

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

Tweede nota van wijziging

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel I, onderdeel A, wordt het voorgestelde artikel 1 als volgt gewijzigd:

1. De definities van "inbreuk op het Unierecht" en "informatie over een inbreuk" vervallen.
2. De definitie van "melder" komt te luiden:
melder: een natuurlijke persoon die in de context van zijn werkgerelateerde activiteiten een vermoeden van een misstand meldt of openbaar maakt;.
3. De definitie van "melding" komt te luiden:
melding: melding van een vermoeden van een misstand;.
4. De definitie van "misstand" komt te luiden:
misstand:
 - a. een schending of een gevaar voor schending van het Unierecht, of
 - b. een handeling of nalatigheid waarbij het maatschappelijk belang in het geding is bij:
 - 1°. een schending of een gevaar voor schending van een wettelijk voorschrift of interne regels van een werkgever, dan wel
 - 2°. een gevaar voor de volksgezondheid, voor de veiligheid van personen, voor de aantasting van het milieu of voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten;.
5. Voor de definitie van "*vermoeden van een misstand*" wordt ingevoegd:
schending van het Unierecht: handeling of nalatigheid die
 - a. onrechtmatig is en betrekking heeft op Uniehandelingen en beleidsterreinen die binnen het in artikel 2 van de richtlijn bedoelde materiële toepassingsgebied vallen, of
 - b. het doel of de toepassing ondermijnt van de regels in de Uniehandelingen en beleidsterreinen die binnen artikel 2 van de richtlijn bedoelde materiële toepassingsgebied vallen;.
6. In de definitie van "*werkgerelateerde context*" vervalt "inbreuken op het Unierecht of" en wordt na "benadeling" ingevoegd "als bedoeld in artikel 17da,".

B

Artikel I, onderdeel B, wordt als volgt gewijzigd:

1. In het voorgestelde artikel 1a, eerste lid, vervalt "of informatie over een inbreuk".
2. In het voorgestelde artikel 1a, tweede lid, onderdeel a, vervalt "of de inbreuk op het Unierecht".
3. In het voorgestelde artikel 1b wordt "informatie over een inbreuk" vervangen door "een schending van het Unierecht".

C

In artikel I, onderdeel C, wordt het voorgestelde artikel 2 als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt "en van informatie over een inbreuk".

2. In het tweede lid, onderdeel b, vervalt "en een inbreuk op het Unierecht" en "en van een inbreuk op het Unierecht".

3. In het tweede lid, onderdelen d en e, en het vijfde lid, onderdelen b en c, vervalt "of informatie over een inbreuk".

4. In het tweede lid, onderdeel g, wordt "onderdeel e" vervangen door "onderdeel f".

5. Het zevende lid komt te luiden:

7. Een werkgever als bedoeld in het eerste of derde lid, die geen ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging heeft ingesteld, en daartoe ook niet verplicht is, behoeft bij de vaststelling van de procedure, bedoeld in het eerste lid, de instemming van meer dan de helft van de werknemers. Deze instemming is niet vereist voor zover de procedure inhoudelijk is geregeld in een collectieve arbeidsovereenkomst.

D

Artikel I, onderdeel E, wordt als volgt gewijzigd:

1. In het voorgestelde artikel 2d, eerste lid, wordt "informatie over een inbreuk" vervangen door "een schending van het Unierecht".

2. Het voorgestelde artikel 2f wordt als volgt gewijzigd:

a. In het eerste lid, onderdeel a, wordt "inbreuk op het Unierecht" vervangen door "schending van het Unierecht".

b. In het eerste lid, onderdeel b, vervallen "inbreuk op het Unierecht, dan wel" en "de inbreuk op het Unierecht dan wel".

c. In het derde lid vervalt "ernstige inbreuken of".

3. In het voorgestelde artikel 2g, derde lid, wordt "inbreuk" vervangen door "misstand".

4. In het voorgestelde artikel 2j wordt "informatie over een inbreuk" vervangen door "een schending van het Unierecht".

5. Het voorgestelde artikel 2k wordt als volgt gewijzigd:

a. In het eerste lid vervalt "bevoegde autoriteit of een".

b. In het tweede lid vervalt "de bevoegde autoriteit,".

E

In artikel I, onderdeel F, wordt de voorgestelde wijziging van artikel 3a als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel 1 vervalt in het voorgestelde onderdeel a van het tweede lid "of de informatie over een inbreuk".

2. De onderdelen 2, 4, 7, 9 en 10 vervallen, onder vernummering van de onderdelen 3, 5, 6 en 8 tot onderdelen 2 tot en met 5.

3. In onderdeel 5 (nieuw) vervalt "en wordt na <vermoeden van een misstand> ingevoegd <of van informatie over een inbreuk>".

4. Na onderdeel 5 (nieuw) wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

6. Na het derde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Onverminderd het tweede en derde lid, heeft het Huis tot taak kennis te bevorderen met het oog op het voorkomen van misstanden in een werkgerelateerde context.

F

Artikel I, onderdelen G en H, vervallen.

G

In artikel I, onderdeel K, wordt de voorgestelde wijziging van artikel 3k als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel 1 vervalt "of de informatie over een inbreuk".
2. In onderdeel 3 vervalt "wordt na <vermoeden van een misstand> ingevoegd <of de informatie over een inbreuk> en".

H

Artikel I, onderdeel L, vervalt.

