



# Eerste Kamer der Staten-Generaal

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Mevrouw mr. drs. H.G.J. Bruins Slot  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Kazernestraat 52  
2514 CV Den Haag  
postbus 20017  
2500 EA Den Haag

telefoon 070 312 92 00  
fax 070 312 93 90

e-mail [postbus@eerstekamer.nl](mailto:postbus@eerstekamer.nl)  
internet [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

datum 18 april 2023

betreft Nadere vragen over de Wet bescherming klokkenluiders (35851)

ons kenmerk 172335.04U

Geachte mevrouw Bruins Slot,

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning hebben kennisgenomen van uw brief van 16 maart 2023 waarin u ingaat op de vragen die de commissie bij brief van 3 maart 2023 had gesteld.<sup>1</sup> De commissie bedankt u voor de antwoorden. Uw brief roept echter een aantal nieuwe vraagpunten op. De commissie wenst die nader schriftelijk te stellen.

Volgens de Wet bescherming klokkenluiders (Wbk) mogen melders een adviseur in vertrouwen raadplegen (artikel 2 lid 2g Wbk). Werkgevers moeten ook een persoon of een afdeling aanstellen die meldingen van klokkenluiders ontvangt en een persoon of afdeling die de meldingen opvolgt (artikel 2 lid d Wbk). Volgens de EU-richtlijn mogen deze laatste twee rollen gecombineerd worden (artikel 9 lid 1c van de richtlijn).

In Nederland stellen veel werkgevers een interne en/of externe vertrouwenspersoon aan die een melder kan adviseren. De 'klassieke' vertrouwenspersoon biedt de melder steun, een luisterend oor, adviseert de melder tot op zekere hoogte en kan de melder op diens verzoek ook vertegenwoordigen.

Wat vindt u? Kan de rol van vertrouwenspersoon/adviseur gecombineerd worden met de rol van onafhankelijk meldloket? Ook als de vertrouwenspersoon de melder adviseert, steunt en representeert? Dit lijkt de commissie op gespannen voet te staan met elkaar. Immers, de ontvanger van de meldingen dient onafhankelijk te zijn, geen tegenstrijdige belangen te hebben maar behartigt dan ook de belangen van de melder.

Volgens de EU-richtlijn dient een werkgever een onpartijdige persoon of afdeling aan te wijzen die bevoegd is voor de opvolging van meldingen. Volgens de richtlijn houdt dit in dat deze persoon of afdeling dient na te gaan of de beweringen van de melder juist zijn (artikel 9 lid 1c en artikel 5 lid

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2022/23, 35851, C.



datum 18 april 2023

ons kenmerk 172335.04U

blad 2

12 richtlijn). Deze onpartijdige persoon of afdeling onderhoudt ook de communicatie met de melder en vraagt zo nodig om nadere informatie en geeft feedback aan de melder. In de Wbk is dit volgens de commissie wat minder duidelijk verwoord. In sommige meldregelingen zien wij dat de Directie de communicatie met de klokkenluider zal onderhouden.

Wat vindt u ervan dat de directie ook de communicatie met de melder kan verzorgen? Hoe zit het dan met de vertrouwelijkheid van de identiteit van de melder? Volgens de EU-richtlijn dient de identiteit van de melder niet zonder diens uitdrukkelijke toestemming bekend gemaakt te worden aan anderen dan de personeelsleden die bevoegd zijn voor de ontvangst of de opvolging van meldingen.

Hoe zal een klokkenluider het ervaren als de directie direct contact met hem of haar opneemt naar aanleiding van de melding? Zou deze dan niet gewoon direct naar de directie zijn gestapt? Waarom moet er dan nog een onafhankelijke persoon of afdeling aangesteld worden voor de opvolging, als de directie dit zelf verzorgt? Graag uw reflectie hierover.

De commissie constateert dat volgens de EU-richtlijn de meldkanalen zodanig beveiligd moeten zijn dat de vertrouwelijkheid van de identiteit van de melder beschermd wordt en dat niet-gemachtigde personeelsleden daar geen toegang toe hebben (Artikel 9 lid 1a richtlijn). Bijvoorbeeld om te voorkomen dat een directielid een IT-manager opdraagt om de identiteit van de melder te achterhalen. Waarom is deze zinsnede over de beveiliging niet overgenomen in de Wet bescherming klokkenluiders? Kan dit in het vervolgtraject van de wet worden meegenomen?

