

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 klokkenluiders 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 melden¹, 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 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.²

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 minimumeisen 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.³ Voorbeelden daarvan zijn de verplichting tot het opzetten van meldkanalen voor marktmisbruik,

¹ Zie overweging 1 van de richtlijn.

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

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

burgerluchtvaart en de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten.⁴ 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).⁵ 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.⁶ Ook kunnen lidstaten bepalingen vaststellen of handhaven die gunstiger zijn voor de rechten van de melders dan de richtlijn biedt.⁷

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.⁸ 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 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.⁹

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.¹⁰ 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 en 12 betreffen respectievelijk 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;

⁴ Zie overweging 68 van de richtlijn.

⁵ Zie artikel 25, tweede lid, van de richtlijn.

⁶ Zie artikel 2, tweede lid, van de richtlijn.

⁷ Zie artikel 25, eerste lid, van de richtlijn.

⁸ Zie artikel 2 van de Wet Huis.

⁹ 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.

¹⁰ Zie artikel 20 van de richtlijn.

- 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 zijn een belastingvoordeel te krijgen dat afbreuk doet aan de strekking of het doel van het toepasselijke vennootschapsbelastingrecht.¹¹

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.¹² De richtlijn staat toe dat lidstaten de bescherming uitbreiden naar andere gebieden dan de in artikel 2 opgesomde gebieden.¹³

2.2 Persoonlijk toepassingsgebied¹⁴

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.¹⁵ 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.¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸ 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 leidinggevende organen, zoals leden van een raad van commissarissen.¹⁹ 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

¹¹ Zie artikel 2, eerste lid, van de richtlijn.

¹² 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.

¹³ Zie artikel 2, tweede lid, van de richtlijn.

¹⁴ Zie artikel 4 van de richtlijn.

¹⁵ Zie overwegingen 38 tot en met 40 van de richtlijn.

¹⁶ Zie artikel 19 van de richtlijn.

¹⁷ Zie overweging 40 van de richtlijn.

¹⁸ Zie overweging 36 van de richtlijn.

¹⁹ Zie overweging 39 van de richtlijn.

(potentiële) werkrelatie nog niet is aangevangen (zoals geldt voor sollicitanten), valt onder de bescherming van de richtlijn.²⁰

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.²¹ 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.²²

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.²³ 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.²⁴ 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.²⁵ 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.²⁶

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).²⁷

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, informierend, 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

²⁰ Zie artikel 4, tweede en derde lid, en overweging 39 van de richtlijn.

²¹ Zie artikel 4, vierde lid, en overweging 41 van de richtlijn.

²² Zie artikel 4, vierde lid, onderdeel c, van de richtlijn.

²³ 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 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".

²⁴ Zie overweging 43.

²⁵ Zie artikel 5, onder 2, van de richtlijn.

²⁶ Zie overweging 32 van de richtlijn.

²⁷ Zie ook overweging 32 van de richtlijn.

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.²⁸ 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.²⁹ 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 6.2 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.³⁰ 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.³¹

2.3.2 Eisen aan de te doorlopen procedure

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.³² 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. 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 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 melden. 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.³³ 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.³⁴ 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

²⁸ 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.

²⁹ Zie ook overweging 31 van de richtlijn.

³⁰ Zie artikel 22 van de richtlijn.

³¹ Zie overweging 43 van de richtlijn.

³² Zie artikel 7, eerste en tweede lid, en artikel 15 van de richtlijn.

³³ Zie overweging 33 van de richtlijn.

³⁴ Zie artikel 7, tweede lid, van de richtlijn.

voor de rechtsbescherming irrelevant. In beide gevallen geniet hij, mits voldaan wordt aan de voorwaarden die zijn gesteld, rechtsbescherming.

Indien toch 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.³⁵ 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 treffende 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.³⁶ 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. Indien hij helemaal geen bericht krijgt, is hij in ieder geval beschermd als hij de melding openbaar maakt. 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.³⁷

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 samenspannt met de pleger.³⁸

2.4 Interne meldkanalen

2.4.1 *Algemeen*

³⁵ Zie artikel 15, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn.

³⁶ Zie overweging 79 van de richtlijn.

³⁷ Zie artikel 15, eerste lid, onderdeel b, onder i) en overweging 80.

³⁸ Zie artikel 15, eerste lid, onderdeel b, onder ii), en overweging 81.

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.³⁹

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.⁴⁰ 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 milieu⁴¹ 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.⁴²

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.⁴³

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 informatie over mogelijke externe procedures. De juridische entiteit dient onpartijdige personen of afdelingen aan te wijzen, die de meldingen behandelen en de communicatie met de melder onderhouden, vergelijkbaar met de huidige vertrouwensadviseur, genoemd in de Wet Huis,⁴⁴ en naar aanleiding van de melding onderzoek plegen of maatregelen treffen.⁴⁵ 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.⁴⁶

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.⁴⁷ Deze bevoegde autoriteiten moeten onafhankelijke en autonome externe meldkanalen opzetten voor het ontvangen en in behandeling

³⁹ Zie artikel 8 van de richtlijn.

⁴⁰ Zie artikel 8, eerste, derde en negende lid, van de richtlijn.

⁴¹ Zie artikel 8, vierde lid, van de richtlijn.

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

⁴³ Artikel 8, zevende lid, van de richtlijn.

⁴⁴ Zie artikel 2, tweede lid, onder e, van de Wet Huis.

⁴⁵ Zie artikel 9 van de richtlijn.

⁴⁶ Zie hoofdstuk V (artikelen 16 tot en met 18) van de richtlijn.

⁴⁷ Zie artikel 11, eerste lid, van de richtlijn.

nemen van informatie over inbreuken.⁴⁸ 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.⁴⁹

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).⁵⁰

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.⁵¹ 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.⁵² De bevoegde autoriteit moet zo'n verlenging naar behoren motiveren.

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.⁵³ 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.⁵⁴

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.⁵⁵

⁴⁸ Artikel 11, tweede lid, onderdeel a, van de richtlijn.

⁴⁹ Zie artikel 12, eerste lid, onderdelen a en b, jo. artikel 18 van de richtlijn.

⁵⁰ Zie overweging 66.

⁵¹ Zie artikel 11, tweede lid, onderdelen b en verder, van de richtlijn.

⁵² Zie overweging 67 van de richtlijn.

⁵³ Zie artikel 3, derde lid, onderdeel d, van de richtlijn.

⁵⁴ Zie artikel 3, eerste lid, en overweging 66 van de richtlijn.

⁵⁵ Zie artikel 12, tweede lid, van de richtlijn.

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.⁵⁶ 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 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 melder⁵⁷ 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.⁵⁸

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.⁵⁹ 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.⁶⁰ Opgemerkt zij nog dat

⁵⁶ Zie artikel 12, vierde en vijfde lid, en overweging 74 van de richtlijn.

⁵⁷ 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).

⁵⁸ Zie artikel 16 van de richtlijn.

⁵⁹ Zie overwegingen 76 en 77 van de richtlijn.

⁶⁰ Zie artikel 12, derde lid, van de richtlijn.

bedrijfsgeheimen die in het kader van de melding worden ontvangen niet voor andere doeleinden mogen worden gebruikt dan voor de opvolging van de melding.⁶¹

2.6.3 Registratieplicht⁶²

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.

Gespreksoptnamen 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 gespreksoptname 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.⁶³ 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.⁶⁴

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 omkering van de bewijslast;⁶⁵
- recht op ondersteuningsmaatregelen (waaronder volledig onafhankelijke informatie en kosteloze en gemakkelijk toegankelijke adviezen);⁶⁶
- vrijwaring van procedures wegens bijvoorbeeld schending van de geheimhoudingsplicht, verboden informatieverwerving, laster, schending auteursrechten, openbaarmaking bedrijfsgeheimen, schending van vertrouwelijkheid of bescherming persoonsgegevens;⁶⁷
- 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.⁶⁸

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.⁶⁹

2.7.2 Benadeling

Het verbod op benadeling omvat elke vorm van benadeling tegen de kring van beschermden (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 beschermden. Schorsing, ontslag of soortgelijke maatregelen zijn de meest vergaande vormen van

⁶¹ Zie artikel 16, vierde lid, van de richtlijn.

