

WIJ **W**ILLEM **A**ALEXANDER,  
BIJ DE GRATIE GODS,  
KONING DER NEDERLANDEN,  
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,  
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van**

**houdende regels omtrent het anoniem melden van vermoedens van misstanden op grond van de Wet bescherming klokkenluiders (Besluit anoniem melden vermoedens van misstanden)**

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [kenmerk];

Gelet op artikel 2, tweede lid, onderdelen e en f, van de Wet bescherming klokkenluiders;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. [kenmerk]);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [kenmerk];

Hebben goedgevonden en verstaan:

**§ 1. Begripsbepalingen**

**Artikel 1**

In dit besluit wordt verstaan onder:

*functionaris*: een functionaris als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel e, van de wet bij wie het vermoeden van een misstand anoniem kan worden gemeld;

*meldprocedure*: procedure als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de wet;

*wet*: de Wet bescherming klokkenluiders.

**§ 2. Meldprocedure**

**Artikel 2**

In de meldprocedure wordt vastgelegd dat, in het geval een melder anoniem het vermoeden van een misstand meldt, de functionaris voor zover mogelijk afspraken maakt met de melder over de wijze waarop de melder benaderd wil worden gedurende

het vervolg van de meldprocedure.

### **§ 3. Functionaris**

#### **Artikel 3**

De werkgever wijst ten minste één functionaris aan die niet tevens werkzaam is in een leidinggevende functie, dan wel een functie die primair betrokken is bij het werven, aannemen en ontslaan van medewerkers binnen de organisatie van de werkgever.

#### **Artikel 4**

1. De functionaris beschikt over zodanige deskundigheid en ervaring, dat deze de functie naar behoren kan vervullen.
2. De functionaris handelt bij de ontvangst en, indien aan de orde, de overdracht van de melding op zodanige wijze dat de anonimiteit van de werknemer die een vermoeden van een misstand anoniem meldt, wordt gewaarborgd.
3. De functionaris brengt minimaal één keer per jaar schriftelijk verslag uit aan het hoogste gezag van de werkgever, alsmede aan de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging, over het aantal ontvangen anonieme meldingen en de aard van deze meldingen. Indien de werkgever niet beschikt over een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, en daartoe ook niet verplicht is, wordt het verslag toegezonden aan de werknemers.

#### **Artikel 5**

1. De werkgever waarborgt de onafhankelijke positie van de functionaris en stelt deze in staat de functie zelfstandig te vervullen.
2. De werkgever zorgt ervoor dat de functionaris beschikt over zodanige tijd en ondersteunende middelen, dat deze de functie naar behoren kan vervullen.

### **§ 4. Slotbepalingen**

#### **Artikel 6**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

#### **Artikel 7**

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit anoniem melden vermoedens van misstanden.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Digitalisering en Koninkrijksrelaties

---

## Nota van toelichting

### I. Algemeen

In 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 (PbEU 2019, L 305) (hierna: de richtlijn) is een facultatieve bepaling over anoniem melden opgenomen. Lidstaten hebben de ruimte om werkgevers en bevoegde autoriteiten te verplichten om ook anonieme meldingen te aanvaarden en behandelen (artikel 6, tweede lid, van de richtlijn, maar zijn hiertoe niet verplicht.<sup>1</sup> De Europese Commissie interpreteert artikel 6, tweede lid, van de richtlijn zodanig dat, indien een lidstaat ervoor kiest om werkgevers en/of bevoegde autoriteiten te verplichten anonieme meldingen te aanvaarden en te behandelen, de eisen die de richtlijn aan interne en externe meldprocedures stelt evenzeer van toepassing zijn op de behandeling van anonieme meldingen. De anonieme melder moet dan bijvoorbeeld binnen zeven dagen een ontvangstbevestiging krijgen en er moet binnen de in de richtlijn geregelde termijnen feedback worden gegeven aan de melder over de opvolging van de melding.