I

Artikel I, onderdeel M, komt te luiden:

Artikel 4, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt "werknemer" vervangen door "melder".
2. In onderdeel b vervalt "van een vermoeden van een misstand".

J

In artikel I, onderdeel N, vervalt in het voorgestelde artikel 4a "of <de informatie over een inbreuk>" en "of <de inbreuk op het Unierecht>".

K

In artikel I, onderdeel O, wordt de voorgestelde wijziging van artikel 5 als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel 2 komt te luiden:
 2. In het eerste lid, onderdeel a, wordt na "de verzoeker" toegevoegd "of van de vertrouwenspersoon of de advocaat die namens een melder wiens identiteitsgegevens niet bekend worden gemaakt het verzoek indient".
2. Onderdeel 3 vervalt, onder vernummering van onderdeel 4 tot onderdeel 3.

L

In artikel I, onderdeel Q, vervallen de voorgestelde wijzigingen van artikel 6, eerste lid, in de onderdelen 3, 4, 6, 7 en 8, onder vernummering van onderdeel 5 tot onderdeel 3.

M

Artikel I, onderdeel R, komt te luiden:

In artikel 8, eerste lid, vervalt de zinsnede "over de ontvankelijkheid".

N

Artikel I, onderdelen S, T, U en V, vervallen.

O

Artikel I, onderdeel X, wordt als volgt gewijzigd:

1. De voorgestelde titel van Hoofdstuk 2A. komt te luiden "Beschermingsmaatregelen tegen benadeling".
2. Voor het voorgestelde artikel 17e wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 17da

In dit hoofdstuk wordt in ieder geval onder benadeling verstaan:

- a. ontslag of schorsing;
- b. een boete als bedoeld in artikel 650 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek;
- c. demotie;
- d. het onthouden van bevordering;
- e. een negatieve beoordeling;
- f. een schriftelijke berisping;
- g. overplaatsing naar een andere vestiging;
- h. discriminatie;
- i. intimidatie, pesterijen of uitsluiting;
- j. smaad of laster;
- k. voortijdige beëindiging van een overeenkomst voor het leveren van goederen of diensten, en
- l. intrekking van een vergunning.

3. Het voorgestelde artikel 17e wordt vervangen door:

Artikel 17e

Een melder mag tijdens en na de behandeling van een melding van een vermoeden van een misstand niet worden benadeeld, onder de voorwaarde dat bij de melding aan de werkgever, een bevoegde autoriteit of een bestuursorgaan, dienst of andere bevoegde instantie als bedoeld in artikel 2j, de melder redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de gemelde informatie over het vermoeden van een misstand op het moment van de melding juist is.

4. Na het voorgestelde artikel 17e (nieuw) worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 17ea

1. Een melder mag tijdens en na openbaarmaking van een vermoeden van een misstand niet worden benadeeld, onder de voorwaarde dat:

- a. de melder redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de gemelde informatie over het vermoeden van een misstand op het moment van de openbaarmaking juist is;
- b. de melder voorafgaand aan de openbaarmaking een melding heeft gedaan:

1°. bij de werkgever en een bevoegde autoriteit of een bestuursorgaan, dienst of andere bevoegde instantie als bedoeld in artikel 2j, of

2°. rechtstreeks bij een bevoegde autoriteit of een bestuursorgaan, dienst of andere bevoegde instantie als bedoeld in artikel 2j, en

c. de melder op basis van de informatie, bedoeld in artikel 2e, tweede lid, onderdeel b, dan wel artikel 2k, eerste lid, redelijke gronden heeft om aan te nemen dat het onderzoek onvoldoende voortgang heeft.

2. Een melder mag eveneens tijdens en na openbaarmaking van een vermoeden van een misstand niet worden benadeeld, onder de voorwaarde, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, en de melder redelijke gronden heeft om aan te nemen dat:

- a. de misstand een dreigend of reëel gevaar kan zijn voor het algemeen belang;
- b. een risico bestaat op benadeling bij melding aan een bevoegde autoriteit of een andere bevoegde instantie, of
- c. het niet waarschijnlijk is dat de misstand doeltreffend wordt verholpen.

Artikel 17eb

Bij benadeling van een melder tijdens en na de behandeling van een melding bij de werkgever, een bevoegde autoriteit of een bestuursorgaan, dienst of andere bevoegde instantie als bedoeld in artikel 2j, dan wel na openbaarmaking van een vermoeden van een misstand, wordt vermoed dat de benadeling het gevolg is van de melding dan wel de openbaarmaking.

Artikel 17ec

De artikelen 17e, 17ea en 17eb zijn van overeenkomstige toepassing op degene die een melder bijstaat, een betrokken derde en een functionaris, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel d.

5. In het voorgestelde artikel 17f, eerste lid, vervallen "of van informatie over een inbreuk" en "de inbreuk op het Unierecht of".

6. In het voorgestelde artikel 17g vervalt "of van informatie over een inbreuk".

7. Het voorgestelde eerste lid van artikel 17h komt te luiden:

1. Elk beding is nietig voor zover dat het recht beperkt of ontnemt om met inachtneming van het bepaalde in deze wet een vermoeden van een misstand te melden of openbaar te maken.