⁶² Zie artikel 18 van de richtlijn.

⁶³ Zie artikel 17 van de richtlijn.

⁶⁴ Zie overweging 86 van de richtlijn.

⁶⁵ Zie artikelen 19 resp. 21, vijfde lid, van de richtlijn.

⁶⁶ Zie artikel 20, eerste lid, van de richtlijn.

⁶⁷ Zie artikel 21, zevende lid, van de richtlijn.

⁶⁸ Zie artikel 23, eerste lid, van de richtlijn. Het tweede lid schrijft voor dat ook sancties moeten kunnen worden opgelegd aan malafide melders.

⁶⁹ Zie artikel 24 van de richtlijn.

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 er onder, 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.⁷⁰ De richtlijn biedt ook meer bescherming ten aanzien van het huidige benadelingsverbod, omdat de melder kan volstaan met het aantonen dat hij een melding heeft gedaan en dat hij is benadeeld.⁷¹ Het is aan de juridische entiteit die de benadelende maatregel heeft genomen om aan te tonen dat er geen relatie bestaat tussen de melding en de benadeling (omkering 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 omkering 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.⁷²

2.7.4 Bescherming andere betrokkenen

Daarnaast biedt de richtlijn bescherming aan andere betrokkenen, zoals vertrouwensadviseurs 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 Handvest, dient ook de identiteit van de betrokkenen gedurende het onderzoek naar de melding beschermd te worden en genieten zij ook overigens dezelfde bescherming met betrekking tot de identiteit als de melders.⁷³

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.⁷⁴ 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 er voor 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 beschermden valt benadelen, onnodige procedures aanspannen

⁷⁰ Zie artikel 19 van de richtlijn.

⁷¹ Zie artikel 21, vijfde lid, van de richtlijn.

⁷² Zie artikel 21, zevende lid, en overweging 97.

⁷³ Zie artikel 22 van de richtlijn.

⁷⁴ Zie artikel 20, eerste lid, van de richtlijn.

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.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Inleiding

De huidige voorziening voor klokkenluiders, het Huis voor klokkenluiders, is thans neergelegd in de Wet Huis voor klokkenluiders (verder: de Wet Huis), evenals de verplichting voor werkgevers tot het vaststellen van een interne procedure voor het melden van misstanden. Het benadelingsverbod is neergelegd in het Burgerlijk Wetboek, de Politiewet 2012 en de Wet ambtenaren defensie.⁷⁵ 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.⁷⁶ Het Huis voor klokkenluiders ondersteunt, informeert en adviseert werknemers die een misstand melden en doet onderzoek naar vermoedens van misstanden.⁷⁷

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:

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

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Zie artikelen 3k en 4 van de Wet Huis.

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 teveel 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.⁷⁸ Achterliggende gedachte hierbij is dat zo op nationaal niveau een breed en coherent klokkenluidersbeschermingskader tot stand komt.⁷⁹ Ook staat de richtlijn toe dat lidstaten gunstiger bepalingen voor de rechten van melders vastleggen of handhaven.⁸⁰

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 omkering 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

⁷⁸ Zie artikel 2, tweede lid, van de richtlijn.

⁷⁹ Zie overweging 5 van de richtlijn.

⁸⁰ Artikel 25, eerste lid, van de richtlijn.

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 verwijs ik naar paragraaf 3.6.

Voor de te stellen eisen aan de meldkanalen ligt dat anders. 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 organisaties waar informatie over inbreuken op het Unierecht kan binnenkomen, dient te worden meegewogen om de richtlijn zo lastenluw mogelijk en zonder dat dit leidt tot een nationale kop te implementeren. 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 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 verwijs ik naar 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.⁸¹ 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 stagiaires. 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.⁸² Zie ook paragraaf 2.2.

Het huidige recht voorziet in bescherming voor (gewezen) werknemers en ambtenaren.⁸³ Eerder (januari 2019) is een wetsvoorstel in consultatie gebracht waarbij de kring van beschermden personen werd uitgebreid naar onder meer zzp'ers, stagiaires en vrijwilligers. Dat wetsvoorstel

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

⁸² Zie overweging 36 van de richtlijn.

⁸³ Zie artikel 7:658c BW, artikel 47, derde lid, Politiewet 2012 en artikelen 12quater, tweede lid, en 12o, vijfde lid, Wet ambtenaren defensie.

diende ter uitvoering van de motie-Bikker.⁸⁴ 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 U, voorgestelde artikel 17e breidt de kring van beschermden uit door deze te verbinden aan het begrip melder. Het voorgestelde derde lid van artikel 17e regelt dat deze bescherming ook van toepassing is op degenen die een melder bijstaan. Bij degene die een melder bijstaat kan gedacht worden aan een vertrouwensadviseur of een vakbondsvertegenwoordiger 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.⁸⁵ 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.⁸⁶ 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 de in artikel I, onderdeel D, voorgestelde artikelen 2a tot en met 2c.

De reikwijdte van de verplichting tot het inrichten van een intern meldkanaal voor meldingen over inbreuken op het Unierecht wordt mede bepaald 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 diens werknemers. Onder dit begrip werknemers vallen alleen werknemers in de zin van artikel 45, eerste lid, VWEU met inbegrip van ambtenaren.⁸⁷ 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.⁸⁸ Dat betekent dat 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

⁸⁴ Kamerstukken I 2015/16, 33258, I.

⁸⁵ Zie overweging 41 van de richtlijn.

⁸⁶ Zie artikel 2 van de Wet Huis.

⁸⁷ Zie artikel 8, tweede lid, van de richtlijn in samenhang met artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn.

⁸⁸ 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, onder h). Dat is dus ruimer dan het begrip werknemer in Boek 7, titel 10, Burgerlijk Wetboek.

begrip “werkgever” omvat om die reden meer dan het begrip werkgever in het BW als equivalent van het begrip werknemer. Gelet op het non-regressiebeginsel⁸⁹ 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 ik de Tweede Kamer op 15 juli 2020 heb geïnformeerd, zet geen vraagtekens bij de omvang van de organisaties die verplicht zijn om een intern meldkanaal in te richten.⁹⁰ 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, zie ik geen aanleiding de huidige reikwijdte van de verplichting tot het inrichten van interne meldkanalen te wijzigen. Ik maak derhalve gebruik 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.⁹¹

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.⁹² De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt daar de mogelijkheid toe.⁹³

3.4.2 Gevolgen voor interne meldkanalen voor misstanden naar nationaal recht

Het kan voorkomen dat bij een werkgever een persoon een schending van het recht meldt die niet onder het Unierecht valt, maar wel voldoet aan de definitie van (een vermoeden van) een misstand in de zin van de Wet Huis. Voor die meldingen blijven de huidige eisen aan de interne procedure van kracht, met dien verstande dat:

- 1) de in het wetsvoorstel opgenomen geheimhoudingsplicht, die voor een ieder geldt en die feitelijk een invulling inhoudt van de algemene regels inzake vertrouwelijke omgang met informatie over personen en onderzoeken, ook voor die interne procedure geldt en
- 2) de huidige eisen worden aangevuld met 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.

Het eerste vereiste ligt besloten in het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 1a, waarin de geheimhoudingsplicht voor een ieder die betrokken is bij de melding is geregeld en dus ook voor functionarissen die meldingen over misstanden naar nationaal recht of inbreuken op het Unierecht ontvangen. Het laatste is neergelegd in het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 2, tweede lid, onderdeel e, en 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

⁸⁹ Zie artikel 25, tweede lid, van de richtlijn.

⁹⁰ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/15/kamerbrief-stand-van-zaken-huis-voor-klokkenluiders>.

⁹¹ Zie artikel 8, negende lid, van de richtlijn.

⁹² Zie artikel 8, negende lid, derde zin, van de richtlijn.

⁹³ Zie artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

de informatie openbaar maakt. Deze rechtsbescherming wordt ook geboden aan de melder van een vermoeden van een misstand naar nationaal recht. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 3.6.