Als gevolg van het aannemen door de Tweede Kamer van het amendement van het lid Omtzigt (Kamerstuk 35851, nr. 35) wordt in de Nederlandse wet de verplichting voor werkgevers geregeld om anonieme meldingen van vermoedens van misstanden in ontvangst te nemen en te behandelen. Dit is geregeld in artikel 2, tweede lid, onderdelen e en f, van de Wet bescherming klokkenluiders (hierna: de wet). Deze algemene maatregel van bestuur dient ertoe om uit te werken aan welke eisen de onafhankelijke functionarissen bij wie een vermoeden van een misstand anoniem kan worden gemeld moeten voldoen en aan welke eisen de wijze waarop een vermoeden van een misstand bij werkgevers anoniem kan worden gemeld moet voldoen.

Na de inwerkingtreding van deze algemene maatregel van bestuur moeten werkgevers in hun interne meldprocedure als bedoeld in artikel 2 van de wet vastleggen bij welke daartoe aangewezen functionaris of functionarissen een vermoeden van een misstand anoniem kan worden gemeld, welke functionarissen zorgvuldige opvolging kunnen geven

---

<sup>1</sup> In artikel 9, eerste lid, onderdeel e, van de richtlijn is slechts opgenomen dat de procedure voor interne melding en opvolging een zorgvuldige opvolging van anonieme meldingen moet omvatten, indien het nationale recht daarin voorziet. In artikel 6, derde lid, van de richtlijn is verder bepaald dat personen die anoniem informatie over inbreuken hebben gemeld of openbaar gemaakt maar later zijn geïdentificeerd en het slachtoffer worden van represailles, in aanmerking komen voor de bescherming die in hoofdstuk VI van de richtlijn is opgenomen indien zij aan de voorwaarden voldoen die gelden voor andere (niet-anonieme) melders. Het betreft hier de beschermingsmaatregelen tegen benadeling die zijn opgenomen in de artikelen 17da tot en met 17g van de Wet bescherming klokkenluiders. Ook een anonieme melder mag tijdens en na de behandeling van een vermoeden van een misstand niet worden benadeeld, onder de voorwaarde dat hij redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de gemelde informatie over het vermoeden van een misstand op het moment van de melding juist is (artikel 17e Wet bescherming klokkenluiders). Ook geldt voor een anonieme melder onder dezelfde voorwaarden als voor andere melders een verbod op benadeling tijdens en na openbaarmaking van een vermoeden van een misstand (artikel 17ea), de verschuiving van de bewijslast (artikel 17eb) en vrijwaring voor aansprakelijkheid in gerechtelijke procedures (artikel 17f).

aan zo'n anonieme melding en op welke wijze binnen hun organisatie anoniem een vermoeden van een misstand kan worden gemeld, overeenkomstig de eisen die in deze algemene maatregel van bestuur zijn vastgelegd. Hiermee wordt afgeweken van artikel 2, tweede lid, onderdeel c, van de Wbk, waaruit volgt dat werkgevers in hun interne meldregeling moeten vermelden dat een melding in elk geval schriftelijk, mondeling via de telefoon of, op verzoek van de melder, middels een gesprek op locatie kan worden gedaan. Voor anonieme meldingen geldt op grond van artikel 2, tweede lid, onderdeel f, dat een werkgever in zijn interne meldprocedure moet vastleggen op welke wijze anoniem een melding kan worden gedaan. Deze wijze moet weliswaar voldoen aan de eisen die worden gesteld in dit besluit, maar voor het overige staat het de werkgever vrij om de meldwijze voor anonieme meldingen zelf te bepalen.

De eisen waarop de delegatiegrondslag in artikel 2, tweede lid, onderdeel e van de wet ziet, hebben uitsluitend betrekking op de functionarissen bij wie een vermoeden van een misstand anoniem gemeld kan worden en niet op de functionarissen die opvolging kunnen geven aan die anonieme melding. Voor de goede orde wordt benadrukt dat het waarborgen van de anonimiteit in de interne meldprocedure betekent dat ook de onafhankelijke functionaris de identiteit van de anonieme melder niet kent. Ware het anders geweest en zou de identiteit van de melder (exclusief) bekend zijn bij de onafhankelijke functionaris, dan zou het gaan om het waarborgen van de vertrouwelijkheid van een melding. Het waarborgen van de vertrouwelijkheid van een melding is geen onderwerp van nadere regelgeving in dit besluit, aangezien de wet deze vertrouwelijkheid als uitgangspunt neemt en hiervoor reeds diverse waarborgen kent, zie artikel 1a van de wet.