P

In artikel I, onderdeel Z, komt het voorgestelde artikel 21b te luiden:

Artikel 21b

1. De artikelen 1a, 2a, 2b, 2d, tweede lid, 2e, 2f, 2j, 2k, 5a, 17b, 17e, 17ea, 17eb, 17ec, 17f en 17g zijn niet van toepassing op:

a. een melding van een schending van het Unierecht bij een werkgever die onderdeel uitmaakt van de publieke sector als bedoeld in artikel 9 of een bevoegde autoriteit, die is gedaan voor 17 december 2021, en

b. een melding, niet zijnde een melding als bedoeld in onderdeel a, die is gedaan voor de inwerkingtreding van de wet van (...) 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.

2. De artikelen 2, tweede lid, onderdeel d, 3i, 3j en 6, eerste lid, onderdeel e, van deze wet, artikel 658c van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de artikelen 12quater, tweede lid, en 12o, vijfde lid, van de Wet ambtenaren defensie en artikel 47, derde lid, van de Politiewet 2012 zoals die artikelen luiden op de dag voor inwerkingtreding van de wet van (...) 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, blijven van toepassing op:

a. een melding van een schending van het Unierecht bij een werkgever die onderdeel uitmaakt van de publieke sector als bedoeld in artikel 9 of een bevoegde autoriteit, die is gedaan voor 17 december 2021, en

b. een melding, niet zijnde een melding als bedoeld in onderdeel a, die is gedaan voor de inwerkingtreding van de wet van (...) 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.

Q

In artikel V wordt "artikel 17e" vervangen door "de artikelen 17e en 17ea".

R

Artikel VI komt te luiden:

De Wet op de ondernemingsraden wordt als volgt gewijzigd:

a. In artikel 27, eerste lid, onderdeel m, wordt «Wet Huis voor klokkenluiders» vervangen door «Wet bescherming klokkenluiders».

b. In artikel 35c, derde en vierde lid, wordt "en onderdeel d" vervangen door "en onderdelen d en m".

c. In artikel 35d, tweede lid, wordt "onderdeel d" vervangen door "onderdelen d en m".

S

Artikel VIIA wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst en wordt na vervanging van de punt aan het eind van onderdeel b door ", en" een nieuw onderdeel toegevoegd, luidende:

c. in artikel IV de tekst van onderdeel B vervangen door "In artikel 81, tweede lid, vervalt de eerste volzin en wordt "artikel 47, derde lid," vervangen door "artikel 47, tweede lid,".

2. Een nieuw lid wordt toegevoegd, luidende:

2. Indien artikel I, onderdelen B en F, van de Wet van 14 oktober 2020 tot wijziging van de Politiewet 2012 en de Wet op de medische keuringen in verband met het screenen van personen die ambtenaar van politie willen worden of zijn en personen die krachtens overeenkomst werkzaamheden voor de politie, de rijksrecherche of de Politieacademie gaan verrichten of verrichten (screening ambtenaren van politie en politie-externen) (Stb. 2020, 412) in werking treedt nadat deze wet in werking is getreden, wordt artikel I van die wet als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel B wordt "onder vernummering van het derde en vierde lid tot tweede en derde lid" vervangen door "onder vernummering van het derde lid tot tweede lid".

2. Onderdeel F, onder 1, komt te luiden:

1. In artikel 81, tweede lid, vervalt de eerste volzin en wordt "artikel 47, derde lid," vervangen door "artikel 47, tweede lid,".

Toelichting

Algemeen

In aanvulling op voorgestelde wijzigingen in de nota van wijziging die op 15 december 2021 is uitgebracht, worden in deze tweede nota van wijziging, mede naar aanleiding van het overleg dat op 21 april 2022 met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft plaatsgevonden en de initiatiefnota van het Kamerlid Omtzigt over voorstellen ter aanmoediging van het melden van misstanden en ter verbetering van de bescherming van klokkenluiders¹, voorstellen gedaan tot verdere vereenvoudiging en verbetering van de in het wetsvoorstel voorgestelde bepalingen van de Wet bescherming klokkenluiders (hierna: Wbk). Beoogd wordt klokkenluiders meer duidelijkheid te bieden over de processtappen die zij kunnen nemen en de ondersteuning en bescherming die zij kunnen krijgen bij het doen van meldingen ingeval zij een misstand vermoeden. In deze nota van wijziging wordt om dat te bereiken een integrale definitie van misstand voorgesteld, zodat door de gehele wet heen alleen wordt gesproken van misstand (onderdeel A). Hiermee wordt duidelijk dat er geen enkel onderscheid is of kan worden gemaakt bij een melding van een misstand of een inbreuk op het Unierecht en de bescherming die daarbij aan de melder wordt geboden. Ook wordt een bepaling voorgesteld waarin verduidelijkt wordt wat onder benadeling kan worden verstaan (artikel 17da Wbk) en wordt de bepaling waarin het verbod op benadeling wordt geregeld (artikel 17e Wbk) opgesplitst in meerdere artikelen (artikelen 17e, 17ea, 17eb en 17ec Wbk), zodat duidelijker is onder welke voorwaarden openbaarmaking van misstanden mogelijk is en beschermd wordt (onderdeel O, onder 3 en 4). Voorts worden de beschermingsmaatregelen ook op interne onderzoekers van misstanden van toepassing (artikel 17ec) en wordt artikel 17h, eerste lid, Wbk aangepast om te verduidelijken dat de nietigheid van een zwijgbeding vanwege strijd met de Wet bescherming klokkenluiders geen gevolgen heeft voor zwijgbedingen die zien op andere te beschermen belangen (onderdeel O, onder 7).