Volgens de EU-richtlijn en de Wbk mogen werkgevers met 50-249 medewerkers middelen delen voor het in ontvangst nemen van een melding, alsmede voor het uitvoeren van onderzoeken daarnaar. In Nederland zijn er duizenden bedrijven met minder dan 50 medewerkers die volgens de Wbk ook meldkanalen moeten inrichten en onafhankelijke personen moeten aanstellen om meldingen te ontvangen en op te volgen, omdat zij moeten voldoen aan de financiële en/of de anti-witwas wetgeving. Denk aan financieel adviseurs, kleine verzekeraars, betaaldienstverleners, notarissen, accountantskantoren, administratiekantoren, onroerend goed makelaars, belastingadviseurs, sommige advocatenkantoren, autodealers, leasebedrijven, jachtenbouwers, kunsthandelaren, juweliers, taxateurs, et cetera. Waarom mogen zij geen middelen delen? Zou het niet voor de hand liggen dat juist deze werkgevers ook middelen mogen delen, om de financieel/administratieve lasten van de Wbk te beperken? Dit laatste is beleid van de minister van Economische Zaken. De commissie heeft de indruk dat hier de verschillende ontwikkelingen tegen elkaar in werken en wenst graag uw reflectie daarover.

In de brief van 3 februari 2023 stelde de commissie zwijgbedingen aan de orde. U onderscheidt in uw antwoord van 16 maart 2023 een beding, dat het recht beperkt of ontnemt om conform de Wet bescherming klokkenluiders een vermoeden van een misstand te melden of openbaar te maken, van de meer gebruikelijke geheimhoudingsbepalingen die tussen werkgever en werknemer kunnen gelden. Volgens u is alleen het eerste type beding niet verenigbaar met het doel van de Wet bescherming klokkenluiders om bij te dragen aan de oplossing van misstanden (en daarom nietig op grond van art. 17h lid 1 Wbk: 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).



datum 18 april 2023

ons kenmerk 172335.04U

blad 3

Dit onderscheid is volgens de commissie problematisch. De redactie van het eerste lid van art. 17h lid 1 is ontleend aan een brief van sociale partners in de publieke en private sector (Commentaar op implementatievoorstel EUklokkenluidersrichtlijn (35 851) (stvda.nl, pag. 13). De strekking daarvan is te voorkomen dat werkgevers zich op de meer gebruikelijke geheimhoudingsbedingen beroepen om het recht van werknemers te beperken of te ontnemen om conform de Wbk een vermoeden van een misstand te melden of openbaar te maken. Dat gebeurt namelijk geregeld in de praktijk. Een bekend voorbeeld daarvan is te vinden in de uitspraak van de Kantonrechter Amsterdam van 15 oktober 2004 (JAR 2005/35). De klokkenluider in die zaak had de volgende geheimhoudingsbepaling in haar contract staan: "Werknemer zal alle informatie betrekking hebbend op werkgever en/of diens onderneming geheim houden, indien hij weet of redelijkerwijs kan weten dat deze informatie geheim c.q. vertrouwelijk is, of waarvan hij weet dat openbaarmaking hiervan schadelijk voor werkgever kan zijn, tenzij openbaarmaking wordt vereist ingevolge een gerechtelijke opdracht of door de wet." Hier beriep de werkgever zich op toen de werknemer een misstand meldde. Ten onrechte oordeelde de kantonrechter. Sociale partners zijn van mening dat een dergelijk beding ook als nietig moet worden beschouwd voor zover dat het recht beperkt om conform de Wbk een vermoeden van een misstand te melden of openbaar te maken. Bent u het hiermee eens?

Volgens het tweede lid van art. 17h zijn bedingen die voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit artikel tot stand zijn gekomen hiervan uitgezonderd. In verband met de rechtszekerheid kan immers slechts met de grootste terughoudendheid terugwerkende kracht worden verleend aan een wet, zo schrijft u 'Zonder deze uitzondering zou met terugwerkende kracht worden ingegrepen in reeds bestaande contractuele relaties. Dat artikel 17h alleen toekomstige bedingen nietig verklaart, laat onverlet dat eerder overeengekomen geheimhoudingsbedingen (geheel of gedeeltelijk) ongeldig kunnen zijn.'

