 1 januari 2021 het belang van sociale veiligheid op de werkvloer onderstreept en zijn de partijen overeengekomen om gezamenlijk te onderzoeken hoe verder invulling kan worden gegeven aan dit thema.¹¹⁴ Ter versterking van het integriteitsbeleid van het Rijk zijn verder afgelopen jaar verbeteringen aangebracht in het meldproces voor integriteitsschendingen en de positie van vertrouwenspersonen.¹¹⁵

Daarnaast wil de regering bij de communicatie over de gevolgen van de implementatie van de richtlijn (via onder meer een nieuwe website) het belang van preventie van klokkenluiden benadrukken en stimuleren.¹¹⁶ Het is immers in ieders belang dat binnen alle organisaties een veilig werkklimaat bestaat of ontstaat waarbij (potentiële) misstanden liefst intern worden opgelost en waarbij organisaties leren van meldingen en (potentiële) misstanden.

Investeren in een cultuur van vertrouwen en een open en veilig werkklimaat waarin medewerkers voldoende ruimte voor tegenspraak ervaren, vergt continue aandacht van (overheids)organisaties. Vanuit diverse perspectieven (zoals versterking van het ambtelijk vakmanschap, antidiscriminatiebeleid, integriteit, veilig werken, diversiteit en inclusie) wordt hier de komende jaren aan gewerkt door de (rijks)overheid, onder meer in vervolg op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.¹¹⁷

3.5 Externe meldkanalen

3.5.1 Algemeen

De richtlijn verplicht de lidstaten om bevoegde autoriteiten aan te wijzen die meldingen kunnen ontvangen en onderzoek kunnen doen of maatregelen kunnen nemen naar aanleiding van de melding.¹¹⁸ De eisen waar deze autoriteiten aan moeten voldoen zijn beschreven in paragraaf 2.5.2. Op dit moment gelden er geen geharmoniseerde eisen voor externe meldkanalen. In veel gevallen zijn er ook geen algemene regels over de omgang met meldingen en de te nemen vervolgstappen naar aanleiding daarvan. Voor de bevoegde instanties die toezichthoudende of handha-

¹¹² Zie het ongevraagd advies van 15 juni 2020 van de Afdeling advisering van de Raad van State over de Ministeriële verantwoordelijkheid, paragraaf 3.5, p. 36–37 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35 300, nr. 78).

¹¹³ Zie brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 mei 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 34 843, nr. 41).

¹¹⁴ Zie <https://www.caorijk.nl/nieuws/akkoord-over-cao-rijk>.

¹¹⁵ Zie brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2 juli 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 28 844, nr. 217).

¹¹⁶ Zie brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 december 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 33 258, nr. 51).

¹¹⁷ Zie brief namens het kabinet van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 15 januari 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4).

¹¹⁸ Zie artikel 11, eerste lid, van de richtlijn.

vende bevoegdheden hebben op het Unierecht geldt, naast de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG), specifieke wetgeving. De richtlijn nu stelt wel geharmoniseerde eisen aan externe meldkanalen voor werkgerelateerde meldingen over inbreuken op het Unierecht en de wijze waarop vervolgstappen naar aanleiding van die meldingen moeten worden genomen. Opgemerkt zij dat, indien de in deel II van de bijlage bij de richtlijn genoemde Uniehandelingen specifieke regels inzake het melden van inbreuken bevatten, die regels gehandhaafd blijven.¹¹⁹ Voorbeelden hiervan zijn de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) die bij meldingen betreffende overtreding van richtlijn (EU) 2016/2341 de voorschriften voor de geheimhoudingsplicht, neergelegd in de artikelen 1:89 tot en met 1:91 van de Wet op het financieel toezicht (Wft) in acht moeten nemen. Dat betekent bijvoorbeeld dat de AFM en DNB bij een dergelijke melding, in afwijking van de geheimhoudingsplicht op grond van de richtlijn, onder bepaalde omstandigheden vertrouwelijke gegevens of inlichtingen kunnen verstrekken aan een rechter-commissaris die ingevolge artikel 223a van de Faillissementswet is benoemd, op grond van artikel 1:91, eerste lid, onder a, van de Wft.

3.5.2 Criteria voor aanwijzing bevoegde autoriteit

Om voor aanwijzing als bevoegde autoriteit in aanmerking te komen, dienen de autoriteiten taken of bevoegdheden te hebben op de onder de richtlijn vallende gebieden en ten aanzien van inbreuken op de in de bijlage van de richtlijn genoemde Uniehandelingen (zie paragraaf 2.1). Daarnaast dient de functie van extern meldkanaal te passen bij de taken en bevoegdheden van de betreffende autoriteiten en dient het de uitoefening van hun onderzoeks- of handhavingstaken te versterken. Ten slotte dienen de autoriteiten voldoende in staat te zijn om aan de eisen van de richtlijn te voldoen. Op grond van deze criteria is een selectie gemaakt van instanties die worden aangewezen als bevoegde autoriteiten in de zin van de richtlijn.

3.5.3 Aanwijzing bevoegde autoriteiten

Gelet op de taken van het Huis voor klokkenluiders (verder: het Huis) ligt het voor de hand om in ieder geval het Huis aan te wijzen als bevoegde autoriteit. Het Huis is bevoegd om onderzoek te doen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand als geen andere instantie daartoe bevoegd is. Dit blijkt uit de voorwaarden die de Wet Huis stelt voor het doen van onderzoek. Het Huis kan geen onderzoek doen naar aanleiding van de melding van een vermoeden van een misstand als een andere instantie bevoegd is en als die instantie de melding naar behoren behandelt of heeft behandeld.¹²⁰ Dit uitgangspunt zal ook gelden voor inbreuken op het Unierecht. Een voorbeeld van Unierecht waar geen specifieke toezichthouder voor is aangewezen zijn de richtlijnen inzake overheidsopdrachten. Onderzoeken naar aanleiding van werkgerelateerde meldingen over inbreuken op dat terrein door private werkgevers zullen daarom door de afdeling onderzoek van het Huis worden uitgevoerd. Het Huis voldoet daarmee aan het criterium dat het een taak heeft op (één van) de in de richtlijn genoemde gebieden ten aanzien van een onder de richtlijn vallende Uniehandeling en het past bij diens taak om onderzoek te doen naar meldingen over vermoedens van een misstand, indien geen andere autoriteit daartoe bevoegd is.

Tenslotte is het Huis bij uitstek de organisatie waar melders terecht kunnen en is het daar specifiek toe uitgerust. Voor het Huis geldt dat de functie van meldkanaal al een bestaande taak is. Het Huis is bovendien

¹¹⁹ Zie artikel 3, eerste lid, van de richtlijn.

¹²⁰ Zie artikel 6, eerste lid, onderdeel d, van de Wet Huis.

specifiek ingericht voor het kosteloos informeren en adviseren van klokkenluiders.¹²¹ Met de aanwijzing van het Huis als bevoegde autoriteit wordt het werkterrein van het Huis uitgebreid en zijn de eisen waaraan het meldkanaal voor inbreuken op het Unierecht moet voldoen nieuw. Het ligt voor de hand de richtlijn binnen het huidige systeem voor klokkenluiders, zoals we dat thans in Nederland kennen, te implementeren. Dat is ook in lijn met de wens van de Unie dat de in de richtlijn vervatte verplichtingen zoveel mogelijk moeten voortbouwen op de kanalen waarin op grond van specifieke Uniehandelingen al is voorzien.¹²² In paragraaf 3.5.1 is al gerefereerd aan de meldkanalen bij DNB en de AFM. In het kader van hun huidige taken en bevoegdheden kunnen meldingen over inbreuken op het Unierecht dus ook binnenkomen bij andere instanties dan het Huis. Deze instanties zijn bevoegd om naar aanleiding van een melding onderzoek te doen of (handhavende of toezichthoudende) maatregelen te treffen op de gebieden waarvoor de richtlijn geldt. Dat betekent dat naast het Huis ook andere instanties moeten worden aangewezen als bevoegde autoriteit. Ook deze autoriteiten zullen, evenals het Huis, een meldkanaal moeten inrichten voor externe werkgerelateerde meldingen over inbreuken op het Unierecht op het terrein waarop zij werkzaam zijn. Dit meldkanaal zal aan de eisen van de richtlijn moeten voldoen, voor zover daarvoor geen in deel II van de bijlage genoemde sectorspecifieke Uniehandelingen gelden.

De Autoriteit Consument en Markt (verder: ACM) is toezichthouder op de in deel I van de bijlage van de richtlijn genoemde richtlijnen vermeld in onderdeel I (artikel 2, lid 1, punt a), ix) – consumentenbescherming). Daarnaast is de ACM toezichthouder op het gebied van inbreuken op de artikelen 101 en 102 VWEU.¹²³ Het ligt daarom voor de hand om voor de inbreuken op het Unierecht in relatie tot deze richtlijnen en verdragsbepalingen de ACM aan te wijzen als extern meldkanaal voor meldingen van inbreuken op het Unierecht. Dit past bij de taken van de ACM, aangezien de ACM reeds gebruik maakt van meldingen van burgers en bedrijven voor haar toezichtstaak. De ACM heeft daarvoor al onafhankelijke meldkanalen ingericht die grotendeels tegemoetkomen aan de eisen die de richtlijn stelt aan een extern meldkanaal.

De ACM dient zorgvuldige opvolging aan meldingen te geven in de zin van de richtlijn en dit wetsvoorstel. Deze procedure is niet hetzelfde als de huidige procedure en de ACM zal daarom als gevolg van dit wetsvoorstel enkele aanpassingen moeten doen in het meldingsproces, met name ten aanzien van het geven van feedback aan melders.

Op grond van de in paragraaf 3.5.2 genoemde criteria worden naast bovengenoemde autoriteiten in ieder geval ook aangewezen de Autoriteit persoonsgegevens, de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, de Inspectie gezondheidszorg en jeugd en de Nederlandse Zorgautoriteit. Voor al deze organisaties geldt dat zij taken en bevoegdheden hebben in het kader van de in de bijlage van de richtlijn genoemde Uniehandelingen. Zij hebben als toezichthouders handhavende bevoegdheden ten aanzien van die Uniehandelingen. Meldingen over inbreuken op die Uniehandelingen kunnen behulpzaam zijn bij hun taakuitoefening.

De aanwijzing van deze organisaties als bevoegde autoriteit ligt daarom voor de hand. Het voorgestelde artikel I, onderdeel E, waarin artikel 2c wordt toegevoegd, voorziet in die aanwijzing.

¹²¹ Zie artikel 3a, tweede lid, onderdelen a en b, van de Wet Huis, waarmee voldaan wordt aan artikel 20, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn.

¹²² Zie overweging 68.

¹²³ Zie de overwegingen 17 en 65 van de richtlijn.

Artikel 2c, subonderdeel 9°, maakt het mogelijk ook bevoegde autoriteiten bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling aan te wijzen. Zo zal mogelijk de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit op grond van deze bepaling worden aangewezen. Voor aanwijzing bij ministeriële regeling wordt ook gedacht aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) die namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de handhaving verzorgt op een aantal terreinen en de Inspectie SZW die namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het toezicht en de handhaving verzorgt op het gebied van arbeidsomstandigheden, productveiligheid en arbeidsmarktbeleid. Voor het overige wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel E.

3.5.4 Eisen aan externe meldkanalen

De in de vorige paragraaf genoemde toezichthouders zullen ten aanzien van werkgerelateerde meldingen met betrekking tot inbreuken op het Unierecht moeten voldoen aan de eisen die de richtlijn stelt aan de organisatie en de te volgen procedures. Voor wat deze eisen inhouden zij verwezen naar de paragrafen 2.5.2 en 2.6. Deze eisen zijn neergelegd in artikel I, onderdeel E, dat daartoe de voorgestelde artikelen 2d tot en met 2i toevoegt. De eisen gelden uitsluitend voor werkgerelateerde meldingen over inbreuken op het Unierecht.

3.5.4.1 Eisen aan het externe meldkanaal gelden uitsluitend voor meldingen over een inbreuk op het Unierecht

Anders dan voor de interne meldprocedure heeft de regering er niet voor gekozen om aan meldkanalen voor een vermoeden van een misstand en meldkanalen voor inbreuken op het Unierecht dezelfde eisen op te leggen. Interne meldprocedures voor inbreuken op het Unierecht of vermoedens van een misstand hebben tot doel het zelfreinigende vermogen van de organisatie te verhogen. Het dient ter redressering van mogelijke inbreuken op het Unierecht of misstanden, zonder dat ingrijpen van buitenaf nodig is. Ingrijpen door andere organisaties, zoals het Huis, toezichthouders of inspecties worden daarmee voorkomen. Externe meldkanalen hebben als doel het recht te handhaven. Zij kunnen organisaties die zelf niet in staat zijn misstanden of inbreuken op het Unierecht te redresseren of te voorkomen alsnog tot de orde roepen. Het Huis voor klokkenluiders doet dat door aanbevelingen te doen naar aanleiding van een onderzoek naar de misstand of de inbreuk en rechtshandhavers handhaven de wet door middel van sancties. Deze meldkanalen zijn dus van geheel andere orde dan de interne meldkanalen en het personeel daarvan dient ook over andere kwaliteiten te beschikken.

De bevoegde autoriteiten zijn verschillend van aard. Zoals hiervoor genoemd betreft het organisaties die onderzoek doen, toezichthouders en inspecties. De werkwijzen van deze organisaties zijn divers en toegespitst op hun specifieke taak. Het voorschrijven van dezelfde eisen voor externe meldingen voor zowel meldingen over een vermoeden van een misstand als over een inbreuk op het Unierecht zou bovendien betekenen dat alle externe meldingen, ongeacht bij welke organisatie dan ook gedaan, op dezelfde wijze moeten worden behandeld. Om welke organisaties het dan zou gaan is niet te overzien. Het voorschrijven van dezelfde eisen aan de meldkanalen ongeacht of het om inbreuken op het Unierecht gaat of misstanden naar nationaal recht zou te zeer kunnen interfereren met de werkwijze en termijnen die deze organisaties thans hanteren, terwijl de richtlijn daar niet toe verplicht.

Veel reacties op de consultatie bepleiten de invoering van dezelfde eisen van de richtlijn voor de behandeling van meldingen door bevoegde autoriteiten met betrekking tot een vermoeden van een misstand. Het zou

voor melders en voor bevoegde autoriteiten verwarrend zijn om verschillende eisen te stellen aan de verschillende meldkanalen. Een (potentiële) melder zou zich eerst moeten afvragen of een bepaalde kwestie als misstand of als inbreuk op het Unierecht moet worden gekwalificeerd.

In reactie daarop zij erop gewezen dat bevoegde autoriteiten de keuze hebben om een enkel meldkanaal/procedure te gebruiken voor beide soorten meldingen. Indien het voor deze organisaties ingewikkelder zou zijn om twee verschillende meldkanalen in te richten zullen ze daar niet voor kiezen. De regering is van mening dat het wetsvoorstel in die zin juist aansluit bij de behoefte van de betreffende organisaties. Voor melders geldt dat zij zich niet hoeven te buigen over de vraag welk meldkanaal voor hun melding zal worden gebruikt. Zij zullen hun melding doen bij de betreffende organisatie en de organisatie zal vervolgens de melding moeten kwalificeren en bezien welk werkproces voor die melding binnen de organisatie moet worden doorlopen. Dat is dus de verantwoordelijkheid van de ontvangende organisatie. Alle organisaties waar een melding wordt gedaan – ongeacht of de melding een inbreuk op het Unierecht betreft of een vermoeden van een misstand – zullen de melder moeten informeren over welke acties er naar aanleiding van de melding zullen worden ondernomen, op welke termijn hij daarover zal worden geïnformeerd en over het eindresultaat. Voor de melder zal dus altijd duidelijk zijn wat de procedureregels voor zijn melding zijn. Voor de rechtsbescherming heeft de meldingsroute verder geen gevolgen. Het wetsvoorstel voorziet erin dat melders dezelfde rechtsbescherming genieten, ongeacht of het om een melding over een inbreuk op het Unierecht gaat of om een melding over een vermoeden van een misstand naar nationaal recht.

Hier ziet de regering geen redenen die opwegen tegen het uitgangspunt niet meer te regelen dan de richtlijn voorschrijft. Daarom worden de eisen van de richtlijn aan externe meldkanalen alleen voorgeschreven voor inbreuken op het Unierecht bij de bevoegde autoriteiten en kunnen deze organisaties zelf bepalen of ze dit kanaal ook gebruiken voor meldingen over een vermoeden van een misstand.

Het Huis voor klokkenluiders neemt ten aanzien van de overige aangewezen bevoegde autoriteiten een bijzondere positie in. Het Huis dient daarom wel een enkel meldkanaal in te richten voor zowel inbreuken op het Unierecht als voor vermoedens van een misstand dat voldoet aan de eisen van de richtlijn. Het Huis is specifiek ingesteld voor meldingen van klokkenluiders. In dat opzicht heeft het een bijzondere expertise opgebouwd en dient het als voorbeeldfunctie voor andere instellingen die met werkgerelateerde meldingen te maken hebben. Met name ten aanzien van terugkoppeling naar de melders over de vervolgacties naar aanleiding van hun melding heeft het Huis veel ervaring opgedaan. Zie ook paragraaf 11.2.3.

In dat geval dienen de eisen van de richtlijn te worden nageleefd. In het geval ook meldingen over misstanden naar nationaal recht worden geregistreerd, dient de registratie van meldingen over inbreuken op het Unierecht en misstanden naar nationaal recht gescheiden te worden. Dat is nodig, omdat lidstaten informatie over meldingen over inbreuken op het Unierecht aan de Europese Commissie moeten verstrekken ten behoeve van de evaluatie van de richtlijn.¹²⁴ De richtlijn verplicht de lidstaten de Commissie informatie te verstrekken over het aantal door de bevoegde autoriteiten ontvangen meldingen, het aantal onderzoeken en procedures die daaruit voortvloeiden en de resultaten daarvan en de

¹²⁴ Zie artikel 27 van de richtlijn.

geschatte financiële schade en bedragen die zijn teruggevorderd naar aanleiding daarvan.¹²⁵

3.5.4.2 Gevolgen voor gescheiden meldkanalen

Indien een bevoegde autoriteit ervoor kiest om alleen een meldkanaal in te richten voor inbreuken op het Unierecht, geldt voor de behandeling van werkgerelateerde meldingen over een vermoeden van een misstand naar nationaal recht ook onverkort de geheimhoudingsplicht en het voorschrift dat melders moeten worden geïnformeerd over de stand van zaken en de eventuele te nemen vervolgstappen naar aanleiding van de melding. Ook dient vooraf duidelijk te zijn op welke termijn de melder hierover bericht krijgt.¹²⁶ Dit volgt uit het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 1a en het in artikel I, onderdeel E, voorgestelde artikel 2j. Zie ook paragraaf 3.5.9.

3.5.5 Anonieme meldingen

De richtlijn opent de mogelijkheid anonieme meldingen toe te staan en voor bescherming in aanmerking te laten komen als de identiteit van de melder alsnog bekend wordt. Op sommige terreinen is het in behandeling nemen van anonieme meldingen verplicht voorgeschreven. Zo voorziet de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) en het Uitvoeringsbesluit Wkkgz in de mogelijkheid om anoniem een melding te doen.

Anonieme meldingen kunnen helpen bij het aanpakken van schendingen of inbreuken. Er kleven evenwel ook nadelen aan voor de opsporing, het opleggen van sancties en de bescherming van betrokken personen die in verband met de inbreuk op het Unierecht of de misstand naar nationaal recht worden 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. De regering is daarom van mening dat een dergelijke plicht moet worden beschouwd in het licht van alle omstandigheden die zich op dat terrein voordoen en van de taken en de bevoegdheden van de betreffende autoriteiten. Opgemerkt zij nog dat het organisaties uiteraard wel vrij staat om naar aanleiding van een anonieme melding onderzoek te verrichten.

3.5.6 Keuzepakket¹²⁷

De richtlijn biedt de mogelijkheid om bevoegde autoriteiten, naast hun overige bevoegdheden, toe te staan om:

- zaken van duidelijk geringe betekenis af te sluiten zonder daarop vervolgstappen te nemen;
- herhaalde meldingen zonder nieuwe informatie af te sluiten zonder daarop vervolgstappen te nemen en
- te prioriteren bij grote aantallen meldingen (de melder moet dan wel binnen de voor het geven van feedback geldende termijnen die de richtlijn hieraan stelt, voldoen).

Deze handavingsregels gelden voor EU-recht in zijn algemeenheid en niet alleen voor inbreuken die aan het licht komen door werkgerelateerde meldingen. De aangewezen autoriteiten passen deze uitgangspunten ook nu reeds toe in het kader van hun handavingsbeleid. De regering heeft ervoor gekozen deze uitzonderingsgronden expliciet in het wetsvoorstel

¹²⁵ Zie artikel 27, tweede lid, van de richtlijn.

¹²⁶ Zie ook hetgeen hierover is gemeld in paragraaf 3.4.2.

¹²⁷ Zie artikel 11, derde, vierde en vijfde lid, van de richtlijn.

op te nemen, zodat er geen misverstand kan bestaan over deze gronden voor de handhaving naar aanleiding van werkgerelateerde meldingen. Dit brengt derhalve geen wijzigingen in de bestaande bevoegdheden en werkwijze van de bevoegde autoriteiten met betrekking tot de handhaving van het EU-recht. De wijze van inzet van de bevoegdheden past binnen de uitzonderingsgronden en de prioritering die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen voor het geven van opvolging.

Voor het Huis geldt dat een onderzoek naar een vermoeden van een misstand achterwege blijft, indien het maatschappelijk belang bij een onderzoek door de afdeling onderzoek, dan wel de ernst van de misstand, kennelijk onvoldoende is of als het gaat om een herhaalde melding, zonder dat er nieuwe feiten of omstandigheden worden aangevoerd.¹²⁸ Deze voorschriften zullen ook gelden als het om werkgerelateerde meldingen over inbreuken op het Unierecht gaat.

3.5.7 Vangnetbepaling voor niet aangewezen organisaties die werkgerelateerde meldingen over inbreuken op het Unierecht ontvangen
Werkgerelateerde meldingen over inbreuken op het Unierecht moeten volgens de eisen van de richtlijn worden opgepakt. Het kan voorkomen dat, ondanks de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling organisaties aan te wijzen die een meldkanaal voor inbreuken op het Unierecht moeten inrichten, er toch organisaties zijn die te maken hebben met dergelijke inbreuken, zonder dat ze zijn aangewezen. Om veilig te stellen dat ook die inbreuken overeenkomstig de eisen van de richtlijn worden opgepakt is een vangnetbepaling in het wetsvoorstel opgenomen. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 2j.

3.5.8 Bevoegde instanties die werkgerelateerde meldingen over misstanden naar nationaal recht ontvangen
Vermoedens van misstanden naar nationaal recht kunnen extern worden gemeld en terechtkomen bij een toezichthouder of inspectie die niet is aangewezen als bevoegde autoriteit, zoals de Inspectie van het onderwijs, het Commissariaat voor de media of de Kansspelautoriteit. Ook in die gevallen dient de identiteit van de melder geheim te blijven en dient vertrouwelijk te worden omgegaan met persoonsgegevens van alle betrokkenen. De voorgestelde geheimhoudingsbepaling (zie het voorgestelde artikel I, onderdeel B, dat daartoe artikel 1a invoegt) voorziet daarin. Dit artikel richt zich immers tot eenieder die betrokken is bij een melding van of het onderzoek naar een vermoeden van een misstand of informatie over een inbreuk op het Unierecht.

Voor organisaties die werkgerelateerde meldingen over vermoedens van misstanden ontvangen, geldt dat zij kenbaar moeten maken binnen welke termijn de melder geïnformeerd wordt over de voortgang van het onderzoek en eventuele vervolgstappen naar aanleiding van diens melding. Dit heeft te maken met het rechtsgevolg dat de richtlijn verbindt aan het niet tijdig of niet adequaat reageren op een dergelijke melding. Onder de in paragraaf 2.3.2.2 beschreven voorwaarden biedt de richtlijn ook bescherming aan een persoon die in het kader van zijn werkzaamheden rechtstreeks informatie over een inbreuk op het Unierecht openbaar maakt. Eén van de voorwaarden is dat een persoon het vermoeden van een misstand intern en extern of rechtstreeks extern heeft gemeld, maar dat naar aanleiding daarvan geen passend onderzoek heeft plaatsgevonden en voor zover van toepassing geen passende maatregelen zijn getroffen binnen de daarvoor gestelde termijn. Voor interne meldprocedures is die termijn gesteld op ten hoogste drie maanden en zeven dagen nadat de melding is gedaan.

¹²⁸ Zie artikel 6, eerste lid, onderdelen c en f, van de Wet Huis.

Voor de bevoegde autoriteiten is die termijn gesteld op ten hoogste drie maanden en kan deze termijn, mits gemotiveerd, worden verlengd tot zes maanden. Autoriteiten, die niet zijn aangewezen, maar wel te maken kunnen krijgen met werkgerelateerde meldingen over inbreuken op het Unierecht zijn ook gebonden aan deze termijn. Organisaties waar een vermoeden van een misstand kan worden gemeld, zoals de eerdergenoemde Inspectie van het onderwijs, de Mediaraad of de Kansspelautoriteit, zijn niet aan deze specifieke termijnen gebonden. Om voor rechtsbescherming in aanmerking te komen bij het openbaren van de melding dient evenwel te kunnen worden vastgesteld of de termijn, waarbinnen de melder wordt geïnformeerd over de stand van zaken van het onderzoek of de genomen maatregelen, is overschreden. Daarom schrijft het in artikel I, onderdeel E, voorgestelde artikel 2k voor dat een bestuursorgaan, dienst of instantie, die onderzoek doet naar een vermoeden van een misstand, zorgt dat een melder binnen een door het bestuursorgaan, de dienst of instantie bekendgemaakte redelijke termijn wordt geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek naar aanleiding van zijn melding. Indien binnen die redelijke termijn de melder niet is geïnformeerd of indien het onderzoek niet of niet adequaat is uitgevoerd en voor zover van toepassing de getroffen maatregelen ontoereikend zijn, wordt de melder in het geval hij de melding openbaar maakt, beschermd.

3.5.9 Impact invulling rol externe meldkanalen (geldt voor zowel meldingen over een vermoeden van een misstand als over een inbreuk op het Unierecht)

Het niet nakomen van de plicht tot het tijdig en adequaat informeren van de melder kan grote consequenties hebben. Een melder wordt beschermd als hij zijn informatie openbaar maakt, in het geval dat hij rechtstreeks een externe melding heeft gedaan en de bevoegde autoriteit geen gedegen opvolging geeft of heeft gegeven aan de melding. Dat kan leiden tot reputatieschade voor de werkgever, zonder dat deze in de gelegenheid is geweest om zelf in te grijpen. Op de bevoegde autoriteiten rust derhalve een grote verantwoordelijkheid om de meldingen die bij hen worden gedaan op adequate wijze af te handelen en de melder tijdig en adequaat te informeren. Zij zullen ook de nodige zorgvuldigheid moeten betrachten jegens degene waarover de melding wordt gedaan, zoals dat door de Awb is voorgeschreven en een bestuursorgaan betaamt. Daaronder valt ook het recht op hoor en wederhoor en recht op inzage in de stukken. Uitzondering daarop is uiteraard als de toekenning van deze rechten het onderzoek kan belemmeren.

Algemeen uitgangspunt is dat de melder gebruik mag maken van interne meldkanalen, onverminderd de mogelijkheden om rechtstreeks extern te melden. Het is dus niet verplicht om eerst intern te melden. Dit is een belangrijke breuk met het huidige stelsel, waarbij interne melding verplicht is gesteld, tenzij dat in redelijkheid niet van de melder kan worden gevraagd.¹²⁹ In het licht van de verplichting die rust op de lidstaten om intern melden te stimuleren, is de vraag gesteld of de richtlijn ruimte biedt om, indien direct extern wordt gemeld, aan de melder te vragen om uit te leggen waarom hiervoor gekozen is. Een dergelijke motivering zou ook voor de externe instantie waardevolle informatie kunnen opleveren. Op grond daarvan zou, in overleg en met instemming van de melder, wellicht de zaak alsnog op een effectieve wijze intern kunnen worden aangekaart en opgelost. Een zorgvuldige behandeling van de zaak in dat stadium zou ook in het belang van de melder kunnen zijn. De regering is van mening dat een mechanisme dat voorkomt dat meldingen die beter intern zouden kunnen worden gedaan recht-

¹²⁹ Zie artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de Wet Huis voor klokkenluiders, dat met dit wetsvoorstel komt te vervallen.

streeks extern worden gedaan wenselijk is. Hiermee wordt onnodig escaleren en juridiseren tegengegaan. Daarom is overwogen om de bevoegde autoriteit die de melding binnenkrijgt te verplichten om aan de melder te vragen uit te leggen waarom hij voor rechtstreekse externe melding heeft gekozen. De vraag is of deze aanpak past bij de plicht die de richtlijn de lidstaten oplegt om het melden via interne meldprocedures aan te moedigen.¹³⁰ De Europese Commissie is gevraagd of de richtlijn ruimte biedt voor een dergelijke aanpak. De Commissie heeft dat bevestigd, maar benadrukt tegelijkertijd dat zo'n plicht er in geen geval toe mag leiden dat aan een ondeugdelijke motivering of zelfs een weigering om die motivering te geven consequenties worden verbonden. Met andere woorden, de melder mag zich in geen geval onder druk gezet voelen om toch eerst intern te melden. Het komt de regering voor dat indien een toezichthouder of inspectie een melder naar zijn motivering vraagt waarom hij rechtstreeks extern meldt, dit intimiderend kan overkomen. Ook past een dergelijke plicht mogelijk niet goed bij hun rol. Toezichthouders en inspecties zijn er om de wet te handhaven. Een verplichting voor een toezichthouder of inspectie om melders te vragen naar hun motivatie om rechtstreeks extern te melden, zonder dat daar consequenties aan kunnen worden verbonden, past daar niet bij. Een dergelijke plicht zou zelfs kunnen interfereren met hun handhavingstaak, bijvoorbeeld als de melding het sluitstuk zou kunnen vormen bij een reeds ingesteld onderzoek waarvan de melder niet op de hoogte is of wanneer intern melden tot vernietiging van bewijs zou kunnen leiden. De regering ziet voor het aanmoedigen van het intern melden wel een belangrijke taak voor het Huis, met name in het kader van diens adviserende en preventieve taken. Het past ook goed bij de bemiddelende rol die het Huis in zijn visie beschrijft.¹³¹ De toezichthouder of inspectie zou bij rechtstreekse externe meldingen de melder kunnen wijzen op het bestaan van het Huis en diens adviestaak en kan in het geval dat de melder zelf advies van het Huis wenst voorstellen de melding aan te houden. Het Huis kan melders dan alsnog adviseren over de vraag of eerst intern melden in hun individuele situatie beter of effectiever zou zijn. Het Huis kan dit ook het beste beoordelen. De webpagina die de bevoegde autoriteit dient in te richten om melders van inbreuken op het Unierecht of van misstanden over hun rechten en mogelijkheden te informeren zou een dergelijke verwijzing naar het Huis kunnen bevatten. Een dergelijke maatregel ziet de regering als een betere optie om uitvoering te geven aan de plicht om interne meldingen aan te moedigen. Daarom is in artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel artikel 2h, eerste lid, onderdeel i, van de Wet Huis aangevuld met de plicht voor bevoegde autoriteiten om niet alleen de contactgegevens van het Huis op te nemen op de websitepagina voor klokkenluiders, maar ook een verwijzing op te nemen naar de website van het Huis.