Andere wijzigingen die in deze nota van wijziging worden voorgesteld zijn:

- Het opnemen van de kennis- en preventietaak van het Huis in de wet (onderdeel E).
- De mogelijkheid voor klokkenluiders om een verzoek bij het Huis voor klokkenluiders tot onderzoek te laten doen door een vertrouwenspersoon of een advocaat ingeval zij hun identiteit niet bekend willen maken bij het Huis (onderdeel K).
- Een aantal technische verbeteringen zoals:
 - instemmingsvereiste van het personeel of de personeelsvertegenwoordiging bij de vaststelling van een interne meldprocedure ingeval er geen ondernemingsraad is (onderdelen C en R);
 - aanpassing van het overgangsrecht in verband met het verlopen van de implementatietermijn en de rechtstreekse werking van de richtlijn voor de overheid (onderdeel P);
 - aanpassing van de samenloopbepaling in verband met de aanpassing van de artikelen 47 en 81 van de Politiewet 2012 (onderdeel S), en
 - technische aanpassingen in verband met de wijziging van de definitie van <misstand> en

¹ Kamerstukken II 2021/22, 36079, nr. 2.

het vervallen van de definitie van <informatie over een inbreuk> (B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N en O, onder 5 en 6) en het voorstel voor een definitie van <benadeling> (onderdeel O).

Deze nota van wijziging wordt, vanwege de wijziging van de Wet op de ondernemingsraden, ingediend in overeenstemming met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Onderdeelsgewijs

Onderdeel A (artikel 1 Wbk)

In het belang van de toegankelijkheid van de wet voor een klokkenluider wordt een integrale definitie van <misstand> voorgesteld. Onder een misstand wordt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook een schending van het Unierecht begrepen. De definitie van <informatie over een inbreuk> kan als gevolg hiervan vervallen. De definitie van <inbreuk op het Unierecht> wordt vervangen door de definitie van <schending van het Unierecht>. Deze definitie blijft nodig, omdat hiermee de Unierechtelijke normen als genoemd in de richtlijn worden afgebakend. Het vervallen van de definitie van informatie over een inbreuk heeft tot gevolg dat het melden van een poging tot het verhullen van een inbreuk van het Unierecht niet meer expliciet wordt genoemd in de wet. Dit laat onverlet dat informatie over een poging tot het verhullen van een inbreuk oftewel een misstand kan worden ingebracht bij een melding van een vermoeden van een misstand, omdat dit relevante informatie kan zijn voor de beoordeling van een vermoeden van een misstand en de ernst van de misstand. Daarmee is tevens de bescherming van de melding van een poging tot het verhullen gewaarborgd.

Ook wordt een uitbreiding van de definitie van <misstand> voorgesteld, zodat duidelijk is dat een schending van interne regels waarbij een maatschappelijk belang in het geding is eveneens onder de definitie van misstand valt.

Het gaat om interne regels die een wettelijke basis hebben. Zo worden onder interne regels begrepen gedragscodes en bedrijfsvoorschriften die op grond van artikel 7:660 van het Burgerlijk Wetboek of artikel 4, derde lid, van de Ambtenarenwet 2017 door werkgevers zijn voorgeschreven. Te denken valt bijvoorbeeld aan voorschriften ten behoeve van de veiligheid op de werkvloer, zoals de verplichting om een helm of veiligheidsschoenen te dragen. Dat soort voorschriften kan een werkgever stellen op grond van het instructierecht dat geregeld is in artikel 7:660 van het Burgerlijk Wetboek. Interne regels van een werkgever kunnen ook voortvloeien uit afspraken in een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) waaraan de werkgever is gebonden op grond van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst. Zo kan op grond van artikel 5:4, derde lid, van de Arbeidstijdenwet bij collectieve regeling (zoals een cao) worden afgeweken van de wettelijke pauzeregeling die is opgenomen in artikel 5:4, tweede lid, van de Arbeidstijdenwet. Het kan ook gaan om regelingen als bedoeld in artikel 27, eerste lid, van de Wet op de ondernemingsraden, die een ondernemer na instemming van zijn ondernemingsraad heeft vastgesteld, zoals een arbeids- en rusttijdenregeling. Het dient hierbij te gaan om concrete en duidelijke regels die binnen de organisatie gelden. Niet concreet en duidelijk zijn open normen die alleen een aanbeveling inhouden zoals aanbevelingen in de Gedragscode Integriteit Rijk² ten aanzien van onlinecommunicatie en sociale media.

De uitbreiding van de definitie, waardoor ook *dreigende* schendingen van een wettelijk voorschrift onder de definitie van misstand vallen, is al gerealiseerd in de nota van wijziging die in december 2021 is uitgebracht.³

Bij de behandeling van het initiatiefvoorstel voor de (huidige) Wet Huis voor klokkenluiders is door de initiatiefnemers toegelicht dat het bij het bepalen van het maatschappelijk belang erom gaat dat de misstand moet uitstijgen boven een individuele kwestie of een persoonlijk conflict. Vereist is dat sprake is van een patroon of structureel karakter, of van een zodanig ernstige of omvangrijke misstand dat daardoor het algemeen belang wordt geraakt.⁴

Het vereiste van maatschappelijk (algemeen) belang blijft gehandhaafd, omdat bij het schrappen van deze eis de beschermingsmaatregelen en de eisen voor interne meldkanalen ook

² Staatscourant 2019, nr. 71141.