De aanwijzingen voor de regelgeving hadden in dit geval terugwerkende kracht mogelijk gemaakt: zie aanwijzing voor de regelgeving 5.62.<sup>2</sup> Maar afgezien daarvan: er is toch zeker nooit beoogd om ondernemingen de rechtszekerheid te verschaffen dat zij door hen begane misdrijven en andere misstanden via een geheimhoudingsbeding onder de pet kunnen houden? De door u bedoelde meer gebruikelijke geheimhoudingsbepalingen komen zeer veel voor.

Stel dat zich de situatie voordoet dat een werknemer na de inwerkingtreding van de Wbk ergens is gaan werken waar een standaard geheimhoudingsbepaling deel uitmaakt van de individuele arbeidsovereenkomst en deze werknemer meldt vervolgens een misstand, waarbij de werkgever zich beroept op die geheimhoudingsbepaling: is die geheimhoudingsbepaling op grond van art. 17h Wbk dan nietig ten opzichte van deze werknemer? Of moeten alle werknemers, ongeacht de datum van indiensttreding, zich tot de rechter met een beroep op art. 3:40 BW.

U wil werkgevers stimuleren om voor de inwerkingtreding van de Wet bescherming klokkenluiders afgesloten bedingen die werknemers het recht ontnemen of beperken om een vermoeden van een misstand te melden of openbaar te maken, ongedaan te maken. Dergelijke bedingen kunnen werknemers immers afschrikken om een melding te doen van een misstand en dragen niet bij aan een veilig werk- en meldklimaat.

---

<sup>2</sup> <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgevingontwikkelen/aanwijzingen-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-5-bijzondere-bestanddelen-vanregelingen/ss-514-overgangsrecht/aanwijzing-562-terugwerkende-kracht>



datum 18 april 2023

ons kenmerk 172335.04U

blad 4

Behelst deze oproep van u ook het toevoegen aan een gebruikelijk algemeen geheimhoudingsbeding dat dit beding niet ziet op het melden of openbaar maken van een vermoeden van een misstand? Kan, als uw oproep geen gehoor vindt bij een individuele werkgever, onder omstandigheden met zich brengen dat deze werkgever zich niet gedraagt zoals een goed werkgever betaamt? En als de werknemers deze werkgever hebben verzocht om gehoor te geven aan deze oproep?

Art. 273 Wetboek van Strafrecht luidt, voor zover hier van belang: 1. Met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft hij die opzettelijk 1<sup>o</sup>. aangaande een onderneming van handel, nijverheid of dienstverlening bij welke hij werkzaam is of is geweest, bijzonderheden waarvan hem geheimhouding is opgelegd, bekend maakt (...). 2. Niet strafbaar is hij die te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het algemeen belang de bekendmaking vereiste.

Kunt u aangeven hoe deze bepaling in het Wetboek van Strafrecht zich verhoudt tot art. 17h Wbk? Is een werknemer, die een geval van corruptie of seksuele intimidatie bekend maakt, waarbij het maatschappelijk belang niet in het geding is, terwijl de onderneming hem geheimhouding heeft opgelegd – al dan niet in de vorm van een beding – strafbaar op grond van art. 273 Wetboek van Strafrecht?

In uw brief van 16 maart 2023 aan de commissie reflecteert u op het begrip misstand en de afbakening ervan. Het is volgens u niet mogelijk om limitatief bepaalde 'vormen van' seksuele intimidatie of corruptie te benoemen die in alle gevallen kwalificeren als een misstand in de zin van de Wbk. Voor zowel 'seksuele intimidatie' als voor 'corruptie' geldt dat daarvoor geen eenduidige definities bestaan, maar dat ze zowel ruim als eng kunnen worden opgevat.

Kunt u aangeven of seksuele intimidatie in de definitie van art. 1a AWGB en strafbare corruptie in de definities van het Wetboek van Strafrecht (in de artikelen 177, 177a en 178 is het omkopen van ambtenaren en rechters strafbaar gesteld = actieve omkoping en in de artikelen 362, 363 en 364 het zich laten omkopen door de ambtenaar of rechter = passieve omkoping) kwalificeren als een misstand in de zin van de Wbk?