3.5.10 Doorzendplicht en samenwerking (geldt voor zowel meldingen over een vermoeden van een misstand als over een inbreuk op het Unierecht)
Bestuursorganen die een melding ontvangen over een vermoeden van een misstand of over een inbreuk op het Unierecht waartoe zij niet bevoegd zijn, dienen die melding met inachtneming van alle geheimhoudingsverplichtingen door te sturen naar de bevoegde instantie. Het kan ook voorkomen dat een melding een onderdeel bevat dat tot de bevoegdheid van een andere toezichthouder behoort. Ook in dat geval dient dat onderdeel van de melding met inachtneming van de geheimhoudingsplicht als bedoeld in artikel 1a te worden doorgezonden naar de betreffende bevoegde organisatie. Het kan zijn dat dat onderdeel van de

¹³⁰ Zie artikel 7, tweede lid, van de richtlijn.

¹³¹ Zie Van Huis voor klokkenluiders naar een autoriteit voor Integriteit en Klokkenluiden: Toekomstvisie | Publicatie | Huisvoorklokkenluiders, februari 2020, p. 17.

melding geen inbreuk op het Unierecht bevat. In verband met de samenhang van de meldingen, ongeacht of dat een inbreuk op het Unierecht betreft of een vermoeden van een misstand, is het raadzaam om afspraken te maken over een gecoördineerde aanpak van de meldingen, hetgeen ook nu al mogelijk is op grond van het huidige artikel 17b van de Wet Huis. Om het organisaties mogelijk te maken samen te werken als met betrekking tot een melding verschillende autoriteiten of instanties bevoegd zijn, biedt het in artikel I, onderdeel W, voorgestelde artikel 17b, tweede lid, van de Wet Huis de grondslag om daartoe persoonsgegevens uit te wisselen.

De bevoegdheid om gegevens uit te wisselen kan uiteraard nooit verder strekken dan de bevoegdheid die de betreffende autoriteit, dienst of instantie heeft om (bijzondere) persoonsgegevens te verwerken. Dat geldt voor zowel de verstrekende organisatie als de ontvangende organisatie. De bevoegdheden voor de verwerking van persoonsgegevens door de autoriteiten en instanties zijn neergelegd in de eigen specifieke regeling en toegespitst op de desbetreffende taken. In het geval een toezichthouder bijvoorbeeld medische gegevens mag verwerken, maar de ontvangende organisatie niet, dan worden de betreffende medische gegevens niet verstrekt aan de ontvangende organisatie. Die zal die gegevens immers ook niet nodig hebben voor de uitoefening van diens taak. Omgekeerd kan een organisatie geen persoonsgegevens verstrekken die het niet mag verwerken en dus ook niet heeft.

3.5.11 Samenwerking tussen het Huis en overige bevoegde autoriteiten ter vergroting van de transparantie voor de melder

De bevoegde autoriteiten dienen een aparte webpagina in te richten voor melders met algemene informatie over de rechtspositie van melders en mogelijkheden om te melden en specifieke informatie over de meldprocedure bij de betreffende bevoegde autoriteit. Het Huis voor klokkenluiders heeft met het verstrekken van deze algemene informatie aan melders al ruime ervaring en daarin expertise opgebouwd en beschikt al over zo'n website waarop informatie wordt gegeven over het melden van een vermoeden van een misstand. Een samenwerking tussen de overige bevoegde autoriteiten en het Huis zou de algemene voorlichtingstaak aan de melders voor de overige bevoegde autoriteiten kunnen verlichten. Het Huis zou bijvoorbeeld een webpagina kunnen inrichten met alle voorgescreven algemene informatie en een indicatie kunnen geven bij welke bevoegde autoriteiten de melder op de verschillende terreinen een melding zou kunnen doen. Dat vergroot enerzijds de inzichtelijkheid voor de melder en verlicht anderzijds de voorlichtingstaken van de overige bevoegde autoriteiten. Daarnaast zouden bijvoorbeeld de overige bevoegde autoriteiten een webpagina kunnen inrichten die voorziet in de eigen specifieke informatie over melden bij die autoriteit met een link naar de website van het Huis voor alle overige algemene informatie. Dit past ook bij de ambitie van het Huis om spin in het web voor klokkenluiders te zijn.

Een dergelijke samenwerking zal voorts de transparantie voor de melder kunnen vergroten. Melders die zich bij het Huis voor klokkenluiders vervoegen voor advies zullen door het Huis kunnen worden geadviseerd bij het vinden van de juiste instantie waar de melding moet worden gedaan. Ook zal het Huis een verzoek tot onderzoek naar een inbreuk op het Unierecht, dat tot de competentie van een andere bevoegde autoriteit behoort, moeten doorzenden naar die instantie (doorzendplicht) en de melder daarvan op de hoogte stellen. Het Huis speelt dus een belangrijke rol bij de bevordering van de transparantie voor de melder bij het indienen van de melding bij, dan wel doorsturen van de melding naar de juiste instantie.

3.6 Gevolgen beschermings- en ondersteuningsmaatregelen voor het nationale recht

De beschermingsmaatregelen in de richtlijn strekken verder dan de bescherming die het huidige Nederlandse recht aan een melder biedt. Evenals het nationale recht verbiedt de richtlijn benadeling van de melder wegens de melding. De richtlijn versterkt de positie van de melder, omdat, anders dan onder het huidige recht, de melder slechts hoeft aan te tonen dat hij heeft gemeld en dat hij is benadeeld. Het is aan de benadelende partij om aan te tonen dat de benadeling niet het gevolg is van de melding (verschuiving van de bewijslast). Bovendien wordt de melder gevrijwaard van allerlei gerechtelijke procedures die verband houden met de melding. Zie hiervoor ook de paragrafen 2.7.2 en 2.7.3 en de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel I, onderdeel X, artikelen 17e en 17f.

Het huidige recht biedt bescherming aan werknemers die een vermoeden van een misstand melden, ongeacht op welk rechtsgebied deze zich voordoet. De richtlijn verplicht tot verhoging van het beschermingsniveau aan een bredere kring van personen en, op grond van het non- regressiebeginsel, aan werknemers die vermoedens van misstanden naar nationaal recht op de in de richtlijn genoemde terreinen melden.

Strikte implementatie van de richtlijn zou ertoe leiden dat het hogere beschermingsniveau en de uitbreiding van de kring van beschermden op grond van de richtlijn uitsluitend zou gelden voor meldingen over of het openbaren van inbreuken op het Unierecht. Op grond van het non-regressiebeginsel dient de huidige bescherming voor werknemers en ambtenaren met een aanstelling die een vermoeden van een misstand als bedoeld in de Wet Huis melden, te worden gehandhaafd. Die bescherming zou, zonder aanvullende regeling, alleen bestaan uit het benadelingsverbod, zonder verschuiving van de bewijslast en gelden voor een kleinere kring. Ook de vrijwaring van gerechtelijke procedures zou niet specifiek zijn geregeld. Dat zou leiden tot twee rechtsbeschermingssystemen naast elkaar, waarbij de kring van beschermden groter en het beschermingsniveau hoger is voor melders van inbreuken op het Unierecht.

Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Daaronder wordt ook begrepen dat soortgelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. De vraag is of de positie van een melder die in de werkgerelateerde sfeer een inbreuk op het Unierecht meldt wezenlijk verschilt van de melder die in de werkgerelateerde sfeer een vermoeden van een misstand naar nationaal recht meldt.

Deze vraag dient ontkennend te worden beantwoord. Zowel de richtlijn als het huidige Nederlandse recht beogen melders van schendingen met een maatschappelijke impact te beschermen. Verschil is dat het naar nationaal recht om een schending van het recht moet gaan waarbij het maatschappelijk belang in het geding is, terwijl de richtlijn de beschermwaardige Uniehandelingen specifiek benoemt, vanuit de aanname dat deze inbreuken het maatschappelijk belang ernstig kan schaden. In beide gevallen gaat het dus om bescherming van melders die schendingen waarbij het maatschappelijke belang in het geding is, melden. Kenmerkend voor de kring van beschermden op grond van de richtlijn en het Nederlandse recht is dat het om personen gaat die wegens de melding door de persoon of de organisatie waarover de melding wordt gedaan, kunnen worden benadeeld en derhalve in dezelfde afhankelijke

positie verkeren. Ook de motie-Bikker¹³², die met dit wetsvoorstel mede wordt uitgevoerd, is hierop gericht. Nu zowel de richtlijn als het Nederlandse recht hetzelfde doel hebben en zowel het materiële als het personele toepassingsbereik met eenzelfde achterliggende ratio zijn gekozen, is het moeilijk te verdedigen dat personen die vermoedens van misstanden naar nationaal recht melden minder bescherming zouden genieten dan personen die inbreuken op het Unierecht melden. Het gaat om soortgelijke gevallen en er is geen rechtvaardigingsgrond om deze in hun rechtsbescherming ongelijk te behandelen. Daarom voorziet dit wetsvoorstel erin dat zowel personen die informatie over inbreuken op het Unierecht melden als personen die een vermoeden van een misstand melden dezelfde bescherming genieten. Tegelijkertijd wordt de kring van beschermden uitgebreid overeenkomstig de richtlijn. Dat betekent dat het beschermingsniveau dat de richtlijn vereist, geldt voor zowel meldingen van inbreuken op het Unierecht als voor meldingen van vermoedens van een misstand en dat die bescherming geldt voor alle in artikel 5 (7) van de richtlijn bedoelde personen. Hetzelfde geldt voor de ondersteuningsmaatregelen. Melders die in dezelfde positie en omstandigheden verkeren, dienen op gelijke voet toegang te hebben tot ondersteunende maatregelen.

De richtlijn schrijft voor dat lidstaten erop toezien dat geen ontheffing of beperking mogelijk is van de rechten en remedies waarin de richtlijn voorziet.¹³³ Op grond van het bestaande recht is een rechtshandeling die door inhoud of strekking in strijd is met de goede zeden of de openbare orde, nietig.¹³⁴ Bij de beoordeling of hiervan sprake is zal de rechter zich laten leiden door objectieve aanknopingspunten, zoals verdrags- en wetsbepalingen, rechterlijke beslissingen, algemene rechtsbeginselen en rechtsovertuigingen. Overeenkomsten of andere rechtshandelingen die tot doel hebben de rechtsbescherming van melders van misstanden of inbreuken op het Unierecht teniet te doen of het zwijgen op te leggen, zullen derhalve op grond van strijd met de goede zeden of de openbare orde nietig zijn. Daarnaast kan in gegeven omstandigheden een beroep worden gedaan op de beperkende werking van de redelijkheid en billijkheid.¹³⁵ Indien de rechter oordeelt dat een bepaalde overeengekomen clausule in de gegeven omstandigheden, naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is, wordt deze in dat geval buiten toepassing gelaten.

De regering heeft de mogelijkheid gezien van een specifieke bepaling die zwijgbedingen in overeenkomsten met klokkenluiders verbiedt. Een dergelijk verbod op zwijgbedingen in het kader van het melden van een vermoeden van een misstand of een inbreuk op het Unierecht zou op elke werkgerelateerde relatie moeten zien en kan bovendien alle soorten meldingen betreffen. Bij een dergelijke ruime formulering kan niet op voorhand voor alle situaties gesteld worden, dat elk zwijgbeding voor werknemers als ontoelaatbaar te kwalificeren is. Daarvoor zou een dergelijke bepaling veel te onbepaald zijn. De regering ziet hier een belangrijke voorlichtingsrol voor het Huis. Het in artikel I, onderdeel E, voorgestelde artikel 2h, eerste lid, onderdeel i, van de Wet Huis schrijft voor dat de bevoegde autoriteiten op hun websitepagina voor klokkenluiders een verwijzing naar de website van het Huis moeten opnemen. Via alle websitepagina's voor klokkenluiders van bevoegde autoriteiten is deze informatie dan beschikbaar.

¹³² Kamerstukken I 2015/16, 33 258, I.

¹³³ Zie artikel 24 van de richtlijn.

¹³⁴ Zie artikel 3:40 BW.

¹³⁵ Zie artikel 6:248, tweede lid, BW.

Ook het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties zal een website onderhouden vooral gericht op werkgevers, waar ook gewezen zal worden op situaties waarin zwijgbedingen niet toelaatbaar zijn. In het wetsvoorstel is ook een evaluatiebepaling voorgesteld, die voorschrijft dat de wet elke vijf jaar dient te worden geëvalueerd. Bij die evaluatie zal in ieder geval aandacht zijn voor de werking van bovengenoemde bepalingen in relatie tot ontoelaatbare zwijgbedingen die aan klokkenluiders worden opgelegd in werkrelaties.

Met het bovenstaande wordt voldaan aan de opdracht van de richtlijn om erop toe te zien dat de rechten en remedies in deze richtlijn niet kunnen worden beperkt door privaatrechtelijke instrumenten.

4. Ondersteuningsmaatregelen, toegang tot informatie en rechtsbijstand

4.1 Ondersteuning naar aanleiding van een melding

4.1.1 Gratis advies

De richtlijn verplicht lidstaten te voorzien in volledige en onafhankelijke informatie en adviezen, die gemakkelijk en kosteloos toegankelijk zijn voor melders, personen die een melder bijstaan en derden die verbonden zijn met een melder.¹³⁶ Het huidige recht voorziet hier al in.¹³⁷ De afdeling advies van het Huis heeft tot taak de melder te adviseren over de te nemen stappen inzake het vermoeden van een misstand en zo nodig te verwijzen naar bijvoorbeeld (toezichthoudende) instanties.¹³⁸ In de verschillende fasen van de melding kan het Huis adviseren over en ondersteunen bij de te bewandelen weg, het bieden van een luisterend oor en op verzoek zicht houden op het proces, het adviseren op het gebied van mediation of over hoe de kwestie kan worden aangemeld bij een bevoegde instantie en adviseren over de nazorg.¹³⁹ Deze voorziening staat nu open voor werknemers waaronder ook begrepen ambtenaren met een aanstelling en andere bij de werkgever werkzame personen, zoals zzp'ers, vrijwilligers en stagiairs. Ter implementatie van de richtlijn wordt dit uitgebreid naar alle onder artikel 4 van de richtlijn vallende personen. De ondersteuning van het Huis zal derhalve ook open staan voor bijvoorbeeld bestuursleden van ondernemingen, aandeelhouders, personen die een melder ondersteunen en betrokken derden, zoals collega's of familieleden. Ook het materiële toepassingsbereik wordt verruimd. Ondersteuning wordt niet alleen gegeven in het kader van de melding van een vermoeden van een misstand, maar ook in het kader van een melding over een inbreuk op het Unierecht die heeft plaatsgevonden of die naar alle waarschijnlijkheid zal plaatsvinden.

4.1.2 Bejegeningsonderzoek

De mogelijkheid om een onderzoek te laten verrichten naar de bejegening van een melder van een vermoeden van een misstand of een inbreuk op het Unierecht (bejegeningsonderzoek) is geen ondersteuningsmaatregel in de zin van artikel 20, eerste lid, van de richtlijn en valt daarmee niet onder de richtlijn. Een bejegeningsonderzoek kan alleen gezaghebbend zijn, indien dat op een objectieve, onafhankelijke wijze wordt uitgevoerd en past daarmee niet onder de ondersteuningsmaatregelen als bedoeld in de richtlijn. De mogelijkheid van het bejegeningsonderzoek zelf is door de wetgever wel gezien als een steun in de rug van de melder.¹⁴⁰ De

¹³⁶ Zie artikel 20, derde lid, van de richtlijn.

¹³⁷ Zie artikel 3k, eerste lid, Wet Huis.

¹³⁸ Zie Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 7, p. 3.

¹³⁹ Zie Kamerstukken II 2014/15, 34 105, nr. 7, p. 15.

¹⁴⁰ Zie Handelingen I 2015/16, nr. 19, item 6, p. 3–4.

wetgever heeft bij de invoering van de Wet Huis voor klokkenluiders ervoor gekozen om het Huis bejegeningsonderzoeken uit te laten voeren uitsluitend op verzoek van de melder. Dit onderzoek zou hem dan kunnen ondersteunen in een eventuele rechtszaak of, beter nog, een rechtszaak kunnen voorkomen, bijvoorbeeld omdat de werkgever de benadeling opheft naar aanleiding van het onderzoek door het Huis. Omdat het bejegeningsonderzoek in die zin kan worden gezien als een extra mogelijkheid ten behoeve van de melder wordt het bejegeningsonderzoek ook opengesteld voor melders van een melding over een inbreuk op het Unierecht.

De eisen die dit wetsvoorstel stelt aan externe meldkanalen voor meldingen over een inbreuk op het Unierecht gelden niet voor het bejegeningsonderzoek van het Huis. Dit volgt uit het in artikel I, onderdeel E, voorgestelde artikel 2c, aanhef en subonderdeel 5°, van de Wet Huis waarbij het Huis wordt aangewezen als bevoegde autoriteit, voor zover bevoegd op één van de in artikel 2 van de richtlijn genoemde gebieden en uit het in artikel I, onderdeel P, voorgestelde artikel 5a van de Wet Huis, dat de bepalingen voor de meldkanalen van inbreuken op het Unierecht alleen van overeenkomstige toepassing verklaart op onderzoeken naar een vermoeden van een misstand door het Huis. Zie ook de artikelsgewijze toelichting op deze artikelen. Hiervoor is gekozen, omdat het bejegeningsonderzoek niet onder de richtlijn valt en de richtlijn hier dus niet toe verplicht. Het Huis kan er al dan niet voor kiezen om deze eisen ook toe te passen op het bejegeningsonderzoek. Bij de vijfjaarlijkse evaluatie kan gezien worden of het wenselijk is de eisen aan het meldkanaal voor inbreuken en misstanden ook wettelijk vast te leggen voor het bejegeningsonderzoek.

De geheimhoudingsbepaling die geldt voor eenieder die betrokken is bij de melding van of het onderzoek naar een vermoeden van een misstand of informatie over een inbreuk en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, geldt ook voor eenieder die betrokken is bij een bejegeningsonderzoek door het Huis. Zie hiervoor verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel I, over de voorgestelde wijziging van artikel 3i van de Wet Huis.

De verschuiving van de bewijslast¹⁴¹ is als zodanig niet van toepassing op het bejegeningsonderzoek zoals dat thans is voorzien in de Wet Huis. Verschuiving van de bewijslast kan alleen zien op situaties waarbij er sprake is van een verdeling van de bewijslast tussen betrokken partijen. Die situatie doet zich voor bij de rechter. Partijen moeten volgens de wettelijke regels bewijs leveren. De bewijslast van een partij kan worden verlicht door uit te gaan van een bewijsvermoeden. Die situatie doet zich niet voor bij het (bejegenings)onderzoek van het Huis. Het Huis stelt zelf onpartijdig en onafhankelijk onderzoek in en is niet (alleen) afhankelijk van wat partijen uit eigen beweging inbrengen. Er is derhalve ook geen verdeling van de bewijslast. Waar geen verdeling van de bewijslast is, kan die ook niet verschuiven.

Het bejegeningsonderzoek heeft een onduidelijke wettelijke inbedding in de Wet Huis. Hoewel de huidige bepalingen in de Wet Huis met betrekking tot het onderzoek naar een vermoeden van een misstand ook bedoeld zijn voor het onderzoek naar de relatie tussen de benadeling en de melding (bejegeningsonderzoek), is dat niet altijd duidelijk uit de desbetreffende bepalingen op te maken. Met de implementatie van de richtlijn wordt deze omissie nog eens extra zichtbaar. Ook bij de evaluatie van de Wet Huis is er onduidelijkheid gebleken over (de inbedding van) het bejegeningsonderzoek. Daarbij zijn ook vragen gerezen die een meer beleidsmatige

¹⁴¹ Zie het voorgestelde artikel 17e, tweede lid, van het wetsvoorstel.

afweging vergen. Om het implementatietraject niet te verzwaren met beleidsinhoudelijke keuzes die niet direct uit de richtlijn voortvloeien, is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om de wettelijke inbedding van het bejegeningsonderzoek zuiver technisch op te lossen, zodat in ieder geval duidelijk is in welke gevallen het Huis een onderzoek instelt naar aanleiding van een verzoek om een bejegeningsonderzoek uit te voeren, welke onderzoeksbevoegdheden het daarbij heeft en wat de vereisten zijn aan een rapport naar aanleiding van een bejegeningsonderzoek. De meer beleidsinhoudelijke vraagstukken zullen in het wetstraject naar aanleiding van de evaluatie worden meegenomen.

Ter verduidelijking zij opgemerkt dat het bejegeningsonderzoek van geheel andere orde is dan het onderzoek naar een vermoeden van een misstand of een inbreuk op het Unierecht. Het Huis is aangewezen als bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2c vanwege haar onderzoekstaak naar inbreuken op het Unierecht voor zover geen andere bevoegde autoriteit daartoe bevoegd is. Het onderzoek naar de bejegening in relatie tot een melding is – evenals de adviestaak – ook indien het gaat om een melding bij een andere bevoegde autoriteit uitsluitend een taak van het Huis. Dit wetsvoorstel wijzigt derhalve niets aan de reeds bestaande verhoudingen tussen het Huis voor klokkenluiders en de andere bevoegde autoriteiten, diensten en instanties.

4.2 Toegang tot informatie

De richtlijn verplicht tot het bieden van effectieve ondersteuning van bevoegde autoriteiten ten behoeve van autoriteiten die betrokken zijn bij de bescherming van de melder tegen benadeling. Het gaat in dat geval bijvoorbeeld om de toegang tot de informatie die een autoriteit onder zich heeft met betrekking tot de melding.¹⁴² Om bijvoorbeeld aan andere autoriteiten of de rechter te kunnen aantonen dat een melding is gedaan dient de melder toegang te hebben tot de documenten die daartoe het bewijs leveren.¹⁴³ Het in artikel I, onderdeel X, voorgestelde nieuwe artikel 17g voorziet daarin.

4.3 Toegang tot rechtsbijstand

De richtlijn verplicht de lidstaten te voorzien in voldoende rechtshulp in strafprocedures en in grensoverschrijdende civiele procedures overeenkomstig Richtlijn 2008/52/EG betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken (PbEU 2008, L 136) en, in overeenstemming met het nationale recht, rechtshulp in overige gerechtelijke procedures en juridisch advies en andere rechtsbijstand. Deze voorzieningen moeten open staan voor alle in artikel 4 van de richtlijn genoemde personen. Dat betekent dat deze voorzieningen toegankelijk moeten zijn voor alle melders, betrokken derden en personen die een melder bijstaan.

¹⁴² Zie artikel 20, eerste lid, onderdeel b, van de richtlijn.

¹⁴³ Zie overweging 90 van de richtlijn.

De Wet op de rechtsbijstand (Wrb) biedt een systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand voor (rechts)personen met onvoldoende financiële draagkracht.¹⁴⁴

Deze wet draagt de raad voor rechtsbijstand (verder: de Raad) op een voorziening te treffen die onder meer belast is met het verlenen van rechtshulp en het bevorderen van het gebruik van mediation.¹⁴⁵ Hiervoor heeft de Raad het Juridisch Loket opgericht.¹⁴⁶ Dit loket verschaft personen met een lager inkomen gratis informatie of een analyse van een juridisch probleem. Ook kunnen oplossingsrichtingen of een eenvoudig advies worden gegeven.¹⁴⁷ Indien verdergaande juridische hulp gewenst is, zal het loket verwijzen naar een advocaat, mediator of andere bevoegde instanties en rechtsbijstandverleners.

Bij of krachtens de wet zijn nadere voorwaarden en beperkingen verbonden aan het verkrijgen van een toevoeging. Zo kijkt de Raad bij een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand, naast de hoogte van het inkomen, ook onder meer naar de inhoud van het probleem. Wanneer de toevoeging wordt toegekend, betaalt de raad een forfaitaire vergoeding aan de mediator of advocaat, minus een krachtens de wet vastgestelde eigen bijdrage. Deze forfaitaire vergoeding is afhankelijk van het type zaak en is gebaseerd op de gemiddelde tijdsbesteding door advocaten in bepaalde type zaken.¹⁴⁸ De rechtzoekende betaalt daarnaast aan de advocaat of mediator een eigen bijdrage die inkomensafhankelijk is.

Op dit moment vindt een herziening plaats van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze herziening is gericht op vernieuwing van het stelsel waarin het belang van de rechtzoekende centraal staat en waarbij geschillen in een vroeg stadium (voordat ze escaleren) op een laagdrempelige manier worden opgelost.¹⁴⁹

Naast de voorzieningen op grond van de Wrb bestaan ook nog andere voorzieningen. Zo kan iemand die behoefte heeft aan informatie of juridisch advies ook terecht bij een sociaal raadsman of een rechtswinkel. Een sociaal raadsman is een professionele hulpverlener die gratis informatie en advies geeft over wet- en regelgeving, waaronder bijvoorbeeld het arbeidsrecht en sociale zekerheid. In elke gemeente is er een lokale welzijnsorganisatie/sociaal werk organisatie die door de gemeente is gecontracteerd voor de taak om de ondersteuning te bieden op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015).¹⁵⁰ Bij een rechtswinkel kan een ieder gratis terecht met allerlei juridische vragen. Afhankelijk van de rechtswinkel, kunnen de medewerkers van de

¹⁴⁴ Per 1 januari 2020 komt een aanvrager niet in aanmerking voor een toevoeging bij een inkomen van boven de € 27.900 (alleenstaand) of € 39.400 (gehuwd, samenwonend of eenoudergezin) per jaar. De rechtzoekende heeft daarnaast geen recht op gesubsidieerde rechtsbijstand of mediation als het vermogen, zoals spaargeld of een tweede huis in box 3, in 2018 (het peiljaar) hoger is dan het zogenoemde heffingvrije vermogen (artikel 34 Wrb). In onder meer strafzaken kan de rechtbank bevelen dat de raad voor rechtsbijstand een toevoeging moet verlenen. Dit is de zogenoemde ambtshalve last tot toevoeging, die in nog wel meer gevallen geldt. Kort gezegd in alle gevallen waarin iemand tegen diens wil de vrijheid wordt ontnomen.

¹⁴⁵ Artikel 7, tweede lid, Wrb.

¹⁴⁶ <https://www.juridischloket.nl>.

¹⁴⁷ Voor informatie en verwijzing is de dienstverlening van het Juridisch Loket in de praktijk voor iedereen beschikbaar. Als er meer tijd nodig is om een vraag te beantwoorden, kan het Juridisch Loket hiervoor een afspraak maken. Hiervoor geldt een inkomensstoets. Zie www.juridischloket.nl/hoe-we-werken.

¹⁴⁸ Een recent uitgevoerd onderzoek door de Commissie-Van der Meer heeft laten zien dat advocaten veelal gemiddeld meer tijd besteden dan ze vergoed krijgen.

¹⁴⁹ Zie Kamerstukken II 2018/19, 31 753, nrs. 155 en 177 en Kamerstukken II 2019/20, 31 753, nr. 190.

¹⁵⁰ Zie www.sociaalwerknederland.nl.

rechtswinkel ook ondersteuning bieden bij het schrijven van brieven en kunnen zij ook als gemachtigde optreden in een onderhandeling of voor de bestuursrechter of kantonrechter.

Als een melder lid is van een vakbond of een rechtsbijstandverzekering heeft afgesloten, kan via deze kanalen ook juridische ondersteuning worden geboden.

5. Sancties

5.1 Algemeen

De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties van toepassing zijn op natuurlijke of rechtspersonen die:

- een melding belemmeren of trachten te belemmeren;
- melders, degenen die een melder bijstaan en betrokken derden benadelen;
- onnodige of tergende procedures aanspannen tegen melders, degenen die een melder bijstaan en betrokken derden, of
- de geheimhoudingsplicht met betrekking tot de identiteit van een melder schenden.

Daarnaast dienen doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties mogelijk te zijn tegen melders van wie is aangetoond dat zij bewust onjuiste informatie hebben gemeld of openbaar gemaakt, waarbij tevens wordt voorzien in maatregelen tot vergoeding van schade als gevolg van dergelijke meldingen of openbaarmakingen.¹⁵¹

Het staat de lidstaten vrij om strafrechtelijke, civielrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties toe te passen. Doel van de sancties is dat deze een afschrikwekkende werking hebben om te voorkomen dat melders worden benadeeld. De sancties voor melders moeten evenredig zijn zodat ze geen afschrikwekkend effect op potentiële melders hebben.¹⁵²

5.2 Sancties tegen melders die opzettelijk onjuiste informatie verstrekken

Iemand die opzettelijk iemands eer of goede naam aanrandt door een bepaald feit te last te leggen met het kennelijke doel daar ruchtbaarheid aan te geven, maakt zich schuldig aan smaad.¹⁵³ Er is géén sprake van smaad wanneer de dader heeft gehandeld tot noodzakelijke verdediging, of te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het te last gelegde waar was en dat het algemeen belang de telastlegging eiste. Dit laatste sluit goed aan bij de voorwaarde voor bescherming van de melder als deze de openbaarheid zoekt. De melder geniet dan immers bescherming, indien de inbreuk of de misstand een dreigend of reëel gevaar vormt voor het algemeen belang. Ook wordt hiermee voldaan aan de voorwaarde om te worden gevrijwaard van gerechtelijke procedures indien de melder redelijke gronden had om aan te nemen dat de melding of de openbaarmaking van de betreffende informatie noodzakelijk is om de inbreuk of de misstand te melden.¹⁵⁴ Bij smaad kan het zo zijn dat het te last gelegde feit waar is, maar het wel iemands eer of goede naam aantast wanneer het publiekelijk bekend wordt. Ook kan het onjuiste informatie betreffen, waarvan de persoon in kwestie niet te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het te last gelegde waar was.