3.4.3 Keuze voor één of twee meldkanalen

De werkgever kan ervoor kiezen één intern meldkanaal in te richten voor zowel meldingen over misstanden naar nationaal recht als over inbreuken op het Unierecht. Zo kan het efficiënter zijn om slechts een enkel meldkanaal in te richten, omdat bijvoorbeeld de meeste meldingen inbreuken op het Unierecht betreffen. In dat geval weegt de extra belasting voor de organisatie die de eisen van de richtlijn met zich brengen mogelijk niet op tegen de extra belasting die twee procedures naast elkaar meebrengt. Ook de grotere transparantie voor de melder kan doorslaggevend zijn voor de keuze om alle meldingen via hetzelfde meldkanaal te laten verlopen. In de situatie dat een werkgever slechts sporadisch te maken kan krijgen met meldingen over inbreuken op het Unierecht, maar des te meer meldingen over misstanden naar nationaal recht kan ontvangen, zal de weegschaal mogelijk naar de andere kant overhellen. In dat geval kunnen twee procedures naast elkaar minder belastend zijn. Ook dan zal de transparantie voor de melder evenwel moeten worden meegewogen. Door de keuze bij de werkgever te laten blijven de extra lasten beperkt en wordt voldaan aan het kabinetsbeleid Europese richtlijnen zo lastenluw mogelijk te implementeren.

In het licht van het bovenstaande is artikel 2 van de Wet Huis gehandhaafd onder toevoeging van het nieuwe onderdeel e aan het tweede lid dat regelt dat de interne procedure een redelijke termijn bevat, waarbinnen de werknemer wordt geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek naar aanleiding van zijn melding en over de genomen of voorgenomen maatregelen naar aanleiding van dat onderzoek. Zie hiervoor ook paragraaf 3.4.2.

3.4.4 Samenloop melding misstand naar nationaal recht en inbreuk op het Unierecht

Het spreekt voor zich dat een melding over een inbreuk op het Unierecht overeenkomstig de eisen van de richtlijn moet worden behandeld. Het kan voorkomen dat een melding een inbreuk op het Unierecht inhoudt en dat de zwaarte van de inbreuk of de combinatie met andere schendingen zodanig is dat naar nationaal recht er sprake is van een misstand. In dat geval zal de melding binnen dezelfde organisatie overeenkomstig de eisen van de richtlijn moeten worden behandeld.

Het kan ook voorkomen dat de melding een onderdeel bevat dat tot de bevoegdheid van een andere toezichthouder behoort. In dat geval dient dat onderdeel van de melding met inachtneming van de geheimhoudingsplicht te worden doorgezonden naar de betreffende bevoegde organisatie. Het kan zijn dat dat onderdeel van de melding geen inbreuk op het Unierecht bevat en dus niet overeenkomstig de eisen van de richtlijn hoeft te worden behandeld. In verband met de samenhang van de meldingen 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 T, voorgestelde artikel 17b, tweede lid, van de Wet Huis de grondslag om daartoe persoonsgegevens uit te wisselen.

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.⁹⁴ 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 handhavende bevoegdheden hebben op het Unierecht geldt, naast de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG), specifieke wetgeving. De richtlijn nu stelt wel

⁹⁴ Zie artikel 11, eerste lid, van de richtlijn.

geharmoniseerde eisen aan externe meldkanalen voor werkgerelateerde meldingen en de wijze waarop vervolgstappen naar aanleiding van die meldingen moeten worden genomen.

Opgemerkt zij dat, indien de in deel II van de bijlage genoemde Uniehandelingen specifieke regels inzake het melden van inbreuken bevatten, die regels gehandhaafd blijven.⁹⁵ 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.⁹⁶ 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 specifiek ingericht voor het kosteloos informeren en adviseren van klokkenluiders.⁹⁷ Met de aanwijzing van het Huis als bevoegde autoriteit wordt het werkkterrein 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.⁹⁸ 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

⁹⁵ Zie artikel 3, eerste lid, van de richtlijn.

⁹⁶ Zie artikel 6, eerste lid, onderdeel d, van de Wet Huis.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Zie overweging 68.

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.⁹⁹ 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 het Huis en de ACM in ieder geval aangewezen de Autoriteit persoonsgegevens, De Nederlandsche Bank N.V., de Inspectie gezondheidszorg en jeugd en de Nederlandse Zorgautoriteit. Ook voor 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 als bevoegde autoriteit ligt daarom voor de hand. Het voorgestelde artikel I, onderdeel E, waarin artikel 2d wordt toegevoegd, voorziet in die aanwijzing.

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 2e tot en met 2i toevoegt. De eisen gelden uitsluitend voor werkgerelateerde meldingen over inbreuken op het Unierecht. Organisaties waar ook vermoedens van misstanden naar nationaal recht kunnen worden gemeld kunnen ervoor kiezen om één kanaal in te richten voor alle meldingen, zowel voor de meldingen over inbreuken op het Unierecht als voor meldingen van vermoedens van misstanden naar nationaal recht. 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 Commissie moeten verstrekken ten behoeve van de evaluatie van de richtlijn.¹⁰⁰ 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 geschatte financiële schade en bedragen die zijn teruggevorderd naar aanleiding daarvan.¹⁰¹

Indien de 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 onverkort de geheimhoudingsplicht en het voorschrift dat vooraf duidelijk moet zijn op welke termijn de melder bericht krijgt over de te nemen of genomen

⁹⁹ Zie de overwegingen 17 en 65 van de richtlijn.

¹⁰⁰ Zie artikel 27 van de richtlijn.

¹⁰¹ Zie artikel 27, tweede lid, van de richtlijn.

stappen naar aanleiding van diens melding. Dit volgt uit het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 1a en het in artikel I, onderdeel E, voorgestelde artikel 2k.

3.5.5 Eisen aan niet aangewezen organisaties die werkgerelateerde meldingen over inbreuken op het Unierecht ontvangen

De handhaving van het Unierecht is niet altijd bij een specifieke op zichzelf staande autoriteit ondergebracht. Handhavingstaken voor handhaving van het Unierecht dat onder de richtlijn valt kunnen bijvoorbeeld zijn ondergebracht bij een onderdeel van een ministerie, een gemeente, provincie, waterschap of een samenwerkingsverband daarvan. Ook daar kunnen meldingen van klokkenluiders binnenkomen. Het is onmogelijk om al deze onderdelen van organisaties met naam en toenaam te benoemen in de wet, mede omdat de toedeling van taken binnen deze organisaties kan wijzigen. Werkgerelateerde meldingen over inbreuken op het Unierecht moeten wel volgens de eisen van de richtlijn worden opgepakt. Een voorbeeld is de Belastingdienst, die zelf ook weer een onderdeel uitmaakt van het ministerie van Financiën. Complicerende factor daarbij is voorts dat bijvoorbeeld gemeenten taken en bevoegdheden hebben op verschillende beleidsterreinen die ook weer onder de verantwoordelijkheid van verschillende ministeries vallen, en zelf kunnen bepalen op welke wijze zij die taken organiseren. Een voorbeeld daarvan is de Verordening 166/2005 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen dat thans is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer, en binnenkort in de Omgevingswet.¹⁰² Deze verordening voorziet in de instelling van een geïntegreerd register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en stelt de regels vast voor het functioneren daarvan. Het doel van de verordening is om milieuverontreiniging te voorkomen en te verminderen. Verschillende bestuurslagen hebben binnenkort op grond van de Omgevingswet, maar ook nu al, met deze regels te maken in hun hoedanigheid als bevoegd gezag. Het toezicht op de naleving van deze regels is belegd bij dit bevoegd gezag, in dit geval de diverse colleges van Gedeputeerde Staten en van Burgemeester en Wethouders die daarmee in hun respectievelijke regio's te maken hebben. In dit kader kan ook informatie over inbreuken op deze verordening bij de diverse colleges van Gedeputeerde Staten en van Burgemeester en Wethouder worden gemeld. Voor zover dat werkgerelateerde meldingen betreft, dient daarvoor op grond van de richtlijn een meldkanaal voorhanden te zijn dat voldoet aan de eisen van de richtlijn. Om dit te kunnen ondervangen is in het wetsvoorstel een algemene bepaling opgenomen, die inhoudt dat als een organisatie een werkgerelateerde melding over een inbreuk op het Unierecht binnenkrijgt deze melding volgens de eisen van de richtlijn moet worden behandeld. Het is aan de betreffende organisatie om zich te vergewissen bij welk onderdeel van de organisatie meldingen over inbreuken op het Unierecht kunnen binnenkomen. Werkgerelateerde meldingen dienen dan overeenkomstig de eisen van de richtlijn te worden afgehandeld. Het onderdeel van de organisatie waar dergelijke meldingen kunnen binnenkomen, zal ook moeten zorgdragen voor een websitepagina met informatie voor melders, die de richtlijn voorschrijft en driejaarlijks een evaluatie van de procedure moeten uitvoeren.