Aansluitend op voorgaande geeft u aan dat seksuele intimidatie en corruptie onderhevig zijn aan maatschappelijke ontwikkelingen en de maatschappelijke opvatting over de betekenis kan in de loop der tijd dus verschuiven. U geeft aan dat dit ook geldt voor het element 'het in het geding zijn van het maatschappelijk belang', dat onderdeel is van de definitie van de misstand. Ook hiervoor kan door u geen overzicht worden gegeven. Als consequentie hiervan moet er dus per concrete feitelijke situatie worden getoetst aan de criteria die in de wettelijke definitie van misstand staan. Dit betekent dat alles afhangt van de omstandigheden en nauwelijks te voorspellen is of een klacht kwalificeert als een melding van een misstand. Dit terwijl de bescherming van een melder afhangt van het melden van een misstand die voldoet aan het vereiste dat het maatschappelijk belang in het geding is. Melders zullen zich onzeker voelen zolang onduidelijk is of sprake is van een misstand waarbij het maatschappelijk belang in het geding is en of zij naar aanleiding van een melding daarvan beschermd zijn. Deze onzekerheid werpt enorme drempels op voor het melden van misstanden. De EU-klokkenluidersrichtlijn en de Wet bescherming klokkenluiders beogen echter het melden van misstanden te bevorderen. Hoe denkt u dat te bereiken met zulke onduidelijke criteria van een misstand waarbij het maatschappelijk belang in het geding is?



datum 18 april 2023

ons kenmerk 172335.04U

blad 5

U geeft aan dat seksuele intimidatie onder omstandigheden ook een misstand in de zin van de wet kan zijn. Het moet dan gaan om een situatie die uitstijgt boven een persoonlijk belang. Verder is vereist dat sprake is van een patroon of structurele vorm van seksuele intimidatie, dan wel van een zodanig ernstige of omvangrijke vorm van seksuele intimidatie dat daardoor het algemeen belang wordt geraakt. Hierbij is er risico op uitsluiting en heeft een dergelijke bepaling geen preventieve werking: in het geval van eenmalige seksuele intimidatie bij een persoon zou het volgens uw berekening gaan om een individuele kwestie zonder structureel karakter. Moet de pleger zich dan meerdere keren vergrepen hebben aan het slachtoffer, wil de melder recht hebben op bescherming?

U gaat in uw brief van 16 maart 2023 in op de aanwijzing van additionele bevoegde autoriteiten. U merkt op dat onder andere de Nederlandse Arbeidsinspectie bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling wordt aangewezen als bevoegde autoriteit. Wanneer gaat dit gebeuren, om welke andere autoriteiten gaat het en hoe wordt dit gepubliceerd voor het publiek? Heeft het Huis voor Klokkenluiders hier ook een taak?

Op pagina's 5 en 6 gaat u in op mogelijke in het evaluatiewetsvoorstel op te nemen onderwerpen. Kunnen daar nog onderwerpen aan worden toegevoegd en gaat u betrokken partijen en maatschappelijke organisaties daaromtrent consulteren, bijvoorbeeld door een werkconferentie te organiseren met vertegenwoordigers van alle stakeholders?

Op pagina 8 merkt u desgevraagd op dat u geen overzicht kan geven van nationale bepalingen waaraan het bijkomende vereiste van het maatschappelijk belang gesteld wordt voor recht op bescherming als bedoeld in de Wet bescherming klokkenluiders en van nationale bepalingen waar dat een gegeven is. Een overzicht van de nationale bepalingen die voortvloeien uit de in (de bijlage bij) de EU-Klokkenluidersrichtlijn genoemde richtlijnen kunt u niet geven. Dat vergt specialistische kennis op alle deelterreinen van het materiële toepassingsgebied van de EU-Klokkenluidersrichtlijn. Nu u dit overzicht niet kan geven, omdat dit specialistische kennis vergt, hoe moeten klokkenluiders die een melding willen doen dan vooraf te weten komen of hun melding wel aan het maatschappelijk belang vereiste voldoet en dus beschermd zijn onder de Wet bescherming klokkenluiders? Het gaat er namelijk niet om of bevoegde autoriteiten die kennis geacht worden te hebben, maar veeleer hoe potentiële melders die kunnen krijgen alsmede zekerheid over hun bescherming. Zoals al eerder aangegeven beogen de EU-Klokkenluidersrichtlijn en de Wet bescherming klokkenluiders meldingen te bevorderen. Kunt u uitleggen om welke reden u meent dat doel met de nieuwe Wet te kunnen bereiken, als klokkenluiders veelal in onzekerheid zullen verkeren of zij wel of niet beschermd zijn?

Met belangstelling ziet de commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koning uw reactie tegemoet en ontvangt deze graag binnen vier week na dagtekening van deze brief.



*datum* 18 april 2023  
*ons kenmerk* 172335.04U  
*blad* 6

Hoogachtend,

mr. B.O. Dittrich

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koning