¹⁵¹ Zie artikel 23 van de richtlijn.

¹⁵² Zie overweging 102.

¹⁵³ Zie artikel 261 Wetboek van Strafrecht.

¹⁵⁴ Zie artikel 21, zevende lid, van de richtlijn.

Wanneer smaad onjuiste informatie betreft, en de dader was ervan op de hoogte dat deze informatie onjuist was, dan is sprake van een specifieke vorm van smaad: laster.¹⁵⁵ Dit is de situatie waar artikel 23 van de richtlijn op ziet. Laster wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie. Smaad en laster kunnen zowel betrekking hebben op natuurlijke personen als op rechtspersonen. Een werknemer in dienst bij een rechtspersoon kan zich dus schuldig maken aan laster indien hij ruchtbaarheid geeft aan opzettelijk onjuiste informatie over die rechtspersoon.¹⁵⁶

Wanneer een melder bij rechterlijke uitspraak wegens een strafbaar feit zoals laster wordt veroordeeld, kan aan de melder de verplichting worden opgelegd tot betaling van een geldsom aan de Staat ten behoeve van het slachtoffer.¹⁵⁷ Een benadeelde entiteit kan zich ook als benadeelde partij voegen in het strafproces.¹⁵⁸ In beide gevallen moet de verdachte jegens het slachtoffer naar burgerlijk recht aansprakelijk zijn voor de schade die door het strafbare feit is toegebracht.¹⁵⁹

Behalve strafrechtelijk optreden tegen smaad of laster is ook een civielrechtelijke actie uit onrechtmatige daad mogelijk met vordering van rectificatie van informatie of te stoppen met het verspreiden van de informatie (op straffe van een dwangsom) of van vergoeding voor (immateriële) schade.

Ten slotte maakt de melder die vertrouwelijke informatie verstrekt, zonder dat dit noodzakelijk is om de melding te kunnen doen en dit met opzet doet, zich schuldig aan schending van de wettelijke geheimhoudingsplicht. Hij riskeert daarmee een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie.

5.3 Sancties tegen natuurlijke of rechtspersonen die een melder ontmoedigen of anderszins benadelen

In het geval een werkgever opzettelijk onjuiste informatie over een werknemer verspreidt en hier ruchtbaarheid aan geeft, bijvoorbeeld in het kader van een ontslagprocedure, maakt zich schuldig aan smaad. Zie hiervoor ook paragraaf 5.2. Dat geldt eveneens als een opdrachtgever opzettelijk onjuiste informatie verspreidt over een opdrachtnemer. Het «zwartmaken» van een melder wordt dus strafrechtelijk gesanctioneerd door smaad en laster.¹⁶⁰

Indien de werkgever de geheimhouding van de identiteit van de melder schendt, maakt hij zich schuldig aan het verbod op de schending van een wettelijke geheimhoudingsplicht.¹⁶¹ Op schending van de geheimhoudingsplicht staat een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie.

Behalve strafrechtelijke sanctiemogelijkheden biedt het huidige recht ook de mogelijkheid om vorderingen van melders tegen belemmering om te melden of benadeling kracht bij te zetten door aan civielrechtelijke verplichtingen een dwangsom te verbinden.¹⁶² De dwangsom is een bijkomende voorwaardelijke veroordeling van de schuldenaar om aan de

¹⁵⁵ Zie artikel 262 Wetboek van Strafrecht.

¹⁵⁶ Sdu Commentaar Strafrecht, 17-03-2019, M.J.N. Vermeij, onder C.1.1.

¹⁵⁷ Zie artikel 36f Wetboek van Strafrecht.

¹⁵⁸ Zie artikel 51f Wetboek van strafvordering.

¹⁵⁹ S.S. Buisman, «Schadevergoeding in de strafprocedure. De wederzijdse relatie tussen het strafrecht en het privaatrecht», DD 2020/36.

¹⁶⁰ Zie artikel 19, onder k en l, van de richtlijn.

¹⁶¹ Zie artikel 272 Wetboek van Strafrecht.

¹⁶² Zie artikel 611a en verder Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

schuldeiser een geldsom te betalen, indien deze niet of niet-tijdige uitvoering geeft aan de hoofdverbintenis. Deze dwangsom staat los van de schade en beoogt druk op de schuldenaar uit te oefenen opdat deze de tegen hem uitgesproken hoofdveroordeling zal nakomen. Hiermee wordt een extra prikkel tot (tijdige) nakoming van de hoofdveroordeling verschaft. Ook kan van het opleggen van een dwangsom een preventieve werking uitgaan. Reële executie volgt als duidelijk is dat de wederpartij in verzuim is. Het voordeel van dit middel is dat de melder dit zelf in de hand heeft. Hij is niet afhankelijk van andere instanties om actie te ondernemen.

De dwangsom kan worden verbonden aan bijvoorbeeld een actie uit onrechtmatige daad, indien een werkgever een melder belemmert om een interne of externe melding te doen, benadeelt of dreigt te benadelen of wanneer hij procedures aanspant tegen bijvoorbeeld de melder, waarvan de melder op grond van de richtlijn dient te worden gevrijwaard. Ook kan een dwangsom worden gekoppeld aan een eis in kort geding om bijvoorbeeld benadelende maatregelen, zoals overplaatsing, degradatie of zelfs ontslag, te voorkomen.

5.4 Proportionaliteit en doeltreffendheid

De regering is van mening dat bovengenoemde sancties evenredig en afschrikwekkend zijn voor de werkgever en melders niet te veel ontmoedigt om een terechte melding te doen. Er kan zowel strafrechtelijk als privaatrechtelijk worden ingegrepen ten behoeve van beide partijen. Het past in het huidige sanctiestelsel, waarbij afwegingen van evenredigheid en afschrikwekkendheid al zijn gemaakt. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden doeltreffend. Vooral de mogelijkheid om in het kader van een civielrechtelijke procedure een dwangsom op te leggen geeft de melder een belangrijk middel om direct benadelende acties te kunnen stoppen. Met deze sanctiemogelijkheden wordt derhalve in voldoende mate voldaan aan het kunnen toepassen van sancties in de situaties die de richtlijn beoogt.

6. Verhouding tot internationale wetgeving, Europese wetgeving en nationaal recht

6.1 Verhouding tot het internationale recht

Personen die in de context van hun werkgerelateerde activiteiten verkregen informatie over dreigingen of schade voor het algemeen belang openbaar maken, maken gebruik van hun recht op vrijheid van meningsuiting en informatie. Het openbaar maken van informatie over inbreuken valt derhalve onder de vrijheid van meningsuiting en informatie, onder andere neergelegd in artikel 11 van het Handvest en artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Deze richtlijn past in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en is in lijn met de op basis daarvan door de Raad van Europa uitgewerkte beginselen in zijn aanbeveling over de bescherming van klokkenluiders, vastgesteld in het Comité van Ministers op 30 april 2014.¹⁶³

De richtlijn breidt de bescherming van de vrijheid van meningsuiting uit ten aanzien van de in de jurisprudentie ontwikkelde criteria.¹⁶⁴ Voor de bescherming van de klokkenluider is het motief van de klokkenluider op

¹⁶³ Zie overweging 31 van de richtlijn.

¹⁶⁴ Zie EHRC 2008/67, 14277/04 (Guja vs. Moldavië) met annotatie E. Geurink, bevestigd in Heinisch v. Germany, no 28274/08, EHCR 2011, en Bucur and Toma v. Romania, no. 40238/02, 8 januari 2013. Zie ook paragraaf 51 tot en met 53 van de toelichting bij CM/Rec(2014)7 van de Raad van Europa aan lidstaten over de bescherming van klokkenluiders.

grond van de richtlijn niet relevant voor de bescherming.¹⁶⁵ De bescherming van de melder dient immers om de handhaving op de in artikel 2 van de richtlijn genoemde terreinen en Uniehandelingen te bevorderen. Het motief van de melder is daarvoor irrelevant. Zie voor met name eisen aan de informatie paragraaf 2.3.1.

De overige factoren uit de jurisprudentie die relevant zijn voor de vraag of de inbreuk op de vrijheid van meningsuiting noodzakelijk is, betreffen achtereenvolgens (1) de vraag welk openbaar belang met de openbaarmaking was gediend, (2) of de naar buiten gebrachte informatie echt was, (3) of door de openbaarmaking schade is toegebracht aan het openbaar gezag en of die schade ondergeschikt is aan het belang van het publiek op kennisneming van de informatie en, ten slotte, (4) welke sanctie aan de betrokkene is opgelegd.

6.2 Verhouding tot het Europese recht

Artikel 3 van de richtlijn schrijft voor dat daar waar nationale regelgeving ter uitvoering van de in deel II van de bijlage genoemde richtlijnen of Europese verordeningen al specifieke regels bevat voor het melden van inbreuken, die regels gehandhaafd blijven. Het betreft Uniehandelingen op de gebieden financiële diensten, producten en markten, voorkomen van witwassen van geld en terrorismefinanciering, veiligheid van het vervoer en bescherming van het milieu.

Op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van deze richtlijn is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing.¹⁶⁶ Veel van de eisen die de richtlijn stelt aan de meldkanalen en de procedures voor vervolgstappen zijn feitelijk een concretisering van deze in acht te nemen normen in het specifieke geval van een melding van een inbreuk op het Unierecht of een vermoeden van een misstand door een klokkenluider.

Zo eist de richtlijn dat ontwerp, opzet en beheer van het kanaal de volledigheid, integriteit en geheimhouding van de informatie over een inbreuk op het Unierecht moeten waarborgen en dat de informatie dus alleen toegankelijk is voor daartoe gemachtigde personeelsleden. Dit komt overeen met de eis van de AVG tot passende technische of organisatorische maatregelen waardoor persoonsgegevens op een dusdanige manier worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging («integriteit en vertrouwelijkheid»).167 De AVG eist ook dat personeelsleden worden aangewezen die verantwoordelijk zijn voor de contacten, het verstrekken van informatie en het doen van onderzoek en dat deze personeelsleden voldoende zijn opgeleid voor de juiste verwerking van gegevens.¹⁶⁸

Ook de eisen die de richtlijn stelt aan het duurzaam opslaan van informatie die via het meldkanaal door middel van telefoon, ander spraakbericht, mondeling of schriftelijk binnenkomt, komen overeen met de normen die de AVG daaraan stelt.¹⁶⁹ Dat geldt eveneens voor de eis om

¹⁶⁵ Zie overweging 32 van de richtlijn.

¹⁶⁶ Zie ook artikel 17 van de richtlijn.

¹⁶⁷ Zie overweging 39 AVG en de artikelen 24 en 32 AVG in vergelijking met artikel 12, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn.

¹⁶⁸ Zie artikel 47, tweede lid, onderdeel n, AVG.

¹⁶⁹ Zie artikelen 5, 6 en 7 van de AVG.

de melder in staat te stellen de schriftelijke weergave van een gesprek te controleren en te corrigeren.¹⁷⁰

6.3 Verhouding tot het nationale recht

Veel van de eisen die de richtlijn stelt aan de externe meldkanalen zijn ook terug te vinden in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat onderzoek moet worden gedaan naar de juistheid van de gedane beweringen en zo nodig nader onderzoek moet worden ingesteld spreekt voor zich. De meeste aangewezen organisaties zijn bevoegd om al dan niet naar aanleiding van een melding maatregelen, bijvoorbeeld handhavingsbesluiten, te treffen. Alvorens die maatregelen worden opgelegd zal onderzoek moeten worden gepleegd naar de juistheid van de gemelde feiten. Daar horen ook beginselen van hoor en wederhoor bij en waar mogelijk inzage in de stukken, mits het onderzoek daardoor niet wordt belemmerd. Anders voldoet een besluit tot het nemen van maatregelen niet aan de zorgvuldigheid die het bestuursorgaan daarbij moet betrachten.

Ten slotte geldt ook nu voor bestuursorganen de doorzendplicht, indien geschriften tot behandeling bij een niet bevoegd bestuursorgaan worden ingediend en dient de indiener daarover te worden geïnformeerd.¹⁷¹ Daarop zijn uiteraard ook de regels van de AVG van toepassing als het om vertrouwelijke gegevens gaat.

6.4 Algemeen beeld

Uit de voorgaande paragrafen 6.1, 6.2 en 6.3 blijkt dat de eisen die de richtlijn stelt aan de meldkanalen voor een groot deel kunnen worden beschouwd als een specifieke invulling van reeds bestaande normen, toegespitst op de situatie dat een klokkenluider een melding doet. Aanvullende eisen voor zowel externe als interne meldkanalen zijn de specifieke registratieplicht en de voorgeschreven termijnen voor bevestiging van de melding en voor het geven van informatie over de vervolgstappen naar aanleiding van de melding. Voor externe meldkanalen komt daar nog bij dat driejaarlijks de procedures dienen te worden geëvalueerd.¹⁷² Vooral de informatieplicht aan de melder over de voortgang van het onderzoek en eventueel te nemen maatregelen voor de meeste toezichthouders en inspecties zullen nieuw zijn.

7. Gevolgen (administratieve lasten, bestuurlijke lasten)

7.1 Bestuurlijke lasten

7.1.1 Interne meldkanalen

Werkgevers (waaronder overheidswerkgevers) waar ten minste vijftig personen werkzaam zijn, zijn op grond van de Wet Huis voor klokkenluiders verplicht een intern meldkanaal voor de melding van vermoedens van een misstand in te richten. Op grond van de richtlijn zullen deze werkgevers ook worden verplicht om interne procedures in te richten voor meldingen over inbreuken op het Unierecht. Aan die interne procedures worden bovendien extra eisen gesteld. Overheidsorganisaties zijn, zoals in hoofdstuk 6 is betoogd, feitelijk ook nu al verplicht aan de algemene eisen van de Algemene wet bestuursrecht en de AVG te voldoen. Nieuwe eisen zijn dat er een ontvangstbevestiging binnen zeven dagen moet worden gezonden aan de melder en dat de melder binnen uiterlijk drie

¹⁷⁰ Zie artikelen 13, 15, 16, 17 en 19 AVG.

¹⁷¹ Zie artikel 2:3 en artikel 13 AVG.

¹⁷² Zie artikel 14 van de richtlijn.

maanden na verzending van de ontvangstbevestiging moet worden geïnformeerd over de vervolgstappen naar aanleiding van zijn melding. Ook moet een registratie worden bijgehouden voor meldingen over inbreuken op het Unierecht.

Overwogen is om voor interne meldkanalen, zowel in de private als in de publieke sector, de keuze te laten aan de werkgevers om aparte meldkanalen in te richten voor meldingen over een vermoeden van een misstand en over een inbreuk op het Unierecht. Dat heeft tot veel kritiek geleid, zowel van werkgeverszijde als van werknemerszijde. Het zou leiden tot onduidelijke wetgeving, wat zowel voor het uitvoerend personeel als voor de melder bezwarend zou zijn. Het zou de transparantie en rechtszekerheid niet ten goede komen en juist tot extra regeldruk leiden. De regering heeft zich door deze argumenten laten overtuigen en heeft er daarom voor gekozen de eisen van de richtlijn voor interne meldprocedures ook voor meldingen over een vermoeden van een misstand te laten gelden. Dat leidt ertoe dat ook voor deze meldingen de eis wordt gesteld dat binnen zeven dagen een ontvangstbevestiging van de melding moet worden gezonden en dat binnen een redelijke termijn van maximaal drie maanden na verzending van de ontvangstbevestiging de melder moet worden geïnformeerd over de vervolgstappen naar aanleiding van zijn melding. Ten slotte dient ook een register te worden bijgehouden van de meldingen, dat aan de eisen van de AVG voldoet.

Nu ook meldingen over inbreuken op het Unierecht als meldingen van klokkenluiders worden aangemerkt en bovendien klokkenluiders extra bescherming krijgen, zullen werkgevers in potentie meer meldingen ontvangen. Interne meldkanalen staan open voor dezelfde categorie werknemers: voor werknemers in de brede zin van de Wet Huis, waaronder niet alleen werknemers vallen in de zin van artikel 45 VWEU en ambtenaren met een aanstelling, maar ook zzp'ers, stagiairs en vrijwilligers. Ook blijft gelden dat alleen organisaties met in de regel ten minste vijftig werknemers in de brede zin een intern meldkanaal zullen moeten inrichten.

Op 15 juli 2020 zijn aan uw Kamer de resultaten van de evaluatie van de Wet Huis toegezonden.¹⁷³ Het evaluatierapport biedt inzicht in het aantal organisaties dat over een interne meldprocedure beschikt, de mate waarin die procedures voldoen aan de wettelijke eisen en over de tevredenheid van de melders die gebruik hebben gemaakt van die procedures.¹⁷⁴ Het geeft geen inzicht in het aantal meldingen op jaarbasis dat op grond van de huidige wetgeving via interne meldkanalen wordt gedaan. Een extrapolatie naar meldingen van inbreuken op het Unierecht is derhalve niet mogelijk. Dat zou overigens ook als er wel cijfermateriaal voorhanden was lastig zijn in te schatten. Met de implementatie van de richtlijn verandert niet alleen het materiële en persoonlijke toepassingsgebied, maar veranderen ook de omstandigheden van de melder. Zijn rechtspositie wordt aanzienlijk versterkt met als doel de meldingsbereidheid te vergroten. Ook dat kan leiden tot meer meldingen. Anderzijds is het niet langer meer verplicht om eerst intern te melden, alvorens men gebruik maakt van externe kanalen. Dat kan weer leiden tot een vermindering van meldingen via het interne meldkanaal. Samenvattend zijn er geen cijfermatige gegevens op basis waarvan een inschatting van de extra bestuurslasten voor de toekomst kan worden gegeven. Bovendien zijn er verschillende factoren die tot een vermeerdering of een vermindering van interne meldingen kunnen leiden, die moeilijk zijn in te schatten.

¹⁷³ Zie Kamerstukken II 2019/20, 33 258, nr. 48.

¹⁷⁴ Zie het evaluatierapport, paragraaf 3.1.2, blz. 16 e.v.

7.1.2 Externe meldkanalen

Los van het feit dat, zoals uit hoofdstuk 6 is gebleken, de gestelde eisen aan de meldkanalen al op grond van andere normen gelden en ook nu organisaties daar al aan moeten voldoen, moet ook aan de overige eisen van de richtlijn worden voldaan. Met name de communicatie met de melder is voor de meeste toezichthouders een nieuw element. Bevoegde autoriteiten die in aanraking kunnen komen met inbreuken op het Unierecht zullen steeds moeten beoordelen of de inbreuk op het Unierecht onder de richtlijn valt en, zo ja, of het een melding in de zin van de richtlijn betreft, dus een werkgerelateerde melding. Voor die meldingen moet de procedure voldoen aan de in de richtlijn gestelde eisen en dienen ter uitvoering daarvan specifieke functionarissen te worden aangewezen, die daartoe zijn opgeleid. Dit leidt tot structurele extra lasten. De inschatting is echter dat die lasten beperkt zijn, omdat voorzieningen voor het vertrouwelijk behandelen van informatie en persoonsgegevens al zijn voorgeschreven op grond van de AVG en de daarvoor bestaande kanalen met enige aanpassingen mede gebruikt kunnen worden voor de meldingen op grond van de richtlijn. Die lasten zijn zwaarder naarmate er meer meldingen over inbreuken op het Unierecht bij een organisatie binnenkomen. Om hoeveel extra meldingen het op jaarbasis zal kunnen gaan, is niet in te schatten. De enige organisatie die gegevens over meldingen heeft kunnen verstrekken is het Huis voor klokkenluiders. Dit betreft evenwel uitsluitend meldingen over vermoedens van een misstand. Uit het eerdergenoemde evaluatierapport blijkt dat het om gemiddeld vier onderzoeken naar aanleiding van meldingen van vermoedens van misstanden per jaar gaat. De door het Huis gedane onderzoeken betreffen vooral bejegeningsonderzoeken, die alleen door het Huis worden uitgevoerd als het gaat om bejegening naar aanleiding van het melden van een vermoeden van een misstand. Het aantal verzoeken tot onderzoek ligt hoger, gemiddeld twaalf over de jaren 2016 tot en met 2019.¹⁷⁵

Voor de overige aan te wijzen organisaties geldt dat zij mogelijk al werkgerelateerde meldingen (hebben) ontvangen. Omdat voor dergelijke meldingen thans geen specifieke meldprocedure is voorgeschreven, zijn hiervan geen cijfers bekend. Ook hier geldt dat de uitbreiding van het materiële toepassingsbereik en het verhoogde rechtsbeschermingsniveau van de melder het aantal meldingen mogelijk verhogen. Ook kunnen meer personen een beroep doen op rechtsbescherming wat tot meer werkgerelateerde meldingen kan leiden. Ten slotte zal het aantal meldingen ook kunnen groeien, omdat de drempel om extern te melden is verlaagd, nu intern melden, alvorens extern te melden, niet meer verplicht is gesteld. Vanwege het gebrek aan cijfers met betrekking tot de huidige situatie en het aantal genoemde onzekere factoren is een inschatting van eventuele extra bestuurlijke lasten op dit moment niet te maken.

Wel kan inzichtelijk worden gemaakt welke gevolgen de eisen van de richtlijn hebben voor de bevoegde autoriteiten. Onderscheid kan worden gemaakt tussen bevoegde organisaties die uitsluitend op één van de in artikel 2 benoemde Europese gebieden het Unierecht handhaven en bevoegde autoriteiten die zowel te maken kunnen krijgen met meldingen van inbreuken op het Unierecht als met meldingen van vermoedens van misstanden naar nationaal recht, zoals het Huis voor klokkenluiders. Voor beide categorieën geldt dat er een extra toets moet worden uitgevoerd ten aanzien van meldingen, namelijk of het een werkgerelateerde melding betreft of niet. Voor werkgerelateerde meldingen van inbreuken op het Unierecht dient de te doorlopen procedure te voldoen aan de eisen van de richtlijn, en voor de behandeling en afwikkeling van de meldingen moeten

¹⁷⁵ Zie evaluatierapport blz. 26 en 27.

specifieke functionarissen worden aangewezen en opgeleid. De aangewezen autoriteiten waar zowel meldingen over inbreuken op het Unierecht als meldingen over vermoedens van misstanden naar nationaal recht kunnen binnenkomen, hebben de keuze of ze enkel voor meldingen over inbreuken op het Unierecht aparte meldkanalen inrichten. Afhankelijk van die keuze is een extra toets of het om een inbreuk op het Unierecht of een misstand naar nationaal recht gaat wel of niet nodig. In alle gevallen dient er een registratiesysteem te worden ingericht voor inbreuken op het Unierecht en dient de organisatie een aparte websitepagina in te richten met informatie voor melders van inbreuken op het Unierecht. Ook de termijnen die gesteld worden aan het zenden van een ontvangstbevestiging aan de melder en het informeren van de melder over de te nemen of genomen vervolgstappen naar aanleiding van diens melding binnen drie maanden, of gemotiveerd, binnen zes maanden, zijn mogelijk nieuw en zullen mogelijk tot aanpassingen binnen de organisatie leiden. De belangrijkste verzwarende van de lasten ligt naar het zich laat aanzien met name in de communicatie met de melder.

7.2 Regeldruk¹⁷⁶

Ook in de private sector dienen organisaties waar in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn al een interne meldprocedure te hebben voor meldingen van vermoedens van misstanden.¹⁷⁷ Nieuwe eisen zijn dat er een ontvangstbevestiging binnen zeven dagen moet worden gezonden aan de melder en dat de melder binnen uiterlijk drie maanden na verzending van de ontvangstbevestiging moet worden geïnformeerd over de vervolgstappen naar aanleiding van zijn melding. Ook moet er een registratie worden bijgehouden als het om werkgerelateerde meldingen van inbreuken op het Unierecht gaat. De regering heeft ervoor gekozen om de huidige eisen aan de interne meldprocedure aan te passen aan de eisen van de richtlijn, zodat er voor meldingen over een vermoeden van een misstand en voor inbreuken op het Unierecht één procedure geldt. Voor het gevolg hiervan en de argumentatie daarvoor zij verwezen naar paragraaf 7.1.1.

De verwachting is dat met de invoering van de eisen aan de interne meldkanalen geen extra kosten zijn verbonden, omdat de systemen voor de gegevensverwerking al moeten voldoen aan de AVG. Voor zover het tot extra kosten leidt zijn deze kosten op dit moment moeilijk in te schatten vanwege het ontbreken van het benodigde cijfermateriaal.

8. Uitvoering

8.1 Uitvoeringstoetsen

Aan diverse organisaties, waaronder de bevoegde autoriteiten die worden genoemd in het voorgestelde artikel 2c, is gevraagd een uitvoerings- en handhavingstoets op het wetsvoorstel te doen. De Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) de Inspectie gezondheidszorg en jeugd (IGJ), de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en het Huis voor klokkenluiders (het Huis) hebben op dit verzoek gereageerd. Al deze instanties achten het wetsvoorstel in voldoende mate uitvoerbaar. Ook de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft een uitvoeringstoets gedaan. Op die uitvoeringstoets

¹⁷⁶ Het wetsvoorstel is voorgelegd aan de ATR. De ATR heeft besloten geen officieel advies uit te brengen, omdat het implementatiewetgeving betreft en er geen cijfermateriaal voor handen is.

¹⁷⁷ Zie artikel 2 Wet Huis.

wordt nader ingegaan vanwege het afwijkende uitgangspunt dat door de AP is gehanteerd.

De ACM heeft bij brief van 19 oktober 2020 aangegeven verheugd te zijn over het voornemen om haar aan te wijzen als bevoegde autoriteit voor het ontvangen van meldingen. De ACM acht het wetsvoorstel uitvoerbaar omdat het aansluit bij de bestaande processen van het ontvangen en opvolging geven aan meldingen. Op hoofdlijnen voldoen de meldkanalen van de ACM aan de eisen die in het wetsvoorstel worden gesteld. Wel moet de ACM onder meer de voorlichting aan melders op haar website aanpassen als gevolg van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel brengt voor de ACM vooralsnog geen additionele uitvoeringslasten met zich mee. De ACM wil een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een evaluatie uitvoeren. Daaruit kan eventueel blijken dat het aantal meldingen significant stijgt of dat de capaciteit voor het zorgvuldig opvolging geven aan meldingen toch onvoldoende blijkt te zijn.

De AFM heeft bij brief van 14 september 2020 eveneens laten weten het wetsvoorstel uitvoerbaar te achten. De inrichting van een extern meldkanaal leidt voor de AFM wel tot structurele extra lasten, maar de inschatting is dat die lasten beperkt zullen zijn. Bestaande kanalen kunnen met enige (IT-)aanpassingen mede gebruikt worden voor meldingen op grond van de richtlijn. Naar verwachting kan de uitvoering van het wetsvoorstel worden opgevangen met de huidige capaciteit. Omdat niet in te schatten is hoeveel extra meldingen over inbreuken op het Unierecht op jaarbasis worden verwacht, kan de AFM niet garanderen dat de kosten binnen de bestaande kaders zijn op te vangen.

DNB heeft een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd op het wetsvoorstel en de resultaten daarvan bij brief van 29 september 2020 aan het Ministerie van Financiën doen toekomen. Ook voor DNB levert het wetsvoorstel geen noemenswaardige problemen op. DNB doet wel enkele suggesties ter bevordering van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Wat betreft de kosten voor uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel, merkt DNB op dat de opzet en werking van het Meldpunt Misstanden, dat DNB in december 2015 heeft ingesteld en waar medewerkers uit de financiële sector misstanden kunnen melden, zal worden getoetst op naleving van de vereisten die de implementatiewet daaraan stelt en daaraan zo nodig zal worden aangepast. De kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de taken van dit meldpunt zijn naar het oordeel van DNB niet aan te merken als kosten voor uitvoering van de implementatiewet, omdat het meldpunt is ingesteld in het kader van de bestaande taken van DNB. Het Meldpunt Misstanden onderzoekt ook meldingen van handelingen en nalatigheden buiten het voor DNB relevante materiële toepassingsgebied van de richtlijn (die wel kwalificeren als misstanden in de zin van artikel 1 van het wetsvoorstel). DNB merkt op dat de transparantie en daarmee de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel bevordert wordt als met betrekking tot meldingen van handelingen of nalatigheden die binnen het toezichtdomein van DNB vallen, maar buiten het voor DNB relevante toepassingsgebied van de richtlijn, de bepalingen inzake (de behandeling van) inbreuken op het Unierecht van overeenkomstige toepassing zijn. Verder merkt DNB op dat de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel bevordert wordt als in de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat de verplichting van toezichthouders inzake de aan een melder te verstrekken informatie ten principale niet ziet op toezichtvertrouwelijke informatie. Tot slot merkt DNB op dat het bijdraagt aan de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel wanneer verduidelijkt wordt dat de autoriteiten daadwerkelijk beschikken over de bevoegdheden om zaken van duidelijk geringe betekenis of herhaalde meldingen zonder nieuwe informatie af te sluiten zonder daarop vervolgstappen te nemen en om te

prioriteren bij grote aantallen meldingen. Ten aanzien van dit laatste punt merkt de regering op dat deze opmerking betrekking heeft op artikel 11, derde, vierde en vijfde lid, van de richtlijn. Het wetsvoorstel is inmiddels in de door DNB gewenste zin aangepast, zie artikel I, onderdeel E, het voorgestelde artikel 2f. In de memorie van toelichting (paragraaf 3.5.6 van het algemeen deel en het artikelsgewijs deel) is toegelicht dat dit overeenkomt met de huidige werkwijze van de bevoegde autoriteiten.