3.5.6 Keuzepakket¹⁰³

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 melding moet dan alsnog wel voldoen aan de termijnen die de richtlijn aan meldkanalen stelt).

Dit wetsvoorstel beoogt geen wijzigingen in de bestaande bevoegdheden en werkwijze van de bevoegde autoriteiten te bewerkstelligen. Als er al regels bestaan over de wijze van inzet van de bevoegdheden, zijn die opgenomen in de desbetreffende wetgeving of beleidsregels. Voor zover deze autoriteiten al over deze bevoegdheden beschikken, behouden zij die.

¹⁰² Het gaat dan om artikelen 20.6 en 20.11 van de Omgevingswet.

¹⁰³ Zie artikel 11, derde, vierde en vijfde lid, van de richtlijn.

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.¹⁰⁴ Deze voorschriften zullen ook gelden als het om werkgerelateerde meldingen over inbreuken op het Unierecht gaat. Het voorgestelde artikel I, onderdeel N, dat daartoe artikel 6 van de Wet Huis wijzigt, voorziet daarin.

3.5.7 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 werkzaam is op de in de richtlijn genoemde gebieden, 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 een ieder 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 (ook of) uitsluitend 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. 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 niet gebonden aan deze termijn. 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, niet zijnde een bevoegde autoriteit, 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.

3.6 Gevolgen beschermings- en ondersteuningsmaatregelen voor het nationale recht

De beschermingsmaatregelen in de richtlijn strekken verder dan de bescherming die het huidige Nederlandse recht aan de 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 (omkering 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 U, artikelen 17e en 17f.

¹⁰⁴ Zie artikel 6, eerste lid, onderdelen c en g, van de Wet Huis.

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 omkering 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 rechtsbeschermingsystemen naast elkaar, waarbij de kring van beschermden groter en het beschermingsniveau hoger is voor melders van inbreuken op het Unierecht.

Artikel 1 van de Grondwet gebiedt dat gelijke gevallen gelijk moeten 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 inbreuken 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 inbreuken 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-Bikker¹⁰⁵, die met dit wetsvoorstel mede wordt geïmplementeerd, is hierop gericht. Nu zowel de richtlijn als het Nederlandse recht hetzelfde doel hebben en zowel het materiële als het persoonlijke 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 4 van de richtlijn genoemde 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.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷ Ter 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

¹⁰⁵ Kamerstukken I 2015/16, 33258, I.

¹⁰⁶ Zie artikel 24 van de richtlijn.

¹⁰⁷ Zie artikel 3:40 BW.

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. Daarmee wordt voldaan aan deze opdracht van de richtlijn.

4. Ondersteuningsmaatregelen, toegang tot informatie en rechtsbijstand

4.1 Ondersteuning naar aanleiding van een melding

Het huidige recht voorziet al in de mogelijkheid kosteloos, gemakkelijk toegankelijke, volledige en onafhankelijke informatie en adviezen te krijgen. Deze taak is belegd bij het Huis voor klokkenluiders.¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹ 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.¹¹⁰ 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 verder 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. De adviesaanvraag is vormvrij.

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.¹¹¹ 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.¹¹² Het in artikel I, onderdeel U, 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.

De Wet op de rechtsbijstand (Wrb) biedt een systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand voor (rechts)personen met onvoldoende financiële draagkracht.¹¹³

¹⁰⁸ Zie artikel 3k, eerste lid, Wet Huis.

¹⁰⁹ Zie Kamerstukken II 2014/15, 34105, nr. 7, p. 3.

¹¹⁰ Zie Kamerstukken II 2014/15, 34105, nr. 7, p. 15.

¹¹¹ Zie artikel 20, eerste lid, onderdeel b, van de richtlijn.

¹¹² Zie overweging 90 van de richtlijn.

¹¹³ 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.

De 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.¹¹⁴ Hiervoor heeft de Raad het Juridisch Loket opgericht.¹¹⁵ 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.¹¹⁶ 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.¹¹⁷ 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.¹¹⁸

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).¹¹⁹ Bij een rechtswinkel kan een ieder gratis terecht met allerlei juridische vragen. Afhankelijk van de rechtswinkel, kunnen de medewerkers van de 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

¹¹⁴ Artikel 7, tweede lid, Wrb.

¹¹⁵ <https://www.juridischloket.nl>.

¹¹⁶ 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 inkomenstoets. Zie www.juridischloket.nl/hoe-we-werken.

¹¹⁷ Een recent uitgevoerd onderzoek door de Commissie-Van der Meer heeft laten zien dat advocaten veelal gemiddeld meer tijd besteden dan ze vergoed krijgen.

¹¹⁸ Zie Kamerstukken II 2018/19, 31753, nrs. 155 en 177 en Kamerstukken II 2019/20, 31753, nr. 190.

¹¹⁹ Zie www.sociaalwerkknederland.nl.

gemaakt, waarbij tevens wordt voorzien in maatregelen tot vergoeding van schade als gevolg van dergelijke meldingen of openbaarmakingen.¹²⁰

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.¹²¹

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

Het huidige recht biedt 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.¹²² De dwangsom is een bijkomende voorwaardelijke veroordeling van de schuldenaar om aan de 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.

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.

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.¹²³ Dit geldt overigens ook voor de melder die vertrouwelijke informatie prijsgeeft, zonder dat dit noodzakelijk is voor de melding, mits hij dit met opzet heeft gedaan. Op schending van de geheimhoudingsplicht staat een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie.

5.3 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.¹²⁴ 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.¹²⁵ 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.

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.¹²⁶ Dit is de

¹²⁰ Zie artikel 23 van de richtlijn.

¹²¹ Zie overweging 102.

¹²² Zie artikel 611a en verder Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

¹²³ Zie artikel 272 Wetboek van Strafrecht.

¹²⁴ Zie artikel 261 Wetboek van Strafrecht.

¹²⁵ Zie artikel 21, zevende lid, van de richtlijn.

¹²⁶ Zie artikel 262 Wetboek van Strafrecht.

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.¹²⁷

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.¹²⁸ Een benadeelde entiteit kan zich ook als benadeelde partij voegen in het strafproces.¹²⁹ In beide gevallen moet de verdachte jegens het slachtoffer naar burgerlijk recht aansprakelijk zijn voor de schade die door het strafbare feit is toegebracht.¹³⁰

Behalve strafrechtelijk optreden is tegen smaad of laster 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.

De regering is van mening dat bovengenoemde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn voor de werkgever en melders niet te veel ontmoedigt om een terechte melding te doen. 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 Europese, nationale en internationale wetgeving

6.1 Verhouding tot het nationale recht

De richtlijn doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van lidstaten om de nationale veiligheid te garanderen of hun bevoegdheid hun essentiële veiligheidsbelangen te beschermen.¹³¹ 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 WVEU vallen.¹³²

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.¹³³ Ook informanten worden niet beschermd door de richtlijn. Daarvoor gelden specifieke procedures die de identiteit van zulke personen garanderen.¹³⁴

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 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.¹³⁵

6.2 Verhouding tot het internationale recht

Het verstrekken van informatie over inbreuken valt ook 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

¹²⁷ Sdu Commentaar Strafrecht, 17-03-2019, M.J.N. Vermeij, onder C.1.1, [link](#).

¹²⁸ Zie artikel 36f Wetboek van Strafrecht.