³ Kamerstukken II 2021/22, 35851, nr. 7; zie punt 5 in onderdeel A en de toelichting daarop.

⁴ Kamerstukken I 2015/16, 34105, C, p. 17-18.

zouden zien op individuele arbeidsconflicten en op meldingen van elke schending van een wettelijk voorschrift, hoe gering ook.

Na de vaststelling dat er sprake is van een schending van een wettelijk voorschrift of interne regels van de werkgever of van een gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid van personen, het milieu of het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming, wordt beoordeeld of het maatschappelijk belang in het geding is. Zo is het laten overwerken van personeel zonder vergoeding in strijd met de wet en kan het maatschappelijk belang in het geding zijn indien dit structureel plaatsvindt, maar zal hiervan in beginsel geen sprake zijn als het om een enkel geval gaat en het een individuele kwestie betreft.

Is bijvoorbeeld sprake van een eenmalige lozing van een giftige stof die het drinkwater verontreinigt, dan is sprake van een zodanig ernstige handeling dat zonder meer het maatschappelijk belang in geding is omdat de gezondheid van mensen in gevaar komt. Ook bij een onjuist uitgevoerde, eenmalige publieke aanbesteding, waar het om hoge geldbedragen gaat, kan sprake zijn van een misstand van maatschappelijk belang omdat die kwestie het goed functioneren van de openbare dienst raakt. Het maken van onderscheid op niet relevante kenmerken bij het al dan niet toekennen van toeslagen is een ander voorbeeld. Tot slot kan gedacht worden aan een situatie waarin een werknemer door toedoen van zijn werkgever zijn werkzaamheden met gevaarlijke stoffen eenmalig moet uitvoeren zonder dat de wettelijke veiligheidsvoorschriften in acht kunnen worden genomen, bijvoorbeeld vanwege het op dat moment ontbreken van blusmateriaal. Dan is sprake van een zodanig ernstige handeling dat het maatschappelijk belang in het geding is. Dit om reden dat door die wijze van handelen de veiligheid of gezondheid van omwonenden ernstig in gevaar kan worden gebracht. Hierbij gaat het weliswaar om een eenmalige kwestie, maar is er sprake van een zodanig ernstige handeling dat daardoor het algemeen belang wordt geraakt.

Bij wetsovertredingen die als minder zwaar kunnen worden gekwalificeerd zoals diefstal van kleine kantoorgoederen door een werknemer speelt eveneens het criterium van een patroon of structureel karakter een belangrijke rol. Dit laat onverlet dat het kan gaan om een strafbaar feit waartegen strafrechtelijk of tuchtrechtelijk opgetreden kan worden. Een dergelijke eenmalige diefstal wordt alleen niet aangemerkt als misstand waarbij het maatschappelijk belang in het geding is. Bij herhaalde diefstal waartegen niet wordt opgetreden kan wel sprake zijn van een misstand waarbij het maatschappelijk belang in het geding is, er kan immers een cultuur ontstaan waarin men vervalt van kwaad tot erger. Bij de beoordeling ervan wordt rekening gehouden met de ernst van het feit, de aard van de belangen die in het geding zijn en de verantwoordelijkheden van degene die de misstand beaat.⁵

Als gevolg van de keuze voor één definitie worden aanpassingen gedaan waarmee in het wetsvoorstel "inbreuk op het Unierecht" en "informatie over een inbreuk" worden geschrapt (zie de onderdelen B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N en O, onder 5 en 6).

Onderdelen C en R (artikel 2, zevende lid, Wbk en artikelen 27, 35c en 35d Wet op de ondernemingsraden)

Een werkgever bij wie in de regel ten minste vijftig werknemers werkzaam zijn, stelt voor zijn werknemers een procedure vast voor het melden van een vermoeden van een misstand binnen zijn organisatie (artikel 2, eerste lid (nieuw), Wbk). Heeft de ondernemer voor zijn onderneming een ondernemingsraad ingesteld, dan heeft die ondernemingsraad instemmingsrecht op elk door de ondernemer voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een procedure als bedoeld in artikel 2, eerste lid (nieuw), van de Wet bescherming klokkenluiders (artikel 27, eerste lid, onderdeel m, van de Wet op de ondernemingsraden; hierna WOR). De verplichting tot het instellen van een ondernemingsraad bestaat wanneer de ondernemer een onderneming in stand houdt waarin in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn. Een ondernemer kan ook vrijwillig overgaan tot het instellen van een ondernemingsraad als er minder dan 50 personen bij hem werkzaam zijn. Ook in dat geval dient de ondernemingsraad in te stemmen met de vaststelling, wijziging of intrekking van de procedure, bedoeld in artikel 2, eerste lid (nieuw), van de Wbk.

⁵ Zie ook de uitspraak van de *Court of Appeal* (VK) *Chesterton Global Ltd & Anor v Nurmohamed & Anor* [2017] EWCA Civ 979, waarnaar het Kamerlid Omtzigt verwijst in zijn initiatiefnota (Kamerstukken II 2021/22, 36079, nr. 2, p. 17).

De Wet bescherming klokkenluiders, zoals de Wet Huis voor klokkenluiders na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zal worden aangeduid, gaat uit van een ruimer werknemersbegrip dan de WOR, in die zin dat onder de Wet bescherming klokkenluiders ook onder meer worden begrepen vrijwilligers en stagiairs die een vergoeding ontvangen. Daardoor kan de situatie ontstaan dat een werkgever al wel verplicht is tot het vaststellen van een procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand als bedoeld in het voorgestelde artikel 2, eerste lid (nieuw), van de Wbk, maar nog niet tot het instellen van een ondernemingsraad.

Om in die gevallen toch een oordeel te krijgen van de werknemers, heeft een werkgever die geen ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging heeft ingesteld, en daartoe ook niet verplicht is, voor de vaststelling van de procedure, bedoeld in artikel 2, eerste lid (nieuw), de instemming van meer dan de helft van de werknemers (artikel 2, zevende lid (nieuw), van de Wbk). Wanneer de ondernemer verplicht is tot het instellen van een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, maar er geen ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging is ingesteld, kunnen belanghebbende werknemers de kantonrechter verzoeken te bepalen dat de ondernemer gevolg dient te geven aan hetgeen in de WOR is bepaald, in dit geval omtrent het instellen van een ondernemingsraad of een personeelsvertegenwoordiging (artikel 36 van de WOR). Er kan dan niet worden volstaan met de vervangende instemming van de meerderheid van de werknemers.

Met deze tweede nota van wijziging wordt de positie van de personeelsvertegenwoordiging geborgd. Hiermee wordt een omissie in de eerste nota van wijziging hersteld. Een ondernemer die een onderneming in stand houdt waarin in de regel minder dan 50 personen werkzaam zijn, en waarvoor geen ondernemingsraad is ingesteld (artikelen 2, eerste lid, en 5a, tweede lid, WOR), kan een personeelsvertegenwoordiging instellen (artikelen 35c en 35d WOR). Op verzoek van de meerderheid van de in een dergelijke onderneming werkzame personen is de ondernemer verplicht een personeelsvertegenwoordiging in te stellen (artikel 35c, eerste en tweede lid, WOR). In het geval de werkgever een personeelsvertegenwoordiging, al dan niet op verzoek van de meerderheid van de in zijn onderneming werkzame personen heeft ingesteld, dient de personeelsvertegenwoordiging instemming te verlenen aan de interne meldprocedure, bedoeld in artikel 2, eerste lid (nieuw), van de Wbk. Daarin was in de eerste nota van wijziging niet voorzien. Op dit moment heeft de personeelsvertegenwoordiging, anders dan de ondernemingsraad, geen instemmingsrecht voor de vaststelling, wijziging of intrekking van een procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand als bedoeld in artikel 2, eerste lid (nieuw), van de Wbk. Met de voorgestelde aanpassing van de artikelen 35c, derde en vierde lid, en 35d, tweede lid, WOR heeft ook de personeelsvertegenwoordiging ter zake instemmingsrecht.

Artikel 27, derde tot en met zesde lid, van de WOR, die zien op het instemmingsrecht, zijn van overeenkomstige toepassing op de personeelsvertegenwoordiging (artikel 35c, derde lid, en 35d, tweede lid, WOR). Dat betekent onder meer dat indien geen instemming van de personeelsvertegenwoordiging is verkregen, de ondernemer de kantonrechter om toestemming kan vragen het besluit te nemen. Ook houdt dit in, dat indien de ondernemer een besluit als bedoeld in artikel 27, eerste lid, onderdeel m, van de WOR (vaststellen van een procedure voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand) heeft genomen zonder de instemming van de personeelsvertegenwoordiging of de toestemming van de kantonrechter, dit besluit nietig is indien de personeelsvertegenwoordiging schriftelijk een beroep op de nietigheid heeft gedaan.

Onderdeel D, onder 5

De wijziging in artikel 2k is noodzakelijk, omdat de termijn voor het geven van feedback en de voorwaarden die daarbij gelden voor de bevoegde autoriteiten in artikel 2e, tweede lid, onderdeel b, is geregeld.

Onderdeel E, onder 4

Het Huis voor klokkenluiders heeft naast zijn advies- en onderzoekstaken in de praktijk ook een meer algemene taak ter preventie van misstanden in een werkgerelateerde context, die losstaat van concrete adviserings- of onderzoekszaken. Hieronder vallen de activiteiten die het Huis ontplooit om in organisaties integriteit te bevorderen met het oog op het voorkomen van misstanden. Met deze activiteiten levert het Huis een belangrijk aandeel bij de verwezenlijking van

de doelstellingen van de Wet Huis voor klokkenluiders, namelijk het bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke misstanden en de rechtsbescherming van klokkenluiders. Met het voorstel in deze nota van wijziging voor de wettelijke regeling van deze taak wordt opvolging gegeven aan de aanbeveling van de heer Ruys uit 2017 om het belang van de preventietaak van het Huis in de wet te verduidelijken⁶, hetgeen tevens aansluit bij advies van de heer van Zutphen uit 2019⁷ om van het Huis een breed kennisinstituut te maken en dit te verankeren in de wet.

De preventietaak is daarmee complementair aan de kennis- en voorlichtingstaken van de afdeling advies en de afdeling onderzoek. Dit zijn de taken van de afdeling advies en de afdeling onderzoek in respectievelijk artikel 3a, tweede lid, onderdeel d (nieuw) Wbk - het geven van algemene voorlichting over het omgaan met een vermoeden van een misstand, en artikel 3a, derde lid, onderdeel d, Wbk - het geven van algemene aanbevelingen over het omgaan met een vermoeden van een misstand.

Het Huis bevordert met deze preventietaak de bekwaamheid van werkgevers bij het vormgeven van het integriteitsbeleid. Daarmee draagt het Huis bij aan bevordering van integriteit in werkrelaties.

De rol van het Huis houdt in dit verband onder meer in dat vanuit verschillende bronnen van binnen en buiten de eigen organisatie van het Huis informatie wordt verzameld en geanalyseerd over het voorkomen van misstanden, de bejegening van klokkenluiders en de wijze waarop met meldingen kan worden omgegaan. In dat verband laat het Huis ook verkenningen en studies uitvoeren en participeert het Huis in het Europees Network for European Integrity and Whistleblowers Authorities (NEIWA). Mede op basis hiervan wordt voorlichting gegeven aan melders, werkgevers, werkgeversorganisaties, vakbonden, beroepsorganisaties en overige belangstellenden. Ook worden door het Huis handreikingen en andere praktische instrumenten ontwikkeld voor werkgevers over de wijze waarop bevordering van de integriteit en een goede omgang met meldingen van vermoedens van misstanden kan plaatsvinden. Een voorbeeld daarvan is de door het Huis ontwikkelde IntegriteitsWijzer.⁸ Ook de voorlichtingsfunctie die het Huis heeft richting andere bevoegde autoriteiten die onderzoek doen naar misstanden in de zin van de Wet bescherming klokkenluiders past bij deze taak van het Huis.

Onderdeel K, onder 1 (artikel 5, eerste lid, onderdeel a, Wbk)

Anders dan de overige bevoegde autoriteiten doet het Huis voor klokkenluiders alleen onderzoek naar een vermoeden van een misstand als daar een verzoek toe is ingediend door een melder. Voor een dergelijk verzoek geldt een aantal ontvankelijkheidsvereisten waaronder de opgave van naam en adres van degene die een verzoek tot onderzoek doet. Deze eis wordt niet gesteld bij een melding van een misstand aan de andere bevoegde autoriteiten. Daardoor is het mogelijk om bij die autoriteiten de melding anoniem via een andere persoon zoals een advocaat te doen. Om het voor melders mogelijk te maken om ook bij het Huis anoniem een verzoek tot onderzoek te doen, wordt in onderdeel a van het eerste lid van artikel 5 Wbk geregeld dat een verzoek om onderzoek kan worden gedaan door een advocaat of vertrouwenspersoon waarbij de identiteitsgegevens van de melder onbekend blijven voor het Huis. Door deze wijziging wordt het mogelijk dat het Huis via een advocaat of vertrouwenspersoon de informatie verkrijgt die nodig is voor het onderzoek naar een vermoeden van een misstand. De kanttekening die daarbij moet worden gemaakt is dat deze wijze van melden nadelen voor het (beoordelen van het verzoek tot) onderzoek met zich brengt, onder meer vanwege het ontbreken van de mogelijkheid om direct door te vragen. Ook zal deze wijze van melden langere doorlooptijden van de beoordeling en het onderzoek tot gevolg kunnen hebben. Ook voor de anonieme melder zijn er kanttekeningen te maken. Zo garandeert het anoniem melden via een advocaat of vertrouwenspersoon niet dat de identiteit van de melder niet alsnog bij de werkgever bekend wordt. En als een vertrouwenspersoon in rechte wordt betrokken door de werkgever kan het zijn dat de vertrouwenspersoon uiteindelijk de identiteit van de melder moet prijsgeven omdat hij (anders dan een advocaat) geen verschoningsrecht heeft.

Onderdeel O (artikelen 17da, 17e, 17ea, 17eb, 17ec en 17h Wbk)

⁶ Ruys, Advies voor een herstart van het Huis voor klokkenluiders: advies, onafhankelijk onderzoek en preventie, 14 december 2017, aanbeveling 22 [Kamerstukken II 2017/18, 33258, nr. 34, bijlage].

⁷ Advies van de heer Van Zutphen [Kamerstukken II 2019/20, 33258, nr. 43].

⁸ [Integriteit bevorderen | Huisvoorklokkenluiders](https://www.huisvoorklokkenluiders.nl) op de website www.huisvoorklokkenluiders.nl.

In dit onderdeel wordt een nieuw artikel (artikel 17da Wbk) voorgesteld, waarin een definitie wordt gegeven van het begrip benadeling zoals dat wordt gebruikt in hoofdstuk 2A. Verder wordt artikel 17e opgesplitst in een aantal eigenstandige bepalingen (artikelen 17e, 17ea, 17eb en 17ec Wbk).

Artikel 17da Wbk

In artikel 17da Wbk wordt, om te verduidelijken wat onder het begrip benadeling in de artikelen 17e, 17ea en 17eb Wbk kan worden verstaan, een opsomming gegeven van mogelijke benadelingshandelingen. Deze benadelingshandelingen zijn ontleend aan artikel 19 van de richtlijn. Bij een aantal benadelingshandelingen zoals demotie en schriftelijke berisping gaat het om handelingen die weliswaar voorkomen in het ambtenarenrecht zoals dat bijvoorbeeld nog geldt voor politie- en defensiepersoneel, maar die niet gangbaar zijn in het civiele arbeidsrecht. Dat wil overigens niet zeggen dat werkgevers dergelijke maatregelen niet nemen. Een boete als bedoeld in artikel 7:650 BW is juist een voorbeeld van een benadelingshandeling jegens werknemers voor wie het civiele arbeidsrecht geldt. Een werkgever kan alleen een boete opleggen indien schriftelijk een boetebeding is overeengekomen in de individuele arbeidsovereenkomst of cao. De boete kan zijn een door de werknemer te betalen geldbedrag of het verlies van een deel van de loonaanspraak. Het is uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of er sprake is of is geweest van onrechtmatige benadeling naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand. Dat geldt ook voor benadelingshandelingen die niet zijn benoemd in artikel 17da.

Evenals de opsomming in de richtlijn is de opsomming van de genoemde benadelingshandelingen in het voorgestelde artikel 17da niet limitatief.

Artikelen 17e, 17ea, 17eb en 17ec Wbk

Artikel 17e Wbk waarin het verbod op benadeling en de verschuiving van de bewijslast wordt geregeld, wordt opgesplitst in meerdere artikelen, zodat in een aparte bepaling (artikel 17ea) inzichtelijker wordt gemaakt onder welke voorwaarden openbaarmaking van misstanden mogelijk is en beschermd wordt. De bescherming tegen benadeling na openbaarmaking en de voorwaarden waaronder deze bescherming wordt geboden, was voorgesteld in artikel 17e, eerste lid, onderdeel b, Wbk en wordt met deze nota van wijziging overgenomen in artikel 17ea.

De verschuiving van de bewijslast was voorgesteld in artikel 17e, tweede lid, Wbk en is overgenomen in artikel 17eb.

In artikel 17ec Wbk wordt het benadelingsverbod, bedoeld in de artikelen 17e en 17ea, en de verschuiving van de bewijslast, bedoeld in artikel 17eb, van overeenkomstige toepassing verklaard op degene die een melder bijstaat en een betrokken derde. Dit was in het voorstel van wet al bepaald in artikel 17e, derde lid, Wbk. Aan artikel 17ec is toegevoegd dat de beschermingsmaatregelen ook op de functionarissen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel d, Wbk, van toepassing zijn. Dat zijn de zogeheten interne onderzoekers, dat wil zeggen degenen die opvolging geven aan een interne melding, maar ook degenen die een interne melding in ontvangst nemen. In het oorspronkelijke voorstel van wet was nog niet voorzien in deze bescherming van de interne onderzoekers.

Artikel 17h, eerste lid, Wbk

Het voorgestelde eerste lid van artikel 17h heeft alleen betrekking op de nietigheid van bedingen die het recht beperken of ontnemen om met inachtneming van de Wet bescherming klokkenluiders een vermoeden van een misstand te melden of openbaar te maken. Om te verduidelijken dat deze nietigheid niet geldt voor zwijgbedingen die zien op andere te beschermen belangen dan de melding van een misstand, wordt het eerste lid van artikel 17h aangepast.

Onderdeel P (artikel 21b Wbk)

Artikel 21b Wbk, waarin het overgangsrecht wordt geregeld, wordt aangepast vanwege de opsplitsing van artikel 17e Wbk, waardoor het nodig is om ook de nieuwe artikelen 17ea, 17eb en 17ec te noemen in het eerste lid. Een andere meer materiële wijziging is nodig, vanwege de verticale rechtstreekse werking van de richtlijn met ingang van 17 december 2021. Verticale rechtstreekse werking houdt in dat particulieren zich ten overstaan van de overheid op een

Europese rechtsregel kunnen beroepen en dat de overheid aan bepaalde verplichtingen uit de richtlijn moet voldoen. De richtlijn heeft alleen verticale rechtstreekse werking voor zover een bepaling 'onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig' is. De artikelen 11 (verplichting tot het opzetten van externe meldingskanalen en tot het bieden van opvolging), 15 (openbaarmaking), 16 (geheimhoudingsplicht), 18 (registratie van meldingen), 19 (verbod op represailles), 20, eerste lid, onderdeel b (bevestiging dat melding is gedaan van een vermoeden van een misstand), en 21 (maatregelen ter bescherming tegen represailles) van de richtlijn voldoen naar het oordeel van de regering aan dit vereiste, zodat bij het overgangsrecht voor overheidswerkgevers en bevoegde autoriteiten bij schendingen van het Unierecht wordt uitgegaan van de implementatiedatum van 17 december 2021 en niet van de datum van inwerkingtreding van dit voorstel van wet.

Onderdeel S

In dit onderdeel wordt de samenloopbepaling in artikel VIIA die noodzakelijk is in verband met de wijziging van artikel 47 van de Politiewet 2012 in de Wet van 14 oktober 2020 tot wijziging van de Politiewet 2012 en de Wet op de medische keuringen in verband met het screenen van personen die ambtenaar van politie willen worden of zijn en personen die krachtens overeenkomst werkzaamheden voor de politie, de rijksrecherche of de Politieacademie gaan verrichten of verrichten (screening ambtenaren van politie en politie-externen) (Stb. 2020, 412) aangepast, omdat niet was voorzien in de situatie dat genoemde wet later in werking treedt dan de Wet tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hanke Bruins Slot