#### *Gegevensbescherming*

Dit besluit biedt geen nieuwe grondslag voor gegevensverwerking in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De wet waarop dit besluit is gebaseerd biedt reeds een grondslag voor gegevensverwerking. Immers, bij een anonieme melding worden er geen andere gegevens verstrekt dan bij een vertrouwelijke melding. Eerder worden door de melder minder persoonsgegevens beschikbaar gesteld. Het is denkbaar dat de identiteit van de anonieme melder door omstandigheden toch kenbaar wordt voor de functionaris. Bijvoorbeeld doordat de functionaris een tweede melding ontvangt die met de anonieme melding in verband staat. Op dat moment dient de functionaris zich ervan te vergewissen dat de identiteit van de melder niet verder bekend wordt voor andere betrokkenen bij de melding en het eventuele vervolgonderzoek. Met het oog op goed werkgeverschap verdient het aanbeveling dat de functionaris aan de melder kenbaar maakt wanneer diens identiteit toch bekend is geworden en de wijze waarop dit is gebeurd. Vervolgens is het aan de melder om in zo'n situatie te bepalen of deze verder wil gaan met de meldprocedure of de melding intrekt.

Voor zover er bij het in ontvangst nemen van een anonieme melding sprake is van het verwerken van persoonsgegevens van degene op wie de melding betrekking heeft, heeft deze gegevensverwerking zijn grondslag reeds in de wet. Voor het implementatievoorstel Wet bescherming klokkenluiders heeft destijds reeds een privacy impact assessment (PIA) plaatsgevonden. Omdat met dit besluit geen sprake is van aanvullende gevolgen voor aspecten van gegevensbescherming die nog niet eerder in beeld zijn gebracht, is het niet noodzakelijk om opnieuw een assessment uit te voeren.

### *Administratieve lasten*

Dit besluit verplicht werkgevers om in hun wettelijk voorgeschreven interne meldprocedure voor anonieme meldingen rekening te houden met de eisen die dit besluit stelt aan de wijze waarop anoniem gemeld kan worden alsmede de eisen waaraan een functionaris moet voldoen bij wie deze anonieme melding kan worden gedaan. Dankzij de mogelijkheid om anoniem een vermoeden van een misstand te melden, zullen werkgevers mogelijk meer meldingen ontvangen. De anonieme melding dient volgens de wet op gelijke procedurele wijze te worden behandeld als een niet-anonieme melding. De aard van een anonieme melding zorgt op zichzelf niet voor een toename van de bestuurlijke lasten. Ook de eisen die dit besluit stelt aan de functionaris bij wie gemeld kan worden en de meldwijze, hebben geen directe bestuurlijke lasten tot gevolg. De werkgever die ervoor kiest om digitale middelen in te zetten voor de meldprocedure zal mogelijk te maken krijgen met aanvullende lasten, maar hij is hiertoe niet verplicht. Hij kan ook op een andere wijze zorgen voor de communicatie met een anonieme melder.

Het is mogelijk dat de rol van onafhankelijk functionaris die de anonieme melding in ontvangst neemt in de praktijk wordt gecombineerd met de rol van de functionaris die de niet-anonieme melding in ontvangst neemt, waardoor er geen sprake hoeft te zijn van aanvullende lasten.

### *Doenvermogen*

Dit besluit richt zich tot de werkgever en stelt eisen aan de wijze waarop anoniem een melding kan worden gedaan, alsmede eisen waaraan een functionaris moet voldoen bij wie anoniem kan worden gemeld. Dit besluit hoeft daarom niet getoetst te worden aan het doenvermogen van burgers.

### *Consultatie*

PM

### *Evaluatie*

In de wet is een driejaarlijkse evaluatiebepaling opgenomen (artikel 20, eerste lid). De doeltreffendheid en effecten van dit besluit in de praktijk zullen onderdeel vormen van de periodieke wetsevaluatie.

## **II. Artikelgewijs**

### *Artikel 1*

#### Functionaris

Voor de definitie van een functionaris wordt verwezen naar artikel 2, tweede lid, onderdeel e, van de wet. Op grond van dat onderdeel dienen er bij algemene maatregel van bestuur eisen te worden gesteld waaraan de functionaris bij wie een vermoeden van een misstand anoniem kan worden gemeld, moet voldoen. Deze functionaris is dus degene bij wie de melding binnenkomt. Dit hoeft niet per definitie dezelfde functionaris te zijn die opvolging geeft aan de melding, maar dit kan wel. Wanneer een werkgever ervoor kiest om een ander de opvolging van een anonieme melding te laten verzorgen, is diegene niet een functionaris in de zin van artikel 1 waardoor onderhavige regeling op deze persoon niet van toepassing is. Dit laat onverlet dat degene die opvolging aan de

melding geeft nog wel moet voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de wet zelf.

#### Meldprocedure

Onder meldprocedure wordt verstaan de procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand binnen de eigen organisatie zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de wet.

#### Wet

Met 'wet' wordt in dit besluit bedoeld op de Wet bescherming klokkenluiders, waar dit besluit zijn grondslag in vindt.

#### *Artikel 2*

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 2, tweede lid, onderdeel f, van de wet. In de meldprocedure dient de werkgever vast te leggen dat de functionaris voor zover mogelijk afspraken maakt met de anonieme melder over de wijze waarop deze benaderd wil worden gedurende het vervolg van de meldprocedure. De functionaris dient zich in te spannen om contact met de melder te leggen, bijvoorbeeld via de algemeen toegankelijke communicatiekanalen van de organisatie.

De werkgever is op grond van artikel 2, tweede lid, onderdeel h, van de wet verplicht om de ontvangst van een melding binnen zeven dagen aan de melder te bevestigen. Dit geldt onverminderd voor anonieme meldingen, ook al kan het voor werkgevers lastiger zijn om de ontvangst aan een anonieme melder te bevestigen. Indien gebruik wordt gemaakt van speciale software, kan een ontvangstbevestiging via hetzelfde kanaal aan de melder worden verstuurd. Wanneer een vermoeden van een misstand op een andere wijze is gemeld door een anonieme melder, kan de ontvangst bevestigd worden aan de melder door bijvoorbeeld een algemeen bericht te plaatsen op een fysieke of digitale plaats binnen de organisatie waartoe alle medewerkers toegang hebben. Hierbij moet de werkgever zich ervan vergewissen dat, gelet op artikel 1a van de wet, de aard en inhoud van de melding vertrouwelijk blijft. De wijze waarop de ontvangst bevestigd wordt is vormvrij.

Het is mogelijk dat de melder ervoor kiest om een derde namens hem het vermoeden van een misstand anoniem te laten melden bij de functionaris (zo kan een advocaat of adviseur namens de melder een melding doen zonder vermelding van de identiteit van de melder dan wel gegevens die tot de melder herleidbaar zijn). De communicatie kan in zo'n geval via deze derde verlopen, indien de melder dat wenst.

Het verdient aanbeveling om in de meldprocedure op te nemen dat, bij het vasthouden aan de anonimiteit, het mogelijk is dat een melding uiteindelijk niet volledig onderzocht kan worden. Als deze situatie zich voordoet, dient de melder in zo'n geval de keuze te maken om ofwel dit gevolg te aanvaarden en af te zien van het meewerken aan een verder onderzoek van de melding, teneinde de eigen anonimiteit te beschermen, dan wel zijn of haar identiteit of gegevens die herleidbaar zijn naar zijn of haar identiteit alsnog bekend te maken, teneinde het onderzoek te kunnen laten vervolgen. Benadrukt zij dat deze keuze enkel door de melder zelf gemaakt kan worden, niet door de functionaris.

Werkgevers hebben de mogelijkheid om digitale middelen in te zetten voor het doen en

opvolgen van anonieme meldingen van een vermoeden van een misstand. Er zijn meerdere marktpartijen bekend die gespecialiseerd zijn in het leveren van software geschikt voor het doen van anonieme meldingen binnen een organisatie. Deze mogelijkheid is echter geen verplichting voor werkgevers. Het blijft te allen tijde mogelijk voor werkgevers om een meldprocedure voor anoniem melden op te stellen zonder de inzet van digitale middelen. Zowel bij een digitale als een fysieke meldwijze is van belang dat de vertrouwelijkheid en anonimiteit van de melder gewaarborgd blijft en moet, gelet op artikel 32 van de AVG, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau worden gewaarborgd. Indien gebruik wordt gemaakt van speciale software, waardoor de melder op digitale wijze een melding kan indienen zonder dat er gegevens herleidbaar zijn tot de identiteit van de melder, dient de werkgever zich ervan te vergewissen dat deze software betrouwbaar is en voldoet aan de eisen die volgen uit de AVG. Voor de overheid gelden aanvullend specifieke informatiebeveiligingseisen die voor de rijksoverheid zijn opgenomen in de Baseline Informatiebeveiliging Overheid in het digitale verkeer met het Rijk.<sup>2</sup>

### *Artikel 3*

Dit artikel regelt dat een werkgever minstens één functionaris aanwijst die geen leidinggevende functie binnen de organisatie bekleedt, dan wel een functie die primair betrokken is bij het werven, aannemen en ontslaan van medewerkers binnen de organisatie van de werkgever.

Met deze bepaling is ten eerste getracht te voorkomen dat er enkel anoniem gemeld kan worden bij een functionaris die tevens een leidinggevende is. Dit kan voor werknemers mogelijk een reden zijn om toch geen melding te doen, ondanks het feit dat zij weliswaar anoniem blijven.

Daarnaast bepaalt dit artikel dat werkgevers minstens één functionaris moeten aanwijzen die niet tevens betrokken is bij het werven, aannemen en ontslaan van medewerkers, zoals een medewerker van de HR-afdeling binnen de organisatie. Zo'n medewerker kan namelijk tevens de bevoegdheid hebben om een melder te raken in diens arbeidsrechtelijke positie, wanneer identiteit van de melder per abuis bekend wordt. Hoewel de melding anoniem wordt gedaan, bestaat het risico dat potentiële melders terughoudend zijn en hun vermoeden van een misstand niet durven te melden aan een functionaris die tevens gaat over de personele zaken binnen de organisatie.

Indien de werkgever meerdere functionarissen heeft aangewezen waarbij anoniem een vermoeden van een misstand gemeld kan worden, is het wel mogelijk dat één of meer functionarissen een leidinggevende functie bekleeden, of een functie die primair is betrokken bij het werven, aannemen en ontslaan van medewerkers. Er dient echter te allen tijde minstens één functionaris binnen de organisatie te zijn aangewezen die een dergelijke functie niet bekleedt. In het geval de werkgever meerdere functionarissen heeft aangewezen waarbij een vermoeden van een misstand anoniem kan worden gemeld, dient de melding in eerste instantie inhoudelijk te worden beoordeeld door een functionaris die voldoet aan de vereisten uit artikel 3.

---

<sup>2</sup> Zie Circulaire Baseline Informatiebeveiliging Overheid in het digitale verkeer met het Rijk van 16 april 2019 (Stcrt. 2019, 26526).

Voor de goede orde wordt vermeld dat het geen vereiste is dat de functionaris zelf binnen de organisatie van de werkgever werkzaam is. De werkgever kan er dus ook voor kiezen als functionaris een extern persoon aan te wijzen.

#### *Artikel 4*

Het eerste lid regelt dat een functionaris over zodanige deskundigheid en ervaring dient te beschikken, dat deze de functie naar behoren kan vervullen. Hierbij moet met name gedacht worden aan het goed kunnen beoordelen van de informatie van de melder, alsmede op welke wijze en met wie deze informatie kan worden gedeeld om adequaat opvolging te kunnen geven aan de melding. Daarnaast dient de functionaris de anonieme melder te informeren over de risico's van een melding en het feit dat het voor een goed onderzoek soms noodzakelijk kan zijn dat de identiteit van een melder (na diens toestemming) toch bekend moet zijn. Om de rol van deze functionaris behoorlijk te kunnen vervullen zijn daarnaast ook persoonlijke kwaliteiten van belang, zoals integriteitsbesef en goede communicatieve vaardigheden.

Op grond van het tweede lid dient de functionaris op zodanige wijze te handelen dat de anonimiteit van de melder wordt gewaarborgd. Ook wanneer een ander opvolging geeft aan de melding en de functionaris de melding aan die ander overdraagt, dient dit op zeer zorgvuldige wijze te gebeuren. Indien de identiteit van de melder onverhoopt toch bekend wordt op een gegeven moment, dient de functionaris zich ervan te vergewissen dat de identiteit van de melder niet verder bekend wordt voor andere betrokkenen bij de melding en het eventuele vervolgonderzoek. Ook verdient het aanbeveling dat de functionaris aan de melder kenbaar maakt wanneer diens identiteit toch bekend is geworden en de wijze waarop dit is gebeurd.

Het derde lid regelt dat de functionaris minimaal één keer per jaar verslag uitbrengt omtrent de ontvangen anonieme meldingen. Dit verslag wordt ingediend bij het hoogste gezag binnen de organisatie, alsmede aan de ondernemingsraad (zie artikel 2 van de Wet op de ondernemingsraden) of de personeelsvertegenwoordiging (zie artikel 35c van de Wet op de ondernemingsraden). Op deze manier worden de belangrijkste organen binnen een organisatie periodiek op de hoogte gebracht van het aantal anonieme meldingen van een vermoeden van een misstand en de aard van deze meldingen. Indien de werkgever niet beschikt over een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, en hiertoe ook niet verplicht is, wordt het verslag toegezonden aan de werknemers zodat deze op de hoogte worden gehouden. Het uitbrengen van zo'n verslag kan helpen om bepaalde misstanden in een organisatie eerder te signaleren en waarborgt tevens dat ontvangen meldingen in behandeling worden genomen en worden geregistreerd. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat het verslag geen tot personen herleidbare gegevens mag bevatten. Bovendien legt een functionaris met het uitbrengen van het verslag geen verantwoording af aan de werkgever over diens functioneren, het verslag is zuiver informatief bedoeld.

#### *Artikel 5*

Dit artikel omschrijft de verantwoordelijkheid van de werkgever om ervoor zorg te dragen dat de functionaris onafhankelijk kan functioneren binnen de organisatie en geen risico loopt op negatieve (arbeidsrechtelijke) consequenties voor het behoorlijk vervullen van zijn rol. De werkgever dient ervoor te zorgen dat een functionaris voldoende tijd en ruimte krijgt om de rol op een behoorlijke en zelfstandige manier te vervullen en dat



deze geen verantwoording verschuldigd is tegenover een leidinggevende voor wat betreft de werkzaamheden als functionaris. Indien de functionaris kenbaar maakt behoefte te hebben aan bepaalde (digitale) middelen, om de functie op behoorlijke wijze te kunnen vervullen, dient de werkgever voor zover redelijk aan dit verzoek tegemoet te komen.

*Artikel 6*

Dit artikel regelt dat de inwerkingtreding van het onderhavige besluit bij koninklijk besluit zal worden bepaald. Hierbij zal rekening worden gehouden met een redelijke invoeringstermijn voor werkgevers, zodat zij voldoende tijd hebben om hun interne meldprocedure voor het anoniem melden van een vermoeden van een misstand goed in te richten.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Digitalisering en Koninkrijksrelaties