¹²⁹ Zie artikel 51f Wetboek van strafvordering.

¹³⁰ S.S. Buisman, 'Schadevergoeding in de strafprocedure. De wederzijdse relatie tussen het strafrecht en het privaatrecht', DD 2020/36.

¹³¹ Zie artikel 3, tweede lid, van de richtlijn.

¹³² Zie overweging 24 van de richtlijn.

¹³³ Zie overwegingen 26 en 27 van de richtlijn.

¹³⁴ Zie overweging 30 van de richtlijn.

¹³⁵ Zie overweging 28 van de 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 2014.¹³⁶

In dit verband zij verwezen naar de relevante jurisprudentie van het Hof voor de Rechten van de Mens die specifiek betrekking heeft op melders. Uit deze jurisprudentie zijn verschillende factoren, die relevant zijn voor de vraag of de inbreuk op de vrijheid van meningsuiting noodzakelijk is in een democratische rechtsstaat, benoemd. De eerste factor heeft betrekking op de positie van het ambtelijke apparaat. Ambtenaren (en werknemers) zijn gehouden tot loyaliteit jegens (politieke) gezagsdragers en dienen zich in beginsel terughoudend op te stellen als het gaat om het doen van (externe) uitlatingen. Volgens de jurisprudentie vloeit daaruit voort dat misstanden in eerste instantie moeten worden gemeld aan een meerdere of een andere competente persoon of instantie. Alleen als dit duidelijk geen begaanbare weg is, kan de informatie, als laatste toevlucht, in de openbaarheid worden gebracht. De vraag is derhalve of de betrokkene een alternatieve weg ter beschikking stond. Met de aanwijzing van de bevoegde autoriteiten die werkgerelateerde meldingen kunnen ontvangen en het Huis als laatste instantie, indien geen andere autoriteit bevoegd is om de melding in behandeling te nemen, is er altijd een competente instantie beschikbaar. De overige vijf factoren betreffen achtereenvolgens (2) de vraag welk openbaar belang met de openbaarmaking was gediend, (3) of de naar buiten gebrachte informatie echt was, of door de openbaarmaking schade is toegebracht aan het openbaar gezag¹³⁷ en 4) of die schade ondergeschikt is aan het belang van het publiek op kennisneming van de informatie, (5) welk motief de betrokkene had en in het bijzonder de vraag of hij te goeder trouw was en, ten slotte, (6) welke sanctie aan de betrokkene is opgelegd.¹³⁸ Voor de bescherming van de klokkenluider is het motief van de klokkenluider op grond van de richtlijn evenwel niet relevant voor de bescherming.¹³⁹ Ook de eis in de huidige jurisprudentie om eerst intern te melden wordt door de richtlijn doorkruist.¹⁴⁰ Zie ook paragraaf 2.3.2.1.

6.3 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.¹⁴¹ Veel van de eisen die de richtlijn stelt aan de meldkanalen en de procedures voor vervolgstappen zijn feitelijk een concretisering van deze algemene 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 ook de AVG 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").¹⁴² Dat komt overeen met de eis van 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. De AVG eist daarvoor ook dat personeelsleden worden aangewezen die verantwoordelijk zijn voor de contacten, het verstrekken van informatie en het doen van

¹³⁶ Zie overweging 31 van de richtlijn.

¹³⁷ Zie ook artikel 10 Ambtenarenwet 2017.

¹³⁸ Zie EHRC 2008/67, 14277/04 (Guja vs. Moldavië) met annotatie E. Geurink.

¹³⁹ Zie overweging 32 van de richtlijn.

¹⁴⁰ Zie o.a. rechtbank Midden-Nederland d.d. 31-07-2018 en overweging 33 van de richtlijn.

¹⁴¹ Zie ook artikel 17 van de richtlijn.

¹⁴² Zie overweging 39 AVG en de artikelen 24 en 32 AVG in vergelijking met artikel 12, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn.

onderzoek en dat deze personeelsleden voldoende zijn opgeleid voor de juiste verwerking van gegevens.¹⁴³

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.¹⁴⁴ Dat geldt eveneens voor de eis om de melder in staat te stellen de schriftelijke weergave van een gesprek te controleren en te corrigeren.¹⁴⁵

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. 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 geschreven tot behandeling bij een niet bevoegd bestuursorgaan worden ingediend en dient de indiener daarover te worden geïnformeerd¹⁴⁶. Daarop zijn uiteraard ook de regels van de AVG van toepassing als het om vertrouwelijke gegevens gaat.

Kortom, de eisen die de richtlijn stelt aan de meldkanalen kunnen voor een groot deel 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.¹⁴⁷ Ook zal de informatieplicht aan de melder over de voortgang van het onderzoek en eventueel te nemen maatregelen voor de meeste toezichthouders en inspecties 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 maanden na verzending van de ontvangstbevestiging moet worden geïnformeerd over de vervolgstappen naar aanleiding van zijn melding. Ook moet een registratie worden bijgehouden als het om werkgerelateerde meldingen van inbreuken op het Unierecht gaat. Voor meldingen over een vermoeden van een misstand blijven de huidige eisen gelden, aangevuld met de uitgebreidere geheimhoudingsplicht en de eis om van tevoren kenbaar te maken op welke termijn de melder naar aanleiding van zijn melding wordt geïnformeerd.

Werkgevers kunnen ervoor kiezen om voor zowel meldingen over een vermoeden van een misstand als voor meldingen over inbreuken op het Unierecht één meldkanaal in te richten. In dat geval dient dat meldkanaal wel aan de eisen van de richtlijn te voldoen. Op deze wijze worden de lasten die de eisen van de richtlijn met zich brengen zoveel mogelijk beperkt.

¹⁴³ Zie artikel 47, tweede lid, onderdeel n, AVG.

¹⁴⁴ Zie artikelen 5, 6 en 7 van de AVG.

¹⁴⁵ Zie artikelen 13, 15, 16, 17 en 19 AVG.

¹⁴⁶ Zie artikel 2:3 en artikel 13 AVG.

¹⁴⁷ Zie artikel 14 van de richtlijn.

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 heb ik uw Kamer de resultaten van de evaluatie van de Wet Huis toegezonden.¹⁴⁸ 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.¹⁴⁹ 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.

7.1.2 Externe meldkanalen

Los van het feit dat de eisen van de AVG al 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 eerder genoemde 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 2019.¹⁵⁰

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

¹⁴⁸ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/15/kamerbrief-stand-van-zaken-huis-voor-klokkenluiders>.

¹⁴⁹ Zie het evaluatierapport, paragraaf 3.1.2, blz. 16 e.v.

¹⁵⁰ Zie evaluatierapport blz. 26 en 27.

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 de verhoging van de 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 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 daarvoor aparte meldkanalen inrichten of niet. 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 Regeldruk

Ook in de private sector dienen organisaties waar in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn al een intern meldkanaal te hebben voor meldingen van vermoedens van misstanden.¹⁵¹ Ook in de private sector gelden de regels van de AVG. 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.

Voor de private sector geldt hetzelfde uitgangspunt als voor de publieke sector. Dat wil zeggen dat werkgevers in de private sector de eisen van de richtlijn voor hun interne meldkanaal uitsluitend voor meldingen over inbreuken op het Unierecht moeten opvolgen. Zij kunnen ervoor kiezen om voor zowel meldingen over inbreuken op het Unierecht als voor meldingen over een vermoeden van een misstand één kanaal in te richten. Zie hiervoor paragraaf 7.1.1. Wat betreft de extra lasten voor de private interne meldkanalen geldt hetzelfde als voor de interne meldkanalen bij bestuursorganen: er is geen cijfermateriaal voorhanden en er zijn vele onzekere factoren die het aantal meldingen per jaar kunnen beïnvloeden (zie 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.

8. Uitvoering

PM

9. Financiële gevolgen

PM

¹⁵¹ Zie artikel 2 Wet Huis.

10. Advies en consultatie

PM

11. Overgangsrecht en inwerkingtreding

PM

12. 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	Artikel I, U, artikel 17f, eerste lid, 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, U, 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, U, artikel 17e Wet Huis	Mogelijkheid voor anonieme melding	Van de mogelijkheid om anonieme melding toe te staan wordt vooralsnog geen gebruik gemaakt; en wordt gezien n.a.v. de wetsevaluatie
Artikel 7 Melding via interne kanalen	Leden 1 en 2 behoeven naar hun aard geen implementatie. Lid 3: Artikel I, D, artikel 2a, vijfde lid, onderdeel a, Wet Huis en Artikel I, E, artikel 2h, onderdeel a, Wet Huis		

<p>Artikel 8 Verplichting tot het opzetten van interne meldkanalen</p>	<p>Leden 1 en 3: Artikel I, D, artikel 2a, eerste lid, Wet Huis. Lid 4: artikel I, D, artikel 2a, derde lid, Wet Huis. Leden 6 en 9 (3^e alinea): Artikel I, D, artikel 2a, vierde lid, Wet Huis.</p> <p>Lid 8 behoeft naar zijn aard geen implementatie.</p>	<p>Mogelijkheid om:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ook anderen dan werknemers de mogelijkheid te bieden om intern te melden (lid 2), - meldkanalen intern te laten beheren door een daartoe aangewezen persoon of afdeling, of extern ter beschikking te stellen door derden (lid 5) - na een risicobeoordeling kunnen privaatrechtelijke juridische entiteiten met < 50 werknemers worden verplicht tot het instellen van een intern meldkanaal (lid 7), - overheidsinstanties 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) 	<p>Van de mogelijkheden om:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ook anderen dan werknemers de mogelijkheid te bieden om intern te melden (lid 2), - meldkanalen intern te laten beheren door een daartoe aangewezen persoon of afdeling, of extern ter beschikking te stellen door derden (lid 5) - na een risicobeoordeling privaatrechtelijke juridische entiteiten met < 50 werknemers te verplichten tot het instellen van een intern meldkanaal (lid 7), <p>wordt geen gebruik gemaakt.</p> <p>Van de mogelijkheden om overheidsinstanties met < 50 werknemers uit te sluiten van verplichting intern kanaal (lid 9, 2^e alinea) en meldkanalen tussen gemeenten te delen wordt wel gebruik gemaakt.</p>
<p>Artikel 9 Procedures voor interne melding</p>	<p>Lid 1 (a): artikel 5, eerste lid, onderdeel f, AVG. Lid 1 (b): Artikel I, D, artikel 2a, tweede lid, onderdeel b, Wet Huis. Lid 1 (c): Artikel I, D, artikel 2a, tweede lid, onderdeel a, Wet Huis. Lid 1 (d): Artikel I, D artikel 2a, tweede lid, onderdeel a, Wet Huis. Lid 1 (e): behoeft naar zijn aard geen implementatie¹⁵². Lid 1 (f): Artikel I, D, artikel 2a, tweede lid, onderdeel c, Wet Huis.</p>		

¹⁵² Het nationale recht voorziet niet in de mogelijkheid van anonieme meldingen.

	Lid 1 (g): Artikel I, D, artikel 2a, vijfde lid, onderdeel a, Wet Huis.		
Artikel 10 Melding via externe kanalen	Artikel I, N, 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 2d Wet Huis. Lid 2 (a): Artikel I, E, artikel 2e Wet Huis. Lid 2 (b): Artikel I, E, artikel 2f, derde lid, onderdeel a, Wet Huis. Lid 2 (c): Artikel I, E, artikel 2f, tweede lid, Wet Huis. Lid 2 (d): Artikel I, E, artikel 2f, derde lid, onderdeel b, Wet Huis. Lid 2 (e): Artikel I, E, artikel 2f, derde lid, onderdeel c, Wet Huis. Lid 2 (f): Artikel I, E, artikel 2f, zesde lid, Wet Huis. Lid 6: Artikel I, E, artikel 2f, vijfde 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 geen gebruik gemaakt.
Artikel 12 Opzet van externe meldkanalen	Leden 1 en 2: artikel 5, eerste lid, onderdeel f, AVG 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.		
Artikel 14 Evaluatie bevoegde autoriteiten	Artikel I, E, artikel 2i Wet Huis.		
Artikel 15	Artikel I, U, 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 en artikel 17 (1) (d) AVG.		
Artikel 18 Registratie van meldingen	Artikel I, D, artikelen 2a en 2b, Wet Huis en artikel I, E, artikel 2e Wet Huis.		
Artikel 19 Verbod op represailles	Artikel I, U, artikel 17e Wet Huis.		
Artikel 20 Ondersteuningsmaat- regelen	Lid 1 (a) Artikel I, F, artikel 3a, tweede lid, onderdeel a, Wet Huis. Lid 1 (b) en overweging 90 Artikel I, U, artikel 17g Wet Huis. Lid 1 (c) niet geïmplementeerd, bestaand recht	Mogelijkheid van een officiële bevestiging in artikel 20 (1) (b)	Van deze mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt; wordt bezien n.a.v. de wetsevaluatie
	Lid 2 Lid 3	Mogelijkheid voor financiële bijstand en ondersteuningsmaat- regelen in het kader van gerechtelijke procedures door een informatiecentrum of onafhankelijke bestuurlijke autoriteit.	Van deze mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt; wordt bezien n.a.v. de wetsevaluatie
Artikel 21 Maatregelen tegen benadeling/vrijwaring	Lid 1 heeft naar zijn aard geen implementatie. Lid 2 Artikel I, U, artikel 17f, eerste lid, Wet Huis. Lid 3 Artikel I, U, artikel 17f, tweede lid, Wet Huis. Lid 4 heeft naar zijn aard geen implementatie. Lid 5: Artikel I, U, artikel 17e, tweede lid, Wet Huis. Lid 6 niet geïmplementeerd, bestaand recht. Lid 7 Artikel I, U, artikel 17f Wet Huis Lid 8 niet geïmplementeerd, bestaand recht.		
Artikel 22	Lid 1: bestaand recht Leden 2 en 3: Artikel I, B, artikel 1a,		

Maatregelen ter bescherming van betrokkenen	tweede lid, onderdeel a, en derde lid, Wet Huis.		
Artikel 23 Sancties	Niet geïmplementeerd, bestaand recht.		
Artikel 24 Geen afstand van rechten en bescherming	Niet geïmplementeerd, bestaand recht.		
Artikel 25 Non-regressie	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.		
Artikel 26 Omzetting en overgangperiode	Artikel VI		
Artikel 27 Verslaglegging, evaluatie en toetsing	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.		
Artikel 28 Inwerkingtreding	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.		
Artikel 29 Adressaten	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.		

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 1 van de Wet Huis¹⁵³, 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 voor komt, 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, misstand, Onze Minister wie het aangaat, 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 artikel 2d (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 paragrafen 2.1 en 3.2 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 aangewezen en zal bevoegd zijn

¹⁵³ 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 V, 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.

om meldingen over inbreuken waarvoor geen andere autoriteit bevoegd is in behandeling te nemen.

Inbreuk op het Unierecht

Een *inbreuk op het Unierecht* betreft de handelingen of nalatigheden die onrechtmatig zijn en betrekking hebben op Uniehandelingen en beleidsterreinen 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 beleidsterreinen 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, 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, 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 van externe meldingen van informatie over een inbreuk en het onderzoek naar aanleiding van een melding van informatie over een inbreuk. Het dient te voldoen aan de eisen die zijn gesteld in artikel 2e (nieuw) van de Wet Huis.

Werkgerelateerde context

Onder *werkgerelateerde context* wordt verstaan de huidige of vroegere arbeidsactiviteiten 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. De definitie van werkgerelateerde context is ontleend aan de definitie van dit begrip in artikel 5 van de richtlijn.

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.

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.

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. De artikelen 3i en 3j zullen daardoor komen te vervallen (zie onderdeel G).

In het tweede lid is ter implementatie van de richtlijn 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.

Artikel 1b (nieuw) Wet Huis

In de aanhef en onderdeel a van 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.

Onderdeel C

In dit onderdeel wordt het tweede lid van artikel 2 van de Wet Huis, in welk artikel de interne procedure voor meldingen van vermoedens van misstanden wordt geregeld, gewijzigd. In de eerste plaats vervalt onderdeel d van het tweede lid waarin de verplichting voor de werkgever was geregeld om de melding vertrouwelijk te behandelen, indien de werknemer hierom verzocht. Deze verplichting kan vervallen vanwege de geheimhoudingsverplichting in artikel 1a (nieuw) van de Wet Huis op grond waarvan een werkgever ook zonder verzoek daartoe van de werknemer de vertrouwelijkheid in acht moet nemen.

In de tweede plaats wordt aan het huidige artikel 2, tweede lid, van de Wet Huis een onderdeel toegevoegd, zodat een werkgever wordt verplicht om een redelijke termijn vast te leggen waarbinnen een werknemer wordt geïnformeerd over de naar aanleiding van zijn melding genomen of te nemen vervolgstappen. Deze verplichting is nodig, vanwege de bescherming uit hoofde van de richtlijn tegen benadeling bij openbaarmaking van misstanden. Eén van de voorwaarden voor bescherming bij openbaarmaking is namelijk dat de werkgever binnen de bovenbedoelde door hem vastgelegde termijn de melder niet heeft geïnformeerd of uit de informatie blijkt dat geen passend onderzoek is uitgevoerd of voor zover van toepassing geen passende maatregelen zijn genomen (voorgesteld artikel 17e, eerste lid, onderdeel b, onder 1^o, Wet Huis). Zie hierover ook paragraaf 2.3.2.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel D

Artikel 2a (nieuw) Wet Huis

In artikel 2a (nieuw) wordt een werkgever verplicht om naast de interne procedure van meldingen van een vermoeden van een misstand die verplicht is op grond van artikel 2, een interne procedure vast te stellen voor meldingen van informatie over inbreuken op het Unierecht. Laatstgenoemde procedure dient te voldoen aan de eisen die in de artikelen 8 en 9 van de richtlijn zijn gesteld.

In het eerste lid wordt bepaald dat de verplichting voor het vaststellen van een procedure voor het omgaan met meldingen van informatie over inbreuken op het Unierecht (evenals bij vermoedens van misstanden) geldt voor werkgevers bij wie in de regel vijftig personen of meer werkzaam zijn.

In het tweede lid zijn de eisen neergelegd waaraan de interne procedure dient te voldoen. Deels gaat het om eisen die ook 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. Verder dient te worden vastgelegd bij welke aangewezen functionaris of

functionarissen informatie over een inbreuk op het Unierecht kan worden gemeld en dat de werknemer de mogelijkheid heeft om een adviseur in vertrouwen te raadplegen over informatie over een inbreuk op het Unierecht. Het is inherent dat de functionaris bij wie zo'n inbreuk kan worden gemeld, onafhankelijk is en geen belangenconflicten heeft. In kleinere ondernemingen kan deze functie 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. 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. Bij zulke derden kan het gaan om aanbieders van platformen voor externe melding, externe raadslieden, auditors, vakbondsvertegenwoordigers of werknemersvertegenwoordigers.¹⁵⁴

Anders dan bij meldingen over een vermoeden van een misstand dient in de procedure voor het melden van 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 en dient een redelijke termijn te worden vastgelegd waarbinnen de werknemer informatie wordt verstrekt over het onderzoek, alsmede over de getroffen of voorgenomen maatregelen naar aanleiding van dat onderzoek. De redelijke termijn kan ten hoogste drie maanden gerekend vanaf de verzending van de ontvangstbevestiging zijn.

In het derde lid is conform 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 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 zowel de private als de publieke sector.

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 te doen bij de daartoe bevoegde autoriteiten. De informatie wordt 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.

Artikelen 2b en 2c (nieuw) Wet Huis

Artikel 2b 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. Op grond van het derde lid van artikel 2a (nieuw) geldt de ondergrens van vijftig personen niet voor de werkgevers die vallen onder het toepassingsgebied van de delen I.B en II van de bijlage van de richtlijn. Dit betreft werkgevers op het gebied van financiële diensten, waaronder het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering, van vervoer en van milieu.

In het tweede lid 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, zijn op het register van toepassing.

¹⁵⁴ Zie ook memorie van toelichting novelle Wet Huis voor klokkenluiders, kamerstukken II 34 105, nr. 7, p. 8

De registraties van meldingen die werkgevers en, op grond van artikel 2e, tweede lid, onderdeel b, 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 2b 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. Ook kunnen nadere eisen worden gesteld aan de vernietiging van de gegevens.

In artikel 2c 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 spraakberichtsysteem 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 2d (nieuw) Wet Huis

De in artikel 2d 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), het Huis, de Inspectie gezondheidszorg en jeugd en de Nederlandse zorgautoriteit (NZA).

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 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.

Tevens is het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur autoriteiten aan te wijzen. Dit kan nodig zijn ingeval een organisatie of bestuursorgaan, dan wel een dienstonderdeel daarvan, bij algemene maatregel van bestuur taken krijgt toegekend die binnen de reikwijdte van de richtlijn vallen.

Voor een uitleg van de criteria 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 2e (nieuw) Wet Huis

Binnen zijn organisatie dient een bevoegde autoriteit een meldkanaal in te richten en stelt daarbij procedures vast voor de ontvangst van externe meldingen van een inbreuk op het Unierecht, alsmede voor het onderzoek naar aanleiding van zulke meldingen. Het meldkanaal moet de mogelijkheid bieden om, met het oog op verder te verrichten onderzoeken, informatie duurzaam op te slaan overeenkomstig de artikelen 2b en 2c (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. Zie daarover verder de toelichting op die bepalingen bij onderdeel D.

Artikel 2f (nieuw) Wet Huis

Een melding van een inbreuk op het Unierecht kan bij een bevoegde autoriteit zowel schriftelijk, elektronisch als mondeling worden gedaan. De wijze van registratie van de meldingen is bepaald in de artikelen 2b en 2c, die in artikel 2e (nieuw) van toepassing zijn verklaard op de meldingen bij bevoegde autoriteiten.

Na een melding dient een bevoegde autoriteit zorgvuldige opvolging te geven aan de melding wat kan inhouden dat onderzoek plaatsvindt naar de juistheid van de in de melding gedane

beweringen, nader onderzoek wordt uitgevoerd of dat de bevoegde autoriteit maatregelen treft 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. Niet alle bevoegde autoriteiten hebben echter handhavingsbevoegdheden toegekend gekregen in de wet- en regelgeving waarin het Unierecht, bedoeld in de bijlage van de richtlijn, is geïmplementeerd¹⁵⁵. 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. Meldingen die geen betrekking hebben op inbreuken op het Unierecht zullen niet in behandeling te hoeven worden genomen. Ook is het mogelijk dat informatie uit een melding wordt betrokken in een ander onderzoek en dat daarvoor geen apart onderzoekstraject wordt ingericht.

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 het derde 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. Dit laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn indien anderen toegang tot zijn post hebben. Verder is bepaald dat de melder binnen drie maanden na ontvangst van de melding wordt geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek, tenzij die informatie het onderzoek of de gerechtelijke procedure in gevaar zou kunnen brengen. Indien informatie over de voortgang van het onderzoek dat onderzoek of de gerechtelijke procedure in gevaar zou kunnen brengen, wordt de melder daarvan ook binnen drie maanden in kennis gesteld. Deze termijn kan eenmaal, mits voldoende gemotiveerd, met drie maanden worden verlengd. Reden voor verlenging kan gelegen zijn in de aard en complexiteit van het voorwerp van de melding, die een langdurig onderzoek kunnen vereisen. Het gaat hier alleen om informatie over de voortgang van het onderzoek. De verplichting ziet niet op de afronding van het onderzoek binnen die termijn. Eventuele termijnen voor afronding van zaken, worden geregeld in de regelgeving waarin de toezichts- en handhavingsbevoegdheden en -taken zijn toegekend aan de toezichthouders en inspecties. De melder dient ook over de uitkomst van het onderzoek te worden geïnformeerd, tenzij dat het onderzoek of de gerechtelijke procedure in gevaar zou kunnen brengen. Om te voorkomen dat de melder ten onrechte de openbaarheid opzoekt, dient hij ook in dat geval daarover zo spoedig mogelijk te worden geïnformeerd.

In het vijfde 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 AVG¹⁵⁶ voortvloeit. Ook dient voldaan te worden aan de eisen uit artikel 1a en zal de identiteit van de melder niet bekend mogen worden gemaakt zonder diens instemming.

Het bepaalde in het zesde 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 onverminderd van toepassing.

Artikel 2g (nieuw) Wet Huis

Personeelsleden die in het bijzonder verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van informatie over de meldingsprocedure, het in ontvangst nemen van meldingen van een inbreuk op het Unierecht, het onderzoek of het optreden als contactpersoon voor een melder dienen te worden aangewezen. 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

¹⁵⁵ Het Huis kan bijvoorbeeld, voor zover de ACM niet bevoegd is, wel onderzoek doen naar vermeende inbreuken op aanbestedingsrecht door bedrijven, maar heeft daarvoor geen handhavingsbevoegdheden.

¹⁵⁶ Artikel 5, eerste lid, onderdeel f, van de AVG.

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 Huis

Op de website van een bevoegde autoriteit dient de in artikel 2h vermelde informatie te worden opgenomen, zodat een melder op de hoogte is van de procedure bij een melding, de adviezen en ondersteuning die hij kan krijgen en van 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.

Artikel 2i (nieuw) Wet Huis

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 artikel 2j wordt voorzien in een zogenaamde vangnetbepaling voor de diensten of instanties van een bestuursorgaan die niet zijn aangewezen als bevoegde autoriteit, maar wel taken verrichten op een van de gebieden, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de richtlijn. In dat verband kunnen zij te maken krijgen met meldingen over inbreuken op de in de bijlage van de richtlijn opgesomde Uniehandelingen. Hierbij kan gedacht worden aan organisaties of onderdelen daarvan die bij of namens de gemeenten uitvoering geven aan Uniehandelingen met betrekking tot milieubeheer of productveiligheid. Ook voor deze organisaties of organisatieonderdelen gelden de eisen met betrekking tot een meldkanaal, bedoeld in de artikelen 2e tot met 2i, indien zij te maken krijgen met een melding van een inbreuk op het Unierecht. Zie ook paragraaf 3.5.5 van het algemeen deel van deze toelichting.

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 het onderzoek naar aanleiding 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 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 niet binnen een redelijke termijn is geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek. De verplichting voor de bevoegde autoriteiten en andere instanties om ook bij de melding van een vermoeden van een misstand een redelijke termijn voor het informeren van de melder over de voortgang van het onderzoek in acht te nemen, is in dat licht noodzakelijk.

Onderdeel F

Artikel 3a Wet Huis wordt om verschillende redenen aangepast. In het tweede lid, onderdeel c (nieuw), wordt bepaald dat de ondersteuningstaak van het Huis ziet op het verwijzen naar specialistische instanties die op juridisch of psychosociaal gebied ondersteuning kunnen verlenen.

Daarnaast bestaat de ondersteuning door het Huis van melders in advisering over de te ondernemen stappen en het informeren over hun rechtsbescherming, dat geregeld is in onderdeel a van het tweede lid. In dat onderdeel wordt 'ondersteunen' als taakonderdeel geschrapd, omdat zoals gezegd de ondersteuning bestaat uit enerzijds advisering en anderzijds doorverwijzing, welke beide taken voortaan apart benoemd worden. De adviestaak van het Huis wordt in datzelfde onderdeel a uitgebreid naar advisering bij vermeende inbreuken op het Unierecht. 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.

In het derde lid, onderdeel a, wordt 'het beoordelen of het verzoekschrift ontvankelijk is' gewijzigd in 'het beoordelen of het verzoekschrift 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.¹⁵⁷

In het derde lid, onderdeel b, onder 1^o, wordt de onderzoekstaak van het Huis uitgebreid met onderzoeken naar informatie over inbreuken op het Unierecht. De bepalingen in § 4. van hoofdstuk 2 van de Wet Huis zullen eveneens van toepassing zijn op de onderzoeken naar informatie over inbreuken (zie onderdelen K tot en met N).

Onderdelen G, H, J, K, L, M, O, P, Q, R en S

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 kunnen vragen of een verzoek om onderzoek bij het Huis wordt verbreed. Zie daarvoor ook de toelichting bij onderdeel A 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 als geen andere instantie bevoegd is om een melding over een inbreuk op het Unierecht in behandeling te nemen, het Huis de melding behandelt.

Onderdeel I

Vanwege artikel 1a (nieuw) Wet Huis (zie onderdeel B) vervallen de artikel 3i en 3j van de Wet Huis.

Onderdeel N

In Artikel 6 van de Wet Huis zijn de voorwaarden opgenomen waaraan moet worden voldaan en waaraan wordt getoetst voordat het Huis een onderzoek instelt. Deze voorwaarden zullen ook gelden bij meldingen van informatie over inbreuken op het Unierecht.¹⁵⁸

Vanwege artikel 7 van de richtlijn waarin is bepaald dat meldingen 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) 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.

Onderdeel T

Aan artikel 17b Wet Huis, waarin is geregeld dat het Huis ter bevordering van coördinatie en overleg samenwerkingsprotocollen kan afsluiten met wettelijke toezichthouders, wordt een nieuw lid toegevoegd. Daarin wordt bepaald dat indien dat noodzakelijk is voor hun taakuitvoering de bevoegde autoriteiten elkaar gevraagd en ongevraagd persoonsgegevens kunnen verstrekken. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij meldingen van inbreuken die op het terrein van meer dan één toezichthouder liggen. Een volwaardige samenwerking met inachtneming van de

¹⁵⁷ Zie ook de uitspraak Rb Midden Nederland 18 juli 2019, zaaknummer: UTR 18/4094.

¹⁵⁸ Zie memorie van toelichting novelle Wet Huis voor klokkenluiders, kamerstukken II 34 105, nr. 7, p. 16-17

vertrouwelijkheid van de gegevens zal bijdragen aan het onderzoek dat bij de verschillende autoriteiten plaatsvindt.

Onderdeel U

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.

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 er onder. 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.¹⁵⁹ 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 rechtsreeks 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 er geen passende maatregelen zullen worden genomen. Hiervan kan sprake zijn indien bijvoorbeeld het onderzoek onvoldoende voortgang heeft. De melder kan zich hierbij baseren op de informatie die hij heeft gekregen over de voortgang van het onderzoek die hij, op grond van respectievelijk artikel 2a, 2f of 2k, 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 van uit gaan dat geen passende maatregelen zullen worden genomen.

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.

¹⁵⁹ Zie artikel 19 van de richtlijn.

Het verbod op benadeling geldt ook voor de anonieme melder wiens identiteit alsnog bekend wordt.¹⁶⁰

In het tweede lid wordt de bescherming bij benadeling verder uitgebreid met de regeling van de omkering van de bewijslast, hetgeen betekent 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. Dit versterkt de positie van de melder, degenen die hem bijstaan en betrokken derden aanzienlijk. Deze omkering 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 verzoekschrift 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

¹⁶⁰ Zie artikel 6, derde lid, van de richtlijn.

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 omkering 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.¹⁶¹

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).¹⁶²

Artikel 17g (nieuw) Wet Huis

Om effectief toegang te kunnen hebben tot rechtsbeschermingsprocedures is in artikel 17g bepaald dat een bevoegde autoriteit 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 V

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 U, 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 U, 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 U, op artikel 17e (nieuw) Wet Huis.

Artikel V

PM

Artikel VI

¹⁶¹ Zie artikel 21, zevende lid, en overweging 97.

¹⁶² Zie voor verdere toelichting kamerstukken II, 34 821, nr. 3, p. 20.

De richtlijn staat toe dat de verplichtingen voor werkgevers met betrekking tot de interne meldingsprocedure later ingaan dan de overige verplichtingen. Met het oog daarop wordt de mogelijkheid opengelaten om de bepalingen in de wet op verschillende momenten in werking te laten treden.

De minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties,