

Vergaderjaar 2021–2022

35 851

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 december 2021

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de inbreng van de fracties van de VVD, D66, CDA, SP, PvdA, ChristenUnie, SGP en BIJ1 en het lid Omtzigt in het verslag van de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Het verheugt mij dat er brede steun is voor de versterking van de positie van klokkenluiders en dat het lot van klokkenluiders de Kamer na aan het hart ligt. Dit zijn, dat ben ik van harte met de leden van SP-fractie eens, dappere mensen. Zij steken hun nek uit en stellen het maatschappelijk belang boven hun eigenbelang. Deze mensen verdienen bescherming in plaats van verguizing, zoals helaas nog steeds vaak het geval is.

In deze inleidende reactie ga ik allereerst in op een aantal algemene door meerdere fracties gemaakte bezwaren met betrekking tot de complexiteit van het wetsvoorstel en de wens om de resultaten van de evaluatie van de huidige Wet Huis voor klokkenluiders mee te nemen in dit wetsvoorstel. Daarna zal ik in de volgorde van het verslag ingaan op de vragen van de leden, waarbij ik zo mogelijk zal verwijzen naar deze inleidende reactie.

1. Complexiteit wetsvoorstel

Er is door verschillende fracties kritiek geuit op de complexiteit van dit wetsvoorstel. Deze complexiteit vloeit volgens uw Kamer voort uit (1) de door de regering gemaakte keuze om de eisen aan de externe meldkanalen bij de bevoegde autoriteiten alleen verplicht te stellen voor meldingen over inbreuken op het Unierecht (dit geldt niet voor het Huis voor klokkenluiders), (2) de bescherming bij een melding van een misstand niet uit te breiden naar meldingen van misstanden die dreigen te ontstaan, (3) de begrippen «misstand» en «inbreuk op het Unierecht» en (4) verwijzingen in de tekst van de bepalingen naar de richtlijn. Ik neem deze kritiek zeer ter harte en doe, zoals ik al meldde naar aanleiding van een mondelinge vraag van het lid Leijten tijdens de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken voor het jaar 2022 op 28 oktober van

dit jaar¹, verschillende voorstellen in de nota van wijziging om uw Kamer hierin tegemoet te komen.

Dezelfde eisen aan een extern meldkanaal voor inbreuken op het Unierecht en vermoedens van misstanden

De leden van de fracties van de VVD, het CDA, de ChristenUnie, de SP en de SGP hebben vragen gesteld over het verschil in eisen aan externe meldkanalen voor de behandeling van meldingen over vermoedens van misstanden enerzijds en meldingen van informatie over inbreuken op het Unierecht anderzijds. Zij lijken allen voorstander van uniforme eisen. Inmiddels is gebleken dat de meeste bevoegde autoriteiten al de keuze maken voor de inrichting van één meldkanaal voor zowel meldingen van inbreuken op het Unierecht als voor vermoedens van misstanden. De kans dat er voor de aangewezen autoriteiten uitvoeringsproblemen ontstaan, waarvoor de regering in eerste instantie beducht was, acht ik daardoor gering. Daarom stel ik bij nota van wijziging voor om aan de externe meldkanalen van de bevoegde autoriteiten dezelfde eisen te stellen voor de behandeling van meldingen van vermoedens van misstanden als de eisen die zijn voorgesteld voor de behandeling van meldingen van inbreuken op het Unierecht. Hiermee wordt bewerkstelligd dat er straks bij de bevoegde autoriteiten een enkel extern meldkanaal wordt ingericht, evenals bij het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis).

Ook bescherming bij dreigende misstanden

Ten aanzien van het gelijktrekken van meldingen over toekomstige oftewel dreigende misstanden of inbreuken op het Unierecht, waarover de leden van de fracties van de SP, ChristenUnie, SGP en BIJ1 vragen hebben gesteld, merk ik het volgende op. Volgens de definitie van een misstand is sprake van een misstand als het maatschappelijk belang in het geding is bij:

- 1) de schending van een wettelijk voorschrift;
- 2) een gevaar voor de volksgezondheid;
- 3) een gevaar voor de veiligheid van personen;
- 4) een gevaar voor de aantasting van het milieu of
- 5) een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten.

Alleen het eerste criterium – schending van een wettelijk voorschrift – is vergelijkbaar met een inbreuk op het Unierecht. Het gaat in beide gevallen om schending van een concreet wettelijk voorschrift. Voor (informatie over) een inbreuk op het Unierecht geldt dat het ook kan gaan om inbreuken die zeer waarschijnlijk zullen plaatsvinden.

Voor de overige vier criteria van het begrip «misstand» (2 tot en met 5) is het niet noodzakelijk dat een wettelijk voorschrift wordt geschonden. Een gevaar voor bijvoorbeeld de volksgezondheid kan ook ontstaan als een wettelijk voorschrift nog niet is geschonden, maar dreigt te worden geschonden. Die situatie valt al onder het criterium dat de richtlijn hanteert voor inbreuken die nog niet hebben plaatsgevonden. Het gaat dan immers om een rechtsnorm die zeer waarschijnlijk zal worden geschonden. Dat ligt besloten in de woorden «gevaar voor».

Gelet op het bovenstaande stel ik met de bijgevoegde nota van wijziging voor de definitie van het begrip «misstand» zodanig aan te passen dat ook een gevaar voor een schending van een wettelijk voorschrift waarbij het

¹ Zie Plenaire verslagen I Tweede Kamer der Staten-Generaal (ongecorrigeerd).

maatschappelijk belang in het geding is daaronder valt. Hierdoor worden ook meldingen over toekomstige schendingen van een wettelijk voorschrift beschermd, evenals dat geldt voor meldingen over toekomstige inbreuken op Unierecht.

De begrippen inbreuk op het Unierecht en misstand

Verschillende fracties (CDA, SP, PvdA, SGP en BIJ1) hebben vragen gesteld over de definities van de begrippen «inbreuk op het Unierecht» en «misstand» in het wetsvoorstel. Ook is gevraagd wat de betekenis van deze verschillende begrippen is voor de bescherming van klokkenluiders naar aanleiding van de stelling van de regering dat enerzijds het materiële toepassingsgebied van het huidige begrip «vermoeden van een misstand» ruimer is dan het begrip «inbreuk op het Unierecht» en anderzijds enger ten opzichte van begrip «inbreuk op het Unierecht», waarmee het materiële toepassingsbereik van de richtlijn wordt afgebakend.

Het begrip «inbreuk op het Unierecht» vindt zijn basis in één van de Unierechtelijke handelingen die zijn opgenomen in de bijlage van de richtlijn. Consequentie van deze benadering is dat ook meldingen over lichte inbreuken op het Unierecht, dat wil zeggen inbreuken waarbij het maatschappelijk belang niet in het geding is, beschermd worden. De keerzijde hiervan is, dat de richtlijn niet vereist dat bescherming wordt geboden bij meldingen van overtredingen van het Unierecht die niet in de bijlage van de richtlijn zijn opgenomen, maar waarbij wel het maatschappelijk belang in het geding kan zijn. Dit wordt ondervangen door de definitie van het begrip «misstand» in het wetsvoorstel, dat is ontleend aan het huidige begrip «vermoeden van een misstand» in de Wet Huis voor klokkenluiders. «Misstand» is een abstract begrip, waar de wet een aantal criteria aan stelt, zoals hiervoor is toegelicht. Wordt voldaan aan die criteria, dan is de melding over de misstand beschermwaardig, ongeacht of, en zo ja, welk wettelijk voorschrift is geschonden en ongeacht het beleidsterrein. Welbeschouwd vult het begrip «misstand» het materiële toepassingsgebied van de richtlijn dus aan, in die zin dat de melding van een vermoeden van een misstand betrekking kan hebben op elk (rechts)gebied en op elke rechtsnorm of handeling waarbij het maatschappelijk belang in het geding is.

Bij een vermoeden van een misstand, ook waar het gaat om schending van een wettelijk voorschrift, zal dus altijd een beoordeling moeten plaatsvinden of het maatschappelijk belang in het geding is. Bij een inbreuk op het Unierecht gaat het om een schending van een wettelijk voorschrift die zijn basis vindt in één van de Unierechtelijke handelingen die zijn opgenomen in de bijlage van de richtlijn en vindt de beoordeling of daarmee het maatschappelijk belang in het geding is niet plaats. Vanwege dit verschil in materiële betekenis blijven beide begrippen en de definitie daarvan in het wetsvoorstel noodzakelijk.

Wel stel ik naar aanleiding van een opmerking van de leden van de SGP-fractie ten behoeve van een verdere harmonisering voor om de terminologie in de definitie van informatie over een inbreuk zoveel mogelijk gelijk te trekken aan de terminologie in de definitie van vermoeden van een misstand. In de nota van wijziging wordt om dat te bereiken de definitie van «informatie over een inbreuk» – zonder wijziging van de inhoudelijke betekenis ervan – qua terminologie aangepast aan de terminologie van de definitie van vermoeden van een misstand.

Ik realiseer me dat door steeds het begrip «misstand» en het begrip «inbreuk op het Unierecht» naast elkaar te gebruiken in de wetsbepalingen de indruk wordt gewekt dat er twee systemen zijn, één voor meldingen van misstanden en één voor meldingen van inbreuken op het Unierecht. Met de hiervoor beschreven voorgestelde wijzigingen is er evenwel geen onderscheid meer tussen de geldende procedures en de bescherming bij meldingen van vermoedens van misstanden en bij meldingen van inbreuken op het Unierecht.

Ik stel daarom voor het begrip «melding» te introduceren en dit te definiëren als «melding van informatie over een inbreuk op het Unierecht of melding van een vermoeden van een misstand». Dit komt tevens de leesbaarheid van het wetsvoorstel ten goede.

Verwijzingen naar de richtlijn

De complexiteit vindt volgens de fractie van het CDA en het lid Omtzigt mede zijn oorzaak in verwijzingen naar de richtlijn. Alhoewel dergelijke verwijzingen gebruikelijk zijn in implementatiewetgeving, stel ik in de nota van wijziging voor deze verwijzingen voor zover mogelijk uit te schrijven in de desbetreffende bepalingen.

Niet alle verwijzingen kunnen worden vermeden. Dit houdt verband met de wijze waarop de richtlijn het materiële toepassingsgebied van de richtlijn afbakent. Het toepassingsgebied van de richtlijn wordt bepaald door de opsomming van bepaalde rechtsgebieden en bepaalde daarop van toepassing zijnde richtlijnen en verordeningen. Deze opsomming is opgenomen in de bijlage bij de richtlijn. Omdat de bijlage kan worden gewijzigd, bijvoorbeeld door toevoeging van rechtsgebieden of wijziging van richtlijnen of verordeningen waarop de richtlijn van toepassing is, is verwijzing naar de bijlage de aangewezen wijze om blijvend te voldoen aan de richtlijn, zonder dat daarbij ook telkens de nationale regelgeving afzonderlijk moet worden aangepast. Deze wijze van implementatie van het materiële toepassingsbereik van de richtlijn in de nationale regelgeving is ook expliciet met de Europese Commissie besproken. De regering heeft het advies van de Commissie over de vormgeving daarvan opgevolgd, wat tot deze wijze van implementatie in het wetsvoorstel heeft geleid.

Met bovengenoemde wijzigingen meen ik voor een groot deel tegemoet te komen aan de kritiek van uw Kamer op de complexiteit van het wetsvoorstel. Het komt mij voor dat hiermee in ieder geval de bezwaren van ongelijke bescherming en procedures zijn weggenomen. Bovendien meen ik dat deze aanpassingen bijdragen tot de gewenste vereenvoudiging van het wetsvoorstel.

2. Resultaten evaluatie meenemen in onderhavig wetsvoorstel

Door de leden van de fracties van het CDA, SP, PvdA en ChristenUnie en het lid Omtzigt wordt de vraag gesteld waarom de resultaten van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders niet worden meegenomen in onderhavig wetsvoorstel. Zij zien dat als een gemiste kans en sommigen zijn bevreesd dat hierdoor onomkeerbare keuzes worden gemaakt die niet verenigbaar zijn met de resultaten uit de evaluatie. De leden van de SP-fractie en het lid Omtzigt pleiten zelfs voor intrekking van onderhavig wetsvoorstel om vervolgens een nieuw wetsvoorstel in te dienen.

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA stellen voor om de Europese Commissie om uitstel van de implementatietermijn van de richtlijn te vragen. De Europese Commissie is al geïnformeerd, dat de richtlijn door Nederland mogelijk te laat zal worden geïmplementeerd. In reactie daarop heeft de Europese Commissie benadrukt dat zij hecht aan een correcte én tijdige implementatie van de richtlijn, te weten uiterlijk 17 december van dit jaar. Een uitloop van enkele maanden is, gelet op de fase waarin de behandeling van dit wetsvoorstel zich bevindt, acceptabel, maar een uitstel van vele maanden of mogelijk jaren, is dat zeker niet. De Europese Commissie zal geen begrip hebben voor uitstel vanwege aanpassingen in het wetsvoorstel, die niet verplichtend door de richtlijn worden opgelegd, en waarover het onderzoek en overleg nog lopen. Indien de lidstaten de richtlijn niet tijdig implementeren zal de Europese Commissie de maatregelen nemen die zij nodig acht, waaronder een infractieprocedure met mogelijk een hoge boete of dwangsom tot gevolg. Of andere landen de richtlijn niet tijdig implementeren, is niet relevant. Jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie laat zien dat andere lidstaten die later zijn met de implementatie van de richtlijn, lidstaten die wel op tijd kunnen implementeren niet ontslaat van de plicht om een richtlijn wel tijdig te implementeren.

Los van de hiervoor genoemde mogelijke maatregelen die de Europese Commissie kan nemen om tijdige implementatie te bevorderen, zie ik meer nadelen. Zo ontstaat bij niet-tijdige implementatie door de rechtstreekse verticale werking van verplichtingen in de richtlijn die onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, de situatie waarvoor door een aantal fracties nu juist zo wordt gevreesd: onduidelijkheid en daarmee rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid voor klokkenluiders, werkgevers en betrokken toezichthouders en inspecties. Belangrijke verbeteringen van de rechtsbescherming voor klokkenluiders zoals de verschuiving van de bewijslast en de vrijwaring van gerechtelijke procedures zullen, zolang de implementatiewetgeving niet van kracht is, in ieder geval niet voor de private sector gelden. Ook andere belangrijke verbeteringen, zoals de uitbreiding van de kring van beschermden en de uitbreiding van bescherming bij meldingen over inbreuken op het Unierecht blijven dan uit. Ik acht dit een zeer onwenselijke situatie. Klokkenluiders hebben juist baat bij een snelle invoering van deze implementatiewetgeving.

Sommige leden vrezen dat er onomkeerbare stappen worden gezet als de resultaten van de evaluatie niet meteen worden meegenomen in dit wetsvoorstel. Ik deel die vrees niet. Uit de evaluatie zijn geen aandachtspunten naar voren gekomen die nopen tot een herziening van het huidige stelsel. Integendeel, de genoemde aanbevelingen zien op versterking van het Huis en verduidelijkingen van de wet. Er is dus geen enkel bezwaar om «het huidige gebouw» ook te gebruiken voor meldingen over inbreuken op het Unierecht en «aanbouw te plegen» waar dat nodig is voor een correcte implementatie van de richtlijn. Het gebouw wordt niet verzwakt, maar juist versterkt. Het wetsvoorstel dat de regering zal indienen naar aanleiding van de resultaten van de evaluatie ligt in het verlengde van dit implementatiewetsvoorstel. Ik zie daarin geen risico's. Sterker nog, sommige aanbevelingen uit de evaluatie worden met dit wetsvoorstel reeds gerealiseerd. Ik noem de verschuiving van de bewijslast, die tevens wordt voorgeschreven door de richtlijn, en die de rechtspositie van de klokkenluider sterk verbetert. Daarnaast heeft overleg met het Huis geresulteerd in enkele verbeteringen en verduidelijkingen, die zijn meegenomen in dit wetsvoorstel. Andere aanbevelingen die uit de evaluatie voortvloeien, waaronder de verbe-

tering van ondersteuning van klokkenluiders² en de wettelijke verankering van de preventietaak van het Huis, zijn nog in onderzoek en niet rijp genoeg om die op een verantwoorde manier in dit wetsvoorstel mee te nemen.

Ik kan niet genoeg benadrukken hoe belangrijk een voortvarende implementatie is. Hiermee wordt de zo noodzakelijke verruiming van de kring van beschermden en de versterking van de bescherming van de klokkenluider voor een belangrijk deel gerealiseerd, wordt rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid voorkomen en wordt Nederland niet geconfronteerd met de gevolgen van het handhavingsbeleid van de Europese Commissie.

I. Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij de mening is toegedaan dat de richtlijn adequaat, voldoende en duidelijk is omgezet. De regering heeft met het voorstel tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 (PbEU 2019, L 305) en enige andere wijzigingen, uitvoering gegeven aan de opdrachten van de Europese wetgever in de richtlijn. Ten gevolge hiervan worden het materiële en personele toepassingsbereik van de Wet Huis voor klokkenluiders uitgebreid, de eisen die reeds in artikel 2 van de Wet Huis voor klokkenluiders zijn gesteld aan de interne meldkanalen van werkgevers aangescherpt, bevoegde autoriteiten aangewezen die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de in de richtlijn aangewezen rechtsgebieden, eisen gesteld waaraan de externe meldkanalen van deze autoriteiten moeten voldoen en worden tot slot de beschermingsmaatregelen ten behoeve van klokkenluiders uitgebreid. Bovendien gaan deze eisen en beschermingsmaatregelen niet alleen gelden ten aanzien van meldingen over een inbreuk op het Unierecht, maar ook ten aanzien van meldingen over een misstand naar nationaal recht waarbij het maatschappelijk belang in het geding is. Daarmee wordt het door de richtlijn voorgeschreven materiële toepassingsbereik met dit wetsvoorstel verbreed naar misstanden, die zich kunnen voordoen op alle rechtsgebieden, mits een maatschappelijk belang in het geding is. De met de richtlijn beoogde bescherming van klokkenluiders, wordt daarmee in dit wetsvoorstel niet alleen adequaat vormgegeven, maar gaat ook verder dan de richtlijn vereist.

Vervolgens vragen deze leden welk beschermingsniveau de regering zou wensen ten aanzien van klokkenluiders. Het voorliggende wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn leidt zoals hierboven is uiteengezet tot een aanzienlijke verbetering van de rechtsbescherming van klokkenluiders en biedt een beschermingsniveau zoals dat door de richtlijn wordt vereist zowel ten aanzien van meldingen over inbreuken op het Unierecht als ten aanzien van meldingen over misstanden naar nationaal recht. Een essentiële verbetering betreft de verschuiving van de bewijslast van de melder naar de werkgever. Dit betekent dat een melder straks in een gerechtelijke procedure alleen nog zal hoeven aan te tonen dat hij een melding of openbaarmaking heeft gedaan en dat hij benadeeld is. Het is dan aan de werkgever om aan te tonen dat de gestelde benadeling geen verband houdt met de melding. De groep mensen die onder het wettelijk

² Zie over de verkenning die is uitgevoerd naar ondersteuningsmogelijkheden voor klokkenluiders en een pilot die naar aanleiding daarvan wordt gestart de brieven van 21 december 2020 en 9 augustus 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 33 258, nrs. 51 en 52).

benadelingsverbod valt, wordt bovendien aanzienlijk uitgebreid. Nu zijn dat alleen werknemers en ambtenaren, straks ook personen die op een andere grond activiteiten voor een werkgever verrichten, zoals zelfstandigen, vrijwilligers en stagiairs, en mensen die een melder bijstaan (zoals vertrouwenspersonen) en betrokken derden, zoals familieleden of collega's die door de werkgever kunnen worden benadeeld. Nieuw is ook dat deze groep van personen straks gevrijwaard zullen zijn in gerechtelijke procedures wegens bijvoorbeeld openbaarmaking van bedrijfsgeheimen, laster en schending van auteursrechten. Als voldaan is aan de wettelijke voorwaarden kunnen zij daarvoor niet aansprakelijk worden gesteld. Eén van die voorwaarden is dat de informatie die gemeld of geopenbaard wordt noodzakelijk was om de melding te doen. Het is aan degene die de procedure instelt (de werkgever) om te bewijzen dat die informatie niet noodzakelijk was voor de melding. De regering stelt hiermee vast dat het beschermingsniveau van klokkenluiders (en degenen die hen bijstaan) na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn in belangrijke mate verbetert. Hiernaast ben ik op basis van bovengenoemde verkenning naar ondersteuningsmogelijkheden voor klokkenluiders, die door mijn ministerie is uitgevoerd³, van mening dat aanvullende ondersteuning voor klokkenluiders wenselijk is. De wijze waarop ik daar invulling aan wil geven heb ik u gemeld in mijn brief van 9 augustus 2021 aan uw Kamer.⁴ Zie verder ook hetgeen ik heb vermeld in paragraaf 4.1 van deze nota.

Voor mijn reactie op de vragen van de leden van de D66-fractie, de CDA-fractie, de SP-fractie, de PvdA-fractie, de ChristenUnie-fractie en het lid Omtzigt om te overwegen of aanpassing van het wetsvoorstel, om verschillende redenen die door deze fracties worden gegeven, niet wenselijk is alvorens het door de Tweede Kamer verder te laten behandelen, verwijs ik naar mijn inleidende reactie. Daarin heb ik een aantal aanpassingen voorgesteld om tegemoet te komen aan de bezwaren van uw Kamer aangaande de complexiteit van het wetsvoorstel en de wens om de resultaten van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders mee te nemen in dit wetsvoorstel. Het gaat daarbij om (1) het stellen van dezelfde eisen aan de externe meldkanalen van de bevoegde autoriteiten voor meldingen van vermoedens van misstanden en van informatie over inbreuken op het Unierecht, (2) de bescherming bij een melding van een misstand waarbij sprake is van schending van een wettelijk voorschrift uit te breiden naar meldingen van dreigende schendingen, (3) de begrippen «misstand» en «inbreuk op het Unierecht» en de introductie van de definitie van «melding» en (4) verwijzingen naar de richtlijn zoveel mogelijk uit te schrijven. Tevens heb ik in mijn inleidende reactie uitgelegd waarom het zeer onwenselijk is om het wetsvoorstel aan te houden om de resultaten van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders te betrekken.

De leden van de SP-fractie vragen de regering uitgebreid te reflecteren op de reden waarom het wetsvoorstel op deze wijze aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd, ook met de kennis dat diezelfde Kamer meermaals heeft aangegeven volledige implementatie van de Europese richtlijn te wensen en de evaluatie van het Huis voor klokkenluiders te willen afronden.

In diverse brieven aan uw Kamer⁵ heb ik sinds medio 2020 aan u gecommuniceerd dat het niet mogelijk was om de suggesties uit het

³ Zie de bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 258, nr. 51.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 33 258, nr. 52.

⁵ Zie brieven van 15 juli 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 33 258, nr. 48), van 17 augustus 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 33 258, nr. 49) en van 21 december 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 33 258, nr. 51).

evaluatierapport die mogelijk tot wetswijziging leiden mee te nemen in het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn. Dit in verband met het uitlopen van het evaluatieonderzoek en de implementatietermijn van de richtlijn. Op deze brieven heb ik anders dan de vraag van deze leden doet suggereren geen reactie vanuit uw Kamer ontvangen. Eerst uit het verslag van de vaste commissie van 4 oktober jl. blijken hiertegen in uw Kamer bezwaren en twijfels te bestaan. Overigens zijn alle verplichte elementen uit de richtlijn verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering ook te verzorgen dat alle mensen die vallen onder beschermde personen zoals genoemd in de memorie van toelichting ook terugkomen in de wet. Ik begrijp de vraag van deze leden zo dat zij doelen op sollicitanten. Deze groep wordt wel in de memorie van toelichting genoemd, maar niet in het wetsvoorstel. Deze ommissie wordt in bijgaande nota van wijziging hersteld. Voorgesteld wordt om in de definitiebepaling van «werkgerelateerde context» het begrip «toekomstige» toe te voegen, zodat duidelijk is dat het ook om meldingen van sollicitanten kan gaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het klopt dat meerdere landen later overgaan tot de implementatie van richtlijn (EU) 2019/1937. Het is juist dat lidstaten in verschillende fasen zijn om de richtlijn om te zetten in nationale wetgeving. Sommige lidstaten zijn nog in de voorbereidende fase, anderen hebben hun voorstel – evenals Nederland – al bij het parlement ingediend en in enkele landen⁶ heeft het parlement al met het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn ingestemd. Waarschijnlijk zijn er meer lidstaten die er niet in slagen de richtlijn tijdig te implementeren. De meeste lidstaten verwachten evenwel de richtlijn in het eerste semester van 2022 te hebben omgezet in nationale wetgeving.

Voorts vragen deze leden de regering te wegen dat met voorliggend wetsvoorstel de balans te snel doorslaat naar juridificering van meldingen, waar in de eerste plaats interne verandering noodzakelijk is. Zoals ik in mijn brief van 9 augustus jl. aan uw Kamer heb gesteld⁷, is de verwachting juist dat de verbeterde positie van klokkenluiders door deze wetswijziging werkgevers zal stimuleren om zorg te dragen voor een open organisatiecultuur, waarin iedereen zich veilig voelt om een kwestie intern aan te kaarten. De regering deelt de opvatting van de leden van de ChristenUnie-fractie dat verandering binnen organisaties in de eerste plaats noodzakelijk is. In samenwerking met andere partijen, waaronder het Huis voor klokkenluiders en sociale partners, is de inzet van de regering dan ook gericht op het ondersteunen van werkgevers bij het bevorderen van een veilig werk- en meldklimaat. Dit gebeurt onder meer middels de website www.wetbeschermingklokkenluiders.nl⁸ en activiteiten van het Huis voor klokkenluiders. Ik verwacht dat juridificering hiermee juist wordt voorkomen.

Het lid van de BIJ1-fractie vraagt naar een reflectie van de introductie van de richtlijn die zich baseert op het Unierecht tot de definitie van misstand. In mijn inleidende reactie ben ik op dat punt ingegaan. Ik heb uitgelegd hoe de definities van inbreuk op het Unierecht en misstand zich tot elkaar verhouden en elkaar aanvullen. Door de eisen aan de externe meldkanalen van de bevoegde autoriteiten voor meldingen van informatie over inbreuken op het Unierecht ook van toepassing te verklaren op meldingen

⁶ Oostenrijk en Zweden.

⁷ Zie brief van 9 augustus 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 33 258, nr. 52).

⁸ Op deze website is overigens ook een doorlopende tekst te vinden van de Wet bescherming klokkenluiders met markering van de wijzigingen n.a.v. het onderhavige wetsvoorstel.

van vermoedens van misstanden is de vrees voor een onoverzichtelijke situatie naar ik verwacht weggenomen. Het lid Omtzigt verzoekt de regering om het wetsvoorstel vanuit het perspectief van de klokkenluider en vanuit het perspectief van de werkgever te beschrijven. Wat dient een klokkenluider te doen in welke omstandigheden, wat zijn zijn rechten en wat zijn bij elke stap in het proces zijn mogelijkheden? Voor de werkgever geldt dat de interne meldprocedure moet worden aangepast aan de aangescherpte eisen van de richtlijn.

Om duidelijk te maken wat de in het wetsvoorstel voorgestelde procedures en beschermingsmaatregelen voor de melder en zijn werkgever betekenen, is onderstaand een casus uitgeschreven die de verschillende fasen van escalatie doorloopt vanuit beider perspectief. De beschrijving van de casus geeft een globaal beeld is en niet uitputtend bedoeld. Er wordt uitgegaan van hetgeen in algemene zin geldt en niet alle uitzonderingen worden vermeld.

Casus melding van verwerking persoonsgegevens in strijd met de AVG

Verkrijgen van informatie

Stel een werknemer krijgt de opdracht om persoonsgegevens te verwerken in strijd met de Algemene verordening gegevensbescherming. Hij is zich ervan bewust dat dit niet mag, maar weet niet op grond van welk recht. Hij meldt dit bij zijn leidinggevende en merkt dat zijn melding niet in goede aarde valt. Het zit hem niet lekker en hij gaat zich oriënteren op mogelijkheden om de kwestie toch aan de kaak te stellen. Bij de afdeling advies van het Huis kan hij zich laten informeren en adviseren over de te nemen processtappen. Ook kan hij daar informatie krijgen over zijn rechten, verplichtingen en risico's.

Intern melden

De werkgever is verplicht informatie over de interne meldprocedure te verstrekken, schriftelijk of op de website.⁹ Daarin staat onder andere bij wie de melding binnen de organisatie kan worden gedaan, op welke wijze (zowel mondeling als schriftelijk) gemeld kan worden, hoe er met de melding wordt omgegaan (bijvoorbeeld hoe de geheimhouding van de identiteit van de melder op grond van artikel 1a (nieuw) wordt geborgd), wanneer er sprake is van een misstand of inbreuk, dat de werknemer een adviseur in vertrouwen kan betrekken (bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon of een vakbondslid) en de termijnen voor de ontvangstbevestiging van zijn melding en waarbinnen hij het eerste voortgangsbericht uiterlijk mag verwachten over de beoordeling van de melding en de eventuele vervolgstappen.¹⁰ Ook dient de werkgever informatie te verschaffen over de rechtsbescherming van de melder in het algemeen.¹¹

⁹ Zie artikel 2, vijfde lid (nieuw), Wet bescherming klokkenluiders – na inwerkingtreding van dit voorstel van wet wordt de titel van de Wet Huis voor klokkenluiders gewijzigd in Wet bescherming klokkenluiders.

¹⁰ Artikel 2, tweede lid (nieuw).

¹¹ Zie artikel 2, vijfde lid, onderdeel c (nieuw).

De medewerker heeft de keuze of hij intern meldt of rechtstreeks extern. Dat zal mede afhankelijk zijn van het vertrouwen dat hij heeft in de interne meldprocedure en of er inderdaad een interne procedure is. Als er geen interne meldprocedure is, bijvoorbeeld omdat het om een organisatie gaat die daartoe niet is verplicht (minder dan vijftig werknemers), kan de werknemer nog altijd in gesprek gaan met zijn werkgever. Indien daar niet adequaat op wordt gereageerd zal hij een externe melding kunnen doen. In beide gevallen wordt hij op dat moment een melder in de zin van de Wet bescherming klokkenluiders.

Als de melder besluit om intern te melden, mag hij zelf kiezen of hij dat schriftelijk, telefonisch of door een fysiek gesprek wil doen. Hij krijgt van zijn werkgever binnen uiterlijk zeven dagen een ontvangstbevestiging en binnen uiterlijk drie maanden een voortgangsbericht en informatie over mogelijke vervolgstappen naar aanleiding van zijn melding. Mocht dit voortgangsbericht de melder onvoldoende vertrouwen geven dat zijn melding adequaat wordt opgepakt, kan hij extern melden. Hij kan ook rechtstreeks extern melden. De keuze is aan de melder.

Indien de werkgever een interne melding krijgt over een misstand of een inbreuk op het Unierecht zal hij deze zorgvuldig en vertrouwelijk moeten behandelen. Hij dient daarvoor onpartijdige personen binnen zijn organisatie te hebben aangewezen. Hij kan ook een aparte afdeling of een externe instantie hiermee belasten. Alle informatie dient op een vertrouwelijke wijze te worden verwerkt, bijvoorbeeld in een daartoe ingericht afgescheiden kanaal. De melding moet ook worden geregistreerd. Vervolgens dient een zorgvuldige beoordeling van de melding te worden gedaan en – indien nodig – een onderzoek te worden ingesteld. De melder moet in ieder geval binnen drie maanden bericht krijgen wat er met zijn melding is gedaan en of het tot vervolgstappen leidt en welke dat zijn. Als het onderzoek is afgerond dient de werkgever de melder daarover te informeren. Dat geldt ook als er maatregelen zijn getroffen. Hoe transparanter de werkgever over het proces en de (te treffen) maatregelen is, hoe meer vertrouwen de melder zal hebben in een goede aanpak naar aanleiding van zijn melding. Dat is voor beide partijen de meest wenselijke situatie. Uiteraard dient de werkgever zich te onthouden van benadelende maatregelen jegens de melder vanwege diens melding en mag hij diens identiteit niet prijsgeven zonder diens toestemming.

Extern melden

De werkgever dient te weten welke externe autoriteiten bevoegd zijn op zijn werkterrein en dus ook als het gaat om persoonsgegevens en moet deze informatie verschaffen aan de werknemer.¹² Indien de werkgever hier in gebreke blijft, kan de werknemer hier ook advies over vragen bij het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis). Het Huis adviseert immers ook over de te nemen processtappen, kan verwijzen naar de bevoegde instantie – in dit geval de Autoriteit persoonsgegevens – en kan daarnaast de melder ook doorverwijzen voor juridische bijstand of psychosociale hulp.¹³ Op deze wijze weet de melder bij welke instantie hij de inbreuk of misstand kan melden. Op de website van de bevoegde autoriteit moet op een aparte webpagina informatie staan voor melders. Daar

¹² Zie artikel 2, vijfde lid (nieuw).

¹³ Zie artikel 3a, tweede lid (nieuw).

kan de melder onder meer vinden waar en bij wie hij de melding kan doen, hoe de autoriteit om nadere informatie of verduidelijking van de melding kan vragen, welke termijnen gelden voor een ontvangstbevestiging en feedback en onder welke voorwaarden hij rechtsbescherming geniet, welke rechten en plichten hij heeft, waaronder de geheimhoudingsplicht, en de contactgegevens van het Huis en een link naar de website van het Huis.¹⁴ De melder mag zelf kiezen op welke wijze hij zijn melding wil doen. Dat kan schriftelijk, telefonisch en hij kan ook een gesprek vragen, waarvan dan een verslag moet worden gemaakt.¹⁵ Mocht de melder dan toch bij de verkeerde bevoegde autoriteit hebben aangeklopt, dan is de bevoegde autoriteit verplicht de informatie op een veilige wijze aan de wel bevoegde instantie door te zenden.¹⁶ Op een veilige wijze betekent onder andere met inachtneming van de geheimhoudingsverplichtingen. De doorgezonden informatie mag niet meer informatie bevatten dan de ontvangende instantie bevoegd is om te verwerken. Zitten er bij de informatie bijvoorbeeld medische gegevens, en mag de ontvangende instantie geen medische gegevens verwerken, dan mag de bevoegde autoriteit die doorzendt die informatie niet verstrekken aan de ontvangende instantie. Dit is voorgeschreven op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming. Op deze wijze is geborgd dat er bij de instanties geen informatie terecht komt die daar niet hoort.

Evenals bij de interne melding mag de identiteit van de melder niet worden prijsgegeven, tenzij daar goede redenen voor zijn, zoals een wettelijke verplichting in het belang van onderzoek. In dat geval moet de melder daarover worden geïnformeerd. Ook met de gegevens van betrokkenen waarover gemeld wordt en van derde betrokkenen dient prudent te worden omgegaan.¹⁷

De melder ontvangt binnen een week een ontvangstbevestiging. Binnen drie maanden nadat de Autoriteit persoonsgegevens (AP) de melding heeft ontvangen, moet de melder op de hoogte worden gesteld over wat er met zijn melding is gedaan en hoever men daarmee is. Dat kan ook inhouden dat er geen vervolg aan zijn melding wordt gegeven, bijvoorbeeld omdat het om een inbreuk of schending van geringe betekenis gaat. Of hij krijgt bericht van de AP dat de termijn wordt verlengd met maximaal drie maanden waarbij gemotiveerd wordt waarom verlenging van de termijn noodzakelijk is.¹⁸ In dat geval moet de melder uiterlijk binnen zes maanden bericht krijgen over het vervolg op zijn melding. Tijdens en na zijn interne en/of externe melding mag de melder niet worden benadeeld.¹⁹

Openbaar maken

Als de melder niets ontvangt binnen de termijnen van drie tot zes maanden of bericht krijgt waaruit naar objectieve maatstaven blijkt dat zijn melding onvoldoende wordt opgepakt, is hij ook beschermd

¹⁴ Zie artikel 2h (nieuw).

¹⁵ Zie artikel 2d, tweede lid (nieuw).

¹⁶ Zie artikel 2e, vierde lid (nieuw).

¹⁷ Zie artikel 1a (nieuw).

¹⁸ De bevoegde autoriteit hoeft een melder niet op de hoogte te stellen indien de informatie over de beoordeling van de melding het onderzoek door deze autoriteit of de gerechtelijke procedure in gevaar zou kunnen brengen of ingeval er sprake zou zijn van strijdigheid met een wettelijke geheimhoudingsplicht (artikel 2e, derde lid (nieuw)).

¹⁹ Zie artikel 17e, eerste lid, onder a (nieuw).

als hij de openbaarheid opzoekt.²⁰ Wanneer hiervan sprake zal zijn moet van geval tot geval worden beoordeeld. Het kan om vele soorten misstanden of inbreuken gaan en de bevoegde autoriteiten kunnen alleen maatregelen nemen binnen hun wettelijke bevoegdheid. In voorkomende gevallen zal de rechter hierover het laatste woord hebben.

Als de melder op redelijke gronden bij voorbaat geen vertrouwen heeft in een juiste aanpak van zijn melding door de externe bevoegde autoriteit of andere instantie, is hij ook beschermd als hij de informatie rechtstreeks openbaar maakt.²¹ Hiervan kan sprake zijn als er aanwijzingen zijn dat de bevoegde autoriteit samenspannt met de pleger van de inbreuk of zich bijzondere omstandigheden kunnen voordoen, zoals vernietiging van bewijsmateriaal.²² Ook geniet hij bescherming als hij rechtstreeks de informatie openbaar maakt, omdat er een risico van benadeling bestaat bij externe melding of wanneer er een dreigend of reëel gevaar dreigt voor het algemeen belang.²³ Voor gevallen van dreigend of reëel gevaar voor het algemeen belang kan gedacht worden aan dreiging van handelingen met onomkeerbare gevolgen, zoals ernstige vervuiling of dreigend gevaar voor de veiligheid van personen.

Toch benadeling, wat dan?

Indien de melder na zijn melding of openbaarmaking wordt benadeeld door zijn werkgever kan hij om een bejegeningsonderzoek bij het Huis verzoeken of direct de benadeling aanvechten bij de rechter. Benadeling zoals pesterijen, demotie, ontslag, opzegging van contract en dergelijke, kan hij aanvechten bij de rechter met een beroep op het benadelingsverbod.²⁴ Daarnaast kan hij voor schadevergoeding een beroep doen op de norm van goed werkgeverschap²⁵ of een actie uit onrechtmatige daad instellen. Bij een beroep op het benadelingsverbod hoeft de melder bij de rechter alleen aan te tonen dat hij een melding heeft gedaan en dat hij is benadeeld.²⁶ Om te bewijzen dat hij extern heeft gemeld, kan de melder de bewijsstukken daarvoor opvragen bij de instantie waar hij heeft gemeld. Deze instantie is dan verplicht die documenten te verschaffen.²⁷ In de gerechtelijke procedure zal de werkgever moeten aantonen dat er geen verband bestaat tussen de melding en de benadeling.

Om naleving door de werkgever af te dwingen kan de civiele rechter een dwangsom toekennen voor elke dag dat de benadeling voortduurt. Ter voorkoming van benadelende acties door de werkgever kan de melder in kort geding op straffe van een dwangsom eisen dat geen nadelige acties jegens hem zullen worden genomen.

Indien de werkgever opzettelijk onjuiste informatie over de melder naar buiten brengt, kan de melder daarvan aangifte doen bij de politie. Aangifte is ook mogelijk bij schending van de geheimhoudingsplicht door de werkgever. Daarnaast kan de melder een actie uit

²⁰ Zie artikel 17e, eerste lid, onder b, onderdelen 1° en 2° (nieuw).

²¹ Zie artikel 17e, eerste lid, onder b, onderdeel 3°, iii (nieuw).

²² Zie overweging 81 van de richtlijn.

²³ Zie artikel 17e, eerste lid, onder b, onderdeel 3°, i en ii (nieuw).

²⁴ Zie artikel 17e, eerste lid (nieuw).

²⁵ Zie artikel 7:611 BW.

²⁶ Zie artikel 17e, tweede lid (nieuw).

²⁷ Zie artikel 17g (nieuw).

onrechtmatige daad bij de rechter instellen. Dit laatste is ook mogelijk indien de onjuiste informatie over de klokkenluider per ongeluk, dus zonder opzet, bekend is gemaakt.

Indien de werkgever de melder aanklaagt wegens bijvoorbeeld schending van diens geheimhoudingsplicht, kan de melder zich bij de rechter beroepen op vrijwaring, omdat het nodig was die informatie naar buiten te brengen om een melding te doen. Het is dan aan de werkgever om te bewijzen dat de gewraakte informatie voor de melding irrelevant is en dat dus ook zonder die informatie naar buiten te brengen de melding gedaan had kunnen worden.²⁸ Het uiteindelijke oordeel ligt uiteraard bij de rechter.

Meerwaarde van dit wetsvoorstel voor de melder

Met dit wetsvoorstel wordt de informatievoorziening voor klokkenluiders en hun rechtpositie dus sterk verbeterd. Waar op dit moment alleen het Huis voor klokkenluiders informatie en advies kan bieden, zullen ook werkgevers en alle bevoegde autoriteiten in de benodigde informatie moeten voorzien. Ook moeten zij de melder op de hoogte houden van de voortgang van het onderzoek naar aanleiding van de melding en het uiteindelijke resultaat. Dit is een belangrijke verbetering, omdat de melder daardoor op de hoogte blijft van de ontwikkelingen en op grond daarvan ook tot een oordeel kan komen over de mate waarop doeltreffend wordt geacteerd op zijn melding. Ook zijn er nu duidelijke regels, wanneer de melder beschermd is als hij de informatie openbaar maakt. Ten slotte zal met de verschuiving van de bewijslast en de vrijwaring van gerechtelijke procedures naar aanleiding van zijn melding de procespositie van de melder aanzienlijk worden verbeterd.

Niet alleen rechten, ook plichten

De melder heeft niet alleen rechten, hij heeft ook plichten. Een melding heeft immers niet alleen grote impact op de melder, maar ook op personen waarover gemeld wordt en voor de organisatie als geheel. De melding of openbaarmaking mag niet lichtzinnig worden gedaan en moet voldoende worden onderbouwd. De melder moet op het moment van de melding redelijke gronden hebben voor zijn beweringen. Als achteraf blijkt dat er toch geen sprake is van een inbreuk of een misstand, maar hij op het moment van de melding daar wel van mocht uitgaan, blijft zijn bescherming intact.²⁹

Ook de melder dient de vertrouwelijkheid in acht te nemen en zorgvuldig om te gaan met informatie over de betrokken personen en organisaties te respecteren en dient alleen die vertrouwelijke gegevens te melden of te openbaren die nodig zijn voor de melding van de inbreuk of de misstand.³⁰

Het lid Omtzigt heeft de regering verder gevraagd aandacht te besteden aan een aantal bijzondere onderwerpen die raken aan het wetsvoorstel. Over een aantal van die onderwerpen zijn ook elders in het verslag vragen gesteld door andere fracties. Voor de reactie daarop verwijs ik daarom naar het antwoord op die vragen. Zo verzoekt het lid Omtzigt aan de regering om in te gaan op de beschikbare financiële en psychosociale hulp voor klokkenluiders gedurende het hele traject, waarvoor ik hem

²⁸ Zie artikel 17f (nieuw).

²⁹ Zie artikel 17e, eerste lid (nieuw).

³⁰ Dit impliceert artikel 17f (nieuw).

verwijs naar de antwoorden op de vragen van de fracties van het CDA, de PvdA, de ChristenUnie en de SP in de paragrafen 4.1 en 6.1.3. Voor zijn zorgen over zwijgcontracten verwijs ik het lid Omtzigt naar het antwoord op een vraag daarover van de ChristenUnie-fractie in paragraaf 6.1.1 en voor de mogelijkheid van anoniem melden naar paragraaf 3.3.4. Voor zijn wens om de eis van maatschappelijk belang in de definitie van misstand te schrappen, verwijs ik hem naar mijn antwoord op de vraag van de PvdA-fractie in paragraaf 2.2. Voor het antwoord op de vraag op welke wijze er een toezichts- en sanctieregime van toepassing is op bedrijven/instellingen die geen of een slecht intern meldkanaal hebben, verwijs ik hem naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie in paragraaf 2.3.

Het lid Omtzigt wijst verder op de Richtlijn van de Raad van Europa. Hierover merk ik op dat de EU-klokkenluidersrichtlijn mede is gestoeld op Aanbeveling CM/Rec(2014)7 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 30 april 2014 inzake de bescherming van klokkenluiders.³¹ Deze Aanbeveling bevat 29 algemene, richtinggevende principes of richtlijnen voor de bescherming van klokkenluiders, waaronder principe 14 dat betrekking heeft op publieke openbaarmaking («disclosure») bijvoorbeeld aan de pers of aan parlementsleden. Ook de verschuiving van de bewijslast maakt deel uit van de aanbevelingen van de Raad van Europa (principe 25). Met de huidige Wet Huis voor klokkenluiders wordt al voldaan aan een deel van de aanbevelingen. In dit wetsvoorstel ter implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn wordt nu ook de verschuiving van de bewijslast geregeld. De vraag van het lid Omtzigt wanneer het derde kanaal – waarbij hij doelt op openbaarmaking – open kan zijn en welke bescherming de klokkenluider dan heeft, wordt in het wetsvoorstel geregeld in artikel 17e, eerste lid, onderdeel b.³² Ingevolge die bepaling is een klokkenluider bij openbaarmaking beschermd indien hij voorafgaand aan de openbaarmaking een externe melding bij een bevoegde instantie, al dan niet na een interne melding bij de werkgever, heeft gedaan en hij redelijke gronden heeft om aan te nemen dat het onderzoek onvoldoende voortgang heeft. Ingeval de klokkenluider redelijke gronden heeft om aan te nemen dat er sprake is van een dreigend of reëel gevaar voor het algemeen belang, er een risico bestaat op benadeling of het niet waarschijnlijk is dat de misstand of inbreuk op het Unierecht doeltreffend wordt verholpen door de bevoegde instantie, is de melder ook beschermd als hij rechtstreeks openbaart. In alle gevallen dient de klokkenluider redelijke gronden te hebben om aan te nemen dat de gemelde informatie juist is. Dit vereiste is een essentiële voorzorgsmaatregel tegen kwaadwillige of lichtzinnige meldingen.³³ Zie ook de hierboven in het kader uitgeschreven casus onder het kopje «Openbaar maken» en paragraaf 2.2.2.2.

Het lid Omtzigt wijst erop dat het derde kanaal – van openbaarmaking – relevant is als het eerste en tweede kanaal – voor interne en externe melding – duidelijk ongeschikt zijn. Hij vraagt met het oog daarop om te reflecteren op hoe instanties die toezicht houden en onderdeel zijn van een ministerie en daarbij fouten maken bijvoorbeeld in de vergunningverlening, effectief klokkenluidersmeldingen kunnen behandelen over juist die zaken en of niet eerst meer onafhankelijkheid gewenst is. Deze vraag, evenals zijn vraag wie de meldkanalen in de tweede lijn controleert, ziet op een veel breder vraagstuk en betreft het functioneren van overheids-

³¹ Zie overweging 31 van de richtlijn waarin wordt gerefereerd aan Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, adopted by the Committee of Ministers on 30 April 2014, CM/Rec (2014) 7.

³² Met deze bepaling wordt artikel 15 van de richtlijn geïmplementeerd.

³³ Zie overweging 32 van de richtlijn.

diensten in zijn algemeenheid, de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organisaties en in hoeverre uitvoeringsdiensten in het licht hiervan wel of niet op afstand kunnen worden gezet. De brede evaluatie van de organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand is bedoeld om inzicht te geven in dit vraagstuk. Het eindrapport is onlangs uitgebracht en aan uw Kamer toegezonden. Dit wetsvoorstel draagt er in ieder geval aan bij dat interne meldprocedures bij de ministeries waarvan toezichtsorganisaties een onderdeel zijn worden verbeterd en dat klokkenluiders meer bescherming krijgen. Dat geldt ook voor toezichtorganisaties die zijn ondergebracht in zelfstandige bestuursorganen. De verplichting tot het inrichten van een meldprocedure geldt immers ook voor de overheid en de uitbreiding van de rechtsbescherming van klokkenluiders geldt ook voor personen die werkzaam zijn bij de overheid.

Verder stelt het lid Omtzigt dat diensten in het veiligheids- en justitiedomein een bijzondere combinatie hebben die ervoor kan zorgen dat misstanden lang kunnen voortduren. Hij vraagt bij welke instantie hiervoor een geschikt meldkanaal is ingericht. Ik ben het met het lid Omtzigt eens dat dit bijzondere organisaties zijn, waarvoor specifieke meldkanalen moeten worden ingericht. Die zijn er ook. Voor het melden en onderzoeken van misstanden bij de AIVD en de MIVD is, voor zover de misstand de uitvoering van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv) en de Wet veiligheidsonderzoeken betreft, de afdeling klachtbehandeling van de commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (CTIVD) bevoegd (zie artikel 97, vierde lid, aanhef en onder b, en artikel 125 e.v. van de Wiv). De melder kan het vermoeden van een misstand intern en extern melden. Voor een externe melding kan hij zich wenden tot de afdeling klachtbehandeling van de CTIVD. Personen die betrokken zijn (geweest) bij de uitvoering van de Wiv en de Wet veiligheidsonderzoeken, kunnen daarom geen verzoek tot onderzoek doen bij het Huis voor klokkenluiders (zie artikel 4, tweede lid, van de Wet Huis voor klokkenluiders). Wel kunnen zij bij de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders terecht. Voor misstanden die geen betrekking hebben op de uitvoering van de Wiv of de Wet veiligheidsonderzoeken kunnen ambtenaren van de AIVD en de MIVD het reguliere interne meldkanaal van respectievelijk het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Defensie gebruiken. Daarnaast kan een externe melding worden gedaan bij een bevoegde autoriteit. Medewerkers van justitiële inrichtingen kunnen onveilige situaties en misstanden melden aan de directeur van de inrichting. Medewerkers die hun zorg of melding niet willen bespreken met hun eigen of hoger leidinggevenden, kunnen zich tot de (centrale) vertrouwenspersoon, het Bureau Integriteit of de integriteitscommissie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid wenden. Regels met betrekking tot het interne meldkanaal zijn voor politieambtenaren opgenomen in het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp) en voor militaire ambtenaren in het Algemeen militair ambtenarenreglement (Amar). Verder geldt ook voor hen dat zij een externe melding kunnen doen bij de daartoe bevoegde autoriteit.

2. Inhoud richtlijn op hoofdlijnen

Het lid van de BIJ1-fractie vraagt zich af in hoeverre kwesties als racisme, (verregaand) pestgedrag en andere vormen van uitsluiting en discriminatie expliciet onderdeel zijn van de toepassingsgebieden van de richtlijn. De richtlijnen voor het plaatsen van overheidsopdrachten (de aanbestedingsrichtlijnen) vallen binnen het huidige toepassingsgebied van de richtlijn. Deze richtlijnen zijn gebaseerd op de basisprincipes van non-discriminatie en gelijke behandeling van ondernemers: overheden mogen geen onderscheid naar nationaliteit maken en moeten iedereen op

dezelfde manier behandelen en dezelfde informatie geven. Verder zij opgemerkt dat het verbod op benadeling waartegen de richtlijn bescherming biedt elke vorm van benadeling tegen een melder omvat, waaronder discriminatie, nadelige of ongelijke behandeling, pesterijen en uitsluiting.³⁴ Indien een melder wordt gediscrimineerd of uitgesloten na het doen van een melding, kan hij zich op dezelfde rechtsbescherming beroepen als elke melder. Ook zal de Europese Commissie de richtlijn uiterlijk op 17 december 2025 evalueren.³⁵ Bij een eventuele herziening van de richtlijn zou overwogen kunnen worden om het terrein van het arbeidsrecht/gelijke behandeling (artikelen 153 en 157 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) toe te voegen aan de materiële scope van de richtlijn. Die terreinen kunnen dus in de toekomst toegevoegd worden aan de toepassingsgebieden in artikel 2 van de richtlijn, waarbij de betreffende Uniehandelingen kunnen worden toegevoegd aan de bijlage bij de richtlijn. Daarnaast merk ik op dat met ernstige vormen van discriminatie binnen organisaties ook een maatschappelijk belang in het geding kan zijn. Daarmee kan het een misstand betreffen en verdient een melding daarover dezelfde waarborgen en bescherming als meldingen over een inbreuk op het Unierecht.

Dit lid constateert verder dat de richtlijn verschillende voorwaarden stelt aan de beschermwaardigheid van de melding en vraagt hoe de regering de machtsverhoudingen en bijbehorende risico's die veelal in het spel zijn bij klokkenluiders en de gestelde «bewijslast» voor zich ziet en in het verlengde daarvan te evalueren hoe toegankelijk het maken van een melding daarmee wordt voor mensen die natuurlijk een risicovolle stap overwegen. De voorwaarden die door de richtlijn worden gesteld aan de beschermwaardigheid van een melding komen vrijwel overeen met de voorwaarden die op dit moment gelden, op grond van onder meer artikel 7:658c BW (benadelingsverbod). Een verschil is gelegen in het ontbreken van het vereiste dat alvorens extern wordt gemeld, eerst intern een melding wordt gedaan, waarmee de toegankelijkheid van een melding wordt bevorderd. Nu de melder rechtstreeks extern kan melden en bovendien de bewijslast voor het ontbreken van een relatie tussen die melding en de benadeling bij de werkgever komt te liggen, wijzigt het krachtenveld tussen melder en werkgever in het voordeel van de melder. Alle betrokkenen bij een melding dienen bovendien de identiteit van de melder geheim te houden. In beginsel weet de werkgever bij een externe melding niet dat er is gemeld, door wie er is gemeld en wat er is gemeld. In het geval de werkgever toch kennis krijgt van de melding, dan is de melder door het benadelingsverbod beschermd. Mijn verwachting is dat hiermee de risico's voor melders weliswaar niet geheel zijn uitgesloten, maar wel aanzienlijk worden verminderd. Met de vervolgtrajecten, zoals de vervolgwetgeving naar aanleiding van de wetsevaluatie en de in paragraaf 4.1 genoemde pilot met betrekking tot financiële en psychosociale ondersteuning, wordt beoogd het krachtenveld evenwichtiger te maken.

Het lid van de BIJ1-fractie vraagt ook of de regering kan garanderen dat er op geen enkele manier gestuurd zal worden op het voorkomen van externe meldingen, vanwege de geschetste voorkeur voor interne meldingen. En dat dit op geen enkele manier, in ambitie, uitvoering of anderzijds, resulteert in een minder- of ontoereikend niveau van toegankelijkheid als het gaat om externe meldingen. De regering kan nooit garanderen dat geen enkele organisatie in Nederland zal proberen om mensen te ontmoedigen om een externe melding te doen, zelfs niet als zij

³⁴ Zie artikel 19 van de richtlijn en het voorgestelde artikel 17e (nieuw).

³⁵ Zie artikel 27, derde lid, van de richtlijn.

een voorafgaande interne melding niet naar behoren heeft afgehandeld. Een melder die na een interne melding extern meldt of een melder die direct bij een extern meldkanaal een melding doet, heeft echter na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel recht op dezelfde bescherming als iemand die eerst intern meldt. Dat is uit het oogpunt van de melder een belangrijke verbetering in zijn positie, vooral in situaties waarin onvoldoende sprake is van een open organisatiecultuur waarin de melder zich veilig voelt om problemen intern aan te kaarten. Door een adequate inrichting van de meldkanalen bij de bevoegde autoriteiten, draagt de regering er zorg voor dat melders in die gevallen er altijd voor kunnen kiezen om rechtstreeks extern te melden bij een bevoegde autoriteit. Ook kunnen (potentiële) melders altijd voor gratis informatie en advies terecht bij de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders, bijvoorbeeld als zij niet weten bij welke bevoegde autoriteit en hoe zij kunnen melden en op welke bescherming zij recht hebben. Dit zorgt voor een goede toegankelijkheid van externe meldkanalen en kennis van de geldende rechtsbescherming, ook indien werkgevers trachten mensen te weerhouden van het doen van een externe melding.

Voor de vraag van dit lid of de regering uitgebreider kan ingaan op de totstandkoming en uitwerking van objectieve criteria voor het niet nemen van passende maatregelen naar aanleiding van een melding, verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de SP-fractie in paragraaf 2.2.2.

2.1 Persoonlijk toepassingsgebied

De leden van de VVD-fractie vragen aan welke familieleden de richtlijn bescherming biedt. De bescherming die de richtlijn biedt aan familieleden wordt gekoppeld aan de mogelijkheid dat het familielid kan worden benadeeld door de werkgever, klant of dienstenontvanger van de melder. Het gaat derhalve om familieleden die ook in een werkgerelateerd verband met de werkgever, klant of dienstenontvanger van de melder verkeren.³⁶ Wie exact onder «familieleden» vallen, specificeert de richtlijn niet. Ook het Nederlandse recht kent geen eenduidig begrip van familielid. Overigens vallen familieleden onder het begrip «betrokken derde». Daarvoor is bepalend dat de persoon in kwestie verbonden is met de melder en door de werkgever, klant of dienstenontvanger van de melder kan worden benadeeld. Onder het begrip betrokken derde vallen onder andere familieleden, maar het kunnen ook andere personen zijn waarmee de melder is verbonden. Niet de familierelatie is derhalve bepalend voor de bescherming, maar de verbondenheid met de melder. Het kan bijvoorbeeld gaan om een broer of een verre achternicht die een eigen bedrijf heeft dat schilderswerkzaamheden voor de werkgever van de melder verricht (bijvoorbeeld in het kader van aanneming van werk), maar ook om een goede huisvriend. Dat zijn dan geen directe collega's, maar er is wel een verbondenheid met de melder en een werkgerelateerd verband met de werkgever, klant of dienstenontvanger van de melder. Die familieleden kunnen worden benadeeld door de werkgever van de melder, door bijvoorbeeld het contract te beëindigen.

De leden van de D66-fractie constateren dat meldingen van burgers over misstanden waar zij in aanraking mee zijn gekomen, niet onder de richtlijn van de Europese Unie vallen. De richtlijn stelt dat deze burgers niet kunnen worden benadeeld door een juridische entiteit omdat zij geen werkverband hebben met een juridische entiteit. Deze leden constateren dat deze burgers alsnog benadeeld kunnen worden bij het doen van een melding door een entiteit en vragen de regering toe te lichten wat er met

³⁶ Zie overweging 41 van de richtlijn.

de meldingen van deze burgers gedaan zal worden en waarom de regering vindt dat zij niet benadeeld kunnen worden. Zij vragen of de regering dit wenselijk acht en of deze groep niet alsnog kan worden meegenomen. Burgers kunnen meldingen over inbreuken op het Unierecht of misstanden doen bij de daartoe bevoegde instanties, zoals een inspectie of toezichthouder, die de melding gelet op hun wettelijke taken bij een onderzoek kunnen betrekken. De bescherming die de richtlijn biedt is gericht op mensen die economisch kwetsbaar zijn ten opzichte van de persoon op wie de melding betrekking heeft en van wie zij de facto afhankelijk zijn voor hun werk. Wanneer er geen sprake is van een dergelijke werkgerelateerde machtsongelijkheid, is bescherming tegen benadeling niet nodig.³⁷ Deze burgers kunnen overigens wel rechtsmiddelen inzetten in dit soort situaties. Indien bijvoorbeeld een gemeente geen vergunning afgeeft, enkel en alleen omdat een burger een melding heeft gedaan over die gemeente, is dat in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarvoor beroep bij de bestuursrechter openstaat.

De leden van de SGP-fractie lezen dat geen bescherming nodig is indien geen sprake is van werkgerelateerde machtsongelijkheid. Deze leden wijzen erop dat het ontbreken van een gezagsrelatie bij zelfstandigen zonder personeel (zzp'er) in sommige situaties kan betekenen dat niet direct sprake hoeft te zijn van werkgerelateerde machtsongelijkheid. Toch worden zzp'ers in de toelichting zonder nadere clausulering onder de beschermingssfeer van de richtlijn geschaard. Zij vragen de regering om een nadere toelichting. De regering merkt op dat het begrip «werkgerelateerde context» breed is en vele en diverse werksituaties kan omvatten. Van belang is of iemand door werkgerelateerde activiteiten informatie kan verkrijgen over inbreuken op het Unierecht of misstanden en waarbij die persoon te maken kan krijgen met benadeling indien hij dergelijke informatie zou melden. Die persoon kan ook een zzp'er zijn. Benadeling van een zzp'er kan bijvoorbeeld bestaan uit het voortijdig beëindigen of niet verlengen van een opdracht, het niet in aanmerking komen voor een vervolgoopdracht, opname op een zwarte lijst, een bedrijfsboycot of reputatieschade.

2.2 Voorwaarden voor bescherming

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan uitleggen wat het verschil is tussen een gewone misstand en een maatschappelijke misstand. Een misstand is toch altijd maatschappelijk, zo vragen deze leden. Er is zoals deze leden terecht opmerken geen verschil tussen een misstand en een maatschappelijke misstand. In zowel de huidige wet als in het wetsvoorstel is er sprake van een misstand als 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 het maatschappelijk belang in het geding is. Bij een misstand is derhalve altijd vereist dat het maatschappelijk belang in het geding is.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan uitleggen waarom een groot maatschappelijk belang noodzakelijk is voor het melden van misstanden. Zij vragen of de regering het met hen eens is dat deze eis het melden bemoeilijkt en zo nee, waarom niet. Deze vraag betreft het vereiste dat het maatschappelijk belang in het geding moet zijn dat al is opgenomen in het begrip «vermoeden van een misstand» in de huidige Wet Huis voor klokkenluiders en gehandhaafd wordt in het begrip

³⁷ Zie overweging 36 van de richtlijn.

«misstand» in het wetsvoorstel. De initiatiefnemers van de Wet Huis voor klokkenluiders hebben ervoor gekozen dat voor een misstand het maatschappelijk belang in het geding moet zijn. De implementatie van de richtlijn geeft geen aanleiding om dit vereiste nu ter discussie te stellen. Ook de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders heeft niet tot de aanbeveling geleid om het wettelijke vereiste dat het maatschappelijk belang in het geding moet zijn te schrappen.³⁸

2.2.1 Eisen aan de informatie

De leden van de D66-fractie constateren dat de melder van een inbreuk op het Unierecht redelijke gronden moet hebben om aan te nemen dat de gemelde informatie juist is op het moment van de melding en zij vragen de regering toe te lichten wat wordt verstaan onder redelijke gronden. De richtlijn en het wetsvoorstel bepalen niet exact wat onder redelijke gronden wordt verstaan, omdat dit afhankelijk is van de omstandigheden van het concrete geval. De ratio is dat voorkomen moet worden dat iemand bescherming geniet die opzettelijk en bewust onjuiste of misleidende informatie meldt.³⁹ Iemand moet op het moment dat hij de melding doet in redelijkheid kunnen aannemen dat de informatie die hij meldt juist is. Hij hoeft daarvoor evenwel geen hard of sluitend bewijs te hebben.

Deze leden vragen de regering ook of zij de bescherming van betrokkenen die met een melding in verband worden gebracht op zowel juridische als media-technische gronden voldoende acht. De regering meent dat dit om de volgende redenen het geval is. Voordat een melder tot openbaarmaking over kan gaan, eist de richtlijn dat een melding in beginsel eerst aan een bevoegde autoriteit wordt gedaan, tenzij er zich bijzondere omstandigheden voordoen (zie ook de uitgeschreven casus in het kader in paragraaf 1 onder het kopje «openbaar maken» en paragraaf 2.2.2.2).

Door de informatieverplichtingen van een autoriteit aan de melder wordt de melder meegenomen in de stappen die door de bevoegde autoriteit in het onderzoek worden gezet. De verwachting is dat dit bijdraagt aan het vertrouwen van een melder in het onderzoek en dat openbaarmaking niet nodig zal zijn. Een andere waarborg is gelegen in het feit dat ook de identiteit van een betrokkene niet bekend mag worden gemaakt zolang het onderzoek loopt. Verder moet door een bevoegde autoriteit zorgvuldig en overeenkomstig het gegevensbeschermingsrecht met persoonsgegevens van alle betrokkenen worden omgegaan.

In het geval een melder informatie prijsgeeft die niet nodig is voor de melding of niet voldoet aan de eis dat er redelijke gronden zijn ten tijde van de melding, kan de werkgever hem daarvoor aansprakelijk stellen door een actie uit onrechtmatige daad in te stellen bij de civiele rechter. De werkgever kan zich ingeval de melder een werknemer is ook beroepen op het vereiste van goed werknemerschap.⁴⁰ Daarnaast kent het Nederlandse strafrecht sancties voor het opzettelijk verbreken van een wettelijke geheimhoudingsplicht, en voor smaad en laster.

2.2.2 Eisen aan de te doorlopen procedure

De leden van de D66-fractie vragen of de regering het ooit wenselijk acht om minimale eisen te stellen aan een transparante cultuur binnen juridische entiteiten in Nederland.

Eisen of regels stellen aan de cultuur van organisaties acht de regering niet goed mogelijk of denkbaar. Cultuur is niet te vangen in regels. Wel is

³⁸ Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders, Eindrapport, p. 43 (Kamerstukken II 2019/20, 33 258, 48, bijlage).

³⁹ Zie overweging 32 van de richtlijn.

⁴⁰ Zie artikel 7:611 BW.

de inzet van de regering erop gericht om een open en transparante cultuur binnen organisaties zoveel mogelijk te bevorderen. Verwezen zij naar hetgeen hierover is vermeld in paragraaf 3.4.3 van de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel.

Deze leden constateren verder dat er een aantal aanbevelingen in de richtlijn staan omtrent het aanmoedigen van werknemers om intern te melden, omdat dit zou bijdragen aan de zelfreinigende cultuur van de organisatie. Zij vragen de regering toe te lichten hoe ze op een zo effectief mogelijke manier deze informatie aan werknemers willen verstrekken. Het Huis voor klokkenluiders heeft een belangrijke taak ten aanzien van het informeren, voorlichten en adviseren van werknemers. Ook vakbonden, ondernemingsraden en werkgevers kunnen hierbij een rol vervullen. Daarnaast heeft het Ministerie van BZK de website www.wetbeschermingklokkenluiders.nl laten opzetten, waar onder andere werknemers ook de nodige informatie kunnen vinden. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik verder naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie over het bevorderen van het intern melden in paragraaf 2.2.2.1.

De leden van de D66-fractie vragen voorts de regering toe te lichten wanneer een inbreuk wordt beoordeeld als gering en wie dit beoordeelt. Ook vragen zij op welke wijze hiertegen beroep mogelijk is. Het is aan de aangewezen bevoegde autoriteiten om te beoordelen of een gemelde inbreuk op het Unierecht van geringe betekenis is. Binnen de beginselplicht tot handhaving, zijn deze autoriteiten ook nu al bevoegd om zelf een afweging te maken. Zij beschikken bij uitstek over de expertise om dit goed te kunnen beoordelen. Mocht een melder van oordeel zijn dat een bevoegde autoriteit ten onrechte een gemelde inbreuk als «van geringe betekenis» kwalificeert en op die grond besluit om geen opvolging aan een melding te geven, kan de melder in contact treden met de betreffende autoriteit, om een toelichting vragen en eventueel trachten die autoriteit alsnog aan te zetten tot actie naar aanleiding van de melding. Indien dat niet tot het voor de melder gewenste resultaat leidt, kan een melder zich wenden tot de verantwoordelijke Minister. Afhankelijk van diens bevoegdheden kan de Minister ingrijpen. Gaat het om een inspectie of toezichthouder die onderdeel is van een ministerie, dan kan de verantwoordelijke Minister de aanwijzing geven alsnog te handhaven.⁴¹ Gaat het om een taak die bij een zelfstandig bestuursorgaan is belegd, dan zal de Minister alleen gebruik kunnen maken van zijn wettelijke bevoegdheden, neergelegd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de specifieke wetgeving die op het zelfstandig bestuursorgaan van toepassing is. Indien een melder niet tevreden is met de beslissing van de bevoegde autoriteit, kan hij besluiten de melding te openbaren. Mits de melder die de melding openbaart aan alle wettelijke eisen voldoet, is hij ook in dat geval beschermd. Of daarvan sprake is, is uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen.⁴²

De leden van de SP-fractie vragen wat passende maatregelen zijn naar aanleiding van een melding en welke objectieve criteria daarvoor gelden. Een passende maatregel kan van alles zijn en zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Het kan bijvoorbeeld het doen van (voor)onderzoek zijn, het treffen van een maatregel naar aanleiding van onderzoek (bijvoorbeeld het opleggen van een boete), het doorverwijzen naar een andere instantie die bevoegd is, het instellen van vervolging, het terugvorderen van middelen of het beëindigen van de procedure vanwege onvoldoende bewijs. Op basis van welke objectieve criteria beoordeeld kan worden wat in een concreet geval een passende maatregel is, is afhankelijk van diverse omstandigheden, zoals de aard van de inbreuk of

⁴¹ Zie ook de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties – aanwijzing 14 (Stct. 2015, 33574).

⁴² Zie het voorgestelde artikel 17e (nieuw).

misstand en de taken en bevoegdheden van de organisatie die de melding in behandeling heeft.

2.2.2.1 Intern of extern melden

De leden van de VVD-fractie merken op dat het in de huidige Wet Huis voor klokkenluiders verplicht gesteld is om eerst intern te melden. Zij vragen waarom daar in het voorliggende wetsvoorstel van wordt afgeweken. De reden hiervoor is dat de richtlijn hier geen ruimte voor biedt. Op grond van de richtlijn hebben melders recht op bescherming, ongeacht of zij eerst intern melden dan wel rechtstreeks extern melden. De richtlijn staat er daarom aan in de weg om in nationale wetgeving de verplichting op te nemen om eerst intern te melden om voor bescherming in aanmerking te komen. Een melder moet het meest geschikte kanaal kunnen kiezen naar gelang de individuele omstandigheden van het geval.⁴³ Wel draagt de richtlijn aan lidstaten op om intern melden aan te moedigen boven extern melden, indien de inbreuk doeltreffend intern kan worden behandeld en indien de melder van mening is dat er geen risico op benadeling bestaat.⁴⁴

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens of in de Nederlandse situatie, voor vermoedens van misstanden, nog wel «eerst intern melden» mag worden verplicht. Gelet op het gelijkheidsbeginsel dient deze vraag ontkennend te worden beantwoord. Niet alleen gelijke gevallen, maar ook soortgelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Daarom hebben niet alleen melders van een inbreuk op het Unierecht, maar ook melders van een vermoeden van een misstand recht op bescherming indien zij rechtstreeks bij een externe bevoegde instantie melden. De regering meent dat hier sprake is van soortgelijke gevallen en ziet geen rechtvaardigingsgrond om deze melders in hun rechtsbescherming ongelijk te behandelen.⁴⁵

Vervolgens vragen deze leden hoe het eerst intern melden wordt aangemoedigd, indien dit niet verplicht mag worden gesteld. Deze leden vragen, evenals de leden van de D66-fractie (onder 2.2.2), wat de regering doet om het eerst intern melden te bevorderen. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting⁴⁶ verdient interne melding over het algemeen veruit de voorkeur. Zowel organisaties als melders hebben daar baat bij. Een open en veilige cultuur waarin werknemers elkaar en de organisatie kunnen aanspreken op gedrag is hierbij essentieel. Vermoedens van misstanden en inbreuken kunnen dan veilig intern aan de orde worden gesteld en snel en doeltreffend worden opgelost. Daarom wil de regering bij de communicatie over de gevolgen van de richtlijn het belang van preventie van klokkenluiden benadrukken en stimuleren, onder meer via de door mijn ministerie opgezette website www.wetbeschermingklokkenluiders.nl. Ook het Huis voor klokkenluiders vervult hier met zijn voorlichtende taken een belangrijke rol.⁴⁷

De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat er straks verschillende mogelijkheden zijn voor het aan de orde stellen van inbreuken op het Unierecht en het melden van vermoedens van misstanden. Zij zien het goed dat het oplopend in zwaarte gaat om 1) intern melden en vervolgens extern melden, 2) rechtstreeks extern melden, en 3) informatie rechtstreeks openbaar maken. Ook zien zij het goed dat met «rechtstreeks extern melden» wordt bedoeld dat de fase van (eerst) intern melden

⁴³ Zie overweging 33 van de richtlijn.

⁴⁴ Zie artikel 7, tweede lid, van de richtlijn.

⁴⁵ Zie paragraaf 3.6 van de memorie van toelichting.

⁴⁶ Zie de paragrafen 2.3.2.1 en 3.4.3 van de memorie van toelichting.

⁴⁷ Zie Integriteit bevorderen | Huisvoorklokkenluiders.

wordt overgeslagen. Deze leden vragen de regering aan te geven welke mogelijkheid wanneer kan worden gebruikt en of daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het melden van schendingen van het Unierecht en het melden van misstanden. Zie voor deze vragen ook de in antwoord op een vraag van het lid Omtzigt in paragraaf 1 van deze nota uitgeschreven casus over melding van verwerking persoonsgegevens in strijd met de AVG. Het maakt voor de rechtsbescherming geen verschil of een melder eerst intern en daarna extern meldt dan wel of hij rechtstreeks een externe melding doet. Hiernaast wordt de melder ook beschermd als hij na een interne en externe melding of rechtstreekse externe melding informatie openbaar maakt. Om voor bescherming in aanmerking te komen moet een melder in dit geval op basis van de aan hem verstrekte informatie redelijke gronden hebben om aan te nemen dat het onderzoek van de externe instantie onvoldoende voortgang heeft of dat de getroffen maatregelen waarschijnlijk onvoldoende (zullen) zijn. Degene die rechtstreeks openbaar maakt moet redelijke gronden hebben om aan te nemen dat de misstand of inbreuk op het Unierecht een dreigend of reëel gevaar kan zijn voor het algemeen belang, of dat er een risico bestaat op benadeling bij melding aan een bevoegde instantie of dat het niet waarschijnlijk is dat de misstand of inbreuk op het Unierecht doeltreffend wordt verholpen.⁴⁸ Voor alle vormen van melding en openbaarmaking geldt dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen meldingen over inbreuken op het Unierecht en meldingen over vermoedens van misstanden.

2.2.2.2 Openbaar maken

De leden van de D66-fractie constateren dat bij het openbaren van een melding in de media een belangrijke belangenafweging gemaakt moet worden tussen enerzijds het belang van een journalistiek medium om zich kritisch uit te laten en anderzijds de privacy van de betrokkenen. Deze leden constateren dat deze afweging niet lichtvaardig is en vragen de regering toe te lichten wie verantwoordelijk is voor deze beoordeling. De regering erkent dat dit geen eenvoudige afweging is. Hierbij moeten alle omstandigheden van het geval in ogenschouw worden genomen.⁴⁹ Degene die een melding openbaar maakt zal deze beoordeling primair moeten maken en kan daarop uitsluitend achteraf in rechte aangesproken worden. Uiteindelijk is het in voorkomende gevallen aan de rechter om te beoordelen of er sprake was van de hiervoor in paragraaf 2.2.2.1 in antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie genoemde voorwaarden. In dat geval heeft degene die de informatie openbaar heeft gemaakt recht op bescherming.

Deze leden lezen verder dat, volgens de richtlijn, een melder die informatie over de inbreuk openbaar maakt, eerst drie maanden moet wachten na een interne melding, en vervolgens drie maanden na een externe melding, om bescherming te genieten. Zij vragen of de regering het wenselijk acht dat een melder hier zolang mee moet wachten en of de regering het ermee eens dat er in specifieke gevallen wel baat bij is voor verschillende partijen om de melding eerder dan de genoemde termijn te openbaren, en het dus wenselijk is om dan ook bescherming te bieden. Zoals ook hiervoor in paragraaf 2.2.2.1 in antwoord op de leden van de VVD-fractie is aangegeven, kan een melder onder omstandigheden ook rechtstreeks informatie openbaar maken. Dat doet zich voor als hij redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de misstand of inbreuk op het Unierecht een dreigend of reëel gevaar kan zijn voor het algemeen belang, of dat er een risico bestaat op benadeling bij melding aan een

⁴⁸ Zie artikel 15, eerste lid, van de richtlijn en het voorgestelde artikel 17e, eerste lid (nieuw).

⁴⁹ Zie uitgebreid paragraaf 2.3.1 van de memorie van toelichting, p. 6.

bevoegde instantie of dat het niet waarschijnlijk is dat de misstand of inbreuk op het Unierecht doeltreffend wordt verholpen, komt hij ook in aanmerking voor bescherming.⁵⁰

2.3 Interne meldkanalen

De leden van de D66-fractie vragen de regering wie erop toeziet dat de verplichting om interne meldkanalen in te richten ook echt wordt nageleefd. Indien de organisatie een ondernemingsraad heeft, kan deze het ontbreken van een interne meldprocedure, het niet voldoen aan de wettelijke eisen of de naleving daarvan binnen de organisatie aan de orde stellen bij de werkgever. Daarnaast heeft de ondernemingsraad instemmingsrecht bij de vaststelling van een interne meldprocedure.⁵¹ Indien de ondernemer een besluit, waarmee de ondernemingsraad niet heeft ingestemd, toch uitvoert kan de ondernemingsraad binnen een maand nietigheid van dat besluit inroepen.⁵² Dat kan dus ook indien de ondernemer een interne meldprocedure vaststelt of naleeft waarmee de ondernemingsraad niet heeft ingestemd. In aanvulling hierop stel ik bij nota van wijziging voor om in artikel 2 (nieuw) te regelen dat bij het ontbreken van een interne meldprocedure iedere belanghebbende werknemer de kantonrechter kan verzoeken een termijn te bepalen waarbinnen de werkgever een interne meldprocedure moet vaststellen die voldoet aan de wettelijke eisen. In de nota van wijziging wordt daarnaast ook geregeld dat een werkgever die geen verplichting heeft tot het instellen van een ondernemingsraad de instemming van de meerderheid van zijn werknemers nodig heeft bij de vaststelling van de interne meldprocedure (tenzij de interne meldprocedure inhoudelijk geregeld is in een cao).

De leden van de D66-fractie lezen ook dat de richtlijn hoge eisen stelt aan de inrichting van het interne meldkanaal en aan het personeel. Zij vragen de regering of ze voldoende zullen investeren in het opleiden van zulk personeel en of de regering denkt dat we op dit moment genoeg goed opgeleide mensen hebben om dit werk te kunnen verrichten. De richtlijn stelt geen specifieke eisen aan de opleiding van het personeel van interne meldkanalen. Dat is anders ten aanzien van het personeel van externe meldkanalen (de aangewezen bevoegde autoriteiten).⁵³ Dat neemt niet weg dat het ook voor werkgevers van belang is dat de functionarissen die zij aanwijzen voor het opvolgen van meldingen voldoende zijn gekwalificeerd en geëquipeerd. De verplichting om een meldprocedure vast te stellen is evenwel niet nieuw. Ook nu dienen werkgevers bij wie in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn een interne meldprocedure te hebben en voor de afhandeling van interne meldingen van vermoedens van misstanden personeel in te zetten. Werkgevers hebben daar dus al ervaring mee.

2.4 Externe meldkanalen voor inbreuken op het Unierecht

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering de suggestie beoordeelt om in het wetsvoorstel voor één extern meldkanaal met gelijke eisen en procedures te kiezen, voor zowel het melden van een misstand als een inbreuk op Unierecht. Deze leden verwijs ik naar mijn inleidende reactie, waarin wordt toegelicht dat de regering bij nota van wijziging voorstelt dat de eisen die de richtlijn stelt aan een extern meldkanaal voor

⁵⁰ Zie artikel 15, eerste lid, van de richtlijn en het voorgestelde artikel 17e, eerste lid, onderdeel b, subonderdeel 3° (nieuw).

⁵¹ Zie artikel 27, eerste lid, onderdeel m, van de Wet op de ondernemingsraden.

⁵² Zie artikel 27, vijfde lid, van de Wet op de ondernemingsraden.

⁵³ Zie artikel 12, vierde en vijfde lid, van de richtlijn en het voorgestelde artikel 2g (nieuw).

inbreuken op het Unierecht ook zullen gelden voor meldingen over vermoedens van een misstand.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering te reflecteren op de rechtsonzekerheid die voor melders voort kan komen uit het verschil in definitie tussen inbreuk op Unierecht en misstand naar nationaal recht en of de regering erkent dat er een groot verschil zit tussen het begrip inbreuk en misstand. Ik erken dat er een verschil is in de definities van een inbreuk op het Unierecht en een misstand en heb dit verschil toegelicht in mijn inleidende reactie aan het begin van deze nota. Daarin heb ik ook uiteengezet waarom dit verschil onvermijdelijk is. Met de bij nota van wijziging voorgestelde wijzigingen is er evenwel geen enkel verschil meer tussen de geldende procedures en de bescherming bij meldingen van vermoedens van misstanden en bij meldingen van inbreuken op het Unierecht. Hierover kan dus geen misverstand meer rijzen, waarmee onduidelijkheid hierover en daarmee rechtsonzekerheid wordt weggenomen. Het maakt voor de bescherming van melders en voor de geldende procedure geen verschil of een situatie waarover zij een melding willen doen als misstand of als inbreuk op het Unierecht gekwalificeerd moet worden.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Inleiding

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting van de regering op de keuzes die zij gemaakt heeft bij het samenbrengen van de nieuwe inbreuken op grond van het Unierecht met de bestaande misstanden op grond van de huidige wet. Deze leden verwijs ik naar de inleidende reactie van deze nota.

Het lid van de BIJ1-fractie neemt kennis van het feit dat bescherming van de melder tegen benadeling alleen geldt in specifieke situaties. Zij vraagt of de regering uitgebreider kan ingaan op de beschermingsgraad die dit biedt aan het brede scala aan mogelijke misstanden op micro en macroniveau – die allen gekoppeld (kunnen) zijn aan maatschappelijk belang. Zoals in de inleidende reactie is uiteengezet is er met de voorgestelde aanpassingen in de nota van wijziging geen enkel verschil meer in de beschermingsgraad van meldingen van inbreuken op het Unierecht of meldingen van een vermoeden van een misstand. Voor een nadere uitleg van het begrip «misstand» verwijs ik naar mijn uiteenzetting daarover in de inleidende reactie.

Ook vraagt zij de regering te kijken of er ruimte is om melders op basis van signalen toekomstige misstanden veilig te kunnen laten melden. Ik heb deze suggestie heel serieus overwogen en ben tot de conclusie gekomen dat de huidige definitie van een vermoeden van een misstand – waar de definitie «misstand» in dit wetsvoorstel aan is ontleend – slechts deels deze ruimte biedt. Voor het deel waar deze ruimte nog niet geboden wordt, stel ik voor de definitie van «misstand» in het voorliggende wetsvoorstel aan te passen. Voor een nadere toelichting hierop verwijs ik naar de inleidende reactie, waarin ik voorstel bij nota van wijziging het begrip «misstand» zodanig aan te passen dat alle meldingen van dreigende misstanden worden beschermd.

Dit lid vraagt zich verder af in hoeverre de regering kan ingaan op de opties die voor het onderzoek om een open, veilige cultuur binnen organisaties te bevorderen op tafel liggen, en vanuit welke invalshoeken en thema's hiernaar wordt gekeken. De regering neemt aan dat dit lid doelt op de passage in paragraaf 3.4.3 van de memorie van toelichting

waarin staat dat in het akkoord voor de CAO Rijk voor de periode van 1 juli 2020 tot 1 januari 2021 het belang van sociale veiligheid op de werkvloer onderstreept is en dat de partijen zijn overeengekomen om gezamenlijk te onderzoeken hoe verder invulling kan worden gegeven aan dit thema.

Hierover zij opgemerkt dat de werkgever Rijk en de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel gezamenlijk invulling geven aan de uitvoering van de in de CAO Rijk 2020 gemaakte afspraak om de sociale veiligheid binnen het Rijk te versterken. Naast departementale activiteiten waarbij geïnvesteerd wordt in het vergroten van de sociale veiligheid worden er rijksbrede workshops sociale veiligheid gegeven, waarin aandacht is voor het belang en het vergroten van de sociale veiligheid binnen het Rijk. Ook worden er rijksbrede workshops ongewenste omgangsvormen aangeboden, waarin met leidinggevend en medewerkers wordt gesproken over het belang van goede en gewenste omgangsvormen. Met elkaar in gesprek gaan en blijven over gewenste omgangsvormen draagt bij aan de sociale veiligheid van medewerkers. Er is momenteel overleg met de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel om te bezien met welke activiteiten de sociale veiligheid nog verder kan worden versterkt.

3.2 Wijziging materiële toepassingsgebied

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de gevolgen zijn van het feit dat het materiële toepassingsgebied van het huidige recht enerzijds ruimer is en anderzijds enger is dan dat van de richtlijn. Het gevolg hiervan is kortgezegd, dat met de implementatie van de richtlijn het huidige materiële toepassingsgebied van de Wet Huis voor klokkenluiders, te weten meldingen over misstanden, wordt uitgebreid met meldingen over inbreuken op de onder de richtlijn vallende Uniehandelingen, zonder dat die inbreuk onder de definitie «misstand» valt. Ik licht dit graag nader toe. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting is het materiële toepassingsgebied van het begrip misstand in het huidige recht enerzijds ruimer dan het materiële toepassingsgebied van de richtlijn, omdat die laatste is beperkt tot de in de bijlage aangewezen Uniehandelingen en beleidsterreinen, en een misstand betrekking kan hebben op alle (rechts)gebieden. Het moet bij een misstand wel gaan om een handeling of nalatigheid waarbij het maatschappelijk belang in het geding is. Deze eis geldt niet voor inbreuken op het Unierecht, waardoor het huidige materiële toepassingsgebied als enger zou kunnen worden beoordeeld. Het gevolg van het toepassingsgebied van de richtlijn is, dat de melder van een inbreuk op het Unierecht beschermd is, ook als daarbij geen maatschappelijk belang in het geding is. Betreft de melding een inbreuk die niet onder de richtlijn valt of een schending van een bepaling naar nationaal recht, dan verplicht de richtlijn niet tot bescherming, ook niet als daarbij een maatschappelijk belang in het geding is. Daarom blijft ook de definitie van (een vermoeden van) een misstand zoals die al geldt in de Wet Huis voor klokkenluiders noodzakelijk. Op grond daarvan blijven ook meldingen van inbreuken op het Unierecht die niet onder de richtlijn vallen en schendingen van wettelijke voorschriften naar nationaal recht, mits daarbij een maatschappelijk belang in het geding is, beschermd. De beide definities vullen elkaar dus aan, waardoor het materiële toepassingsgebied van de huidige bescherming van klokkenluiders wordt uitgebreid.

De bescherming voor iemand die een inbreuk op het Unierecht meldt is – na de wijzigingen in de nota van wijziging – dezelfde als voor iemand die een vermoeden van een misstand meldt.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de aard van de definities van een inbreuk en een misstand uiteenlopen. Dat is niet alleen zo omdat, in tegenstelling tot de inbreuk, een vermoeden van een misstand afzonderlijk gedefinieerd wordt, maar ook omdat ten aanzien van inbreuken gesproken wordt over redelijke vermoedens. Zij vragen waarom de regering hier niet heeft gekozen voor harmonisatie en waarom niet besloten heeft juist het maatschappelijk belang te schrappen en de waarschijnlijkheid ook bij de misstand op te nemen. In de inleidende reactie van deze nota heb ik al uiteengezet waarom afzonderlijke definiëring van een vermoeden van een misstand noodzakelijk is. Ten behoeve van de wens om de definities zoveel mogelijk te harmoniseren, heb ik in de inleidende reactie ook aangekondigd dat bij nota van wijziging wordt voorgesteld om de definitie van «misstand» te wijzigen zodat ook dreigende schendingen van een wettelijk voorschrift waarbij een algemeen belang in het geding is eronder vallen. De definitie van informatie over een inbreuk wordt, mede naar aanleiding van de opmerking van deze leden over redelijke vermoedens, eveneens bij nota van wijziging aangepast zodat zoveel mogelijk sprake is van een gelijke terminologie met die in de definitie van vermoeden van misstand. Voor een nadere toelichting verwijs ik graag naar de toelichting bij de nota van wijziging en de inleidende reactie van deze nota.

Voor wat betreft de vraag van deze leden waarom de regering niet besloten heeft juist het maatschappelijk belang te schrappen, verwijs ik naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 2.2.

3.2.1 Algemeen

De leden van zowel de SP-fractie als de ChristenUnie-fractie stellen vragen over de aanvankelijke keuze van de regering om niet alle meldingen van dreigende misstanden te beschermen. Ik verwijs hen naar de inleidende reactie van deze nota, waarin ik toelicht dat ik met de bijgevoegde nota van wijziging voorstel om de definitie van misstand op dit punt aan te passen. Van de door de leden van de SP-fractie bedoelde rechtsongelijkheid is dan geen sprake meer.

3.3 Persoonlijk toepassingsgebied voor de bescherming en ondersteuning

De leden van de SP-fractie vragen of sollicitanten en familieleden van klokkenluiders onder de bescherming van deze nieuwe wet vallen en zo ja, onder welk regime. Als familieleden worden lastiggevallen met andere procedures in een niet werkgeversrelatie maar het overduidelijk intimidatie of pesterij is, genieten zij dan ook bescherming, zo vragen deze leden. Verder vragen zij of onderzoekers van een inbreuk of misstand, die in dienst zijn bij een werkgever ook onder de bescherming tegen benadeling vallen.

De kring van personen die beschermd wordt door de richtlijn is ruim. Daar vallen ook sollicitanten onder. In het wetsvoorstel is verzuimd ook sollicitanten onder het begrip melder te scharen. In de nota van wijziging wordt het voorstel gedaan om deze omissie te herstellen door het woord «toekomstige» toe te voegen in de definitie van «werkgerelateerde context». Derden die verbonden zijn met een melder en die het slachtoffer kunnen worden van benadeling in een werkgerelateerde context vallen ook onder de beschermingsmaatregelen van de richtlijn.⁵⁴ Zij vallen onder het begrip «betrokken derde» van het wetsvoorstel. Familieleden en

⁵⁴ Zie artikel 4, vierde lid, onder b, van de richtlijn.

onderzoekers kunnen hier ook onder vallen. Wel moet sprake zijn van benadeling in een werkgerelateerde context. Daarvan is in ieder geval sprake indien onderzoekers van een inbreuk of misstand die in dienst zijn van de werkgever door hun werkgever worden benadeeld. Familieleden die in een andere dan een werkgerelateerde context worden benadeeld, vallen niet onder de beschermingsmaatregelen van dit wetsvoorstel, omdat de beschermingsmaatregelen daar niet op zijn toegesneden. Daarvoor bestaan andere rechtsmiddelen. Indien bijvoorbeeld een overheidsorgaan vanwege een werkgerelateerde melding van een familielid geen vergunning afgeeft, is dat in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het familielid kan daartegen beroep instellen bij de bestuursrechter. Alle betrokken derden, zoals gedefinieerd in het wetsvoorstel, kunnen aanspraak maken op de beschermingsmaatregelen die zijn opgenomen in de voorgestelde artikelen 17e en 17f (nieuw), (benadelingsverbod en vrijwaring in gerechtelijke procedures). Ook kunnen zij terecht voor advies bij de afdeling advies van het Huis.⁵⁵

3.3.1 Algemeen

Zoals de leden van de SP-fractie stellen, bevatte het wetsvoorstel zoals dat aan uw Kamer is aangeboden nog verschillen ten aanzien van meldingen van een vermoeden van een misstand en meldingen van een inbreuk op het Unierecht. Zoals toegelicht in de inleidende reactie zien die verschillen op twee aspecten:

- 1) de eisen aan de behandeling van meldingen door de bevoegde autoriteiten gelden niet één op één voor meldingen van een vermoeden van een misstand en
- 2) onder de definitie van een misstand vallen toekomstige misstanden (deels) niet, waardoor meldingen daarover niet zijn beschermd.

Ik heb deze verschillen heroverwogen en acht de argumenten van deze leden en de leden van het CDA, de ChristenUnie, de SGP en de VVD overtuigend. Bijgevoegde nota van wijziging dient er onder andere toe om ook deze laatste verschillen weg te nemen. Voor nadere toelichting hierop verwijs ik deze leden naar de inleidende reactie.

3.3.2 Aanwijzing bevoegde autoriteiten

De leden van de VVD-fractie vragen of is overwogen om alle inspecties als bevoegde autoriteiten aan te wijzen. De richtlijn eist dat bevoegde autoriteiten worden aangewezen om klokkenluidersmeldingen over inbreuken op het Unierecht te behandelen en daaraan opvolging te geven. Deze bevoegde autoriteiten dienen voor de behandeling van meldingen over een inbreuk op het Unierecht een extern meldkanaal in te richten dat aan de eisen van de richtlijn voldoet. Voor de aanwijzing van de autoriteiten is de regering in het wetsvoorstel uitgegaan van de bestaande taken en bevoegdheden die deze autoriteiten hebben ter handhaving van de in de bijlage bij de richtlijn genoemde rechtsgebieden. Met de bij nota van wijziging voorgestelde wijzigingen zullen de eisen voor de behandeling van inbreuken op het Unierecht door de bevoegde autoriteiten ook gelden voor meldingen van een vermoeden van een misstand. In dit kader is overwogen om deze eisen ook op te leggen aan inspecties en toezichthouders die geen taak hebben op de rechtsgebieden waar de richtlijn op ziet. Hiervan is afgezien, omdat niet duidelijk is wat de gevolgen zouden kunnen zijn qua uitvoering en reikwijdte, dat wil zeggen op welke organisaties die zouden kunnen zien. Bij de vijfjaarlijkse evaluatie van de

⁵⁵ Zie de in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen in de artikel 3a, tweede lid, onder a, en 3k, eerste lid (nieuw).

Wet bescherming klokkenluiders⁵⁶ kan worden onderzocht of en in hoeverre een uitbreiding wenselijk en mogelijk is.

3.3.3 Eisen aan externe meldkanalen

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af waarom de externe meldkanalen bij diverse toezichthouders zijn belegd en hoe hier de kwaliteit wordt geborgd. Is het niet veel logischer het Huis te laten fungeren als centrale meldplek, die vervolgens de afhandeling van meldingen bij instanties kan neerleggen, zo vragen zij. Verder vragen zij of de regering kan aangeven waarom het belang van klokkenluiders hier niet bij zou zijn gediend en hoe in het huidige voorstel wordt voorkomen dat klokkenluiders van het kastje naar de muur worden gestuurd. Deze leden achten de kans levensgroot dat er sprake zal zijn van weinig afstemming en ontbreken van regie. Dit zal onherroepelijk ten koste gaan van de positie van de klokkenluiders, die zich al in een kwetsbare positie bevinden. Waarom acht de regering dit toch een verstandige route, zo vragen deze leden.

De toezichthouders die in dit wetsvoorstel als bevoegde autoriteit worden aangewezen (in artikel 2c (nieuw)) beschikken bij uitstek over de vereiste expertise op het terrein waarvoor zij zijn ingesteld. Het Huis beschikt niet over (diepgaande) kennis en expertise van alle verschillende gebieden van het Unierecht waarop het materiële bereik van de richtlijn ziet. De kwaliteit acht de regering daarom juist het beste geborgd als de behandeling van meldingen plaatsvindt door gespecialiseerde toezichthouders. Wel kunnen melders altijd voor advies terecht bij de afdeling advies van het Huis. Bijvoorbeeld indien zij niet weten bij welke bevoegde autoriteit zij terecht kunnen met een externe melding en zij die duidelijkheid ook niet van hun werkgever krijgen (die deze informatie beschikbaar zou moeten stellen⁵⁷). In die zin fungeert het Huis wel als centrale plek voor melders. Het Huis kan op zijn beurt in twijfelgevallen schakelen met bevoegde autoriteiten en vervolgens degene die het Huis om advies heeft gevraagd naar de juiste instantie verwijzen. De afdeling advies van het Huis heeft tot taak om (potentiële) melders te verwijzen naar de instantie die bevoegd is de betreffende melding te ontvangen en behandelen. Daarnaast heeft deze afdeling tot taak om te verwijzen naar instanties of organisaties die juridische of psychologische ondersteuning kunnen verlenen.⁵⁸ In die zin heeft het Huis dus een regiefunctie. Ten slotte zijn bevoegde autoriteiten verplicht om meldingen die bij hen niet thuis horen op een veilige wijze door te zenden naar de autoriteit die wel bevoegd is en de melder daarover te informeren.⁵⁹

Deze leden stellen ook vragen over het ontbreken van uniforme eisen aan de externe meldkanalen. Deze leden verwijs ik naar de inleidende reactie van deze nota, waarin ik mijn voorstel toelicht om bij nota van wijziging te regelen dat de externe meldkanalen van de bevoegde autoriteiten voor het behandelen van meldingen van inbreuken op het Unierecht ook dienen voor de meldingen van vermoedens van een misstand.

⁵⁶ Zie artikel 20 (nieuw).

⁵⁷ Zie artikel 9, eerste lid, onder g, van de richtlijn en het voorgestelde artikel 2, vijfde lid (nieuw).

⁵⁸ Zie het voorgestelde artikel 3a, tweede lid (nieuw).

⁵⁹ Zie het voorgestelde artikel 2e, vierde lid (nieuw).

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

Ook de leden van de VVD-fractie en de SGP-fractie stellen vragen over het verschil in eisen aan externe meldkanalen. Ook deze leden verwijst ik naar de inleidende reactie van deze nota, waarin ik mijn voorstel toelicht om bij nota van wijziging te regelen dat dezelfde eisen gelden voor externe meldkanalen van de bevoegde autoriteiten voor het behandelen van meldingen van zowel vermoedens van misstanden als van inbreuken op het Unierecht.

3.3.4 Anonieme meldingen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom anoniem extern melden bij het Huis volgens het voorliggende wetsvoorstel niet mogelijk is. Ook vragen zij of de regering de mening deelt dat de memorie van toelichting (bladzijde 9) ten onrechte de indruk wekt dat anoniem melden ook bij andere bevoegde autoriteiten niet mogelijk is.

De regering heeft geen gevolg gegeven aan de optionele bepaling in de richtlijn om te voorzien in de mogelijkheid van anoniem melden (en dus ook niet bij het Huis), omdat dit zorgvuldig onderzoek vergt naar het nut en de uitvoerbaarheid ervan. Het bieden van de mogelijkheid van anoniem melden betekent bijvoorbeeld dat organisaties gebruik moeten maken van speciale software om te kunnen communiceren met personen die anoniem wensen te blijven. Op korte termijn is dit naar het oordeel van de regering niet in te regelen voor het Huis. Dat neemt niet weg dat de regering zeker de voordelen ziet van een mogelijkheid van anoniem melden. Anderzijds verminderen de beschermingsmaatregelen in dit wetsvoorstel de noodzaak om anoniem te melden. Desalniettemin kan anoniem melden de drempel om te melden verlagen en de melding van misstanden en inbreuken bevorderen. Bij de vijfjaarlijkse evaluatie van de Wet bescherming klokkenluiders kan worden gezien of een algemene plicht tot het in behandeling nemen van anonieme meldingen verantwoord kan worden ingevoerd of dat dit op specifieke terreinen nodig is. Overigens doet dit niet af aan de bestaande verplichting voor een aantal bevoegde autoriteiten op sommige terreinen om anonieme meldingen in behandeling te nemen.⁶⁰

De verwijzing naar bladzijde 9 van de memorie van toelichting, waar ten onrechte de indruk zou worden gewekt dat anoniem melden bij andere bevoegde autoriteiten dan het Huis ook niet mogelijk zou zijn, kan de regering niet plaatsen. In paragraaf 3.5.5 van de memorie van toelichting wordt evenwel opgemerkt dat het organisaties vrij staat om naar aanleiding van een anonieme melding onderzoek te verrichten. Daarbij is onvermeld gebleven dat bevoegde autoriteiten anonieme meldingen alleen kunnen accepteren indien dat op grond van de voor de betreffende autoriteit geldende wet mogelijk is. In dat geval moet de mogelijkheid van anoniem melden worden vermeld op de informatiepagina van hun website en moet de afhandeling van de melding aan alle vereisten van het externe meldkanaal voldoen, waaronder de verplichting tot het geven van feedback.

De regering is het eens met de leden van de SP-fractie waar zij in verband met het anoniem melden stellen dat het beter is dat een onderzoek soms dood zal lopen dan dat het onderzoek überhaupt niet wordt gedaan. Zoals hierboven is aangekondigd zal bij de vijfjaarlijkse evaluatie van de Wet bescherming klokkenluiders worden gezien of een algemene plicht tot het in behandeling nemen van anonieme meldingen verantwoord kan worden

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) en het Uitvoeringsbesluit Wkkgz.

ingevoerd, of op bepaalde terreinen nodig is. De vraag van deze leden of in het geval van anonieme melding bescherming wordt geboden vanaf het moment dat de anonimiteit opgeheven zou worden, kan ik ook bevestigend beantwoorden.

4. Ondersteuningsmaatregelen, toegang tot informatie en rechtsbijstand

Het lid van de BIJ1-fractie verzoekt de regering in te gaan op de vraag in hoeverre praktische ervaringen getoetst zijn van de huidige wetgeving die voorziet in volledige en onafhankelijke informatie en adviezen, die gemakkelijk en kosteloos toegankelijk is.

In de evaluatie van de huidige wet is mede de adviestaak van het Huis onderzocht. In het eindrapport van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders merken de onderzoekers op dat het Huis voor klokkenluiders sinds zijn bestaan per 1 juli 2016 geen klanttevredenheidsonderzoeken heeft uitgevoerd. De onderzoekers hebben zelf naar aanleiding van de onderzoeksresultaten geen representatieve uitspraken kunnen doen over de tevredenheid van melders van misstanden over de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders.⁶¹ Ik ben van mening dat inzicht in de werking van de wet en het bereiken van de doelen ervan blijvend van belang is. De evaluatiebepaling in de Wet Huis voor klokkenluiders verplichtte echter slechts tot een eenmalige evaluatie. In het wetsvoorstel is daarom een evaluatiebepaling opgenomen waarin wordt voorgesteld de Wet bescherming klokkenluiders elke vijf jaar te evalueren. Bij deze evaluatie zullen opnieuw de doeltreffendheid en de effecten van de adviestaak van het Huis voor klokkenluiders onderzocht.⁶²

Dit lid leest verder dat er op dit moment een herziening van de gesubsidieerde rechtsbijstand plaatsvindt die gericht is op vernieuwing en waarbij geschillen in een vroeg stadium op een laagdrempelige manier worden opgelost en vraagt of de regering kan ingaan op deze te nemen maatregelen en of kan worden gegarandeerd dat dit niet ten koste gaat van de ruimte die rechtzoekenden wordt geboden.

De Minister voor Rechtsbescherming bereidt een nieuw stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand voor en informeert uw Kamer elk half jaar over de voortgang daarvan. Hij heeft voor de zomer aan uw Kamer de vijfde voortgangsrapportage gestuurd.⁶³

4.1 Ondersteuning naar aanleiding van een melding

De leden van de CDA-fractie constateren dat het woord «ondersteuning» in de artikelen 3a, respectievelijk 3k van het voorliggende wetsvoorstel wordt geschrapt. De regering licht dit toe als een verduidelijking (memorie van toelichting, bladzijde 49). Deze leden constateren dat onder meer overweging 99 van de Europese richtlijn het belang van een goede financiële ondersteuning van melders benadrukt, maar achten de implementatie van artikel 20 van de Europese richtlijn, die ziet op juridische, psychologische en financiële ondersteuning onvoldoende. Waar ondersteuning tot nu toe op grond van artikel 3a, tweede lid, onder a, van de Wet Huis voor klokkenluiders deel uitmaakt van het kosteloze dienstenpakket van het Huis, wordt in het voorgestelde artikel 3a, tweede lid, voor het Huis de mogelijkheid geschapen deze diensten uit te besteden zonder dat de financiering daarvan wordt geregeld. Deze leden

⁶¹ Eindrapport evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders (p. 8–9 en 21–26), bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 33 258, 48.

⁶² Zie het voorgestelde artikel 20 (nieuw).

⁶³ Kamerstukken II 2020/21, 31 753, nr. 243.

vragen of de regering de mening deelt dat om een klokkenluider te beschermen, juridische, psychologische en financiële ondersteuning in de praktijk noodzakelijk is en zo ja, op welke wijze die ondersteuning wordt vormgegeven. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie maken zich zorgen over de mate van bijstand voor klokkenluiders. Verder vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering vindt dat de kosten die niet direct in verband staan met het melden van misstanden maar wel voortkomen uit het melden vergoed moeten worden om op deze manier de meldwil-ligheid te vergroten en hoe de regering deze financiering voor zich zou zien.

In het verleden is gebleken dat er veel misverstand bestond bij zowel het Huis als bij potentiële melders wat de adviestaak van het Huis precies inhoudt.⁶⁴ Destijds is aan uw Kamer toegezegd om deze ondersteuningstaak, zoals die door de initiatiefnemers van de Wet Huis voor klokkenluiders was bedoeld en waarmee de Kamer destijds heeft ingestemd, in de wet te verduidelijken.⁶⁵ Uit de parlementaire geschiedenis van het initiatiefvoorstel blijkt duidelijk dat de afdeling advies van het Huis niet zou optreden als een belangenbehartiger van een klokkenluider.⁶⁶ De aanpassing van de ondersteuningstaak van het Huis in het voorgestelde artikel 3a, tweede lid (nieuw), geeft hier uitvoering aan. Het gaat dus niet om een wijziging of vermindering van de taken van het Huis, maar om een verduidelijking daarvan. De afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders biedt ook nu geen (kosteloze) juridische of psychosociale ondersteuning aan, maar verwijst door naar specialistische instanties die op juridisch of psychosociaal gebied ondersteuning kunnen verlenen.

Artikel 20, tweede lid, van de richtlijn bepaalt dat lidstaten kunnen voorzien in financiële bijstand en ondersteuningsmaatregelen, met inbegrip van psychologische ondersteuning, voor melders in het kader van gerechtelijke procedures. Dit betreft dus geen verplichte, maar een optionele bepaling van de richtlijn. De onderzoekers die de Wet Huis voor klokkenluiders hebben geëvalueerd hebben geconcludeerd dat juridische bijstand en psychosociale ondersteuning voor de melder van groot belang zijn en dat het goed organiseren ervan bijdraagt aan het bereiken van de doelen van de Wet Huis voor klokkenluiders. In mijn brief aan uw Kamer van 21 december 2020 heb ik aangegeven dat ik nadere ondersteuning voor klokkenluiders wenselijk acht.⁶⁷ Evenwel de organisatie en financiering van ondersteuning is een complex vraagstuk. Allereerst is het de vraag wie de schade veroorzaakt bij benadeling van een melder. Ik ben namelijk van mening dat de kosten in principe verhaald moet worden op degene die de schade heeft veroorzaakt. Ook wil ik de ondersteuning van melders zoveel mogelijk laten aansluiten op de bestaande infrastructuur waar eenieder beroep op kan doen die om wat voor reden ook in de knel is gekomen. Om op deze en andere beleidsmatige en uitvoeringstechnische vragen antwoorden te vinden en om te onderzoeken op welke wijze het beste tegemoet kan worden gekomen aan melders, wil ik een pilot starten. Over de nadere uitwerking van de pilot en de stand van zaken daaromtrent heb ik uw Kamer geïnformeerd bij brief van 9 augustus 2021.⁶⁸ De pilot richt zich in eerste instantie op de juridische bijstand en psychosociale ondersteuning van melders. Met de ervaringen uit deze pilot wil ik nagaan hoe de ondersteuning van melders het beste georgani-

⁶⁴ Zie het rapport Ruys, aangeboden bij brief op 14 december 2017 (Kamerstukken II 2017/18, 33 258, nr. 34) en het advies van de heer Van Zutphen, aangeboden aan uw Kamer bij brief van 11 november 2019 (Kamerstukken 2019/20, 33 258, 43).

⁶⁵ Kamerstukken II 2019/20, 33 258, 43, p. 7.

⁶⁶ Zie Handelingen I 2013/14, nr. 30, item 10, p. 2 en Handelingen I 2015/16, nr. 19, item 6, p. 22.

⁶⁷ Kamerstukken II 2020/21, 33 258, nr. 51.

⁶⁸ Kamerstukken II 2020/21, 33 258, nr. 52.

seerd kan worden zodat belemmeringen voor een melder om zijn melding door te zetten kunnen worden weggenomen. Om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de behoefte van klokkenluiders wil ik de resultaten van de pilot afwachten. Daarnaast heb ik aangegeven dat ik in samenwerking met andere partijen, waaronder het Huis voor klokkenluiders en sociale partners, de komende tijd wil bezien hoe ik werkgevers zo goed mogelijk kan ondersteunen bij het voorkomen van escalatie naar aanleiding van een melding en hoe een veilig werkklimaat kan worden gecreëerd. Al deze maatregelen moeten in samenhang met elkaar worden gezien en ingevuld, waarbij er dus ook een verantwoordelijkheid ligt bij werkgevers. Gelet hierop gaat de regering op dit moment nog niet over tot nadere ondersteuning van klokkenluiders. De pilot financier ik uit de begroting van Binnenlandse Zaken. De vraag hoe de financiering van de ondersteuning eruit moet komen te zien in de structurele situatie, is onderwerp van studie in de pilot. Ik kan daarom op dit moment ook nog geen concreet antwoord geven op de vraag hoe de financiering van de ondersteuning eruit moet komen te zien.

5. Evaluatie

De leden van de SP-fractie vragen waarom voor de wetsevaluatie niet wordt aangesloten bij de termijn voor de evaluatie van de Wet Huis en waarom pas over vijf jaar geëvalueerd wordt. Anders dan deze leden menen, wordt juist aangesloten bij de termijn voor de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders. Artikel 20 van de huidige Wet Huis voor klokkenluiders verplichtte tot een eenmalige evaluatie van die wet binnen vijf jaar na het tijdstip van inwerkingtreding ervan (derhalve voor 1 juli 2021). Het ging hierbij om een (eenmalig) verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De resultaten van deze evaluatie zijn u in 2020 toegestuurd.⁶⁹ In het voorliggende wetsvoorstel wordt artikel 20 van de Wet Huis voor klokkenluiders in die zin gewijzigd dat voortaan elke vijf jaar een evaluatie van deze wet plaatsvindt.

Een jaarlijkse evaluatie waar het lid van de BIJ1-fractie naar vraagt, acht de regering niet opportuun. Om gedegen conclusies te kunnen trekken over de doeltreffendheid en effecten van de (gewijzigde) wet in de praktijk, is een langere periode van praktijkervaring nodig. Anders zullen er naar verwachting te weinig feiten en cijfers beschikbaar zijn om goede conclusies te kunnen trekken en aanbevelingen te doen. Met een (extern) evaluatieonderzoek is (inclusief de aanbestedingsprocedure) bovendien een aantal maanden gemoeid. Een frequentie van een jaar acht de regering niet effectief en niet efficiënt.

6. Advies en consultatie

6.1 Reacties naar aanleiding van de internetconsultatie

6.1.1 Zwijgbeding en openbaarmaking

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering ervoor kan zorgen en toetsen of de bevoegde autoriteiten externe meldingen voldoende afhandelen, naast de algemene maatregelen die voortkomen uit de Algemene wet bestuursrecht. Deze leden verwijst ik naar het antwoord op de vraag van het lid Omtzigt naar wie de meldkanalen in de tweede lijn controleert (aan het einde van paragraaf 1 van deze nota).

⁶⁹ Bij brief van 15 juli 2020 (Kamerstukken II 2019/20 33 258, nr. 48) het eindrapport van de evaluatie van de wet en bij brief van 28 oktober 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 33 258, nr. 50) het aanvullend evaluatierapport.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen erop dat, ondanks het bestaan van artikel 3:40 BW, zwijgcontracten worden afgesloten en vraagt waarom niet tot nadere explicitering van dit artikel wordt overgegaan. Ook de Stichting van de Arbeid heeft hierop gewezen in haar brief van 2 september 2021 aan uw Kamer.⁷⁰ De Stichting van de Arbeid stelt in die brief onder meer: «Al sinds jaar en dag is in Nederland een rechtshandeling die door inhoud of strekking in strijd is met de goede zeden of de openbare orde nietig (art. 3:40 BW). Desondanks worden in Nederland zwijgbedingen en vaststellingsovereenkomsten – niet te verwarren met geheimhoudingsbedingen – gesloten waarbij werknemers zich verplichten hun mond te houden over een concrete misstand, al dan niet onder bedreiging van een (soms zeer forse) boete of juist met een (soms zeer forse) afkoopsom.» Dit is een ernstig signaal dat aanleiding geeft om alsnog bij nota van wijziging in dit wetsvoorstel een bepaling op te nemen waarin expliciet de nietigheid van een zwijgbeding in het kader van een misstand of inbreuk op het Unierecht wordt bepaald (artikel 17h (nieuw)). Onder het zwijgbeding wordt hier elk beding verstaan dat het recht beperkt of ontnemt om met inachtneming van het bepaalde in dit wetsvoorstel een vermoeden van een misstand of informatie over een inbreuk op het Unierecht te melden of openbaar te maken. Door de nietigheid van een zwijgbeding expliciet in de wet te regelen, staat het rechtsgevolg van nietigheid op voorhand vast en hoeft door een klokkenluider het oordeel van de burgerlijke rechter niet meer te worden ingeroepen. In het incidentele geval dat in twijfel wordt getrokken dat er sprake is van een zwijgbeding en de zaak om die reden toch bij de burgerlijke rechter komt, zal de rechter toetsen aan deze specifieke bepaling.

6.1.2 Bewijslast en sanctiemogelijkheden

De leden van de SP-fractie vragen waarom er niet is gekozen voor een extra sanctiemogelijkheid, in het straf- of bestuursrecht voor de werkgever die wil voorkomen dat een klokkenluider een inbreuk op het Unierecht of een misstand naar buiten brengt.

Zoals toegelicht in de memorie van toelichting (zie paragraaf 11.2.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting), is de regering van mening dat de bestaande sanctiemogelijkheden zowel de melder als de werkgever voldoende bescherming bieden en ziet zij geen aanleiding voor aanvullende wettelijke sanctiemogelijkheden. Afhankelijk van welke acties de werkgever onderneemt om te voorkomen dat een klokkenluider een inbreuk op het Unierecht of een misstand naar buiten brengt, kan ook de werkgever daarvoor gestraft worden. Indien hij dat bijvoorbeeld doet door de melder in diskrediet te brengen, maakt hij zich schuldig aan smaad of laster. Indien hij daarvoor de identiteit van de melder bekend maakt, schendt hij de wettelijke geheimhoudingsplicht (schending van de identiteit van de melder). Deze acties worden strafrechtelijk gesanctioneerd.

6.1.3 Ondersteuningsmiddelen

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom zij het noodzakelijk acht te wachten met het oprichten van een fonds voor klokkenluiders en zo klokkenluiders langer in de kou laat staan en hoe lang het gaat het duren voordat hier een besluit over is genomen. Ik verwijs deze leden naar mijn reacties op vragen van de leden van de fracties van CDA en ChristenUnie in paragraaf 4.1 van deze nota. Om zicht te krijgen

⁷⁰ Publicaties | Stichting van de Arbeid (stvda.nl) – Commentaar op implementatievoorstel EU-klokkenluidersrichtlijn (35 851) (stvda.nl).

op de beste manier waarop de ondersteuning van klokkenluiders georganiseerd kan worden, heb ik een looptijd van twee jaar van de pilot voor ogen. Op basis van de resultaten daarvan zal besluitvorming plaatsvinden over hoe de juridische en psychosociale ondersteuning het beste structureel vormgegeven kan worden. Op de vraag of dat in de vorm van een fonds is, kan ik op dit moment niet vooruitlopen.

6.1.4 Wetstechnische opmerkingen

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is de toegankelijkheid van het wetsvoorstel te verbeteren door zo min mogelijk verwijzingen naar de Europese richtlijn en andere wetten op te nemen. Zij vragen ook of de regering de mening deelt dat het wenselijk is dat de wetstekst zelf verduidelijkt wordt in plaats van belangrijke bepalingen in de memorie van toelichting op te nemen. Zoals blijkt uit mijn inleidende reactie ben ik daar zeker toe bereid. In de bijgevoegde nota van wijziging doe ik voorstellen om verwijzingen naar de richtlijn voor zover mogelijk uit te schrijven in de desbetreffende bepalingen. Verder merk ik op dat de wettekst zelf altijd leidend is en duidelijk moet zijn. Uit de memorie van toelichting vloeien geen zelfstandige rechten en verplichtingen voort. Die moet dus in overeenstemming zijn met de wettekst. Op een enkel punt is hier een omissie hersteld. Dat betreft de uitbreiding van de kring van beschermden met sollicitanten (zie voor een nadere toelichting mijn reactie op de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 1 van deze nota).

Op welke wijze zijn deskundigen uit de praktijk van de publieke én private sector betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel om te beoordelen of de opzet en de voorgestelde structuur praktisch werkbaar is, zo vragen de leden van de CDA-fractie verder.

Op verschillende wijzen zijn visies van deskundigen en relevante organisaties betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. Zo heeft het Huis gedurende het hele traject van de voorbereiding zijn input kunnen geven door deelname aan de interdepartementale werkgroep die het wetsvoorstel heeft voorbereid. Ook zijn diverse gesprekken gevoerd met Transparency International Nederland en de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. Als onderdeel van de voorbereiding van het wetsvoorstel is door de organisaties die worden aangewezen als bevoegde autoriteit een uitvoerings- en handhavingstoets uitgevoerd (zie paragraaf 8.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Tot slot zijn tijdens de (internet)consultatie diverse reacties en adviezen uitgebracht, onder andere ook van bovengenoemde organisaties, die zijn betrokken bij het wetsvoorstel (zie hoofdstuk 11 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

6.1.5 Overige opmerkingen

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven of er verschillen van inzicht zijn over de preventieve taak die het Huis heeft. De preventieve taak, waaronder het geven van algemene voorlichting over het omgaan met een vermoeden van een misstand, maakt al deel uit van de wettelijke taken van de afdelingen advies en onderzoek van het Huis voor klokkenluiders (zie artikel 3a, tweede lid, onder c, en derde lid, onder d, van de huidige Wet Huis voor klokkenluiders). Het Huis voor klokkenluiders heeft aangegeven voor een meer effectieve uitvoering van de preventieve taak een wettelijke verankering te wensen. Wat het Huis beoogt met deze meer effectieve uitvoering van de preventieve taak moet nog worden besproken met het Huis in het lopende overleg over het vervolg op de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders. Mocht

daaruit blijken dat de huidige wettelijk taakomschrijving van het Huis niet toereikend is om de preventietaak goed uit te voeren, dan zal een wetswijziging daartoe worden meegenomen in het wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders. De leden van de SP-fractie vragen verder naar de uitvoering van de motie van het lid Van Nispen c.s.⁷¹ In deze motie wordt de regering verzocht ervoor te zorgen dat het Huis voor klokkenluiders niet kan worden afgeluisterd, zodat iedereen veilig en vertrouwelijk een misstand kan melden bij het Huis. In voornoemde brief van 21 december 2020⁷² heb ik uw Kamer geïnformeerd dat de mogelijkheden met betrekking tot de motie worden verkend en onderzocht. Het was de bedoeling dat de verkenning in het eerste kwartaal van 2021 zou worden afgerond, maar dit is helaas niet gelukt. De gesprekken tussen het Huis voor klokkenluiders, het Openbaar Ministerie, het Ministerie van Justitie en Veiligheid en mijn ministerie hierover lopen op dit moment nog. De verwachting is dat de verkenning begin volgend jaar kan worden afgerond, waarna uw Kamer hierover door mij en de Minister van Justitie en Veiligheid zal worden geïnformeerd.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering er niet voor kiest om dezelfde definities te hanteren waarbij de maatstaven van de richtlijn worden toegepast op het vermoeden van een misstand, zodat ook een mogelijke of dreigende schending van regels hieronder valt. Zoals opgemerkt in de inleidende reactie van deze nota kom ik aan deze wens, die ook door andere fracties is geuit, tegemoet en stel ik bij nota van wijziging voor om de definitie van «misstand» te wijzigen zodat ook een gevaar voor oftewel dreigende schending van regels eronder vallen, indien daarmee een maatschappelijk belang in het geding is.

III OVERIG

De leden van de D66-fractie hebben vanuit de technische briefing met het Huis voor klokkenluiders geconstateerd dat er een behoefte is aan meer mensen, bevoegdheden en middelen voor het Huis. Deze leden vragen de regering toe te lichten of hierin voorzien kan worden. In mijn brief van 15 juli 2020⁷³ heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn intentie om het structurele budget van het Huis met ingang van 2021 te verhogen van € 3.073.000 naar € 3.700.000 jaarlijks. Deze verhoging is inmiddels doorgevoerd. Ik ben verder voornemens om het structurele budget te verhogen als gevolg van de extra werkzaamheden die verplichtend voortvloeien uit de richtlijn voor het Huis. Met dat budget moet het Huis in staat moet zijn om zijn wettelijke taken uit te voeren. Verder vinden jaarlijks de reguliere gesprekken plaats met het Huis over de begroting. In voornoemde brief van 21 december 2020⁷⁴ met mijn inhoudelijke reactie op de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders heb ik aangegeven dat ik met het Huis in gesprek ga over de wens van het Huis om te beschikken over aanvullende onderzoeksbevoegdheden. Deze gesprekken lopen, en op basis van de uitkomst van deze gesprekken zal ik bezien of de wet op dit punt aangepast moet worden. Dat betrek ik bij het wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders. Over de door het Huis gewenste interventiebevoegd-

⁷¹ Kamerstukken II 2019/20, 28 844, nr. 206.

⁷² Kamerstukken II 2020/21, 33 258, nr. 51.

⁷³ Kamerstukken II 2019/20, 33 258, 48.

⁷⁴ Kamerstukken II 2020/21, 33 258, 51.

heden, zoals het opleggen van een aanwijzing aan werkgevers, het dwingend opleggen van de aanbevelingen uit rapporten aan werkgevers of werknemers en de mogelijkheid om de naam van werkgever te publiceren, heb ik aangegeven dat ik vooralsnog geen aanleiding zie om het Huis deze bevoegdheden toe te kennen. Deze bevoegdheden verhouden zich niet met de arbeidsrechtelijke context waarbinnen bejegeningssaken spelen en de mogelijkheden die het Burgerlijk Wetboek biedt om hiertegen op te komen. Het bejegeningsonderzoek van het Huis, waarin het aanbevelingen kan doen aan de werkgever en de melder past daar goed bij, maar verdergaande bevoegdheden, die het huidige arbeidsrechtelijke stelsel doorkruisen, niet. Zoals ook eerder is vermeld in deze nota is de regering van mening dat de bestaande sanctiemogelijkheden binnen het Nederlandse rechtssysteem voor zowel de melder als de werkgever voldoende bescherming bieden en ziet zij geen aanleiding voor aanvullende wettelijke sanctiemogelijkheden, ook niet voor het Huis. Deze leden vragen de regering ook of de wet aangepast kan worden. Voor mijn voorstel van aanpassingen in het wetsvoorstel waarmee ik meen aan de belangrijkste kritiek van uw Kamer tegemoet te komen, en de toelichting daarop, verwijs ik deze leden naar de inleidende reactie van deze nota.

De leden van de D66-fractie vragen verder of de regering het wenselijk acht de motie van de leden Van Raak en Van der Molen⁷⁵ zo snel mogelijk uit te voeren en vragen de regering om een toelichting waarom dit nog niet is gebeurd. De toenmalige Kamerleden Van Raak en Van der Molen hebben in het najaar van 2020 een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht een pilotproject te starten voor de ondersteuning van klokkenluiders op de ministeries en in diensten, in de vorm van een bijzondere vertrouwenspersoon. De heer Van Raak heeft toegelicht dat deze motie vooral bedoeld was voor de Minister van Justitie en Veiligheid.⁷⁶ De Minister van Justitie en Veiligheid heeft uw Kamer inmiddels gemeld dat de pilot geen doorgang heeft gevonden, omdat zowel de gezamenlijke vakbonden als de departementale ondernemingsraad bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid hier geen instemming aan hebben gegeven.⁷⁷ In mijn brief van 9 augustus 2021 over de stand van zaken met betrekking tot de ondersteuning van klokkenluiders heb ik over deze motie vermeld dat ik met de pilot voor de juridische ondersteuning van klokkenluiders tevens voor ogen heb het beoogde doel van de motie van de leden Van Raak en Van der Molen te realiseren, omdat die motie eveneens strekt tot een pilot waarmee klokkenluiders extra ondersteund worden.⁷⁸

De leden van de D66-fractie vragen ten slotte of de regering het ook wenselijk acht dat een vertrouwenspersoon aanwezig is en of de regering hierin kan voorzien binnen Nederlandse juridische entiteiten. In de Wet Huis voor klokkenluiders en het voorliggende wetsvoorstel is al geregeld dat werkgevers in de interne meldprocedure moeten vastleggen dat de werknemer de mogelijkheid heeft om een adviseur in vertrouwen te raadplegen.⁷⁹ Een werkgever is op grond hiervan derhalve al gehouden om een melder toe staan een vertrouwenspersoon te raadplegen. In de CAO Rijk en in het Besluit algemene rechtspositie politie, het Burgerlijk ambtenarenreglement defensie en het Algemeen militair ambtenarenreglement is overigens een verplichting opgenomen om een interne vertrouwenspersoon aan te wijzen.

⁷⁵ Kamerstuk 35 570 VII, nr. 21.

⁷⁶ Handelingen II 2020/21, nr. 15, item 13, p. 39.

⁷⁷ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1848.

⁷⁸ Kamerstukken II 2020/21, 33 528, nr. 52.

⁷⁹ Zie artikel I, onderdeel C, het voorgestelde artikel 2, tweede lid, onderdeel d (nieuw) – na verwerking van de bijgevoegde nota van wijziging wordt dit onderdeel e.

Tot slot heb ik van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele wetstechnische gebreken te herstellen, waar ik voor de toelichting verwijs naar de nota van wijziging.

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