Het Huis heeft ten aanzien van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel het volgende ingebracht. Met de implementatie van de richtlijn zal het Huis op verschillende terreinen meer werkzaamheden en taken gaan verrichten. Ten eerste is het Huis bevoegd ten aanzien van inbreuken op het Unierecht, naast misstanden naar nationaal recht. Dat betekent dat het Huis rekening moet houden met meer verzoeken om advies en onderzoek en een uitbreiding van het terrein van de voorlichtingstaak. De medewerkers van het Huis zullen verder moeten worden bijgeschoold over de implicaties die de implementatie van de richtlijn met zich meebrengt en de informatie op de website van het Huis moet worden aangepast. Zo leidt de richtlijn tot een verhoging van het niveau van bescherming voor alle melders en genieten ook personen die de melder bijstaan of op een andere manier aan de melder gerelateerd zijn straks rechtsbescherming tegen benadeling door de werkgever. Ook zij kunnen advies vragen aan en informatie inwinnen bij het Huis. Verder verwacht het Huis dat meer meldingen rechtstreeks bij het Huis terecht gaan komen, doordat melders niet langer verplicht zijn eerst intern (bij hun werkgever) te melden. Meldingen over inbreuken op het Unierecht zullen bovendien ook mondeling of door een gesprek op locatie kunnen worden gedaan. Ook dat zal tot extra lasten leiden. Bovendien zal het Huis, als extern meldkanaal, alle meldingen die voldoen aan de voorwaarden in de wet moeten ontvangen. Het Huis verwacht dat het opvolgen van een melding daardoor meer tijd zal kosten en dat er vaker meldingen op veilige wijze doorgestuurd moeten worden naar andere bevoegde autoriteiten. Het Huis voorziet dat daartoe samenwerkingsprotocollen met verschillende bevoegde autoriteiten moeten worden afgesloten. Al deze werkzaamheden zullen extra financiële, personele en uitvoeringskosten met zich meebrengen.

De IGJ komt naar aanleiding van de Uitvoeringstoets tot de conclusie dat het wetsvoorstel vanuit het perspectief van toezicht en handhaafbaarheid in de praktijk geen aanpassing behoeft. De IGJ constateert dat het wetsvoorstel geen significante wijzigingen in de bestaande bevoegdheden en werkwijze van de IGJ beoogt te bewerkstelligen. Wel bevatten de voorgeschreven procedures op grond van de Wkkgz en het Uitvoeringsbesluit Wkkgz andere eisen voor het afdoen van meldingen. Dat belemmert de IGJ evenwel niet om aan de eisen die het wetsvoorstel stelt te kunnen voldoen. Voor zover het wetsvoorstel andere of aanvullende eisen voor meldingen over inbreuken op het Unierecht stelt zal een apart intern werkproces worden opgesteld. Ook de IGJ ziet graag de uitzonderingsgronden voor opvolging van meldingen over inbreuken op het Unierecht en de mogelijkheden om te kunnen prioriteren neergelegd in het wetsvoorstel. Deze gronden zijn neergelegd in het voorgestelde artikel 2f.

De NZa komt naar aanleiding van de uitvoeringstoets tot de conclusie dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. Hoewel er eventueel extra capaciteit benodigd is, voorziet de NZa geen problemen in de uitvoering ten aanzien van de eisen die het wetsvoorstel stelt aan de inrichting van het meldkanaal en de omgang met meldingen. Op grond van de Wmg beschikt de NZa reeds over de benodigde handvatten om opvolging aan meldingen te kunnen geven. Om een verscheidenheid aan meldprocedures te voorkomen, zal de NZa voor de inrichting van het meldkanaal

onderzoeken in hoeverre alle meldingsmogelijkheden in één procedure kunnen worden gevat, waarbij de gestelde eisen gewaarborgd blijven. Tot slot constateert de NZa dat het wetsvoorstel niets wijzigt aan de huidige taak van het Huis om bejegeningsonderzoek uit te voeren. De NZa staat hier achter, nu zij niet beschikt over de expertise om dergelijk bejegeningsonderzoek uit te voeren.

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is van oordeel dat met het inrichten van een extern meldkanaal voor klokkenluiders de (Europese en nationale) wetgever het signaal uitzendt dat er waarde wordt gehecht aan klokkenluiders en dat er zorgvuldig zal worden omgesprongen met hun meldingen. De AP geeft aan deze redenering ten volle te ondersteunen en wijst erop dat de Europese wetgever een rechtstreeks verband legt tussen het doel van de richtlijn en het vertrouwen dat klokkenluiders moeten hebben dat er daadwerkelijk zorgvuldig zal worden omgesprongen met hun melding. Een gebrek aan vertrouwen in de doeltreffende opvolging van een melding is volgens de Europese wetgever een van de belangrijkste factoren die potentiële klokkenluiders afschrikt om een misstand aan te kaarten. De AP is dan ook van mening dat wanneer zij een extern klokkenluiderskanaal in het leven roept, klokkenluiders mogen verwachten dat de AP op passende wijze opvolging geeft aan hun melding, zoals ook in de overwegingen bij de richtlijn wordt onderstreept. Zoals de AP in haar uitvoeringstoets heeft uiteengezet, heeft de AP hiervoor aanvullende middelen nodig.

Voor een belangrijk deel van de klokkenluidersmeldingen geldt volgens de AP dat deze bovenop de behandeling van klachten op basis van de AVG komt. Waar de AVG de AP namelijk verplicht om individuele klachten over de verwerking van de persoonsgegevens van een klager op te pakken, geldt dit niet voor «tips» waarbij het niet zozeer gaat om de verwerking van de persoonsgegevens van de melder, maar om bredere kwesties. Het ligt volgens de AP in de lijn der verwachting dat het merendeel van de klokkenluidersmeldingen zal zien op bredere kwesties die de AP nu als tip zou aanduiden. Zo wordt ook in de overwegingen bij de richtlijn een verband gelegd tussen klokkenluidersmeldingen en inbreuken die het algemeen belang schaden.

Uit de richtlijn volgt dat er voor alle meldingen die via het klokkenluiderskanaal worden ingediend – zowel AVG-klachten als «tips» – zorgvuldig moet worden beoordeeld of er opvolging moet worden gegeven aan de melding. De AP onderkent het belang hiervan, zowel voor individuele klokkenluiders als voor de samenleving in bredere zin. Dit betekent, aldus de AP, dat de tips die voortaan via het klokkenluiderskanaal binnenkomen ook zorgvuldig moeten worden beoordeeld en dat de AP waar nodig een onderzoek zal moeten starten. De AP ziet dit als een uitbreiding van haar wettelijke taken. In haar uitvoeringstoets vraagt de AP dan ook om structurele middelen voor het bekijken en zo nodig oppakken van deze categorie zaken, die bovenop de huidige werkzaamheden van de AP komen. Dit geldt eens te meer nu de AP een aanzienlijk groter toezichtsveld heeft dan de andere toezichthouders die bevoegde autoriteit in de zin van de Richtlijn worden. Gelet op het feit dat de AVG voor elke juridische entiteit geldt, zullen alle werkgevers in zowel de private als de publieke sector inbreuken kunnen maken op het Unierecht, wat zich kan vertalen in relatief veel klokkenluidersmeldingen. Dit blijkt ook uit de inschattingen die de AP heeft gemaakt in het kader van haar uitvoeringstoets. De impact hiervan op een relatief kleine organisatie als de AP, zal groot zijn. De regering is van mening dat de handhavingstaken van de AP met de invoering van de richtlijn niet worden uitgebreid. Evenals de overige bevoegde autoriteiten is de AP aangewezen, omdat zij is ingesteld om de AVG te handhaven. Handhaving door de AVG betreft niet alleen handhaving naar aanleiding van individuele klachten, maar ook

handhaving door de AVG in het algemeen. Dat kan ook handhaving betreffen naar aanleiding van een tip, niet zijnde een individuele klacht, ongeacht of die tip afkomstig is van een klokkenluider in de zin van de richtlijn of anderszins. De richtlijn beoogt niet voor de handhaving van het Unierecht andere maatstaven voor de handhaving in te voeren als het om klokkenluidersmeldingen gaat, maar om meer bescherming en waarborgen te bieden aan klokkenluiders, met het oogmerk de bereidheid om te melden te vergroten. De uitvoeringstoetsen van de andere aangewezen bevoegde autoriteiten wijzen uit dat de extra eisen die de richtlijn aan de wijze van behandeling van meldingen van klokkenluiders verbindt goed te onderscheiden zijn van hun huidige taken en zien geen uitbreiding van hun handhavende taken. Dat geldt dus ook voor de AP. De gevolgen van de richtlijn voor de AP zien derhalve niet op uitbreiding van hun handhavingstaken, maar op de wijze waarop zij uitvoering aan die taken geven als het om een klokkenluidersmelding gaat.

Wel kan de grotere bereidheid om te melden leiden tot meer meldingen. Evenals bij andere uitvoeringsorganisaties kan dat leiden tot meer handhaving. Of dit het geval is zal de toekomst uitwijzen. Dit aspect zal moeten blijken uit de vijfjaarlijkse evaluaties.

8.2 Gegevensbeschermingseffectbeoordeling

Voor dit implementatievoorstel heeft een privacy impact assessment (PIA) plaatsgevonden.

Gegevensverwerkingen die voor zullen komen zijn het naar aanleiding van een melding vastleggen van persoonsgegevens door (interne en externe) meldkanalen, het opslaan van deze meldingen in registers, het bijwerken of verwijderen van de gegevens indien deze niet (langer) juist zijn of verouderd zijn, het zo nodig uitwisselen van gegevens tussen bevoegde autoriteiten in het kader van onderzoek, en het doorzenden naar andere instanties (bevoegde autoriteiten of instanties, dan wel het OM indien sprake is van verdenking van strafrechtelijk handelen).

Het doel van deze verwerkingen is om de meldingen effectief te kunnen onderzoeken en zo nodig actie te kunnen ondernemen tegen de gemelde misstand of inbreuk op het Unierecht. Het bijhouden van een register leidt ertoe dat de gegevens makkelijk afgeschermd kunnen worden, en is ook nodig vanwege de rapportageplicht aan de Europese Commissie. Interne en externe meldkanalen verwerken naar aanleiding van dit wetsvoorstel in beginsel slechts gewone persoonsgegevens. Er wordt in dit wetsvoorstel geen grondslag geboden voor de verwerking van bijzondere, strafrechtelijke of wettelijk identificerende persoonsgegevens (BSN-nummers). De verwerking van deze laatste categorieën gegevens is soms wel mogelijk op grond van andere wetgeving.

Er zijn extra waarborgen opgenomen om het risico af te dekken dat de identiteit van de melder of degene aan wie de inbreuk op het Unierecht wordt toegeschreven bekend raakt. Een eerste waarborg is dat alleen daartoe aangewezen en opgeleid personeel de persoonsgegevens verwerkt. In dat verband is ook een doorzendplicht opgenomen voor het geval dat informatie bij personeel terecht komt dat niet is aangewezen. Een tweede waarborg wordt gevormd door de eis dat de identiteit van een melder en van degene aan wie de misstand of de inbreuk op het Unierecht wordt toegeschreven of met wie die persoon in verband wordt gebracht, niet bekend wordt gemaakt zonder diens instemming.

Uit de PIA is naar voren gekomen dat er een grondslag diende te komen voor de uitwisseling van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten aan elkaar. Deze grondslag is om die reden opgenomen in artikel I,

onderdeel W, het voorgestelde artikel 17b, tweede lid. Zie voor de uitwisseling van persoonsgegevens tussen bevoegde autoriteiten ook paragraaf 3.5.10.

9. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen zijn moeilijk in te schatten, omdat geen cijfers bekend zijn van het aantal meldingen dat in een werkgerelateerde context wordt gedaan. Uit hoofdstuk 8 blijkt dat de meeste bevoegde autoriteiten geen grote extra lasten verwachten, omdat hun werkwijze al grotendeels beantwoordt aan de eisen van de richtlijn. Voor zover bevoegde autoriteiten toezien op de Uniehandelingen, genoemd in deel II van de bijlage, verandert er nagenoeg niets, omdat eventuele eisen aan meldkanalen die voor die Uniehandelingen al gelden gehandhaafd blijven. De Autoriteit Persoonsgegevens voorziet daarentegen dat uitvoering van de richtlijn voor die organisatie tot een lastenverzwaring zal leiden.

10. Evaluatie

Onder andere om te bezien of de huidige bepalingen in het Burgerlijk Wetboek voldoende uitvoering geven aan het verbod om langs privaatrechtelijke weg de rechten en remedies van klokkenluiders te beperken, is in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling opgenomen. Daarin wordt voorgesteld het wetsvoorstel elke vijf jaar te evalueren. Uiteraard worden daarmee alle in de wet opgenomen maatregelen geëvalueerd. Zo zal ook het effect van de mogelijkheid om rechtstreeks extern te melden versus de plicht om eerst intern te melden goed in beeld kunnen worden gebracht, op grond waarvan nadere maatregelen kunnen worden getroffen om, waar nodig, intern melden te bevorderen. Zoals in paragraaf 4.1.2 is aangegeven zal in het kader van de vijfjaarlijkse evaluatie ook worden bezien of de eisen die aan het onderzoek naar een inbreuk op het Unierecht of een vermoeden van een misstand naar nationaal recht worden gesteld ook aan het bejegeningsonderzoek moeten worden gesteld. Ook zal het bijdragen aan de evaluatie van de Europese Commissie van de richtlijn. Zo zal bezien kunnen worden wat de effecten zijn van de aangescherpte eisen aan de interne meldkanalen en de eisen aan de externe meldkanalen op de bereidheid om te melden, evenals de beschermingsmaatregelen en maatregelen ter ondersteuning. Ook komt hiermee in beeld wat de gevolgen zijn voor de aangewezen autoriteiten en of een en ander goed uitvoerbaar is. De regering acht periodieke evaluatie daarom van groot belang.

11. Advies en consultatie

11.1 Ontvangen reacties naar aanleiding van de (internet)consultatie

Over het wetsvoorstel is op verzoek advies uitgebracht door de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP), de Autoriteit persoonsgegevens, het Huis voor klokkenluiders en de Nationale ombudsman¹⁷⁸. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft zich voor haar reactie aangesloten bij de reactie van de Stichting van de Arbeid en de ROP.

Achtereenvolgens worden de reacties van de Stichting van de Arbeid, de ROP, VNG, het Huis voor klokkenluiders, Transparency International¹⁷⁹ en enkele andere reacties vanuit de internetconsultatie besproken en

¹⁷⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹⁷⁹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

11.2 Reacties naar aanleiding van de internetconsultatie

11.2.1. Algemene opmerkingen

Allereerst een reactie op de opmerking van meer algemene aard van de Stichting van de Arbeid, de ROP, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Transparency International, het Huis voor klokkenluiders en enkele anderen met betrekking tot het meenemen van de resultaten uit de wetsevaluatie die is uitgevoerd voor de Wet Huis voor klokkenluiders. In de brief van 3 maart 2020 aan de Tweede Kamer¹⁸⁰, is aangegeven dat indien de uitkomsten van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders tot wetswijziging zou leiden, zou worden bezien of die wijzigingen zouden kunnen worden meegenomen in dit wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn. Uit de evaluatie bleek evenwel dat het nog te vroeg was om goed onderbouwde conclusies te trekken. De suggesties tot verbetering van de wet in dat rapport vergen daarom nog nadere studie en overleg. Het wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn dient uiterlijk op de daarvoor in de richtlijn gestelde datum in werking te treden.¹⁸¹ Het is daarom niet mogelijk om de wetswijzigingen gericht op verbetering van de wet en die niet voortvloeien uit de richtlijn, in dit wetsvoorstel mee te nemen. De bovengenoemde organisaties betreuren dit. Zij zijn van mening dat daardoor de samenhang tussen de implementatie van de richtlijn en de verbetering van de Wet Huis voor klokkenluiders naar aanleiding van de evaluatie niet wordt geborgd en dat dit een gemiste kans is. Het Huis voor klokkenluiders ziet hierin ook een uitvoeringsprobleem, omdat de wellicht benodigde wijzigingen voor het Huis nu in twee etappes zullen moeten worden uitgevoerd. Alhoewel ook de regering oorspronkelijk de intentie had de beide trajecten te zwaluwstaarten, is gebleken dat de tijdspaden te zeer uiteenliepen. Overigens zal een tweede wetsvoorstel spoedig worden voorbereid, zodat de beide trajecten niet heel veel uit elkaar zullen lopen en de samenhang en een haalbare uitvoering door het Huis voldoende geborgd blijft. Ten slotte zij erop gewezen dat de wijzigingen naar aanleiding van de evaluatie en verdere studie daarnaar een zorgvuldig proces behoeven, waarin voldoende ruimte voor discussie is. Dat is beter geborgd als er geen tijdsdruk op de inwerkingtreding van de wetgeving ligt, zoals dat voor implementatiewetgeving van EU-richtlijnen geldt. Om deze redenen wordt vastgehouden aan twee afzonderlijke wetgevingstrajecten, één voor de implementatie van de richtlijn en één om de uitkomsten van de evaluatie en de verdere studie daarnaar die leiden tot wetswijziging.

Een andere algemene opmerking van Transparency International betrof de wijze van implementatie van de richtlijn. De Wet Huis voor klokkenluiders zou forse weeffouten hebben en het zou daarom beter zijn deze in te trekken en een geheel nieuwe wet te maken. De regering ziet hier geen aanleiding toe. Het is waar dat de wet ingrijpend wordt gewijzigd, wat ook leidt tot een nieuwe naamgeving: de Wet bescherming klokkenluiders. De constatering dat de wet forse weeffouten in zich draagt en dat dit zou blijken uit de – op het moment van de consultatie over dit wetsvoorstel nog niet afgeronde – evaluatie, deelt de regering niet. Over de uitkomsten van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders zijn de Tweede en Eerste Kamer bij brief van 15 juli 2020¹⁸² resp. 8 september 2020¹⁸³

¹⁸⁰ Kamerstukken II 2019/20, 33 258, nr. 44.

¹⁸¹ In artikel 26 van de richtlijn is bepaald dat de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen uiterlijk op 17 december 2021 in werking moeten treden.

¹⁸² Kamerstukken II 2019/20, 33 258, nr. 48.

¹⁸³ Kamerstukken I, 2019/20, 33 258, T.

geïnformeerd. Bij brief van 28 oktober 2020 zijn de beide Kamers ook geïnformeerd over het aanvullende evaluatierapport. Daarmee is de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders afgerond.¹⁸⁴ Een tijdige implementatie verhoudt zich bovendien, om dezelfde redenen als hierboven genoemd, niet tot een zo ingrijpend wetstraject.

11.2.2 Definitiebepaling

Onder andere Transparency International acht de definitie van een misstand te beperkt en zou daaronder ook misstanden willen begrijpen die nog moeten plaatsvinden, zoals dat ook geldt voor inbreuken op het Unierecht. Zoals in paragraaf 3.2.1 toegelicht, is de regering van mening dat door aan het toch al lastige begrip «vermoeden van een misstand» een extra onzekerheid toe te voegen, dit tot te veel rechtsonzekerheid zou leiden. De regering ziet daarom geen aanleiding dit begrip te wijzigen. Transparency International merkte ook op dat de afzonderlijke definities voor een vermoeden van een misstand en een inbreuk op het Unierecht het wetsvoorstel nodeloos ingewikkeld maken. Het zou de voorkeur hebben een enkel begrip te introduceren. Het is niet mogelijk aan deze wens tegemoet te komen. De richtlijn draagt de lidstaten op bevoegde autoriteiten aan te wijzen die meldingen over inbreuken op het Unierecht adresseren en daartoe een meldkanaal moeten inrichten. Ook de eisen aan de betreffende meldkanalen gelden uitsluitend voor inbreuken op het Unierecht. Daarom blijft een onderscheid tussen beide begrippen noodzakelijk.

De Stichting van de Arbeid, de ROP en de VNG zouden in het wetsvoorstel graag een doelomschrijving opgenomen zien, zoals dat ook in artikel 1 van de richtlijn is neergelegd. Dit zou de evaluatie van de wet vergemakkelijken. Anders dan bij richtlijnen is het hoogst ongebruikelijk om in de wet een bepaling op te nemen met een doelomschrijving. Het doel van de wet dient uit de toelichting bij de wet te blijken. Uit de evaluatie die onlangs is uitgevoerd is bovendien niet gebleken dat het ontbreken van een doelomschrijving in de wet de uitvoering zou hebben belemmerd of bemoeilijkt. De onderzoekers hebben zich gebaseerd op de doelomschrijving zoals die in de memorie van toelichting is opgenomen bij de Wet Huis voor klokkenluiders. De regering ziet daarom geen aanleiding om een dergelijke bepaling in de wet op te nemen.

De Stichting van de Arbeid, de ROP en de VNG merkten op dat onder de beschermden ook de sollicitant dient te vallen en dat de definitiebepaling van het wetsvoorstel dat in consultatie is gebracht, dit niet dekt. Ook Transparency International vroeg hiernaar. Naar aanleiding van deze opmerking is de definitiebepaling van het begrip «werkgerelateerde context» gewijzigd, zodat ook sollicitanten die een vermoeden van een misstand of een inbreuk op het Unierecht melden beschermd zijn. Zie hiervoor ook de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 1.

Transparency International vroeg zich af of ook vertrouwenspersonen en familieleden onder de beschermingsbepalingen vallen. Dat is inderdaad het geval. Het voorgestelde artikel 17e, derde lid, bepaalt dat het benadelingsverbod naar aanleiding van een melding of openbaarmaking van de informatie en de verschuiving van de bewijslast ook geldt voor degene die een melder bijstaat (zoals een vertrouwenspersoon) en een derde betrokkene (waaronder familieleden). Zie hiervoor paragraaf 3.3 en de artikelsgewijze toelichting bij het begrip «betrokken derde» van het voorgestelde artikel 1.

Ook werd opgemerkt dat het wetsvoorstel familieleden onvoldoende beschermt, omdat het wetsvoorstel voor bescherming een werkgerelateerde context eist. De Stichting van de Arbeid, de ROP en de VNG zien

¹⁸⁴ Kamerstukken I 2020/21, 33 258, U, en Kamerstukken II 2020/21, 33 258, nr. 50.

daarin het voorschrift dat de familieleden praktisch collega's zouden moeten zijn om voor bescherming in aanmerking te komen. Het wetsvoorstel zou daarmee niet in lijn zijn met de aanbevelingen van de Raad van Europa over de bescherming van klokkenluiders, vastgesteld door het Comité van Ministers op 30 april 2014. Met dit wetsvoorstel wordt de richtlijn omgezet naar Nederlands recht. De richtlijn verplicht tot de bescherming van derden die verbonden zijn met de melders en die het slachtoffer kunnen worden van represailles in een werkgerelateerde context, zoals collega's of familieleden.¹⁸⁵ Het voorgestelde derde lid van artikel 17e in samenhang met de definitiebepaling van «betrokken derde» en «werkgerelateerd» in het voorgestelde artikel 1 geeft hier uitvoering aan. Het begrip «werkgerelateerd» heeft een ruime betekenis. Het kan ook gaan om familieleden die bijvoorbeeld een bedrijf hebben dat schilders werkzaamheden voor het bedrijf verricht (bijvoorbeeld in het kader van aanneming van werk). Dat zijn dan geen directe collega's. Die familieleden kunnen evenwel wel worden benadeeld door de werkgever van de melder, door bijvoorbeeld het contract te beëindigen. Degene waarover de melding wordt gedaan moet immers wel in de positie zijn om dat familielid te kunnen benadelen. Dat is ook in lijn met de aangehaalde passage uit de aanbevelingen van het Comité van Ministers. Dit blijkt ook uit aanbeveling 10 die inhoudt dat natuurlijke personen, de melder of derden, die benadeeld of beschadigd worden naar aanleiding van een melding of het openbaar maken van informatie, beschermd worden. Om benadeeld te kunnen worden moet degene die benadeelt in de positie verkeren om derden te kunnen benadelen. Dat is het geval in een werkgerelateerde context.

11.2.3 Interne meldkanalen

Bijna alle respondenten op de internetconsultatie, waaronder Transparency International, en de Stichting van de Arbeid, de ROP, de VNG en het Huis zijn van mening dat een enkele interne meldprocedure moet worden voorgeschreven voor zowel meldingen over een vermoeden van een misstand als voor inbreuken op het Unierecht. De keuze laten aan de werkgevers om voor één of twee procedures te kunnen kiezen, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel dat in consultatie is gegaan, merken zij aan als extra regeldruk. De regelgeving zou daardoor in hun ogen ontoegankelijk en moeilijk uitvoerbaar zijn. Het zou de transparantie en de rechtszekerheid niet ten goede komen en het zou verwarrend zijn voor zowel de melder als de uitvoerders van de procedure. Deze keuze is heroverwogen en geoordeeld is dat de argumenten overtuigend waren. Naar aanleiding hiervan is het voorgestelde artikel 2 zodanig gewijzigd, dat slechts één meldprocedure wordt voorgeschreven voor beide soorten meldingen die moet voldoen aan de huidige eisen en die van de richtlijn. Daarmee wordt ook tegemoetgekomen aan de wens van een respondent om te verduidelijken bij wie een interne melding kan worden gedaan. Voorgesteld werd daartoe artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de richtlijn in het wetsvoorstel op te nemen. Ook die bepaling is echter niet duidelijk genoeg. Daarom is de keuze gemaakt voor aanpassing van artikel 2, tweede lid, onder c, Wet Huis, zoals dat ook nu al geldt voor meldingen van een vermoeden van een misstand, en dit uit te breiden naar meldingen over inbreuken op het Unierecht. Deze bepaling voorziet erin dat in de door de werkgever vastgestelde procedure voor interne meldingen een functionaris of functionarissen worden aangewezen waar kan worden gemeld.

Een respondent in de internetconsultatie heeft de vraag gesteld hoe artikel 7:611 BW – goed werknemerschap – zich verhoudt tot de bescherming die het wetsvoorstel biedt aan melders die een vermoeden van een misstand

¹⁸⁵ Artikel 4, vierde lid, onderdeel b, van de richtlijn.

of een inbreuk op het Unierecht rechtstreeks extern melden. Brengt goed werknemerschap niet met zich dat een werknemer eerst intern meldt, alvorens hij extern meldt, zo vroeg deze respondent zich af. Artikel 7:611 BW moet worden gelezen in de context van het totale rechtsbestel. Nu op grond van de richtlijn de plicht om eerst intern te melden om voor rechtsbescherming in aanmerking te komen vervalt, moet deze bepaling in dat licht worden gelezen. Dat betekent dat goed werknemerschap niet kan inhouden dat een werknemer gehouden is eerst intern te melden, alvorens hij extern meldt.

In het licht van de opdracht van de richtlijn aan de lidstaten om het interne melden te bevorderen¹⁸⁶ is de suggestie gedaan om de werkgever de ruimte te laten om een werknemer in beginsel te verplichten eerst intern te melden, tenzij dat redelijkerwijs niet mogelijk is. Een andere suggestie die daartoe werd geopperd is om de melder die rechtstreeks extern een melding doet te verplichten bij de bevoegde autoriteit te motiveren waarom hij rechtstreeks extern meldt. Beide suggesties houden een verkapte verplichting in om eerst intern te melden, alvorens extern te melden. De richtlijn biedt voor deze suggesties geen ruimte.

Voorts is voorgesteld in het wetsvoorstel een bepaling op te nemen die voorschrijft dat bevoegde autoriteiten die deze externe meldingen ontvangen op hun website melders moeten informeren over de redenen waarom een interne melding de voorkeur verdient. Het opnemen van dergelijke passages op de website van de bevoegde autoriteiten wordt door de richtlijn niet voorgeschreven, maar kan van toegevoegde waarde zijn. Het staat de bevoegde autoriteiten vrij om deze informatie op te nemen. Overigens moet worden voorkomen dat dergelijke informatie wordt ervaren als een belemmering om rechtstreeks te melden. Hierbij kan ook het Huis voor klokkenluiders in het kader van diens adviestaak een rol spelen. De door deze respondent genoemde voordelen van intern melden als daar geen belemmeringen aan in de weg staan, deelt de regering overigens wel. Verwezen zij naar paragraaf 2.3.2.1.

Voorgesteld werd om ook voor behandelaars van interne meldingen kwaliteitseisen te stellen, zoals dat ook wordt gedaan voor behandelaars van externe meldingen. Voor zover het om de verwerking van persoonsgegevens in dat kader gaat, schrijft de AVG voor dat personeel daartoe moet worden opgeleid. Andere wettelijke opleidingseisen acht de regering voor behandelaars van interne meldingen niet opportuun. Het gaat hier om interne onderzoeken. Voor externe meldkanalen ligt dat anders. De richtlijn eist daarvoor opgeleid personeel, omdat het om handhavingstaken gaat. Dat is van geheel andere orde dan een intern onderzoek. De regering ziet daarom ook geen reden om extra opleidings-eisen wettelijk te verankeren.

Nuttige suggesties werden gedaan voor de inrichting van de interne meldprocedure. Zo werd voorgesteld een externe gekwalificeerde partij aan te trekken die aan de functievereisten voldoet. Ook werd de suggestie gedaan om binnen een concern een deskundige aan te stellen, vergelijkbaar met de privacyfunctionaris. Ook werd voorgesteld een onafhankelijke klokkenluiderscommissie in te stellen, die paritair is samengesteld, waarin ook gedragskundige en juridische expertise is vertegenwoordigd en met een onafhankelijke voorzitter. De artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 2 is aangevuld met deze suggesties. Het wettelijk verankeren van deze suggesties zou te ver voeren, omdat het voor kleinere bedrijven veel te belastend zou zijn.

In dit verband werd ook voorgesteld het benadelingsverbod ook uit te breiden naar de vertrouwenspersoon. Dit was echter al voorgesteld in de artikelen 17e, derde lid, en 17f, vijfde lid. Ook werd de suggestie gedaan

¹⁸⁶ Zie artikel 7, tweede lid, van de richtlijn.

om inhoudelijke eisen aan de registratie wettelijk vast te leggen. Artikel 2a, derde lid, biedt daartoe ook al een grondslag. Ten slotte werd nog voorgesteld de termijn van drie maanden voor het geven van informatie aan de melder te verkorten of een maximale termijn van drie maanden te stellen. Het voorgestelde artikel 2, tweede lid, onderdeel f, voorziet daar al in. De melder moet binnen een redelijke termijn tot maximaal drie maanden worden geïnformeerd over de vervolgstappen naar aanleiding van zijn melding.

11.2.4 Externe meldkanalen

Een grote meerderheid van de respondenten is van mening dat ook ten aanzien van externe meldkanalen voor zowel meldingen van vermoedens van een misstand als van inbreuken op het Unierecht één meldkanaal zou moeten worden voorgeschreven. Deze suggestie is niet overgenomen. De reden daarvoor is de volgende. Interne meldprocedures voor inbreuken op het Unierecht of vermoedens van een misstand hebben tot doel het zelfreinigende vermogen van de organisatie te verhogen. Het dient ter redressering van mogelijke inbreuken op het Unierecht of misstanden, zonder dat ingrijpen van buitenaf nodig is. Ingrijpen door andere organisaties, zoals het Huis, toezichthouders en inspecties, wordt daarmee voorkomen. Externe meldkanalen hebben als doel het recht te handhaven. Zij kunnen organisaties die zelf niet in staat zijn misstanden of inbreuken op het Unierecht te redresseren of te voorkomen alsnog tot de orde roepen. Het Huis doet dat door aanbevelingen te doen naar aanleiding van een op verzoek van de melder uitgevoerd onderzoek naar de misstand of de inbreuk en toezichthouders en inspecties kunnen zo nodig sancties opleggen. Deze externe meldkanalen zijn dus van geheel andere orde en het personeel daarvan dient ook over andere kwaliteiten te beschikken. Bovendien zijn de externe meldkanalen verschillend van aard. Zoals hiervoor genoemd betreft het organisaties als het Huis dat onderzoek doet, toezichthouders en inspecties. De werkwijzen van deze organisaties zijn divers en toegespitst op hun specifieke taken en bevoegdheden. Het voorschrijven van dezelfde eisen aan de meldkanalen ongeacht of het om inbreuken op het Unierecht gaat of misstanden naar nationaal recht zou te zeer kunnen interfereren met de werkwijze en termijnen die deze organisaties thans hanteren, terwijl de richtlijn daar niet toe verplicht. Anders dan ten aanzien van interne meldkanalen ziet de regering hier geen redenen die opwegen tegen het uitgangspunt niet meer te regelen dan de EU-richtlijn voorschrijft. Daarom worden de eisen van de richtlijn alleen voorgeschreven aan de externe meldkanalen voor inbreuken op het Unierecht bij de bevoegde autoriteiten en kunnen deze organisaties zelf bepalen of ze dit kanaal ook gebruiken voor meldingen over een vermoeden van een misstand. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

11.2.5 Zwijgbeding en openbaarmaking

De Stichting van de Arbeid, de ROP, de VNG en het Huis voor klokkenluiders stellen voor een expliciet verbod op een zwijgbeding in het wetsvoorstel op te nemen. Artikel 3:40 BW zou onvoldoende afschrikwekkend zijn en behoeft nog een interpretatie van de rechter. Deze respondenten verwezen daarbij naar het verbod op een zwijgbeding, zoals dat in het wetsvoorstel tot Wijziging van diverse wetten in verband met zwijgbedingen in jeugdzorg, zorg en ondersteuning is neergelegd.¹⁸⁷ Voornoemd wetsvoorstel regelt de nietigheid van een zwijgbeding tussen een zorgaanbieder en een cliënt over een incident. Het betreft derhalve een zwijgbeding waar het onderwerp van is bepaald (het incident) en de partijen (zorgaanbieder en cliënt). Een soortgelijk verbod op zwijgbedingen in het kader van het melden van een vermoeden van een misstand

¹⁸⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 562.

of een inbreuk op het Unierecht zou op elke werkgerelateerde relatie zien en kan bovendien alle soorten meldingen betreffen. Bij een dergelijke ruime formulering kan niet op voorhand voor alle situaties gesteld worden, dat elk zwijgbeding voor werknemers als ontoelaatbaar te kwalificeren is. Daarvoor zou een dergelijke bepaling veel te onbepaald zijn. Dit laat onverlet dat de geldigheid van zwijgbedingen in een werkgerelateerde relatie altijd kan worden getoetst aan artikel 3:40 BW. De regering heeft dit voorstel daarom niet overgenomen. Wel is zij van mening dat hier een belangrijke voorlichtingstaak ligt voor onder andere het Huis voor klokkenluiders.

Een respondent is bezorgd over de consequentie dat een melder beschermd wordt als hij zijn informatie openbaar maakt, nadat deze een externe melding heeft gedaan en de bevoegde autoriteit geen passende maatregelen neemt. Terecht wordt opgemerkt dat de werkgever reputatieschade kan oplopen, omdat een bevoegde autoriteit niet adequaat reageert op de melding. Dit ligt inderdaad buiten de macht van de werkgever. Gesteld wordt dat dit onwenselijk is, omdat de invulling van de relatie tussen de werkgever en de werknemer afhankelijk wordt van het handelen van de bevoegde autoriteit. De werkgever mag immers de werknemer niet benadelen vanwege de openbaarmaking. Hoewel de regering begrip heeft voor deze zorg, dient een en ander in zijn context te worden gezien. Over het algemeen geven ook werknemers er de voorkeur aan om intern te melden. Pas op het moment dat een melder zich niet veilig genoeg voelt, zal hij kiezen voor rechtstreeks melden bij een bevoegde autoriteit. Werkgevers hebben wel invloed op het veiligheidsgevoel van hun werknemers en andere personen die werkzaamheden voor hen verrichten. Het is van groot belang dat er binnen de organisatie ruimte is voor tegenspraak en kritiek en dat meldingen over eventuele inbreuken op het Unierecht of over misstanden serieus worden genomen. Toekomstige melders zullen zich dan veilig genoeg voelen om een inbreuk of een misstand intern te melden. Dat neemt niet weg dat op de bevoegde autoriteiten inderdaad een grote verantwoordelijkheid rust om de meldingen die bij hen worden gedaan op adequate wijze af te handelen en ook de nodige zorgvuldigheid te betrachten jegens degene waarover de melding wordt gedaan, zoals dat door de Algemene wet bestuursrecht is voorgeschreven en een bestuursorgaan betaamt, gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daaronder valt ook het recht op hoor en wederhoor en recht op inzage in de stukken, waar deze respondent om vraagt. Uitzondering daarop is uiteraard als de toekenning van deze rechten het onderzoek kan belemmeren. Om dit extra te benadrukken is een passage hierover in paragraaf 3.5.9 toegevoegd. Ook zij verwezen naar het voorgestelde artikel 1a, dat ook bescherming biedt aan degene waaraan de inbreuk of de misstand wordt toegeschreven en artikel 22 van de richtlijn dat de rechten van degenen aan wie de inbreuk wordt toegerekend borgt. De suggestie om een verbod aan de melder op te leggen om de informatie openbaar te maken in het geval een bevoegde autoriteit procedurefouten maakt, terwijl het benadelingsverbod in stand blijft kan de regering niet goed volgen. Het zou betekenen dat de melder eerst zou moeten onderzoeken of de bevoegde autoriteit een procedurele fout heeft gemaakt. Vaak zal hij niet over de informatie beschikken op grond waarvan hij dat zou kunnen beoordelen. Vervolgens zou het openbaar maken van de informatie wel verboden zijn, maar niet mogen leiden tot benadeling. Of openbaarmaking wel mag leiden tot een procedure wegens schending van de geheimhoudingsplicht is onduidelijk. Dat zou overigens in strijd zijn met de richtlijn. De regering heeft deze suggestie daarom niet overgenomen. Ten slotte zou het benadelingsverbod bij rechtstreekse externe melding zonder dat dit bij de werkgever bekend is in de praktijk onuitvoerbaar zijn. Deze stelling is niet nader toegelicht. De regering gaat ervan uit dat bedoeld wordt op de situatie dat

een werknemer wegens bijvoorbeeld onvoldoende functioneren een lagere functie krijgt. Inmiddels heeft de werknemer een vermeende inbreuk of misstand gemeld bij een bevoegde autoriteit, terwijl de werkgever hiervan niet op de hoogte is. Hier kunnen verschillende zaken aan de hand zijn. In het geval de werkgever de beoordeling baseert op uitingen van de werknemer die impliceren dat er iets onoorbaars gaande is in de organisatie of handelingen van die werknemer die verband houden met het tegengaan van onoorbare praktijken zou dit een indicatie kunnen zijn voor de rechter om te vermoeden dat er een verband is tussen de melding en de benadeling. Het is gerelateerd aan hetzelfde feit. In het geval de benadeling geen enkel verband houdt met de melding en de werkgever kan aantonen dat hij noch weet had van de melding, noch de benadeling gelinkt is aan de gemelde feiten, is er geen sprake van benadeling wegens de melding. Dit zal in elk individueel geval moeten worden beoordeeld door de rechter. De regering ziet derhalve niet, waarom deze bepaling onuitvoerbaar zou zijn.

11.2.6 Bewijslast en sanctiemogelijkheden

In de consultatie is met betrekking tot het in artikel 17e opgenomen benadelingsverbod opgemerkt dat de woorden «wordt vermoed» in het tweede lid niet aangeven waar de bewijslast – dan wel de bewijslast van het tegendeel – ligt. Er wordt op gewezen dat een wettelijk vermoeden volgens de literatuur over het burgerlijk procesrecht geen omkering is van het bewijsrisico; het komt er bij een wettelijk bewijsvermoeden op neer dat de rechter de gestelde benadeling voor waar aanneemt, tenzij voldoende tegenbewijs wordt geleverd. Gekozen zou kunnen worden – omdat dit meer in lijn met de bedoeling van de EU-wetgever zou zijn – de bewijslast te verleggen naar de werkgever, waardoor het volledige bewijsrisico ook bij deze komt te liggen en waardoor de bewijslast (de bewijslastverdeling en het bewijsrisico) in zijn geheel wordt omgekeerd. De richtlijn bepaalt in artikel 21, vijfde lid, dat in procedures die verband houden met benadeling waarmee de melder is geconfronteerd, onder voorwaarde dat de melder aantoont dat hij een melding of openbaarmaking heeft gedaan en met benadeling is geconfronteerd, wordt aangenomen dat de benadeling een represaille was voor de melding of de openbaarmaking. In dergelijke gevallen is het aan de persoon die de benadelende maatregel heeft genomen, om aan te tonen dat die maatregel naar behoren is gemotiveerd.

De melder heeft op grond van deze bepaling de bewijslast (en het bewijsrisico) om de feiten waarop de vordering is gebaseerd aan te dragen, te weten de melding of openbaarmaking en de benadeling. Het causaal verband tussen de melding of openbaarmaking en de benadeling wordt aangenomen totdat de werkgever het vermoeden van causaal verband weet te ontzenuwen. De bewijslast voor het aantonen van het ontbreken van causaal verband ligt bij de werkgever. Het uiteindelijke bewijsrisico blijft voor de melder. In die zin dat de bewijslast alsnog, door het gewicht van het door de werkgever geleverde tegenbewijs, bij de melder komt te liggen. Het is dan aan de melder om alsnog het causale verband aan te tonen.

Een verdergaande bescherming voor de melder is gelet op de richtlijn niet aan de orde. Naar aanleiding van deze opmerking wordt ter verduidelijking – ook in navolging van de richtlijn – gesproken van een verschuiving van de bewijslast.¹⁸⁸

Diverse respondenten, waaronder de Stichting van de Arbeid, de ROP, de VNG en het Huis zijn van mening dat de sanctiemogelijkheden tegen de werkgever onvoldoende zijn en er een onevenwichtigheid schuilt tussen de sanctiemogelijkheden voor werkgevers en voor de melders. Zij

¹⁸⁸ Zie overweging 93 van de richtlijn.

verwezen daarvoor ook naar voorbeelden uit het Angelsaksische recht. Ook het Huis voor klokkenluiders is van mening dat de melder in het nadeel verkeert ten opzichte van de werkgever, omdat een gang naar de rechter vaak bezwaarlijk is voor de melder vanwege de vaak hoge kosten die daarmee gepaard gaan. Het kunnen opleggen van een dwangsom jegens de werkgever om de benadeling te stoppen zou geen punitieve sanctie zijn. Het Huis stelt daarom voor het Huis de bevoegdheid te geven een bestuurlijke boete op te leggen voor het geval de werkgever de melder benadeelt. Een andere respondent deed de suggestie om van rechtswege een boete op te leggen wegens ongeoorloofde benadeling. Ook een kort geding zou te lang duren, de rechter zou niet zijn ingericht voor subtiele vormen van benadeling en de bewijsproblematiek zou zich niet lenen voor een kort geding.

Anders dan deze respondenten acht de regering de sanctiemogelijkheden die het huidige recht kent voldoende afschrikwekkend en tegelijkertijd effectief en proportioneel. De benadeling speelt zich voornamelijk af in het civielrechtelijke (en meer specifiek het arbeidsrechtelijke) domein. Strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties passen daar minder bij. Het opleggen van een civielrechtelijke dwangsom door de rechter in een kort geding acht de regering een bijzonder effectief middel. Dat de melder het initiatief hiertoe moet nemen is eerder een voordeel dan een nadeel. Hij is dan niet afhankelijk van ingrijpen door anderen. De regering ziet ook geen discrepantie tussen de mogelijkheden die bescherming bieden aan de melder en die bescherming bieden aan de werkgever. Immers ook de werkgever kan zich in een benadelingsactie schuldig maken aan laster, bijvoorbeeld als hij opzettelijk een ongunstig beeld van de melder schetst om een ontslagprocedure te kunnen starten. Die strafrechtelijke sanctiemogelijkheid beschermt derhalve niet alleen de werkgever, maar ook de melder. Ten slotte herkent de regering de waarneming dat de civiele rechter geen adequate instantie zou zijn voor benadelingszaken naar aanleiding van een melding niet. Voor zover de bewijsproblematiek in een benadelingskwestie zich niet zou lenen voor een kort geding, lost dit probleem zich op door de verschuiving van de bewijslast. De melder kan volstaan met aan te tonen dat hij is benadeeld en dat hij een inbreuk op het Unierecht of een misstand heeft gemeld. De instanties waar hij de melding heeft gedaan zijn verplicht de daarvoor benodigde informatie aan de melder ter beschikking te stellen.¹⁸⁹ Alles overziende is de regering daarom van mening dat de sanctiemogelijkheden zowel de melder als de werkgever voldoende bescherming bieden en ziet zij geen reden om daar sanctiemogelijkheden aan toe te voegen. Wel hebben deze opmerkingen aanleiding gegeven om de memorie van toelichting op dit onderdeel aan te vullen. Ook zal het Huis voor klokkenluiders melders die om advies vragen over de sanctiemogelijkheden en procedures informeren. Een wettelijke plicht voor werkgevers om in het kader van de interne meldprocedure de melder over eventuele sanctiemogelijkheden te informeren, zoals een respondent in de internetconsultatie suggereerde, wordt niet vereist door de richtlijn en kan niet van alle werkgevers worden verlangd.

11.2.7 Ondersteuningsmiddelen

Het Huis voor klokkenluiders heeft opgemerkt dat klokkenluiders vaak over onvoldoende financiële middelen beschikken voor met name juridische en psychosociale hulp en financiële ondersteuning daarvoor hard nodig hebben. Ook de Stichting van de Arbeid, de ROP, de VNG en Transparency International achten een financiële tegemoetkoming voor klokkenluiders van groot belang. De richtlijn verplicht niet tot dergelijke financiële ondersteuningsmiddelen. Wel wordt onderzocht of, en zo ja,

¹⁸⁹ Zie het voorgestelde artikel 17g van het wetsvoorstel ter uitvoering van artikel 20, eerste lid, onderdeel b, van de richtlijn.

welke financiële tegemoetkoming voor klokkenluiders wenselijk is. Zo dit het geval is, zal dit worden geregeld in het eerdergenoemde wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders.

In dit verband zij nog wel opgemerkt dat aan het onderhavige wetsvoorstel een bepaling is toegevoegd, die regelt dat ook zzp'ers recht hebben op rechtsbijstand. Verwezen zij naar paragraaf 4.3 en naar het voorgestelde artikel V, dat artikel 12, tweede lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand wijzigt en de artikelsgewijze toelichting daarop.

Transparency International merkte op dat waar ondersteuning tot nu toe op grond van artikel 3a, tweede lid, onderdeel a, van de Wet Huis voor klokkenluiders deel uitmaakte van het kosteloze dienstenpakket, thans vooruitlopend op de evaluatie van de Wet Huis, de mogelijkheid wordt geschapen die diensten uit te besteden zonder dat de financiering daarvan wordt geregeld. Deze constatering berust op een misverstand. De voorgestelde wijziging van genoemd artikel beoogt slechts de adviestaak van het Huis voor klokkenluiders te verduidelijken. Het beoogt geen wijziging in de adviestaak van het Huis te regelen.

11.2.8 Wetstechnische opmerkingen

Naast deze meer principiële reacties is er ook gewezen op een aantal wetstechnische omissies. Zo is er door verschillende respondenten op gewezen dat het instemmingsrecht dat de ondernemingsraad heeft met de vaststelling van een procedure voor het omgaan met een vermoeden van een misstand ook moet gelden voor de procedure voor het informeren over een inbreuk op het Unierecht. Ook nu de procedure voor beide soorten meldingen wordt voorgeschreven, verdient artikel 27, eerste lid, onderdeel m, van de Wet op de ondernemingsraden (Wor) aanpassing. Het voorgestelde artikel VI voorziet daarin. In het kader van de Wor werd ook opgemerkt dat deze wetten een verschillende materiële reikwijdte hebben. De Wor maakt inderdaad gebruik van andere begrippen dan de Wet Huis voor klokkenluiders. Zo spreekt de Wor over een onderneming en de ondernemer, waar de Wet Huis gebruik maakt van het begrip werkgever. Beide wetten gaan wel uit van een ondernemer/werkgever waar in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn. De wetten regelen andersoortige zaken. De Wor regelt dat een ondernemer waar in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn een ondernemingsraad moet instellen, terwijl de Wet Huis voor klokkenluiders onder andere verplicht tot het vaststellen van een procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand of een inbreuk op het Unierecht. Indien de reikwijdte van beide wetten inderdaad verschilt, dan leidt dat niet tot problemen. De regering ziet daarom geen aanleiding om hier het wetsvoorstel op aan te passen en de betreffende bepaling over te hevelen naar de Wet Huis voor klokkenluiders, zoals is voorgesteld.

Ten aanzien van de voorgestelde bepalingen die zien op de informatieverstrekking aan de melder over het vervolg dat wordt gegeven naar aanleiding van diens melding over een inbreuk op het Unierecht werd door verschillende respondenten opgemerkt dat uit de formulering van die bepalingen zou blijken dat aan alle meldingen opvolging zou moeten worden gegeven, terwijl de richtlijn dat niet eist. De desbetreffende voorgestelde bepalingen zijn daarom zodanig aangepast dat duidelijk is dat een organisatie ook kan besluiten geen opvolging aan de melding te geven, bijvoorbeeld omdat de inbreuk van geringe betekenis is. Ook in dat geval dient de melder evenwel daarover te worden geïnformeerd. Enkele respondenten, waaronder het Huis voor klokkenluiders en Transparency International wezen erop dat de richtlijn eist dat een melding van een inbreuk op het Unierecht vormvrij is. Het voorstel tot aanpassing van artikel 5, zoals het in consultatie is gegaan, schrijft

evenwel voor dat een verzoek tot het doen van onderzoek naar een vermoeden van een misstand en naar een inbreuk op het Unierecht bij verzoekschrift, voorzien van een handtekening moet worden ingediend. Voor meldingen over inbreuken op het Unierecht verhoudt zich dit inderdaad niet met de richtlijn. Het voorgestelde artikel 5 is naar aanleiding van deze opmerking gewijzigd. Omdat voor het Huis wordt voorgeschreven dat een enkel meldkanaal wordt ingericht voor zowel een vermoeden van een misstand als voor inbreuken op het Unierecht dat aan de eisen van de richtlijn voldoet, geldt dit voortaan ook voor verzoeken tot onderzoek naar een vermoeden van een misstand. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel O.

Ook terecht werd opgemerkt dat verzuimd was te regelen dat ook naar aanleiding van een melding over een inbreuk op het Unierecht een bejegeningsonderzoek kan worden ingesteld door het Huis. Deze omissie is hersteld. Dat geldt ook voor de artikelen 6 en 3a, derde lid, onder b, subonderdeel 2°, Wet Huis voor klokkenluiders die ook voor meldingen over inbreuken van het Unierecht moeten gelden.

Eén van de respondenten merkte op dat de geheimhoudingsbepaling, zoals die in de consultatieversie van het wetsvoorstel was opgenomen, niet uitvoerbaar is. Indien ook andere betrokkenen hun toestemming moeten geven om hun identiteit kenbaar te maken aan functionarissen die opvolging moeten geven aan de melding, zou dat het onderzoek kunnen belemmeren. Dit is een terechte opmerking. Deze voorgestelde bepaling in de consultatieversie van het wetsvoorstel strekt onbedoeld ook verder dan de richtlijn vereist. Het verbod op bekendmaking van de identiteit aan andere personeelsleden die opvolging geven aan de melding zonder diens instemming ziet alleen op de identiteit van de melder en niet op die van andere betrokkenen. Het voorgestelde artikel 1a is hierop aangepast.

11.2.9 Overige opmerkingen

Het Huis voor klokkenluiders zag graag de preventietaak van het Huis in de wet verankerd. De afdeling advies heeft onder andere tot taak om algemene voorlichting te geven over het omgaan met een vermoeden van een misstand. De afdeling onderzoek heeft onder andere als taak om algemene aanbevelingen te formuleren over het omgaan met een vermoeden van een misstand.¹⁹⁰ In hoeverre dit toereikend is om de preventietaak goed uit te voeren wordt naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Huis nader onderzocht. Indien dit tot wetswijziging dient te leiden zal dat in het wetstraject ter uitvoering van de uitkomsten van de evaluatie worden meegenomen.

Opgemerkt werd dat niet wordt toegelicht waarom er niet voor is gekozen in zijn algemeenheid anonieme meldingen te honoreren. Een passage hiertoe is in paragraaf 3.5.5 toegevoegd.

Ten slotte werd nog de suggestie gedaan de «klokkenluidersbrief» van een bestuursrechtelijke grondslag te voorzien. Dit is verder niet toegelicht. De richtlijn verplicht hier niet toe. De regering heeft deze suggestie daarom overgenomen.

11.3 Adviezen Autoriteit persoonsgegevens en Nationale ombudsman

11.3.1 Autoriteit persoonsgegevens

De Autoriteit persoonsgegevens (verder: de AP) acht het een goede zaak indien in Nederland één centraal punt wordt ingericht ter ondersteuning van melders. De AP maakt uit de transponeringstabel op, dat Nederland

¹⁹⁰ Zie artikel 3a, tweede lid, onderdeel c, en artikel 3a, derde lid, onderdeel d, Wet Huis.

geen gebruik maakt van de mogelijkheid om een afzonderlijke duidelijk gedefinieerde onafhankelijke bestuurlijke autoriteit in te richten en dat zo'n autoriteit er dus niet is. Dit berust op een misverstand. Het Huis voor klokkenluiders is immers een onafhankelijke autoriteit, die bij uitstek klokkenluiders van advies dient en daarmee het informatiecentrum is, waar het derde lid van artikel 20 van de richtlijn op doelt. Om misverstanden hierover te voorkomen is de transponeringstabel in deze zin aangepast.

Daarnaast merkt de AP op dat niet duidelijk wordt op welke gebieden en op (welke) wijze de bevoegde autoriteiten door het Huis of door een onafhankelijke bestuurlijke autoriteit in de zin van artikel 20, derde lid, van de richtlijn, worden ondersteund bij klokkenluidersmeldingen. De bevoegde autoriteit(en) zijn weliswaar toezichthouder op hun «eigen» gebied, maar dat betekent nog niet dat zij klokkenluiders ook adequaat kunnen ondersteunen, aldus de AP.

De regering merkt hierover het volgende op. Artikel 20, derde lid, van de richtlijn ziet uitsluitend op de ondersteuning van de in artikel 4 van de richtlijn genoemde personen. Dat zijn melders in een werkgerelateerde context, personen die een melder bijstaan en derden die verbonden zijn met de melder. Het gaat dus niet om ondersteuning van de bevoegde autoriteiten die op grond van artikel 11, eerste lid, van de richtlijn worden aangewezen. Deze autoriteiten worden overigens niet aangewezen om melders te ondersteunen, maar om meldkanalen in te richten voor werkgerelateerde meldingen over inbreuken op het Unierecht die zij adresseren.

De AP merkt op dat in het conceptwetsvoorstel niet is geregeld dat andere bevoegde autoriteiten een bejegeningsonderzoek moeten verrichten. Zij vraagt zich af of het, gelet op de expertise en ervaring van het Huis, wenselijk en nodig is dat bevoegde autoriteiten zelf zo'n onderzoek dienen te verrichten of dat het passender is dat het Huis dat in voorkomende gevallen doet. In de memorie van toelichting wordt daar niet op ingegaan. Indien dit niet voldoende wordt geadresseerd, meent de AP dat de wet niet zal werken en dat de klokkenluider in de kou staat.

De regering begrijpt deze zorg. Vooropgesteld wordt dat dit wetsvoorstel niets wijzigt in de soort taken van het Huis voor klokkenluiders en de bevoegde autoriteiten. Ook verandert het niets aan de huidige relatie tussen het Huis voor klokkenluiders en de in dit wetsvoorstel aangewezen autoriteiten en overige organisaties waar externe meldingen over een vermoeden van een misstand kunnen worden gedaan. Wel is er ruimte om die relatie in de praktijk te verbeteren.

Op grond van de Wet Huis heeft het Huis voor klokkenluiders verschillende taken, namelijk taken in het kader van ondersteuning van klokkenluiders enerzijds (de adviestaak en het bejegeningsonderzoek) en een taak om onderzoek te doen naar misstanden, voor zover geen andere autoriteit, dienst of instantie daartoe bevoegd is met als doel de misstand op te lossen anderzijds.

De autoriteiten die in het wetsvoorstel worden aangewezen als bevoegde autoriteit, worden aangewezen omdat zij al handhavingstaken hebben op de in de richtlijn genoemde gebieden en onderzoek kunnen doen naar en maatregelen kunnen nemen tegen inbreuken op de in de bijlage van de richtlijn genoemde Uniehandelingen. In dat kader kunnen zij, evenals het Huis voor klokkenluiders, ook nu al werkgerelateerde meldingen ontvangen. Het wetsvoorstel verplicht nu deze autoriteiten tot de inrichting van een meldkanaal voor deze werkgerelateerde meldingen dat aan de eisen van de richtlijn voldoet en tot het geven van een adequate opvolging aan de melding. De aanwijzing van het Huis voor klokken-

luiders als bevoegde autoriteit vloeit voort uit diens taak om op verzoek van een melder onderzoek te doen naar een vermoeden van een misstand, indien geen andere autoriteit bevoegd is. Deze taak wordt met dit wetsvoorstel uitgebreid naar onderzoek naar inbreuken op het Unierecht, indien geen andere autoriteit bevoegd is. Evenals de andere aangewezen bevoegde autoriteiten heeft het Huis in het kader van deze onderzoekstaak de bevoegdheid om de melding te ontvangen en daar onderzoek naar te doen. Daarmee valt het Huis onder de op grond van artikel 11 van de richtlijn aan te wijzen bevoegde autoriteiten. Het Huis voor klokkenluiders wordt dus als bevoegde autoriteit aangewezen op grond van deze onderzoekstaak.

Het bejegeningsonderzoek is van geheel andere orde. Deze taak moet worden gezien als een vorm van ondersteuning, zij het niet in de zin van artikel 20, eerste lid, van de richtlijn, aan de melder en daaraan gerelateerde personen. Deze taak behoort daarom, evenals de adviestaak van het Huis, exclusief belegd te blijven bij het Huis en behoort niet tot de taken van de overige aangewezen bevoegde autoriteiten. Feitelijk verandert er in dit opzicht niets aan de reeds bestaande verhoudingen tussen het Huis voor klokkenluiders en de overige aangewezen bevoegde autoriteiten. Teneinde de zorg van de AP weg te nemen is paragraaf 4.1.2 in deze zin aangescherpt.

Ten aanzien van de reikwijdte van de bevoegdheid van de AP merkt de AP op dat onder de reikwijdte van artikel 2 van de richtlijn niet begrepen wordt de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging en verzoekt de reikwijdte van de bevoegdheid van de AP als bevoegde autoriteit te verduidelijken en daaronder in ieder geval ook te begrijpen de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging. In dit verband wordt opgemerkt dat artikel 2d van het wetsvoorstel niet de bevoegdheid regelt van de daarin genoemde autoriteiten, maar de reikwijdte van de plicht om een meldkanaal in te richten. Werkgerelateerde meldingen over de onder artikel 2 van de richtlijn vallende inbreuken op het Unierecht moeten volgens de eisen van de richtlijn worden verwerkt via een daartoe ingericht meldkanaal. Het is toegestaan om via dat meldkanaal ook andere meldingen over andere inbreuken te verwerken. De AP is derhalve bevoegd om ook inbreuken op de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging via het meldkanaal voor werkgerelateerde inbreuken op het Unierecht te behandelen. De regering ziet daarom geen reden om artikel 2d aan te passen.

De AP wijst er verder op dat in het kader van onderzoek naar een melding door het Huis voor klokkenluiders of door een andere bevoegde autoriteit bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt en verwijst daarbij naar het consultatievoorstel voor de Verzamelwet gegevensbescherming, waarin de bevoegdheid van het Huis wordt geregeld om bijzondere persoonsgegevens te verwerken, voor zover nodig voor diens taak. Terecht merkt de AP op dat een dergelijke bevoegdheid ook voor de andere aangewezen autoriteiten zal zijn «ingebakken» in hun taak en daarom een uitdrukkelijke regeling voor uitwisseling van bijzondere gegevens tussen de bevoegde autoriteiten niet nodig is. Wel dient te worden voorzien in de vereiste passende waarborgen in artikel 9 en 10 van de AVG. Naar aanleiding van het advies van de AP hierop in te gaan is paragraaf 3.5.10 toegevoegd waarin dit wordt geadresseerd.

Terecht merkt de AP op dat niet alleen bevoegde autoriteiten, maar ook bevoegde instanties ingevolge het voorgestelde artikel 17b, tweede lid, gegevens zouden moeten kunnen uitwisselen. De betreffende bepaling is in die zin aangepast.

De AP adviseert om in de memorie van toelichting in te gaan op de vraag waarom er niet voor wordt gekozen om anonieme meldingen in zijn algemeenheid toe te staan. Ook de AVG staat dit immers toe. Ook in de internetconsultatie werd hierom gevraagd. Aan dit advies is gevolg gegeven door toevoeging van paragraaf 3.5.5 waar uiteengezet wordt, waarom de regering hier niet voor heeft gekozen.

Evenals vele respondenten van de (internet)consultatie, is ook de AP van mening dat het beter is de eisen aan de meldkanalen, zowel intern als extern, gelijk te trekken voor zowel meldingen over inbreuken op het Unierecht als over misstanden naar nationaal recht. Verwezen zij naar hetgeen daarover in de paragrafen 11.2.3 en 11.2.4 is opgemerkt.

De AP adviseert om de uitzonderingsmogelijkheden tot opvolging van meldingen over inbreuken op het Unierecht nader toe te lichten of te regelen in het wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan is een nieuw artikel 2f toegevoegd en is de memorie van toelichting aangepast. Overigens zij opgemerkt dat het de AP vrij staat om een enkel kanaal in te richten voor zowel meldingen over inbreuken op het Unierecht als voor meldingen over een vermoeden van een misstand naar nationaal recht.

11.3.2 Nationale ombudsman

In het kader van de vraag of ook de Nationale ombudsman moet worden aangewezen als bevoegde autoriteit is het wetsvoorstel ook voor advies aan de Nationale ombudsman voorgelegd. De Nationale ombudsman merkt in zijn advies op dat het wetsvoorstel de Nationale ombudsman niet aanwijst als bevoegde autoriteit en ook niet onder de bepaling valt, die regelt dat ook als een autoriteit, bestuursorgaan of instantie niet is aangewezen en een werkgerelateerde melding over een inbreuk op het Unierecht ontvangt deze die melding overeenkomstig de eisen van de richtlijn dient te behandelen.¹⁹¹ Dit leidt volgens de Nationale ombudsman niet tot een beperking van de bescherming van de klokkenluider, omdat de klachten die de Nationale ombudsman behandelt wezenlijk anders zijn dan waar de richtlijn en het wetsvoorstel op doelen. De bevoegdheid van de Nationale ombudsman ziet op de behandeling van klachten over gedragingen van een bestuursorgaan, waarbij de vraag centraal staat of de overheid zich behoorlijk heeft gedragen. Dat is een ander soort onderzoek dan een onderzoek naar een inbreuk op het Unierecht als zodanig.

Daarnaast wijst de Nationale ombudsman op zijn onafhankelijke positie. De Nationale ombudsman legt alleen verantwoording af aan de Tweede Kamer. De aanwijzing als bevoegde autoriteit zou ertoe leiden dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties regels zou kunnen stellen waaraan een opleiding (van personeel) moet voldoen. Dat zou de positie van de Nationale ombudsman als Hoog College van Staat dat alleen verantwoordelijkheid aflegt aan de Tweede Kamer in het geding kunnen brengen.

De conclusie van de Nationale ombudsman dat aanwijzing als bevoegde autoriteit niet nodig is en dat de Nationale ombudsman ook niet onder de vangnetbepaling valt, wordt onderschreven. Het onderzoek dat de Nationale ombudsman naar aanleiding van een melding over een inbreuk op het Unierecht doet, ziet niet op herstel van die inbreuk, maar op de gedraging van het bestuursorgaan jegens de klokkenluider. Voor het onderzoek naar de inbreuk als zodanig zal een andere autoriteit bevoegd zijn, ook als het gaat om handelingen of nalatigheden van de overheid die het doel of de toepassing ondermijnen van de regels in de Uniehandelingen. De rol van de Nationale ombudsman ziet uitsluitend op herstel van de betrekkingen tussen burger en overheid en niet op herstel van de

¹⁹¹ De vangnetbepaling in artikel 2j van het wetsvoorstel.

inbreuk. Dat is wezenlijk anders dan bijvoorbeeld het onderzoek dat het Huis doet naar een vermoeden van een misstand of een inbreuk op het Unierecht.

Ook het argument dat de bijzondere positie van de Nationale ombudsman met zich brengt dat de Nationale ombudsman niet kan worden aangewezen als bevoegde autoriteit wordt onderschreven.

12. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Voor de toelichting op het overgangsrecht wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel Z, artikel 21b, en voor de toelichting op de inwerkingtreding naar de toelichting op artikel I, onderdeel Z, artikel 21c.

13. Transponeringstabel

Bepaling EU-regeling	Bepaling in Implementatie-regeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 1 Doel	Behoeft naar zijn aard geen implementatie	–	
Artikel 2 Materieel toepassingsgebied	Artikel I, A, artikel 1 (nieuw) Wet Huis (definitie <i>inbreuk op het Unierecht</i>)	Geen	
Artikel 3 Verband met andere Uniehandelingen en nationale bepalingen	Lid 1: Artikel I, B, artikel 1b (nieuw) Wet Huis.	Geen	
Artikel 4 Persoonlijk toepassingsgebied	Lid 1, 2 en 3: Artikel I, A, artikel 1 (nieuw) Wet Huis (definitie <i>melder</i>) Lid 4: Artikel I, X, artikel 17e, derde lid, (nieuw) Wet Huis en artikel I, A, artikel 1 (nieuw) Wet Huis (definities <i>betrokken derde</i> en <i>degene die een melder bijstaat</i>)	Geen	
Artikel 5 Definities	Artikel I, A, artikel 1 (nieuw) Wet Huis	–	
Artikel 6 Voorwaarden voor de bescherming van melders	Artikel I, X, artikel 17e (nieuw) Wet Huis	Mogelijkheid voor anonieme melding	Van de mogelijkheid om anonieme melding toe te staan wordt vooralsnog geen gebruik gemaakt (zie paragraaf 3.5.5 van deze toelichting).

Artikel 7 Melding via interne kanalen	Leden 1 en 2: behoeven naar hun aard geen imple- mentatie. Lid 3: Artikel I, C, artikel 2, vijfde lid, onderdeel a, Wet Huis en Artikel I, E, artikel 2g, onderdeel a, Wet Huis.		
Artikel 8 Verplichting tot het opzetten van interne meldkanalen	Leden 1 en 3: Artikel I, C, artikel 2, eerste lid, Wet Huis. Lid 2: artikel I, C, artikel 2, zesde lid, Wet Huis. Lid 4: artikel I, C, artikel 2, derde lid, Wet Huis. Leden 6 en 9 (3 ^e alinea): Artikel I, C, artikel 2, vierde lid, onderdeel a, Wet Huis. Lid 8 behoeft naar zijn aard geen implementatie.	Mogelijkheid om: – meldkanalen intern te laten beheren door een daartoe aangewezen persoon of afdeling, of extern ter beschikking te stellen door derden (lid 5) – na een risicobeoor- deling kunnen privaatrechtelijke juridische entiteiten met < 50 werkne- mers worden verplicht tot het instellen van een intern meldkanaal (lid 7) – overheidsinstan- ties met < 50 werknemers uit te sluiten van verplichting intern kanaal (lid 9, 2 ^e alinea) en, – meldkanalen tussen gemeenten te delen of gezamenlijk te beheren (lid 9, 3 ^e alinea)	Van de mogelijkheid om na een risicobe- oordeling privaatrech- telijke juridische entiteiten met < 50 werknemers te verplichten tot het instellen van een intern meldkanaal (lid 7) wordt geen gebruik gemaakt (zie paragraaf 3.4.1 van deze toelichting). Van de mogelijkheden om: – meldkanalen intern te laten beheren door een daartoe aangewe- zen persoon of afdeling, of extern ter beschikking te stellen door derden (lid 5) – overheidsinstanties met < 50 werknemers uit te sluiten van verplichting intern kanaal (lid 9, 2 ^e alinea) en meldkanalen tussen gemeenten te delen (lid 9, 3 ^e alinea) ¹ wordt wel gebruik gemaakt (zie toelichting op artikel 2 Wet Huis voor machtiging van beheer aan anderen, en Artikel I, C, artikel 2, eerste en vierde lid, onderdeel b, Wet Huis.

Artikel 9 Procedures voor interne melding	Lid 1 (a): artikel 5, eerste lid, onderdeel f, AVG. Lid 1 (b): Artikel I, C, artikel 2, tweede lid, onderdeel e, Wet Huis. Lid 1 (c): Artikel I, C, artikel 2, tweede lid, onderdeel c, Wet Huis. Lid 1 (d): Artikel I, C, artikel 2, tweede lid, onderdeel c, Wet Huis. Lid 1 (e): behoeft naar zijn aard geen implementatie². Lid 1 (f): Artikel I, C, artikel 2, tweede lid, onderdeel f, Wet Huis. Lid 1 (g): Artikel I, C, artikel 2, vijfde lid, onderdeel b, Wet Huis. Lid 2: Artikel I, D, artikel 2b.		
Artikel 10 Melding via externe kanalen	Artikel I, Q, onderdeel e van artikel 6 Wet Huis vervalt.		
Artikel 11 Verplichting tot het opzetten van externe meldkanalen en het bieden van opvolging aan meldingen	Lid 1: Artikel I, E, artikel 2c Wet Huis. Lid 2 (a): Artikel I, E, artikel 2d, eerste lid, Wet Huis. Lid 2 (b): Artikel I, E, artikel 2e, tweede lid, onderdeel a, Wet Huis. Lid 2 (c): Artikel I, E, artikel 2e, eerste lid, Wet Huis. Lid 2 (d): Artikel I, E, artikel 2e, tweede lid, onderdeel b, Wet Huis. Lid 2 (e): Artikel I, E, artikel 2e, tweede lid, onderdeel c, Wet Huis. Lid 2 (f): Artikel I, E, artikel 2e, vijfde lid, Wet Huis. Lid 6: Artikel I, E, artikel 2e, vierde lid, Wet Huis.	In de leden 3, 4 en 5: mogelijkheid voor: + uitsluiting van: – «minor breach», en – herhaalde melding; + voorrangsregeling.	Van de mogelijkheid tot uitsluiting van <i>minor breaches</i> en herhaalde meldingen en de voorrangsregeling wordt wel gebruik gemaakt. Lid 3: Artikel I, E, artikel 2f, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid, Wet Huis. Lid 4: Artikel I, E, artikel 2f, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid, Wet Huis. Lid 5: Artikel I, E, artikel 2f, derde lid, Wet Huis.

Artikel 12 Opzet van externe meldkanalen	Lid 1: artikel 5, eerste lid, onderdeel f, AVG Lid 2: artikel I, E, artikel 2d, tweede lid, Wet Huis. Lid 3: Artikel I, E, artikel 2g, derde lid, Wet Huis. Lid 4 (jo. artikel 7 lid 3): Artikel I, E, artikel 2g, eerste lid, Wet Huis. Lid 5: Artikel I, E, artikel 2g, tweede lid, Wet Huis.
Artikel 13 Informatie over ontvangst en opvolging meldingen	Artikel I, E, artikel 2h Wet Huis.

¹ Meldkanalen kunnen eveneens worden gedeeld tussen gemeenten en openbare lichamen die op grond van een gemeenschappelijke regeling door gemeenten zijn ingesteld.

² Het nationale recht voorziet niet in de mogelijkheid van anonieme meldingen.

Artikel 14 Evaluatie bevoegde autoriteiten	Artikel I, E, artikel 2i Wet Huis.		
Artikel 15	Artikel I, X, artikel 17e, eerste lid, onderdeel b, Wet Huis.		
Artikel 16 Geheimhoudingsplicht	Artikel I, B, artikel 1a Wet Huis.		
Artikel 17 Verwerking persoonsgegevens	Niet geïmplementeerd, bestaand recht in artikel 6 (1) (c) AVG.		
Artikel 18 Registratie van meldingen	Artikel I, D, artikelen 2a en 2b Wet Huis en artikel I, E, artikel 2d, eerste lid, Wet Huis.		
Artikel 19 Verbod op represailles	Artikel I, X, artikel 17e Wet Huis.		
Artikel 20 Ondersteuningsmaatregelen	Lid 1 (a): Artikel I, F, artikel 3a, tweede lid, onderdeel a, en onderdeel c (nieuw) Wet Huis. Lid 1 (b) en overweging 90: Artikel I, X, artikel 17g Wet Huis. Lid 1 (c): Artikel V, Artikel 12, tweede lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand.	In de leden 2 en 3 mogelijkheid voor financiële bijstand en ondersteuningsmaatregelen in het kader van gerechtelijke procedures door een informatiecentrum of onafhankelijke bestuurlijke autoriteit.	Van deze mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt; de noodzaak wordt gezien n.a.v. de in 2020 verrichte wetsevaluatie van de Wet Huis (zie paragraaf 11.2.7 van deze toelichting).

Artikel 21 Maatregelen tegen benadeling/vrijwaring	Lid 1 heeft naar zijn aard geen implementatie. Lid 2: Artikel I, X, artikel 17f, eerste lid, Wet Huis. Lid 3: Artikel I, X, artikel 17f, tweede lid, Wet Huis. Lid 4: heeft naar zijn aard geen implementatie. Lid 5: Artikel I, X, artikel 17e, tweede lid, Wet Huis. Lid 6: niet geïmple- menteerd, bestaand recht (artikel 611a e.v. Rv). Lid 7 ¹ : Artikel I, X, artikel 17f, derde lid, Wet Huis Lid 8: niet geïmple- menteerd, bestaand recht (artikel 611a ev. Rv).
Artikel 22 Maatregelen ter bescherming van betrokkenen	Lid 1: bestaand recht (artikel 17 Grondwet, Wetboek van Strafvordering). Leden 2 en 3: Artikel I, B, artikel 1a, tweede lid, onderdeel a, en derde lid, Wet Huis.
Artikel 23 Sancties	Niet geïmplemen- teerd, bestaand recht (artikelen 3:13 en 6:162 BW jo. artikel 611a e.v. Rv).
Artikel 24 Geen afstand van rechten en bescher- ming	Artikel I, Y, artikel 20 Wet Huis; zie ook bestaand recht (artikelen 3:40 en 6:248, tweede lid, BW).
Artikel 25 Non-regressie	Behoeft naar zijn aard geen imple- mentatie.
Artikel 26 Omzetting en overgangperiode	Lid 1: Artikel VIII. Lid 2: Artikel I, Z, artikel 21c Wet Huis.
Artikel 27 Verslaglegging, evaluatie en toetsing	Behoeft naar zijn aard geen imple- mentatie.
Artikel 28 Inwerkingtreding	Behoeft naar zijn aard geen imple- mentatie.
Artikel 29 Adressaten	Behoeft naar zijn aard geen imple- mentatie.

¹ Zie ook overweging 97 van de richtlijn.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 1 van de Wet Huis¹⁹², waarin de begripsbepalingen zijn opgenomen, wordt in zijn geheel vervangen. De definities van de begrippen van de *afdelingen advies en onderzoek, bureau, Huis, Onze Minister, verzoeker, werkgever en werknemer* blijven geheel of vrijwel geheel ongewijzigd in stand. De definitie van *vermoeden van een misstand* blijft ook ongewijzigd, met dien verstande dat deze samen moet worden gelezen met de definitie van misstand, die weliswaar apart is opgenomen, maar hetzelfde inhoudt als onderdeel van de vigerende definitie van vermoeden van een misstand. Het begrip *verzoeker* is verbreed door de uitbreiding van de groep van personen die een melding over een vermoeden van een misstand kunnen doen bij het Huis. De definitie van het begrip *onderzoek* komt niet meer terug in de definitiebepaling, omdat uit de wet zelf, op de plaatsen waar het begrip onderzoek voorkomt, voldoende blijkt welk onderzoek het betreft. Nieuw zijn de definities van *bedrijfsgeheim, betrokken derde, bevoegde autoriteit, degene die een melder bijstaat, inbreuk op het Unierecht, informatie over een inbreuk, melder, meldkanaal, Onze Minister wie het aangaat, opvolging, richtlijn en werkgerelateerde context*. Deze definities zijn opgenomen in verband met de introductie van deze begrippen in of vanwege de richtlijn. Hierna wordt ingegaan op een aantal van deze nieuwe definities.

Bevoegde autoriteit

Een bevoegde autoriteit is een autoriteit die in of op grond van artikel 2c (nieuw) van de Wet Huis is aangewezen voor het ontvangen en behandelen van meldingen van informatie over inbreuken op het Unierecht. Het betreft de bestuursorganen of diensten die belast zijn met de handhaving van inbreuken op het Unierecht, bedoeld in artikel 2 van de richtlijn (zie daarover de paragrafen 2.1 en 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting). Onder meer worden de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Autoriteit Financiële markten (AFM), De Nederlandsche Bank N.V. (DNB), de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de Autoriteit persoonsgegevens (AP) aangewezen. Het Huis wordt eveneens aangewezen en zal (als *last resort*) bevoegd zijn om meldingen over inbreuken waarvoor geen andere autoriteit bevoegd is in behandeling te nemen.

Betrokken derde

Een *betrokken derde* kan een collega zijn of familielid die in een werkgerelateerde context verbonden is met een melder, maar ook een rechtspersoon die eigendom is van de melder, waarvoor de melder werkt of waarmee de melder anderszins werkgerelateerd verbonden is.

¹⁹² In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de citeertitel van de Wet Huis voor klokkenluiders te wijzigen in Wet bescherming klokkenluiders (zie paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze toelichting en artikel I, onderdeel AA, van het wetsvoorstel). Omwille van de leesbaarheid wordt bij de toelichting van artikelen die in de oorspronkelijke Wet Huis voor klokkenluiders worden gewijzigd of toegevoegd steeds verwezen naar de Wet Huis.

Degene die een melder bijstaat

Met *degene die de melder bijstaat* zijn onder meer bedoeld vertrouwensadviseurs binnen een organisatie of vakbondsvertegenwoordigers die een melder vertrouwelijk kunnen adviseren bij de melding van een misstand of een inbreuk op het Unierecht.

Inbreuk op het Unierecht

Een *inbreuk op het Unierecht* betreft de handelingen of nalatigheden die onrechtmatig zijn en betrekking hebben op Uniehandelingen en beleids-terreinen die binnen het in artikel 2 van de richtlijn bedoelde materiële toepassingsgebied vallen of het doel of de toepassing ondermijnen van de regels in de Uniehandelingen en beleidsterreinen die binnen het in artikel 2 van de richtlijn bedoelde materiële toepassingsgebied vallen. De Unie-terreinen die het betreft zijn toegelicht in paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Met het ondermijnen van het doel of de toepassing van de regels in de Uniehandelingen op de in artikel 2 van de richtlijn genoemde beleids-terreinen wordt misbruik van het Unierecht zoals geïnterpreteerd in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoeld. De definitie van inbreuk op het Unierecht is ontleend aan de definitie van «inbreuken» in artikel 5 van de richtlijn.

Informatie over een inbreuk

De *informatie over een inbreuk* op het Unierecht die een melder aandraagt kan zowel zien op inbreuken die plaatsvinden of hebben plaatsgevonden als op inbreuken die zeer waarschijnlijk nog zullen plaatsvinden. Een melder zal redelijke gronden moeten hebben om aan te nemen dat de door hem gemelde zaken op waarheid berusten.

Melder

Onder *melder* wordt verstaan de natuurlijke persoon die in de context van zijn werkgerelateerde activiteiten verkregen informatie over een inbreuk meldt of openbaar maakt, dan wel een vermoeden van een misstand meldt of openbaar maakt. Het gaat daarbij ten minste om de personen, bedoeld in artikel 4, eerste, tweede of derde lid, van de richtlijn. Dit zijn niet alleen werknemers, ambtenaren met een publiekrechtelijke aanstelling en degenen die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verrichten of hebben verricht zoals zelfstandigen, vrijwilligers en stagiairs, waarop de Wet Huis nu van toepassing is, maar ook sollicitanten, aandeelhouders, bestuurders, leden van een raad van commissarissen en aannemers, onderaannemers en leveranciers en eenieder die werkt onder toezicht van hen. Ook kan het gaan om mensen die informatie over inbreuken hebben verkregen in een inmiddels beëindigde werkrelatie, zoals oud-werknemers en gewezen ambtenaren. Zij kunnen allen melding doen van informatie over een inbreuk of van een vermoeden van een misstand die in een werkgerelateerde context plaatsvindt of heeft plaatsgevonden en genieten ondersteuning en rechtsbescherming overeenkomstig het bepaalde in de Wet Huis. Zie ook de paragrafen 2.2 en 3.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Meldkanaal

Een *meldkanaal* is de voorziening binnen de organisatie van een bevoegde autoriteit voor het ontvangen en in behandeling nemen van externe meldingen van informatie over een inbreuk. Het dient te voldoen aan de eisen die zijn gesteld in artikel 2d (nieuw) van de Wet Huis.

Opvolging

De definitie van *opvolging* is ontleend aan de definitie van dit begrip in artikel 5 van de richtlijn en houdt het optreden in van een werkgever of een bevoegde autoriteit nadat deze zich bevoegd acht en heeft geoordeeld dat een melding nader onderzoek vergt. Opvolging heeft betrekking op het onderzoek naar de juistheid van de in de melding gedane beweringen, het nader onderzoek dat nodig is en voor zover de bevoegde autoriteit daartoe bevoegd is, het treffen van maatregelen om het aan de orde gestelde probleem aan te pakken. Verder kan opvolging betrekking hebben op doorverwijzing in het geval andere instanties bevoegd blijken te zijn of de beëindiging van de procedure wegens onvoldoende bewijs.

Werkgerelateerde context

Onder *werkgerelateerde context* wordt verstaan de huidige, vroegere of eventueel toekomstige werkgerelateerde activiteiten in de publieke of private sector waardoor, ongeacht de aard van die activiteiten, personen informatie kunnen verkrijgen over misstanden en inbreuken en waarbij die personen te maken kunnen krijgen met benadeling indien zij dergelijke informatie zouden melden. Bij werkgerelateerde activiteiten gaat het niet alleen om het verrichten van arbeid, maar kan het ook gaan om dienstverlening, een sollicitatie of aandeelhouderschap. De definitie van werkgerelateerde context is ontleend aan de definitie van dit begrip in artikel 5 van de richtlijn.

Onderdeel B

Artikel 1a (nieuw) Wet Huis

De geheimhoudingsbepaling in het huidige artikel 3i van de Wet Huis voor klokkenluiders is overgenomen in het eerste lid van artikel 1a, zodat deze voortaan niet alleen voor meldingen bij het Huis, maar ook bij meldingen aan andere bevoegde autoriteiten of bij werkgevers zal gelden. Ditzelfde geldt voor artikel 3j, waarin het instemmingsvereiste is geregeld voor het bekendmaken van de identiteit van een melder, en dat is overgenomen in het derde lid van artikel 1a. Artikel 3i is aangepast en voorziet erin dat de verplichtingen tot geheimhouding ook gelden voor de adviestaken, de onderzoekstaken in bejegeningssaken en de voorlichtingstaak van het Huis (zie onderdeel I). Voor bepaalde bevoegde autoriteiten blijft ingevolge artikel 1b van de Wet Huis het geheimhoudingsregime gelden zoals dat in de bijzondere wetgeving voor deze autoriteiten is geregeld. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op het geheimhoudingsregime dat op grond van de Wet op het financieel toezicht (artikel 1.89 Wft e.v.) voor DNB en AFM geldt.

In het tweede lid is ter verduidelijking bepaald dat onder gegevens met een vertrouwelijk karakter, waarvoor de geheimhoudingsplicht geldt, in ieder geval worden begrepen identiteitsgegevens en informatie over bedrijfsgeheimen als bedoeld in artikel 1 van de Wet bescherming bedrijfsgeheimen. In het derde lid wordt bepaald dat de identiteit van een melder en de informatie aan de hand waarvan direct of indirect de identiteit van de melder kan worden achterhaald niet zonder diens instemming mag worden bekendgemaakt. Hiermee wordt artikel 16, eerste lid, van de richtlijn geïmplementeerd. In het vierde en vijfde lid wordt artikel 16, tweede en derde lid, van de richtlijn geïmplementeerd. Op grond van het vierde en vijfde lid wordt een melder met vermelding van redenen in kennis gesteld van mededeling van zijn identiteit vanwege een verplichting uit wettelijk voorschrift of een gerechtelijke procedure. In het zesde lid wordt bepaald dat een bevoegde autoriteit die informatie over bedrijfsgeheimen ontvangt, die informatie alleen gebruikt of

bekendmaakt voor zover dat noodzakelijk is voor een gedegen opvolging van de melding van een vermoeden van een misstand of informatie over een inbreuk, waarmee artikel 16, vierde lid, van de richtlijn wordt geïmplementeerd. Zo zal het gebruik noodzakelijk zijn ingeval de informatie over bedrijfsgeheimen bijdraagt aan het onderzoek naar de inbreuk op het Unierecht of de misstand. Bij bekendmaking zal steeds een afweging moeten worden gemaakt tussen het belang van het onderzoek en die van de bescherming van het bedrijfsgeheim.

Artikel 1b (nieuw) Wet Huis

In deze bepaling wordt geregeld dat de specifieke regels die gelden voor meldingen betreffende financiële diensten, het voorkomen van witwassen van geld en terrorismefinanciering, de veiligheid van vervoer en de bescherming van het milieu, dat wil zeggen de sectorspecifieke handelingen vermeld in deel II van de bijlage van de richtlijn, voor gaan op de regels in artikel 1a (nieuw) (geheimhouding) en in paragraaf 2 van hoofdstuk 1a (nieuw) (eisen aan meldkanalen bevoegde autoriteiten) van de Wet Huis. Hiermee wordt artikel 3, eerste lid, van de richtlijn geïmplementeerd. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op het geheimhoudingsregime dat op grond van de Wet op het financieel toezicht (artikel 1.89 Wft e.v.) voor de financiële diensten geldt en dat een meer specifieke uitwerking geeft aan de geheimhoudingsplicht dan artikel 1a (nieuw) van de Wet Huis.

Artikel 1c (nieuw) Wet Huis

In artikel 1c van de Wet Huis wordt een grondslag opgenomen voor het Huis om bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te mogen verwerken. Het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens door het Huis is, gezien het belang van deze gegevens voor de uitvoering van de wettelijke taken die zien op het advies aan een werknemer en op de uitvoering van het onderzoek door het Huis, noodzakelijk. Het zwaarwegend algemeen belang voor de uitzondering op het verbod op het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens door het Huis wordt gerechtvaardigd door de bijzondere maatschappelijke functie die het Huis vervult. Het Huis kan zijn wettelijke taken niet vervullen wanneer het niet over de bevoegdheid beschikt om de gegevens op basis waarvan het mede zijn adviezen en onderzoeken moet baseren, te verwerken. Zowel in de advies- als in de onderzoeksfase kunnen zich situaties voordoen waarin het Huis bijzondere categorieën van persoonsgegevens verwerkt. De documenten die betrekking hebben op een adviesaanvraag of een verzoek tot onderzoek worden veelal door de werknemer zelf geüpload in een digitaal zaakdossier. Deze documenten kunnen allerlei bijzondere categorieën persoonsgegevens bevatten, zoals gegevens over de gezondheid van de werknemer zelf, nu veel melders aangeven vaak stress en gezondheidsproblemen te ervaren. Maar ook uit de aard van een adviesverzoek of een verzoek tot onderzoek vloeit regelmatig voort dat bijzondere categorieën van persoonsgegevens, die door een werknemer, of in de onderzoeksfase mogelijk ook door een derde, worden ingebracht en de werknemer zelf of een derde betreffen, moeten worden verwerkt. Te denken valt aan persoonsgegevens over discriminatie naar ras of afkomst, religie of seksuele geaardheid die worden verwerkt in het kader van bejegeningsonderzoeken naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand. De aard van de te onderzoeken misstand of inbreuk kan ook met zich meebrengen dat bijzondere categorieën van persoonsgegevens betreffende een derde (zoals seksueel gedrag of seksuele gerichtheid) worden verwerkt. Voor een eventuele juiste doorverwijzing moet aan de werknemer worden gevraagd of hij is aangesloten bij een vakbond. In dat

geval kan bekend worden dat de werknemer lid is van een vakbond, hetgeen eveneens een bijzondere categorie persoonsgegevens is. Voorts wordt geregeld gesteld dat sprake is van psychische problemen als gevolg van de bejegening door de werkgever na de melding van een misstand. Het Huis verwerkt in verband met het doorverwijzen naar instanties voor psychosociale ondersteuning ook beperkt gegevens over gezondheid.

De Wet Huis voor klokkenluiders biedt tevens specifieke waarborgen ter bescherming van de privacy van een werknemer. Zo bepaalt artikel 3k, derde lid, van de Wet Huis voor klokkenluiders dat de afdeling advies de in het kader van een adviesvraag verstrekte informatie alleen verstrekt aan de afdeling onderzoek na een schriftelijke verklaring van de werknemer dat hij daartegen geen bezwaar heeft. Op grond van het vierde lid van artikel 3k is de bij het Huis berustende informatie over het advies niet openbaar. Op grond van artikel 17, achtste lid, van de Wet Huis voor klokkenluiders is voorts de bij het Huis berustende informatie over het onderzoek die niet is opgenomen in het rapport, niet openbaar. Verder geldt vanwege de artikelen 1a (nieuw) en 3i van de Wet Huis voor klokkenluiders een geheimhoudingsverplichting voor eenieder die betrokken is bij de uitvoering van de taken van het Huis. Voor de gegevensbescherming is ook van belang dat het Huis op grond van artikel 41, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen verplicht is om op voet van de ter zake voor de Rijksdienst geldende voorschriften, zorg te dragen voor de nodige technische en organisatorische voorzieningen ter beveiliging van zijn gegevens tegen verlies of aantasting en tegen ongevoegde kennisneming, wijziging of verstrekking van die gegevens. Hierbij wordt door het Huis zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de voor de rijksdienst ter zake geldende regels, te weten het Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst 2007.

Het Huis verwerkt bij de uitvoering van zijn advies- en onderzoekstaak ook persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Het gaat daarbij om gegevens die zowel verdenkingen als daadwerkelijke constatering van strafbaar handelen kunnen betreffen. De gegevens worden door klokkenluiders zowel in het kader van adviesaanvragen als bij onderzoeken ingebracht en kunnen tevens strafbare feiten betreffen waar een klokkenluider zelf betrokken bij is geweest. Ook derden zoals werkgevers en anderen die mogelijk direct of indirect betrokken zijn bij een misstand kunnen in het kader van een onderzoek deze gegevens inbrengen. In het Afstemmingsprotocol Openbaar ministerie – Huis voor klokkenluiders van 7 februari 2017 is vastgelegd dat de officier van justitie op verzoek van het Huis of op eigen initiatief informatie uit het strafrechtelijk onderzoek ter beschikking kan stellen aan de afdeling onderzoek van het Huis, indien en voor zover dat noodzakelijk wordt geacht voor een goede taakuitoefening door de afdeling onderzoek. Het verstrekken van onderzoeksinformatie die nog bij een opsporingsinstantie berust, kan enkel plaatsvinden na uitdrukkelijke toestemming van de officier van justitie.¹⁹³ Bij het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard dient het Huis te voldoen aan de waarborgen die in paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming zijn gesteld aan het verwerken van deze gegevens.

¹⁹³ <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/samenwerking/nationaal>.

Onderdeel C

Artikel 2 (nieuw) Wet Huis

In het eerste lid wordt een werkgever bij wie in de regel vijftig personen of meer werkzaam zijn verplicht om een interne procedure vast te stellen voor meldingen van een vermoeden van een misstand en voor meldingen van informatie over inbreuken op het Unierecht.

De procedure voor meldingen van informatie over inbreuken op het Unierecht dient te voldoen aan de eisen die in de artikelen 8 en 9 van de richtlijn zijn gesteld. Deze eisen zullen ook van toepassing zijn op de meldingen van een vermoeden van een misstand.

In het tweede lid zijn de eisen neergelegd waaraan de interne procedure dient te voldoen. Deels gaat het om eisen die al aan de interne procedure voor meldingen van vermoedens van misstanden zijn gesteld. Zo moet de wijze waarop met de interne melding wordt omgegaan, worden vastgelegd (onderdeel a). Verder dient te worden vastgelegd bij welke aangewezen functionaris of functionarissen een vermoeden van een misstand of informatie over een inbreuk op het Unierecht kan worden gemeld, en welke functionarissen zorgvuldige opvolging kunnen geven aan die melding (onderdeel c) en dat de werknemer de mogelijkheid heeft om een adviseur in vertrouwen te raadplegen over een vermoeden van een misstand of informatie over een inbreuk op het Unierecht (onderdeel d). De functionaris bij wie een inbreuk kan worden gemeld of die opvolging geeft aan die melding, is onafhankelijk en heeft geen belangenconflicten.¹⁹⁴ In kleinere ondernemingen kan de functie van degene bij wie kan worden gemeld, worden uitgeoefend als nevenfunctie van een stafmedewerker die in een goede positie verkeert om direct melding te doen aan het hoofd van de organisatie, zoals een hoofd naleving of personeelszaken, een integriteitsmedewerker, een jurist of privacymedewerker.¹⁹⁵ Een adviseur kan een potentiële melder adviseren over de mogelijke procedures die intern dan wel extern gevolgd kunnen worden en over de beschermingsmaatregelen waar een beroep op kan worden gedaan. Ook derden kunnen worden gemachtigd om namens een werkgever meldingen van inbreuken te ontvangen, mits zij passende waarborgen bieden wat betreft de eerbiediging van de onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid, gegevensbescherming en geheimhouding.¹⁹⁶ Bij zulke derden kan het gaan om aanbieders van platformen voor externe melding, externe raadslieden of auditors.¹⁹⁷ Ook zou binnen een concern een deskundige kunnen worden aangesteld, vergelijkbaar met de privacyfunctionaris. Ten slotte kan gedacht worden aan de instelling van een onafhankelijke klokkenluiderscommissie met een onafhankelijke voorzitter, die paritair is samengesteld en waarin ook gedragskundige en juridische expertise is vertegenwoordigd.

Anders dan nu het geval is bij meldingen over een vermoeden van een misstand dient voortaan in de procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand en informatie over een inbreuk op het Unierecht ook te worden vastgelegd dat een werknemer binnen zeven dagen na ontvangst van een melding een ontvangstbevestiging krijgt (onderdeel e)¹⁹⁸ en dient een redelijke termijn te worden vastgelegd waarbinnen de werknemer informatie wordt verstrekt over de beoordeling en voor zover van toepassing de opvolging van de melding (onderdeel

¹⁹⁴ Conform artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de richtlijn.

¹⁹⁵ Zie overweging 56 van de richtlijn.

¹⁹⁶ Conform artikel 8, vijfde lid, van de richtlijn.

¹⁹⁷ Zie ook memorie van toelichting novelle Wet Huis voor klokkenluiders, Kamerstukken II 34 105, nr. 7, p. 8.

¹⁹⁸ Artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de richtlijn.

f).¹⁹⁹ De beoordeling van een melding kan leiden tot de conclusie dat geen opvolging wordt gegeven aan de melding, bijvoorbeeld omdat de melding geen misstand of inbreuk op het Unierecht betreft of de melding al eerder is gedaan en er geen sprake is van nieuwe feiten. Ook kan er sprake zijn van een melding waarvoor een andere procedure openstaat. In dat geval zal de melder doorverwezen kunnen worden.

De redelijke termijn waarbinnen een werknemer dient te worden geïnformeerd over de beoordeling en voor zover van toepassing de opvolging van zijn melding kan ten hoogste drie maanden gerekend vanaf de verzending van de ontvangstbevestiging zijn. Als nog niet vaststaat welke beoordeling of opvolging wordt gegeven aan de melding, moet de melder hierover worden geïnformeerd, alsmede over eventuele verdere feedback betreffende de procedure die mag worden verwacht.²⁰⁰

In het derde lid is, conform artikel 8, vierde lid, van de richtlijn, bepaald dat werkgevers die vallen onder het toepassingsgebied van de in de delen I.B en II van de bijlage altijd, ongeacht het aantal personen dat bij hen werkzaam is, een meldkanaal moeten inrichten en een procedure moeten vaststellen. Het gaat om werkgevers die werkzaamheden laten verrichten op het terrein van financiële dienstverlening, vervoer of milieu.

In het vierde lid is ter implementatie van artikel 8, zesde lid, van de richtlijn, bepaald dat

werkgevers met 50 tot 249 werknemers middelen mogen delen zowel voor het in ontvangst nemen van meldingen, als voor het uitvoeren van onderzoeken. Het gaat daarbij om werkgevers in de private sector. Daarnaast kunnen middelen worden gedeeld tussen gemeenten of openbare lichamen als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.²⁰¹ Het betreft openbare lichamen die door gemeenten zijn ingesteld en waarvoor het denkbaar is dat het interne meldingskanaal gezamenlijk met één of meer gemeenten die betrokken zijn bij de gemeenschappelijke regeling wordt ingericht.

Het vijfde lid bevat de informatieplicht die de werkgever heeft richting de bij hem werkzame personen. Een werkgever dient informatie te verstrekken over zowel de interne meldingsprocedure als over mogelijkheden om een melding van een vermoeden van een misstand en van informatie over inbreuken te doen bij de daartoe bevoegde autoriteiten. De informatie wordt door de werkgever op schriftelijke of elektronische wijze ter beschikking gesteld. Van belang is dat de informatie duidelijk en gemakkelijk toegankelijk is. De informatie kan bijvoorbeeld worden geplaatst op een zichtbare locatie die toegankelijk is voor alle relevante personen of op de website van de onderneming of organisatie. Deze bepaling komt overeen met het derde lid van het huidige artikel 2 en dient tevens ter implementatie van artikel 9, eerste lid, onderdeel g, van de richtlijn.

Onderdeel D

*Artikelen 2a en 2b (nieuw) Wet Huis*²⁰²

Artikel 2a voorziet in de plicht van de werkgever om een registratie van de meldingen over een inbreuk van Unierecht die bij hem worden gedaan bij te houden.

¹⁹⁹ Artikel 9, eerste lid, onderdeel f, van de richtlijn.

²⁰⁰ Zie overweging 58 van de richtlijn.

²⁰¹ In artikel 7, negende lid, van de richtlijn is bepaald dat interne meldingskanalen tussen gemeenten kunnen worden gedeeld.

²⁰² Met de artikelen 2a, 2b en 2d, eerste lid, wordt artikel 18 van de richtlijn geïmplementeerd.

In het tweede lid van artikel 2a is bepaald dat de gegevens van een melding worden vernietigd indien zij niet langer noodzakelijk zijn om te voldoen aan de eisen van de richtlijn of andere bij of krachtens wet of Unierecht vastgestelde eisen. Zolang een onderzoek naar een melding loopt of nadien een melding bij een bevoegde autoriteit is gedaan of een klacht- of gerechtelijke procedure loopt, blijven de gegevens van een melding in een registratie in ieder geval behouden. De eisen vanwege de Algemene verordening gegevensbescherming, en ook de geheimhoudingsvereisten, bedoeld in artikel 1a van de Wet Huis, of andere wettelijke geheimhoudingsplichten zijn daarbij onverminderd op het register van toepassing.

De registraties van meldingen die werkgevers en, op grond van artikel 2d, ook bevoegde autoriteiten, bijhouden, kunnen tevens bijdragen aan de informatie die nodig is voor de op grond van artikel 27 van de richtlijn verplichte rapportage aan de Europese Commissie. Mede gelet op die rapportageplicht is in het derde lid van artikel 2a een grondslag opgenomen voor het bij ministeriële regeling kunnen stellen van nadere eisen aan het register en de gegevens die daarin worden opgenomen. Zo zal het in verband met de rapportageplicht aan de Commissie nodig zijn voor bevoegde autoriteiten om een onderscheid aan te brengen tussen meldingen over inbreuken op het Unierecht en meldingen over misstanden naar nationaal recht.

In artikel 2b zijn de vereisten vastgelegd waaraan de registratie van een mondelinge melding aan een werkgever moet voldoen. Een mondelinge melding is mogelijk via een telefoonlijn of een ander spraakbericht-systeem of in een gesprek op locatie. Voor een gespreksopname is vooraf instemming van de melder noodzakelijk. De melder heeft het recht om achteraf de schriftelijke vastlegging te controleren, te corrigeren en voor akkoord te tekenen.

Onderdeel E

Artikel 2c (nieuw) Wet Huis

De in artikel 2c aangewezen bevoegde autoriteiten zijn op basis van bestaande specifieke wetten reeds belast met het toezicht op en de handhaving van het Unierecht, bedoeld in artikel 2, eerste lid, en de bijlage van de richtlijn. Dit betreft de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Autoriteit Financiële markten (AFM), de Autoriteit persoonsgegevens (AP), De Nederlandsche Bank N.V. (DNB), de Inspectie gezondheidszorg en jeugd, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS).

Het Huis wordt aangewezen voor meldingen van informatie over inbreuken op het Unierecht waarvoor geen andere autoriteit bevoegd is. Hierbij kan in ieder geval worden gedacht aan inbreuken op het aanbestedingsrecht voor zover het gaat om de private sector. Daarnaast houdt het Huis zijn taak om op verzoek onderzoek te verrichten naar misstanden waarbij een maatschappelijk belang in het geding is en waar geen ander bestuursorgaan, dienst of instantie toe bevoegd is om onderzoek naar te doen of opvolging te geven aan de melding.

Tevens is het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling autoriteiten aan te wijzen. Hierbij wordt gedacht aan de Inspectie SZW, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Voor laatstgenoemde autoriteiten geldt dat de toezichthoudende taken in het kader van toezicht op het Unierecht, genoemd in de richtlijn, worden uitgeoefend door ambtenaren

die daartoe door de desbetreffende Minister zijn aangewezen. Het betreft geattribueerde bevoegdheden aan ambtenaren die werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van de Minister. Deze ambtenaren worden veelal bij algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling of ministerieel besluit aangewezen.²⁰³ De Minister kan per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de toegedeelde bevoegdheid.²⁰⁴ Deze uitvoeringsorganisaties zijn onderdeel van de desbetreffende ministeries en vallen, anders dan in het artikel 2c van dit wetsvoorstel opgesomde bevoegde autoriteiten, rechtstreeks onder de Minister. Daarom is ervoor gekozen om deze organisaties op het niveau aan te wijzen, waarbij ze zijn ingesteld en de meeste taken toebedeeld hebben gekregen.

Voor een uitleg van de taken en bevoegdheden op grond waarvan de bevoegde autoriteiten meldingen van inbreuken op Unierecht kunnen ontvangen, wordt verwezen naar de paragrafen 3.5.2 en 3.5.3 van het algemeen deel van de toelichting.

*Artikel 2d (nieuw) Wet Huis*²⁰⁵

Binnen zijn organisatie dient een bevoegde autoriteit een meldkanaal in te richten en stelt daarbij procedures vast voor de ontvangst en het in behandeling nemen van externe meldingen van een inbreuk op het Unierecht. Het meldkanaal moet de mogelijkheid bieden om, met het oog op de behandeling van meldingen, informatie duurzaam op te slaan overeenkomstig de artikelen 2a en 2b (nieuw). In die bepalingen zijn eisen vastgelegd voor de registratie van meldingen, welke eisen zowel voor de registratie bij werkgevers als bij de bevoegde autoriteiten gelden met die beperking dat de eisen aan de registratie en de wijze waarop dat plaatsvindt bij een bevoegde autoriteit slechts betrekking hebben op meldingen van informatie over inbreuken. Om doeltreffende communicatie mogelijk te maken met personeelsleden die verantwoordelijk zijn voor het behandelen van meldingen, moeten de bevoegde autoriteiten beschikken over kanalen die gebruiksvriendelijk en beveiligd zijn, vertrouwelijkheid waarborgen bij het ontvangen en behandelen van door de melder verstrekte informatie over inbreuken en die de mogelijkheid bieden informatie duurzaam op te slaan zodat die nader kan worden onderzocht. Daarvoor kan het nodig zijn zulke kanalen los te koppelen van de algemene kanalen waarlangs de bevoegde autoriteiten met het publiek communiceren, zoals normale systemen voor klachten van het publiek of kanalen waarlangs de bevoegde autoriteit volgens de gewone gang van zaken intern en met derden communiceert.²⁰⁶ Zie verder de toelichting op die bepalingen bij onderdeel D.

Een melding van een inbreuk op het Unierecht kan bij een bevoegde autoriteit zowel schriftelijk, elektronisch als mondeling worden gedaan.

Artikel 2e (nieuw) Wet Huis

Na een melding dient een bevoegde autoriteit zorgvuldig te beoordelen of opvolging wordt gegeven aan de melding. De beoordeling van een melding kan leiden tot de conclusie dat geen opvolging wordt gegeven aan de melding, bijvoorbeeld omdat de autoriteit niet bevoegd is voor een onderzoek naar de betreffende inbreuk op het Unierecht, de inbreuk van

²⁰³ Zie bijvoorbeeld artikel 25, eerste lid, onderdeel a, van de Warenwet en artikel 24, eerste lid, Arbowet.

²⁰⁴ Zie artikel 10:22, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

²⁰⁵ Implementatie van artikel 11, tweede lid, onder a, en artikel 12, tweede lid, van de richtlijn.

²⁰⁶ Overweging 73 van de richtlijn.

geringe betekenis is of de melding al eerder is gedaan en er geen sprake is van nieuwe feiten (zie artikel 2f).

Ingeval een bevoegde autoriteit tot opvolging overgaat, zal onderzoek plaatsvinden naar de juistheid van de in de melding gedane beweringen, en zo nodig nader onderzoek worden uitgevoerd. Tot slot kan de bevoegde autoriteit maatregelen treffen om de inbreuk op het Unierecht of de gevolgen daarvan tegen te gaan of te beëindigen. Dit laatste is alleen mogelijk indien de bevoegde autoriteit daartoe bij of krachtens wet bevoegd is. De meeste bevoegde autoriteiten hebben bestuurlijke of strafrechtelijke handhavingsbevoegdheden en kunnen daarmee optreden tegen bedrijven of organisaties die verantwoordelijk zijn voor een inbreuk. Daarbij gaat het niet alleen om bestuurlijke sanctiebevoegdheden als een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete, maar ook om rapportages met aanbevelingen.²⁰⁷ Het is aan de bevoegde autoriteit om te bepalen op welke wijze opvolging wordt gegeven aan een melding. Niet alle meldingen zullen leiden tot nader onderzoek. Ook is het mogelijk dat informatie uit een melding wordt betrokken in een ander (lopend) onderzoek en dat daarvoor geen apart onderzoekstraject wordt ingericht. De eisen vanuit de richtlijn zoals neergelegd in dit voorstel blijven in dat geval ten aanzien van de melding gelden.

De behandeling van een melding en het informeren van een melder daarover moet binnen een redelijke termijn plaatsvinden, gelet op de noodzaak om de inbreuk waarop de melding betrekking heeft, snel en adequaat aan te kunnen pakken. Snelle actie bevordert de waarheidsvinding en kan bovendien mogelijk de impact van de inbreuk beperken. In onderdeel a van het tweede lid is bepaald dat een melder onverwijld en in ieder geval binnen zeven dagen na ontvangst van de melding een ontvangstbevestiging krijgt, tenzij de melder uitdrukkelijk anders verzoekt of de bevoegde autoriteit op redelijke gronden oordeelt dat de ontvangstbevestiging de identiteit van de melder in gevaar brengt.²⁰⁸ Dit laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn indien anderen toegang tot zijn post hebben. Verder is in onderdeel b van het tweede lid bepaald dat de melder binnen drie maanden na ontvangst van de melding wordt geïnformeerd over de beoordeling en voor zover van toepassing de opvolging van de melding, tenzij die informatie het onderzoek of de gerechtelijke procedure in gevaar zou kunnen brengen.²⁰⁹ Ook is het mogelijk dat een wettelijke geheimhoudingsplicht, zoals die in artikel 1.89 van de Wet op het financieel toezicht, in de weg staat aan het verstrekken van informatie. Informatie over beoordeling en opvolging en over de uitkomst van onderzoek mag tevens bestaan uit een verwijzing naar de geheimhoudingsplicht waaraan toezichthouders gehouden zijn indien en voor zover die informatie onder die geheimhoudingsplicht valt.

De termijn van drie maanden kan eenmaal, mits voldoende gemotiveerd, met drie maanden worden verlengd. Reden voor verlenging kan gelegen zijn in de aard en complexiteit van het onderwerp van de melding, die een langdurig onderzoek kunnen vereisen. Het gaat hier alleen om informatie over de voortgang van de beoordeling of de opvolging van de melding. De verplichting tot informatie in onderdeel b ziet niet op de afronding van het onderzoek binnen die termijn. De melder dient, op grond van onderdeel c van het tweede lid, uiteindelijk wel over de uitkomst van het onderzoek te worden geïnformeerd, tenzij dat het onderzoek of de gerechtelijke procedure in gevaar zou kunnen brengen of in strijd is met een wettelijke geheimhoudingsplicht. Eventuele termijnen voor afronding van zaken, kunnen zijn geregeld in de regelgeving waarin de toezichts- en

²⁰⁷ Zie artikel 17 Wet Huis voor klokkenluiders.

²⁰⁸ Implementatie van artikel 11, tweede lid, onderdeel b, van de richtlijn.

²⁰⁹ Implementatie van artikel 11, tweede lid, onderdeel d, van de richtlijn.

handhavingsbevoegdheden en -taken zijn toegekend aan de toezicht-houders en inspecties.

Indien informatie over de voortgang of de uitkomst van het onderzoek dat onderzoek of de gerechtelijke procedure in gevaar zou kunnen brengen, moet de melder daarvan ingevolge het derde lid tijdig in kennis worden gesteld. Dit om te voorkomen dat de melder ten onrechte tot openbaarmaking over gaat.

In het vierde lid is bepaald dat bij de ontvangst van een melding van een inbreuk op het Unierecht waarvoor de autoriteit niet bevoegd is, deze melding onverwijld en op veilige wijze aan de bevoegde autoriteit wordt gezonden, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de melder. Dit komt overeen met artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht, met dien verstande dat de eis dat de doorzending op veilige wijze geschiedt een extra eis uit de richtlijn betreft, die ook uit de AVG²¹⁰ voortvloeit. Hierbij geldt onverminderd de geheimhoudingsplicht vanwege artikel 1a of een andere wettelijke geheimhoudingsplicht, zodat de identiteit van personen beschermd blijft.

Het bepaalde in het vijfde lid ziet op de situatie dat vervolgonderzoek nodig is door een andere instantie. In dat geval dient de voor het vervolgonderzoek noodzakelijke informatie in de melding binnen een redelijke termijn te worden doorgegeven aan die instantie. Ook hier is artikel 1a of een andere wettelijke geheimhoudingsplicht onverminderd van toepassing.

Artikel 2f (nieuw) Wet Huis

In artikel 2f zijn de gronden opgenomen voor de bevoegde autoriteiten om van opvolging af te zien of de behandeling ervan te prioriteren.

Bevoegde autoriteiten kunnen oordelen dat geen opvolging wordt gegeven aan een melding, omdat de inbreuk van geringe betekenis is. Autoriteiten zijn reeds bevoegd om binnen de beginselplicht tot handhaving zelf een afweging te maken en hebben ervaring met het invullen van deze beoordelingsvrijheid. De autoriteiten zijn daar goed voor uitgerust en beschikken tevens over de vereiste specifieke expertise om op het gebied van hun regelgeving een adequate beoordeling te maken of een melding van geringe betekenis is.

Een andere grond om geen opvolging te geven aan een melding betreft het feit dat de melding betrekking heeft op een inbreuk die door de bevoegde autoriteit in behandeling is of is afgehandeld en er geen sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden.

Indien om een van voornoemde gronden geen opvolging wordt gegeven aan de melding, wordt de melder hierover onder vermelding van de redenen zo spoedig mogelijk geïnformeerd. Een wettelijke geheimhoudingsplicht kan eraan in de weg staan om deze informatie te verstrekken en kan als zodanig door een toezichthouder worden ingeroepen.

Bevoegde autoriteiten hebben tot slot de bevoegdheid om bij grote aantallen meldingen voorrang te geven aan de behandeling van meldingen van ernstige inbreuken of van inbreuken op essentiële bepalingen die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Het is aan de bevoegde autoriteit om te bepalen welke inbreuken zodanig ernstig zijn dat zij met prioriteit worden onderzocht en in welke volgorde

²¹⁰ Artikel 5, eerste lid, onderdeel f, van de AVG.

meldingen derhalve worden behandeld.²¹¹ Een melder dient daarbij onverminderd binnen de termijn, bedoeld in artikel 2e, tweede lid, onderdeel b, te worden geïnformeerd over de voortgang van de beoordeling of de opvolging van de melding.

Artikel 2g (nieuw) Wet Huis²¹²

De bevoegde autoriteiten zijn verplicht om personeelsleden aan te wijzen die in het bijzonder verantwoordelijk zijn voor de volgende taken: het verstrekken van informatie over de meldingsprocedure, het in ontvangst nemen van meldingen van een inbreuk op het Unierecht, het onderzoek naar aanleiding van een melding en het optreden als contactpersoon voor een melder. Het is aan de bevoegde autoriteit om de verschillende taken in handen te leggen van eenzelfde functionaris of om de taken bij verschillende functionarissen te beleggen en zo gescheiden te houden. De verschillende taken, intake van de melding, onderzoek en communicatie, vergen andersoortige vaardigheden. Voor het realiseren van voldoende professionaliteit, waarbij onder andere de betrouwbaarheid een belangrijk element is, is het van belang dat de personeelsleden een voldoende, op hun specifieke taak in dit proces toegespitste opleiding krijgen. Indien dat vanuit een oogpunt van uniformiteit of niveau van kwaliteit gewenst is, kunnen bij ministeriële regeling eisen worden gesteld aan deze opleidingen.

Artikel 2h (nieuw) Wet Huis²¹³

Een bevoegde autoriteit dient er zorg voor te dragen dat de in deze bepaling vermelde informatie beschikbaar is, zodat een melder op de hoogte is van de procedure bij een melding, de adviezen en ondersteuning die hij kan krijgen en de voorwaarden waaronder hij bescherming geniet. Personen die overwegen inbreuken op het Unierecht bij een bevoegde autoriteit te melden, kunnen met kennis van deze informatie beslissen of, hoe en wanneer zij tot melding overgaan.

De informatie moet in ieder geval beschikbaar worden gesteld op een afzonderlijke pagina van de website van de bevoegde autoriteit.

Artikel 2i (nieuw) Wet Huis²¹⁴

De verplichte driejaarlijkse evaluatie van de procedures voor de ontvangst van en de onderzoeken naar meldingen van inbreuken op het Unierecht draagt eraan bij dat bevoegde autoriteiten scherp blijven op goede procedures en zo nodig verbeteringen kunnen aanbrengen. De evaluatie heeft een intern karakter. Voor zover een bevoegde autoriteit een jaarverslag uitbrengt, zou in dat verslag aandacht kunnen worden besteed aan de resultaten van de evaluatie en de naar aanleiding daarvan doorgevoerde of voorgenomen verbeteringen.

Artikel 2j (nieuw) Wet Huis

In dit artikel wordt voorzien in een zogenaamde vangnetbepaling voor bestuursorganen, diensten of overige bevoegde instanties die niet zijn aangewezen als bevoegde autoriteit, maar wel bij of krachtens wet of in mandaat taken verrichten op een van de gebieden, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de richtlijn. Hierbij kan gedacht worden aan gedeputeerde

²¹¹ Implementatie van artikel 11, vijfde lid, van de richtlijn; zie ook overweging 70 van de richtlijn.

²¹² Implementatie van artikel 12, derde tot en met vijfde lid, van de richtlijn.

²¹³ Implementatie van artikel 13 van de richtlijn.

²¹⁴ Implementatie van artikel 14 van de richtlijn.

staten, colleges van burgemeester en wethouders en dagelijks besturen van waterschappen die in het kader van de omgevingswetgeving uitvoering geven aan Uniehandelingen met betrekking tot milieubeheer. Ook ziet deze bepaling op de omgevingsdiensten die veelal taken in mandaat voor bovengenoemde bestuursorganen uitvoeren. Voor deze bestuursorganen en diensten gelden de eisen met betrekking tot een meldkanaal, bedoeld in de artikelen 2d tot met 2h, indien zij te maken krijgen met een melding van een inbreuk op het Unierecht.

Artikel 2k (nieuw) Wet Huis

In artikel 2k wordt aan bevoegde autoriteiten en bestuursorganen, diensten en instanties die onderzoek (kunnen) doen naar een vermoeden van een misstand de verplichting opgelegd om een melder van een misstand binnen een redelijke termijn te informeren over de voortgang van de beoordeling en opvolging van de melding. Het is aan de betreffende instantie zelf om te bepalen wat een redelijke termijn is en deze bekend te maken. Bij een instantie, niet zijnde een bevoegde autoriteit, die op grond van een bij of krachtens de wet of in mandaat toegekende taak of bevoegdheid, en anders dan op grond van artikel 2, dat wil zeggen niet intern, onderzoek doet naar een vermoeden van een misstand, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan inspectiediensten of toezichthouders die geen taken of verantwoordelijkheden hebben op de in deze wet aan de orde zijnde EU-terreinen, maar die wel meldingen in behandeling kunnen krijgen van maatschappelijke misstanden. Gedacht kan worden aan de Inspectie van het onderwijs of de Kansspelautoriteit.

Eén van de voorwaarden in artikel 17e (nieuw) Wet Huis voor bescherming bij openbaarmaking is dat de melder redelijke gronden moet hebben om aan te nemen dat het onderzoek onvoldoende voortgang heeft. In verband hiermee dient een melder binnen een redelijke termijn te worden geïnformeerd over de beoordeling en opvolging van de melding. De verplichting voor de bevoegde autoriteiten en andere instanties om ook bij de melding van een vermoeden van een misstand een redelijke termijn te informeren, is in dat licht noodzakelijk. Een wettelijke geheimhoudingsplicht kan in de weg staan aan het verstrekken van deze informatie. Informatie over beoordeling en opvolging en over de uitkomst van onderzoek mag tevens bestaan uit een verwijzing naar de geheimhoudingsplicht waaraan toezichthouders gehouden zijn indien en voor zover die informatie onder die geheimhoudingsplicht valt.

Indien informatie over de voortgang van het onderzoek dat onderzoek of de gerechtelijke procedure in gevaar zou kunnen brengen, moet de melder daarvan ingevolge het tweede lid tijdig in kennis worden gesteld. Dit om te voorkomen dat de melder ten onrechte tot openbaarmaking over gaat.

Onderdeel F

Artikel 3a Wet Huis wordt om verschillende redenen aangepast. In de eerste plaats wordt de ondersteuningstaak van het Huis, die bestaat uit een adviserings- en een verwijzingstaak, verduidelijkt. Om dat te bereiken wordt in het tweede lid, onderdeel c (nieuw), bepaald dat het Huis kan verwijzen naar specialistische instanties die op juridisch of psychosociaal gebied ondersteuning kunnen verlenen. Daarnaast bestaat de ondersteuningstaak van het Huis uit de advisering van melders over de te ondernemen stappen en het informeren over hun rechtsbescherming, dat is geregeld in onderdeel a van het tweede lid. In dat onderdeel wordt «ondersteunen» als taak onderdeel geschrapt, omdat zoals gezegd de ondersteuning bestaat uit enerzijds advisering en anderzijds doorver-

wijzing, welke beide taken voortaan apart benoemd worden. Tevens wordt de adviestaak van het Huis in datzelfde onderdeel a uitgebreid naar advisering bij vermeende inbreuken op het Unierecht.²¹⁵ Deze adviserende taak beperkt zich niet alleen tot melders, maar adviezen kunnen door het Huis ook gegeven worden aan degene die een melder bijstaat en een betrokken derde.²¹⁶

In het derde lid, onderdeel a, wordt «het beoordelen of het verzoekschrift ontvankelijk is» gewijzigd in «het beoordelen of het verzoek in behandeling kan worden genomen». Hiermee wordt beoogd de onduidelijkheid weg te nemen dat de beoordeling van het verzoek een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zou kunnen zijn, hetgeen niet het geval is.²¹⁷ De vervanging van verzoekschrift door het begrip verzoek is het gevolg van het feit dat verzoeken aan het Huis op grond van het gewijzigde artikel 5, eerste lid, voortaan ook mondeling kunnen worden gedaan.

In het derde lid, onderdeel b, subonderdeel 1°, wordt, vanwege de aanwijzing van het Huis als bevoegde autoriteit, de onderzoekstaak van het Huis uitgebreid met onderzoeken naar informatie over inbreuken op het Unierecht.

Onderdelen G, H, K, L, M, O, Q, R, S, T, U en V

In deze onderdelen wordt enerzijds in verschillende bepalingen van de Wet Huis het begrip «werknemer» gewijzigd in «melder», waardoor de reikwijdte van de personen die advies of een verzoek om onderzoek kunnen vragen bij het Huis wordt verbreed. Zie daarvoor ook de toelichting bij onderdeel A over het begrip «melder» en paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting. De andere wijziging die wordt doorgevoerd in verschillende bepalingen van de Wet Huis is dat na «vermoeden van een misstand» wordt ingevoegd «of informatie over een inbreuk» (of na «misstand» «of een inbreuk op het Unierecht»). Deze wijziging is gevolg van de taakuitbreiding van het Huis in deze wet. Zo krijgt het Huis een uitbreiding van zijn adviestaak en wordt het Huis aangewezen als bevoegde autoriteit voor de meldingen van informatie over inbreuken op het Unierecht. Het Huis dient hierbij als «*last resort*», dat wil zeggen dat het Huis de melding behandelt indien geen andere instantie bevoegd is om een melding over een inbreuk op het Unierecht in behandeling te nemen.

Onderdeel I

Artikel 3i Wet Huis

In deze bepaling worden de geheimhoudingsverplichtingen zoals bepaald in artikel 1a (nieuw) van de Wet Huis van overeenkomstige toepassing verklaard op de overige taken van het Huis. De geheimhoudingsverplichtingen in artikel 1a zien alleen op de onderzoekstaken van het Huis en de andere bevoegde autoriteiten, instanties en diensten met betrekking tot misstanden en inbreuken op het Unierecht. Artikel 3i (nieuw) voorziet erin dat de verplichtingen tot geheimhouding ook gelden voor de adviestaken, de onderzoekstaken in bejegeningszaken en de voorlichtingstaak van het Huis.

Voor een toelichting op de geheimhoudingsbepaling wordt verwezen naar de toelichting bij onderdeel B.

²¹⁵ Implementatie van artikel 20, eerste lid, onderdeel a, en derde lid, van de richtlijn.

²¹⁶ Implementatie van artikel 4, vierde lid, van de richtlijn.

²¹⁷ Zie ook de uitspraak Rb Midden Nederland 18 juli 2019, zaaknummer: UTR 18/4094.

Onderdeel J

Artikel 3j van de Wet Huis vervalt, omdat de instemmingsverplichting bij bekendmaking van de identiteit van de klokkenluider die informatie, advies of ondersteuning heeft gevraagd, voortaan geldt op grond van artikel 3i juncto artikel 1a, derde lid, (nieuw) Wet Huis. Zie hierover ook de toelichting bij de onderdelen B en I.

Onderdeel N

In artikel 4a (nieuw) van de Wet Huis wordt bepaald dat de artikelen 5 en 6 tot en met 17 van de Wet Huis, die voorwaarden en bevoegdheden bevatten voor het onderzoek naar een misstand of een inbreuk op het Unierecht door het Huis, van overeenkomstige toepassing zijn op de bejegeningsonderzoeken door het Huis. Deze toepassing werd conform de bedoeling van de wetgever al gegeven door het Huis, en wordt nu expliciet geregeld. Zie ook de toelichting in paragraaf 4.1.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel O

De aanhef van artikel 5, eerste lid, van de Wet Huis wordt in die zin gewijzigd dat een verzoek om onderzoek betreffende een vermoeden van een misstand of inbreuk op het Unierecht voortaan niet alleen schriftelijk, maar ook mondeling kan worden gedaan overeenkomstig het bepaalde in artikel 2d, tweede lid, (nieuw) Wet Huis. Bij een schriftelijk verzoek blijft de vereiste ondertekening gelden.

De overige wijzigingen zijn hierboven toegelicht.

Onderdeel P

De eisen die in de artikelen 2d, 2e en 2g tot en met 2i (nieuw) van de Wet Huis (zie onderdeel E) worden gesteld aan een extern meldkanaal voor inbreuken op het Unierecht zullen voor het Huis op grond van artikel 5a (nieuw) ook gelden met betrekking tot de behandeling van een verzoek om onderzoek naar een vermoeden van een misstand. Dit betekent dat een verzoek tot onderzoek naar een misstand voortaan zowel schriftelijk als mondeling kan worden gedaan. Voor de registratie van de meldingen gelden de eisen ingevolge artikel 2d, eerste lid, (juncto de artikelen 2a en 2b). Verder gelden de eisen gesteld aan een ontvangstbevestiging en het informeren over de voortgang als bedoeld in artikel 2e (nieuw), de eisen aan de personeelsleden, bedoeld in artikel 2g (nieuw) en de verplichting om bepaalde informatie beschikbaar te stellen als bedoeld in artikel 2h. Tot slot is ook de evaluatieverplichting in artikel 2i van overeenkomstige toepassing op de meldingen van vermoedens van misstanden. Het Huis zal, doordat het ook bij meldingen van vermoedens van misstanden aan deze eisen moet voldoen, een uniforme procedure inrichten voor de ontvangst en behandeling van de beide soorten meldingen waarvoor het Huis bevoegd is, hetgeen zowel voor het Huis als voor melders meer zekerheid en transparantie biedt.

Onderdeel Q

Het Huis voor klokkenluiders kan alleen een onderzoek instellen als daartoe een verzoek is gedaan. In Artikel 6 van de Wet Huis zijn de voorwaarden opgenomen waaraan moet worden voldaan om dat verzoek

in te willigen. Deze voorwaarden zullen ook gelden bij meldingen van informatie over inbreuken op het Unierecht.²¹⁸

Vanwege artikel 7 van de richtlijn, waarin is bepaald dat melden via de interne meldingskanalen als uitgangspunt geldt en aangemoedigd zal worden, maar waarin een interne melding voorafgaand aan een melding bij een bevoegde autoriteit niet is verplicht (zie paragraaf 2.3.2.1 van het algemeen deel van deze toelichting) vervalt onderdeel e van het eerste lid van artikel 6 van de Wet Huis op grond waarvan een melder eerst een misstand diende te melden aan een leidinggevende, een vertrouwenspersoon of een andere in een interne procedure aangewezen persoon van de organisatie, tenzij dat van hem niet in redelijkheid gevraagd kon worden.

Zie over het belang van het intern melden, ondanks het vervallen van de plicht daartoe, en het bevorderen ervan, paragraaf 3.4.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel W

Aan artikel 17b Wet Huis wordt een tweede lid toegevoegd. Daarin wordt bepaald dat indien dat noodzakelijk is voor de beoordeling of opvolging van een melding als bedoeld in artikel 2e of van een vermoeden van een misstand waar zij bij betrokken zijn, het Huis, een bevoegde autoriteit en een bestuursorgaan of dienst die is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift elkaar gevraagd en ongevraagd persoonsgegevens kunnen verstrekken. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij meldingen van inbreuken of van misstanden die op het terrein van meer dan één toezichthouder liggen. In dat geval kan het voorkomen dat meerdere instanties verschillende onderdelen van eenzelfde melding onderzoeken of naar aanleiding daarvan maatregelen treffen. Een volwaardige samenwerking met inachtneming van de vertrouwelijkheid van de gegevens zal in die gevallen bijdragen aan het onderzoek dat bij de verschillende autoriteiten plaatsvindt. De geheimhoudingsplicht vanwege de artikelen 1a en 1b geldt hierbij onverminderd.

Het eerste lid is inhoudelijk onveranderd. Ter verduidelijking zijn de bevoegde autoriteiten toegevoegd, maar de bepaling ziet ook op andere bestuursorganen, diensten of instanties als bedoeld in de artikelen 2j en 2k, die onderzoek doen naar meldingen van inbreuken op het Unierecht of misstanden. Een samenwerkingsprotocol kan worden afgesloten in verband met een bepaald onderzoek naar een inbreuk op het Unierecht of een misstand, maar ook vanwege meer structurele samenwerking die wordt voorzien.

Onderdeel X

Beschermingsmaatregelen

Artikel 17e (nieuw) Wet Huis

Het verbod op benadeling in artikel 17e komt in de plaats van het benadelingsverbod in artikel 7:658c BW, artikel 47, derde lid, van de Politiewet 2012 en de artikelen 12quater, tweede lid, en 12o, vijfde lid, van de Wet ambtenaren defensie. Deze artikelen worden respectievelijk in de artikelen II, III en IV van dit wetsvoorstel ingetrokken.

²¹⁸ Zie memorie van toelichting novelle Wet Huis voor klokkenluiders, Kamerstukken II 34 105, nr. 7, p. 16–17.

Het verbod op benadeling omvat elke vorm van benadeling tegen een melder van een vermoeden van een misstand of van informatie over een inbreuk op het Unierecht, waaronder dreigingen met en pogingen daartoe. De benadeling kan allerlei maatregelen en handelingen betreffen die in de arbeidsrelationele sfeer nadelig of schadelijk zijn voor de kring van beschermden. Schorsing, ontslag of soortgelijke maatregelen zijn de meest vergaande vormen van benadeling, maar het kan ook minder vergaande maatregelen betreffen, zoals degradatie of het onthouden van bevordering, overdracht van taken, loonsverlaging of verandering van locatie van de arbeidsplaats. Ook psychosociale beschadiging, zoals dwang, intimidatie, pesterijen en uitsluiting vallen eronder. Omdat het benadelingsverbod ook betrekking heeft op personen met andere werkgerelateerde relaties zoals aandeelhouders, bestuurders en leveranciers worden onder benadelingshandelingen ook maatregelen als het intrekken van een licentie of vergunning, opname op een zwarte lijst, vroegtijdige beëindiging of opzegging van een contract voor levering van goederen of reputatieschade begrepen.²¹⁹ Behalve de melder worden, op grond van het derde lid, ook degenen die hem bijstaan en betrokken derden zoals familieleden die in een werkgerelateerde context met de melder verbonden zijn, beschermd door het verbod op benadeling.

Anders dan het huidige verbod op benadeling in het BW, de Politiewet 2012 en de Wet ambtenaren defensie, geldt het verbod in artikel 17e, op grond van het eerste lid, onderdeel b, niet alleen bij een melding aan een werkgever, het Huis of een andere bevoegde autoriteit of instantie, maar ook bij het openbaar maken van een vermoeden van een misstand of informatie over een inbreuk op het Unierecht.

Om in aanmerking te komen voor rechtsbescherming bij openbaarmaking gelden verdergaande voorwaarden dan bij een melding. Zo dient voorafgaand aan de openbaarmaking eerst een melding bij de werkgever en een bevoegde autoriteit of een andere bevoegde instantie, dan wel rechtstreeks bij een bevoegde autoriteit of een andere bevoegde instantie te zijn gedaan. Daarnaast dient de melder redelijke gronden te hebben om aan te nemen dat het onderzoek onvoldoende voortgang heeft. De melder kan zich hierbij baseren op de informatie die hij heeft gekregen over de beoordeling of opvolging van de melding die hij, op grond van respectievelijk artikel 2, tweede lid, onderdeel f, artikel 2e, tweede lid, onderdeel b, of artikel 2k, eerste lid, binnen een redelijke termijn van de werkgever, dan wel een bevoegde autoriteit of een andere bevoegde instantie moet hebben verkregen. Indien hij binnen die tijd geen bericht heeft gekregen, kan hij zich geen oordeel vormen en ook dan er vanuit gaan dat het onderzoek onvoldoende voortgang heeft.

Een andere gerechtvaardigde reden voor openbaarmaking kan zijn dat de melder redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de misstand of inbreuk een dreigend reëel gevaar kan zijn voor het algemeen belang, een risico bestaat op benadeling of het als hij de misstand of inbreuk zou melden niet waarschijnlijk is dat de misstand of inbreuk doeltreffend zal worden verholpen. In deze gevallen is voorafgaande melding bij de werkgever, een bevoegde autoriteit of een andere bevoegde instantie geen voorwaarde.

Daarnaast geldt, evenals bij een melding, altijd de voorwaarde dat de melder redelijke gronden moet hebben om aan te nemen dat de gemelde informatie juist is. Zie hierover ook de paragrafen 2.3.1 en 6.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Het verbod op benadeling geldt ook voor de anonieme melder wiens identiteit alsnog bekend wordt.²²⁰

²¹⁹ Zie artikel 19 van de richtlijn.

²²⁰ Zie artikel 6, derde lid, van de richtlijn.

In het tweede lid wordt de bescherming bij benadeling verder uitgebreid met een regeling inzake de verschuiving van de bewijslast, hetgeen inhoudt dat het aan de melder is om aan te tonen dat een melding of openbaarmaking is gedaan en met benadeling is geconfronteerd en dat het aan de werkgever die de benadelende maatregel heeft genomen is om aan te tonen dat de benadeling geen gevolg is van de melding (ontbreken van causaal verband). Dit versterkt de positie van de melder, degenen die hem bijstaan en betrokken derden aanzienlijk. Deze verschuiving van de bewijslast geldt uiteraard alleen voor civiele en bestuurlijke procedures.

Artikel 17f (nieuw) Wet Huis

In artikel 17f wordt de vrijwaring geregeld van melders, degenen die hen bijstaan en betrokken derden in gerechtelijke procedures wegens bijvoorbeeld schending van de geheimhoudingsplicht, verboden informatieverwerving, laster, schending auteursrechten, openbaarmaking van bedrijfsgeheimen, schending van vertrouwelijkheid of bescherming van persoonsgegevens.

In het eerste lid wordt bepaald dat een melder, onverminderd artikel 3, tweede en derde lid, van de richtlijn, niet aansprakelijk is voor een inbreuk op enige beperking van openbaarmaking van informatie in het kader van een melding van een vermoeden van een misstand of een inbreuk op het Unierecht, indien voldaan wordt aan een aantal voorwaarden. Zo dient de melder redelijke gronden te hebben om aan te nemen dat de melding of openbaarmaking noodzakelijk is voor de onthulling van de misstand of de inbreuk. Ook dient bij een melding te worden voldaan aan de voorwaarden die gelden bij een verbod op benadeling. Zo dient de melder bij een melding redelijke gronden te hebben om aan te nemen dat de gemelde informatie juist is. Bij openbaarmaking komt daar de voorwaarde bij dat voorafgaand aan de openbaarmaking melding bij een werkgever en een bevoegde autoriteit of andere bevoegde instantie, dan wel rechtstreeks bij een bevoegde autoriteit of andere bevoegde instantie is gedaan en de melder redelijke gronden heeft om aan te nemen dat geen passende maatregelen worden genomen naar aanleiding van zijn melding. Deze melding of de reactie daarop hoeft niet te zijn gedaan respectievelijk te worden afgewacht ingeval de melder redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de misstand of inbreuk een dreigend of reëel gevaar kan zijn voor het algemeen belang, een risico bestaat op benadeling of het niet waarschijnlijk is dat de misstand of inbreuk doeltreffend wordt verholpen. Bij een melding aan het Huis voor klokkenluiders zal bovendien moeten zijn voldaan aan de eisen die in artikel 5 van de Wet Huis zijn gesteld aan het verzoek en dient de melder voldoende mee te werken of te hebben gewerkt aan het onderzoek. Tot slot geldt vanwege de geheimhoudingsverplichting voor alle melders die een melding doen bij een werkgever, een bevoegde autoriteit of een andere bevoegde instantie dat zij de vertrouwelijkheid van het onderzoek moeten waarborgen.

Artikel 3, tweede en derde lid, van de richtlijn brengt mee dat bij de vrijwaring van een melder geen afbreuk wordt gedaan aan de bescherming van de nationale veiligheid of essentiële veiligheidsbelangen. Ditzelfde geldt voor het Unie- en nationaal recht in verband met de bescherming van gerubriceerde gegevens, het beroepsgeheim van advocaten, het medisch beroepsgeheim, de geheimhouding van rechterlijke beraadslagingen en het strafprocesrecht.

Ingevolge het tweede lid zijn melders, mits zij voldoen aan de voorwaarden als bedoeld in het eerste lid, vrijgesteld van aansprakelijkheid indien zij op rechtmatige wijze toegang verwerven of verkrijgen

tot de gemelde informatie over inbreuken en misstanden of de documenten met deze informatie. Dit geldt zowel in gevallen waarin de melders de inhoud onthullen van documenten waartoe zij rechtmatige toegang hebben als in gevallen waarin zij kopieën van die documenten maken of deze verwijderen uit de bedrijfsruimten van de organisatie waar zij werkzaam zijn, zulks in strijd met contractuele clausules of andere clausules die bepalen dat de betreffende documenten eigendom van de organisatie zijn.

Melders worden ook vrijgesteld van aansprakelijkheid in gevallen waarin de verwerving van of de toegang tot de relevante informatie of documenten burgerrechtelijke, bestuursrechtelijke of arbeidsrechtelijke aansprakelijkheid in het geding brengt. Voorbeelden zijn gevallen waarin de melders de informatie hebben verworven door het raadplegen van het e-mailverkeer van een collega of dossiers waar zij normaal gesproken geen gebruik van maken bij hun werk, door het nemen van foto's van de bedrijfsruimten van de organisatie of door het betreden van plaatsen waartoe zij doorgaans geen toegang hebben. Indien de melders toegang tot de relevante informatie of documenten hebben verworven of verkregen door het plegen van een strafbaar feit, zoals het fysiek betreden van verboden terreinen of *hacking*, is hun strafrechtelijke aansprakelijkheid onverminderd van toepassing.

In gerechtelijke procedures zoals bedoeld in deze bepaling geldt op grond van het derde lid een verschuiving van de bewijslast. Degene die de procedure instelt tegen de melder moet bewijzen dat de gewraakte handelingen niet noodzakelijk waren om de inbreuk te onthullen.²²¹

In het vierde lid is artikel 3, tweede lid, van de Wet bescherming bedrijfsgeheimen van toepassing verklaard op een melding of openbaarmaking in de zin van deze wet. Dit houdt in dat het verkrijgen, gebruiken of openbaar maken van een bedrijfsgeheim niet onrechtmatig is indien het op grond van het recht van de Europese Unie of bepalingen bij of krachtens de wet is vereist of toegestaan. Het gaat dan met name over regels inzake de openbaarmaking, door de instellingen en organen van de Europese Unie of de nationale overheidsinstanties. Op nationaal niveau gaat het bijvoorbeeld om de openbaarmaking van informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).²²²

Artikel 17g (nieuw) Wet Huis

Om effectief toegang te kunnen hebben tot rechtsbeschermingsprocedures is in artikel 17g bepaald dat een bevoegde autoriteit en een bestuursorgaan, dienst of een bevoegde instantie als bedoeld in artikel 2j aan een melder de bewijsstukken en documenten moet verstrekken om in een procedure waarin rechtsbescherming wordt gezocht aan te kunnen tonen dat een melding van een vermoeden van een misstand of van een inbreuk op het Unierecht is gedaan. Het kan gaan om gerechtelijke procedures, maar ook om andere procedures zoals mediation. De bewijsstukken en documenten hebben betrekking op en zijn aan de orde gekomen in de meldingsprocedure.

Onderdeel Y

Artikel 20 van de Wet Huis wordt in die zin gewijzigd dat voortaan vijfjaarlijks een evaluatie van de Wet Huis plaatsvindt. De evaluatie ziet op de doeltreffendheid en de effecten van de Wet Huis in de praktijk. Zie verder de toelichting in hoofdstuk 10 van het algemeen deel.

²²¹ Zie artikel 21, zevende lid, en overweging 97 van de richtlijn.

²²² Zie voor verdere toelichting Kamerstukken II, 34 821, nr. 3, p. 20.

Onderdeel Z

Artikel 21b (nieuw) Wet Huis

In artikel 21b (nieuw) van de Wet Huis wordt het overgangsrecht bepaald voor de meldingen van een vermoeden van een misstand of van informatie over een inbreuk op het Unierecht die zijn gedaan voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Met het overgangsrecht wordt beoogd te voorkomen dat procedurele eisen en de inlichtingenplicht met terugwerkende kracht zouden gelden voor deze meldingen, hetgeen in de uitvoering onmogelijk of problematisch zou zijn. Vanwege de specifieke eisen die aan de beschermingsmaatregelen worden gesteld, voorziet het overgangsrecht er verder in dat ten aanzien van voor de inwerkingtreding gedane meldingen het oude beschermingsrecht geldt.

In het eerste lid van artikel 21b wordt bepaald dat op de meldingen die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn gedaan de artikelen 1a, 2a, 2b, 2d, tweede lid, 2e, 2f, 2j, 2k, 5a, 17b, 17e, 17f en 17g niet van toepassing zijn. Dit houdt in dat de geheimhoudingsbepaling in artikel 1a niet van toepassing is op meldingen die zijn gedaan voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Voor het vertrouwelijk omgaan met de informatie van de meldingen van een vermoeden van een misstand blijven de artikelen 2, tweede lid, onderdeel d, 3i, 3j en 6, eerste lid, onderdeel e, van de Wet Huis, artikel 658c van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de artikelen 12quater, tweede lid, en 12o, vijfde lid, van de Wet ambtenaren defensie en artikel 47, derde lid, van de Politiewet 2012 zoals die luiden voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van toepassing, hetgeen bepaald wordt in het tweede lid van artikel 21b.

Voor de meldingen die zijn gedaan voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gelden verder niet de registratieverplichtingen in de artikelen 2a en 2b en de informatieverplichtingen vanwege de artikelen 2e en 2k. Tot slot zijn het benadelingsverbod zoals dat wordt neergelegd in artikel 17e, het recht op vrijwaring in artikel 17f en ondersteuningsplicht in artikel 17g niet van toepassing op meldingen die zijn gedaan voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Daarentegen blijft het benadelingsverbod zoals bepaald in artikel 658c van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de artikelen 12quater, tweede lid, en 12o, vijfde lid, van de Wet ambtenaren defensie en artikel 47, derde lid, van de Politiewet 2012 voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel als gevolg van het tweede lid van artikel 21b van toepassing op de meldingen die zijn gedaan voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Ook blijft de verplichting tot vertrouwelijke behandeling van een melding en de geheimhoudingsplicht in de huidige artikelen 2, eerste lid, onder d, 3i en 3j gelden. In artikel 21b, tweede lid, wordt tot slot geregeld dat voor de meldingen die bij het Huis zijn gedaan voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel artikel 6, eerste lid, onderdeel e, blijft gelden, hetgeen betekent dat eerst een interne melding moet zijn gedaan, tenzij dat in redelijkheid niet gevraagd kan worden.

Artikel 21c (nieuw) Wet Huis

Artikel 26, tweede lid, van de richtlijn geeft werkgevers in de private sector met 50 tot 249 werknemers de ruimte om pas vier jaar na inwerkingtreding van de richtlijn te voldoen aan de eisen die worden gesteld aan het interne meldkanaal voor klokkenluiders. In artikel 21c van de Wet Huis wordt daarom bepaald dat de artikelen 2 tot en met 2b van de Wet Huis, waarin deze eisen aan het interne meldkanaal zijn opgenomen, pas uiterlijk met ingang van 17 december 2023 van toepassing zijn op deze werkgevers in de private sector. Deze werkgevers staat het uiteraard vrij om al eerder een meldkanaal in te richten dat voldoet aan de eisen in de artikelen 2 tot en met 2b van de Wet Huis.

Onderdeel AA

In artikel 23 van de Wet Huis wordt de titel van de Wet Huis voor klokkenluiders gewijzigd in Wet bescherming klokkenluiders. Deze wijziging is nodig, omdat deze wet voortaan niet alleen ziet op meldingen bij het Huis, maar ook op meldingen van inbreuken op het Unierecht bij andere bevoegde autoriteiten. Bovendien bevat deze wet anders dan nu in de Wet Huis het geval is beschermingsmaatregelen, zoals het verbod op benadeling en een vrijwaringsrecht, voor klokkenluiders.

Artikel II

In dit artikel wordt artikel 7:658c BW, waarin het verbod op benadeling van werknemers bij het melden van vermoedens van misstanden is geregeld, ingetrokken. Zie de toelichting bij artikel I, onderdeel X, op artikel 17e (nieuw) Wet Huis.

Artikel III

In dit artikel worden de artikelen 12quater, tweede lid, en 12o, vijfde lid, van de Wet ambtenaren defensie, waarin het verbod op benadeling van ambtenaren werkzaam bij Defensie bij het melden van vermoedens van misstanden is geregeld, ingetrokken. Zie de toelichting bij artikel I, onderdeel X, op artikel 17e (nieuw) Wet Huis.

Artikel IV

In dit artikel wordt artikel 47, derde lid, van de Politiewet 2012, waarin het verbod op benadeling van ambtenaren van politie bij het melden van vermoedens van misstanden is geregeld, ingetrokken. Zie de toelichting bij artikel I, onderdeel X, op artikel 17e (nieuw) Wet Huis.

Artikel V

Een van de ondersteuningsmaatregelen waarin Nederland in het kader van een doeltreffende klokkenluidersbescherming moet voorzien, is de verlening van (al dan niet gesubsidieerde) rechtsbijstand.²²³ Naargelang het geval moet toegang tot rechtsbijstand open staan voor degenen die represailles als gevolg van een melding kunnen ondervinden.²²⁴ Dergelijke represailles kunnen ook betrekking hebben op de uitoefening van hun zelfstandig beroep of bedrijf.²²⁵

Op grond van het huidige artikel 12, tweede lid, onder e, van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) wordt in beginsel geen gesubsidieerde rechtsbijstand verleend indien het rechtsbelang de uitoefening van een zelfstandig beroep of bedrijf betreft. Genoemde bepaling voorziet in twee (beperkte)

²²³ Zie artikel 20, eerste lid, onder c, van de richtlijn.

²²⁴ Zie artikel 4 jo. 20 en de overwegingen 37–41 van de richtlijn. Deze groep omvat natuurlijke personen en rechtspersonen, waaronder zelfstandige dienstverleners. Te denken valt aan freelancers, aannemers, onderaannemers, consultants en leveranciers. De groep omvat ook rechtspersonen waarvan de melder eigenaar is, waarvoor deze werkt of waarmee hij anderszins in een werkgerelateerde context is gelieerd.

²²⁵ Zie artikel 19 en overwegingen 39–41 van de richtlijn. Voorbeelden van dergelijke represailles zijn de beëindiging of weigering van overeenkomsten tot dienstverlening, de intrekking van vergunningen, de uitoefening van dwang, van intimidatie of van pesterijen, de opname op een zwarte lijst, bedrijfsboycotten en reputatieschade.

uitzonderingen.²²⁶ Daarmee is echter onvoldoende gewaarborgd dat de rechtzoekende met een juridisch probleem of geschil dat betrekking heeft op een represaille in het kader van de uitoefening van zijn zelfstandig beroep of bedrijf, overeenkomstig de richtlijn in aanmerking kan komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand indien het rechtsbelang de uitoefening van een zelfstandig beroep of bedrijf betreft.

De voorgestelde aanvulling van artikel 12, tweede lid, onder e, Wrb strekt er daarom toe dat gesubsidieerde rechtsbijstand voortaan ook kan worden verleend voor een rechtsbelang dat betrekking heeft op de uitoefening van een zelfstandig beroep of bedrijf, indien dat rechtsbelang tevens betrekking heeft op benadeling als bedoeld in artikel 17e. In de richtlijn wordt hieronder verstaan een directe of indirecte handeling of nalatigheid die in een werkgerelateerde context plaatsvindt naar aanleiding van een interne of externe melding of openbaarmaking, en die tot ongerechtvaardigde benadeling van de melder leidt of kan leiden.²²⁷ In dit verband wordt de werkgerelateerde context gevormd door de huidige of vroegere arbeidsactiviteiten in de publieke of private sector waardoor, ongeacht de aard van die activiteiten, personen informatie kunnen verkrijgen over inbreuken en waarbij die personen te maken kunnen krijgen met represailles indien zij dergelijke informatie zouden melden.²²⁸

Deze verruiming laat onverlet alle overige in artikel 12 Wrb opgenomen vereisten waaraan moet zijn voldaan om in aanmerking te kunnen komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Artikel VI

In artikel 27, eerste lid, onderdeel m, van de Wet op de ondernemingsraden is het instemmingsrecht dat de ondernemingsraad heeft met de vaststelling van een procedure voor het omgaan met een vermoeden van een misstand zoals bedoeld in artikel 2 van de Wet Huis geregeld. Met de voorgestelde wijziging van deze bepaling wordt verduidelijkt dat dit instemmingsrecht ook zal gelden voor de procedure met betrekking tot het melden van inbreuken op het Unierecht.

Artikel VII

In dit artikel wordt de samenloop met het bij geleidende brief van 5 juli 2012 aanhangig gemaakte voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid) (33 328) en artikel 18g van de Wet Huis geregeld, zodat bij inwerkingtreding van de Wet open overheid en artikel 18g van de Wet Huis in de bijlage bij artikel 8.8 van de Wet open overheid niet naar de artikelen uit de Wet Huis voor klokkenluiders, maar

²²⁶ Het gaat hierbij om gevallen waarin de voortzetting van dat beroep of bedrijf, voor zover dat niet in de vorm van een rechtspersoon wordt gevoerd, afhankelijk is van het resultaat van de rechtsbijstand (subonderdeel 1°), en gevallen waarin dat beroep of bedrijf ten minste één jaar tevoren is beëindigd, de rechtzoekende in eerste aanleg als verweerder bij een procedure betrokken is (geweest) en de kosten van rechtsbijstand niet op andere wijze kunnen worden vergoed (subonderdeel 2°).

²²⁷ Artikel 5, aanhef en onder 11, van de richtlijn. Zie ook artikel 19 van de richtlijn waarin de benadelingshandelingen zijn genoemd die het met name betreft en paragraaf 2.7.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

²²⁸ Artikel 5, aanhef en onder 9, van de richtlijn.

naar de in het onderhavige wetsvoorstel aangepaste artikelen in de Wet bescherming klokkenluiders, zoals de titel van de wet komt te luiden, wordt verwezen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren