

# Het 'Huis voor klokkenluiders'

## *Liever renovatie dan nieuwbouw*

Dr. mr. D.V.A. Brouwer en mr. T.A.H.M. van de Laar<sup>1</sup>

### 1 Inleiding en korte schets van wat vooraf ging

De geschiedenis leert dat klokkenluiders er meestal bekaaid van af komen. Op het moment dat wij dit schrijven is de Amerikaanse klokkenluider Manning net tot 35 jaar gevangenisstraf veroordeeld, en wacht die andere Amerikaan, Edward Snowden, hetzelfde lot zodra de Amerikaanse justitie de hand op hem zal weten te leggen. In eigen land vecht Fred Spijkers al bijna 30 jaar voor genoegdoening en is de caravan van Ad Bos spreekwoordelijk geworden.

De belangen die betrokken zijn bij het fenomeen van de klokkenluiders zijn groot en veelzijdig. Enerzijds bestaat er een serieus maatschappelijk belang bij het redresseren van onoorbare praktijken of gevaarlijke situaties, en is er dus alle reden om openheid te propageren en klokkenluiders te koesteren en te beschermen. Anderzijds is niet elke beweerde misstand een echte misstand, zijn beweerde klokkenluiders soms niet meer dan dwarsliggers en kunnen democratisch tot stand gekomen wetten die de geheimhouding van (Staats)geheimen bevelen niet door een andersluidende individuele opvatting buiten werking worden gesteld. Het is kortom een complex veld, en dat wordt vooral gevoeld als men poogt wetgeving ter bescherming van klokkenluiders tot stand te brengen.

Voor de ambtelijke klokkenluider bestond sinds 1 januari 2001 de 'Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand' (hierna: de Regeling).<sup>2</sup> Deze eerste nationale klokkenluidersregeling heeft aan de basis van alle latere regelingen gestaan. In artikel 1.1 van de Regeling werd omschreven wat onder een 'vermoeden van een misstand' moest worden verstaan: een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden met betrekking tot de diensteenheid waar betrokkene werkzaam is, omtrent (a) een

---

1 Dr. mr. D.V.A. (Dian) Brouwer en mr. T.A.H.M. (Tom) van de Laar zijn beiden werkzaam als advocaat bij CMS, o.m. op de terreinen met Straf- en sanctierecht en Compliance & Investigations.

2 De Regeling is vervat in een Besluit van 7 december 2000, *Stcrt.* 14 december 2000, nr. 243.

ernstig strafbaar feit, (b) een grove schending van regelgeving of beleidsregels (c) het misleiden van justitie (d) een groot gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu, of (e) het bewust achterhouden van informatie over deze feiten. Voor deze definitie van het 'vermoeden van een misstand' is aansluiting gezocht bij de Public Interest Disclosure Act 1998 (hierna: PIDA), die in juni 1999 in het Verenigd Koninkrijk van kracht is geworden.<sup>3</sup> De definitie voor een 'qualified disclosure' in de PIDA is nagenoeg gelijklopend, maar met één duidelijk verschil, namelijk dat in de Nederlandse definitie de kwalificaties 'ernstig' of 'grove' werden toegevoegd.<sup>4</sup>

In de Regeling werd als uitgangspunt geformuleerd dat 'een vermoeden van een misstand' intern moest worden gemeld. Blijkens de toelichting bij de Regeling werd de bestuurlijke en ambtelijke leiding van de organisatie primair verantwoordelijk gehouden voor het oplossen van het probleem. De toenmalige minister merkte in dit verband op '*dat degenen die verantwoordelijkheid dragen in staat (moeten) worden gesteld onvolkomenheden aan te pakken. Dat is niet mogelijk als een en ander niet kenbaar is gemaakt.*'<sup>5</sup>

Ruim twee jaar na de totstandkoming van de Regeling werden rijk, defensie, politie, provincies, gemeenten en waterschappen verplicht gesteld procedures vast te stellen 'voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is'.<sup>6</sup> Daarnaast werd bepaald dat de ambtenaar die te goeder trouw volgens de procedure de bij hem levende vermoedens van een misstand zou melden, als gevolg van het uiten van die vermoedens geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie mocht ondervinden tijdens en na het volgen van die procedure.<sup>7</sup>

---

3 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 17 november 1999, *Kamerstukken II* 26 806, nr. 2, p. 1.

4 Zie artikel 43B (1) van de Employment Rights Act, als gewijzigd door de PIDA. Te raadplegen via: <[www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents)>.

5 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 17 november 1999, *Kamerstukken II* 26 806, nr. 2, p. 2.

6 Wet van 23 januari 2003 tot wijziging van de Ambtenarenwet, inwerkingtreding op 1 mei 2003, *Stb.* 2003, 60. Zie voor parlementaire geschiedenis *Kamerstukken II* 2000-2001, 27 602. Zie artikel 125, lid 1, sub m Aw (oud).

7 Artikel 125a, lid 4 Aw (oud).

De Regeling werd per 10 maart 2006 vervangen door een nieuwe procedure gebaseerd op de Ambtenarenwet, Militaire Ambtenarenwet en Politiewet 1993.<sup>8</sup> Ook onder de nieuwe regelingen bleef het uitgangspunt dat misstanden of vermoedens daarvan eerst intern aan de orde moesten worden gesteld, maar de regelingen boden daarnaast de mogelijkheid dat in uitzonderlijke gevallen, wanneer zwaarwegende redenen in de weg staan aan een interne melding, rechtstreeks bij de Commissie Integriteit Overheid werd gemeld. Na de verschijning in 2008 van het rapport 'Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector'<sup>9</sup> werd de procedure per 1 januari 2010 aangepast. De definitie van het vermoeden van een misstand werd daarbij verruimd.<sup>10</sup> Op 1 oktober 2012 heeft de Onderzoeksraad Integriteit Overheid de taken van de CIO overgenomen. Op dezelfde datum werd het Adviespunt Klokkenluiden opgericht, naar het voorbeeld van de Britse non-gouvernementele organisatie 'Public Concern at Work'.<sup>11</sup>

De meest recente inspanning om tot nadere regelgeving te komen ter bescherming van klokkenluiders is het initiatief wetsvoorstel 'houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders' dat door de Tweede Kamerleden Van Raak, Heijnen, Schouw, Voortman, Segers en Ouwehand is ingediend. De parlementaire behandeling is inmiddels (augustus 2013) gevorderd tot de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer. Het is niet teveel gezegd als wij het stelsel dat in het wetsvoorstel is neergelegd betitelen als een breuk met de huidige wet- en regelgeving op het terrein van de klokkenluiders.

In deze bijdrage bespreken wij het initiatief wetsvoorstel. Wij zijn kritisch op de technische vormgeving daarvan, maar staan vooral stil bij het gebrek aan realiteitszin bij de indieners van het wetsvoorstel waar het betreft de capaciteit en de middelen die nodig zijn om het voorgestelde 'Huis voor klokkenluiders' te laten functioneren. Aan het slot van deze bijdrage schetsen we de contouren van een ander stelsel, waarin de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen, instellingen en organisaties centraal staat, en

---

8 Deze procedure werd verankerd in een aantal rechtspositiereglementen die voor ambtenaren werkzaam in de sectoren Rijk, Defensie en Politie van toepassing zijn. In de gewijzigde Ambtenarenwet werd een verplichting tot het regelen van een zelfde soort procedure ook neergelegd bij het bevoegd gezag in de sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen. Zie besluit van 3 februari 2006 tot wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, het Besluit algemene rechtspositie politie, het Besluit rechtspositie vrijwillige politie, het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie, het Algemeen Militair Ambtenarenreglement, het Ambtenarenreglement Staten-Generaal en het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken in verband met het opnemen van bepalingen met betrekking tot het openbaar maken van nevenwerkzaamheden, het melden van financiële belangen en effectentransacties en het omgaan met vermoedens van misstanden, *Stb.* 2003, 60.

9 *Kamerstukken II*, 2007/08, 28 844, nr. 13.

10 Besluit van 30 augustus 2010, houdende wijziging van het Algemeen militair ambtenarenreglement en het Burgerlijk ambtenarenreglement Defensie in verband met een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand, *Stb.* 2010, 706, Nota van Toelichting, p. 19.

11 *Stb.* 2011, 427.

alleen wordt geregeld wat nodig is om te bewerkstelligen dat die organisaties hun verantwoordelijkheden daadwerkelijk nakomen.

## 2 Schets van het wetsvoorstel

Het initiatief wetsvoorstel heeft tot doel de 'voorwaarden' voor het melden van maatschappelijke misstanden te verbeteren.<sup>12</sup> Het doel van de initiatiefnemers is om de mogelijkheden om misstanden te onderzoeken te verbeteren én om betere bescherming aan klokkenluiders te bieden.

De kern van het wetsvoorstel bestaat in de voorgestelde oprichting van 'een Huis voor klokkenluiders' (hierna: het Huis). Het Huis krijgt o.m. tot taak klokkenluiders te adviseren en door klokkenluiders gemelde 'vermoedens van misstanden' te onderzoeken (art. 3). Het Huis wordt ondergebracht bij de Nationale Ombudsman. Dat betekent meer in het bijzonder dat het de taken en bevoegdheden die in het wetsvoorstel aan het Huis worden opgedragen door een substituut-ombudsman worden vervuld en uitgeoefend, die daarbij in de robe van het Huis moet opereren als een onafhankelijke organisatie met een eigen wettelijke basis.<sup>13</sup>

Het startpunt voor de betrokkenheid van het Huis is de 'melding van een vermoeden van een misstand'. Zo'n 'melding' kan door een 'werknemer' worden gedaan. Dat begrip is in art. 1 onder g van het wetsvoorstel zo ruim gedefinieerd dat daaronder niet alleen werknemers met een arbeidsovereenkomst vallen, maar ook ambtenaren en (na verdere verruiming van de definitie bij Nota van Wijziging) zelfstandigen die anders dan uit hoofde van dienstbetrekking arbeid verrichten (zzp-ers, zo gezegd).

Deze werknemers kunnen bij het huis een 'vermoeden van een misstand' melden (art. 4 lid 1).<sup>14</sup> Dat is het vermoeden van een werknemer dat in de organisatie waarin hij werkt of heeft gewerkt, of in een andere organisatie waarmee hij door zijn werkzaamheden in contact is gekomen, sprake is van een misstand, doch alleen voor zover dat vermoeden is gebaseerd op redelijke gronden die voortvloeien uit de eigen kennis van de werknemer, en het vermoeden betrekking heeft op een situatie waarbij 'het maatschappelijk belang in het geding is bij de schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, een gevaar voor de veiligheid van personen, een gevaar voor de aantasting van het milieu, een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een

---

12 *Kamerstukken II*, 2011-2012, 33 258, nr. 3, Memorie van Toelichting (MvT), p. 1.

13 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 258, nr. 9, Nota naar aanleiding van het verslag (NnavV), p. 2.

14 Rechters bij rechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad en leden van het Openbaar Ministerie bij de Hoge Raad vallen wél onder de definitie van 'werknemer' in art. 1 onder g, maar zijn in art. 4 lid 2 uitdrukkelijk uitgesloten van de bevoegdheid om vermoedens van misstanden te melden.

onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten' (art. 2 onder i). Deze definitie is gebaseerd op de in de vorige paragraaf besproken bestaande klokkenluidersregelingen.

Met voorbijgaan aan het advies van de Raad van State, en in afwijking van de bestaande klokkenluidersregelingen, hoeven werknemers een 'vermoeden van een misstand' niet eerst te melden bij de eigen organisatie. Ook hoeven werknemers niet (eerst) te melden bij de bevoegde toezichthouders en inspecties. In reactie op het advies van de Raad van State om interne melding verplicht te stellen, meldden de initiatiefnemers van het wetsvoorstel dat voor een verplichting tot intern melden 'geen formele criteria (kunnen) worden opgesteld, dit is afhankelijk van de specifieke omstandigheden'.<sup>15</sup> De initiatiefnemers vervolgen: *'Het is niet bevorderlijk voor de positie van de klokkenluider, noch voor het oplossen van een misstand, als een melder wettelijk wordt gedwongen zich te wenden tot personen of instanties die niet kunnen rekenen op het vertrouwen van de melder, die mogelijk niet onafhankelijk zijn, of zelfs betrokken kunnen zijn bij de misstand.'*<sup>16</sup> Wél stellen de initiatiefnemers onmiddellijk daaropvolgend vast dat interne melding *'in de meeste gevallen (...) de voorkeur (zal) hebben.'*

Inderdaad doen zich situaties voor waarin voorstelbaar is dat een potentiële klokkenluider zich niet veilig zal voelen bij een interne melding. Maar dat die situaties voorkomen, lijkt ons onvoldoende reden om als hoofdregel te aanvaarden dat iedereen elke beweerde misstand onmiddellijk extern kan melden. Dat houdt onvoldoende rekening met de belangen van onderneming of instelling. Veel meer voor de hand ligt een regeling waarbij intern melden voorop staat, en waarbij uitzonderingen op die hoofdregel worden toegestaan. Dit is ook de regel die in de rechtspraak wordt gehanteerd, zowel door de Nederlandse Hoge Raad als door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.<sup>17</sup>

Op advies van de Raad van State is in het wetsvoorstel nog wel opgenomen dat een 'werkgever' (dat is: degene die een ander krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling arbeid laat verrichten – art. 1 onder h.) die in de regel ten minste vijftig personen in dienst heeft 'een procedure vast (stelt) voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand binnen zijn organisatie' (art. 2) Over de inhoud van die verplichte regeling wordt niets bepaald.

<sup>15</sup> *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 258, nr. 9, (NnavV), p. 3.

<sup>16</sup> *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 258, nr. 9, (NnavV), p. 4.

<sup>17</sup> Zie bijv. *HR* 26 oktober 2010, ECLI:HL:HR:2012:BW9244 (Quirijns/TGB); EHRM 21 juli 2011, appl. Nr. 28274/08, NJ 2012/282 (Heinisch v. Duitsland). Zie in deze zin ook F.C. van Uden, *Klokkenluiden: verder van huis met het Huis (I)*, *ArbeidsRecht* 2013/18. Kort voor het ter perse gaan van deze uitgave verscheen de schriftelijke reactie van de initiatiefnemers (k.st. 33 258, nr. 14) op het Amendement Bisschop (k. st. 33 258, nr. 12), waaruit afgeleid lijkt te kunnen worden dat de initiatiefnemers inmiddels het standpunt zijn toegedaan dat klokkenluiders verplicht kunnen worden eerst intern te melden, behoudens 'dringende redenen'.

De eerste taak van het Huis is te beoordelen of hetgeen de werknemer aandraagt als een 'melding van een vermoeden van een misstand' kan worden aangemerkt (art. 5 lid 1). Indien dat oordeel positief is, dan promoveert de 'werknemer' met dat oordeel tot 'melder'.<sup>18</sup> Een 'melder' kan het Huis vervolgens schriftelijk verzoeken een onderzoek in te stellen naar het vermoeden van een misstand (art. 6 lid 1). Met het doen van zo'n verzoek promoveert de 'melder' tot 'verzoeker', zo bepaalt de definitie in art. 1 onder d. Het verzoek kan mede inhouden een verzoek dat het Huis een onderzoek instelt 'naar de wijze waarop de werkgever zich jegens de melder heeft gedragen' (art. 6 lid 2). Bij Nota van Wijziging is in art. 6 lid 1 toegevoegd dat het verzoek tot het instellen van een onderzoek alleen kan worden gedaan 'voor zover het maatschappelijk belang ernstig in het geding is.' Wij menen dat deze beperking zó moet worden begrepen, dat het verzoek tot het instellen van een onderzoek kan worden afgewezen, in het geval het Huis van oordeel is dat de gemelde misstand van onvoldoende maatschappelijk gewicht is. Dat betekent dat 'integriteitsschendingen met een kleine i' in het algemeen buiten de onderzoeksbevoegdheid van het Huis zijn geplaatst. Dat lijkt ons juist. Een onderzoek door het Huis vormt immers een tamelijk zware overheidsinterventie op een onderneming of instelling, die zijn rechtvaardiging moet vinden in algemene, door de overheid behartigde belangen. Integriteitsproblemen die geen uitstraling of effect hebben buiten de onderneming of instelling – en die in die zin dus geen maatschappelijk belang raken – moeten binnen de onderneming zelf worden opgelost.<sup>19</sup>

In beginsel moeten alle verzoeken tot het instellen van een onderzoek door het Huis worden gehonoreerd.<sup>20</sup> Maar anderzijds wordt in de parlementaire stukken opgemerkt dat een onderzoek door het Huis geen recht is: *'een verzoeker kan het huis niet opdragen een onderzoek te doen. Tegen een besluit van het Huis om geen onderzoek in te stellen is daarom geen beroep mogelijk.'*<sup>21</sup>

---

18 Art. 1 onder c van het wetsvoorstel definieert het begrip 'melder' als: 'een werknemer die naar het oordeel van het Huis het vermoeden van een misstand heeft gemeld'.

19 Datzelfde geldt ons inziens voor gedragingen die wél als strafbaar feit zijn te kwalificeren, maar die geen breder maatschappelijk belang raken. Een directeur van een private onderneming die privé-uitgaven ten onrechte als zakelijke kosten declareert, maakt zich al snel schuldig aan valsheid en geschrift en oplichting van de onderneming. Maar daarmee is nog niet – en in elk geval nog niet zonder meer – gezegd dat met die gedragingen het maatschappelijk belang ernstig in het geding is.

20 Uitzonderingen op deze regel worden geformuleerd in de artt. 9 en 10: in het geval de melding betrekking heeft op een gedraging ten aanzien waarvan een procedure bij de strafrechter aanhangig is, in het geval het een zaak betreft die al in behandeling is (geweest) bij het Huis (behoudens nova), als bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak al over de misstand is geoordeeld, als het verzoek kennelijk ongegrond is, als het maatschappelijk belang bij een onderzoek door het Huis, dan wel de ernst van de misstand, kennelijk onvoldoende is of als de verzoeker 'onvoldoende meewerkt aan een zorgvuldig verloop van het onderzoek en het bewaren van de vertrouwelijkheid van uitkomsten van het onderzoek'.

21 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 258, nr. 9 (NnavV), p. 12.

Op een verzoek volgt eerst een 'vooronderzoek', waarin het Huis, gehoord verzoeker en de werkgever, beoordeelt of het verzoek (tot het verrichten van een onderzoek) voldoende onderbouwd is (art. 12). Indien ja, dan volgt een onderzoek, waarna het Huis oordeelt of aannemelijk is dat sprake is van een misstand, en, indien daar ook om is verzocht, of 'de werkgever zich jegens verzoeker behoorlijk heeft gedragen' (art. 13 lid 1). De wet bepaalt opmerkelijk genoeg dat het Huis 'er naar streeft' het vooronderzoek en het onderzoek in respectievelijk 6 en nog eens 12 maanden af te ronden. Naar aanleiding van het onderzoek kan het Huis 'aanbevelingen doen' aan de werkgever. Art. 13 lid 3 bepaalt daarbij dat een oordeel of aanbeveling geen vaststelling van civielrechtelijke aansprakelijkheid behelst, noch een vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit.

De tweede instantie die bij het wetsvoorstel wordt opgericht is het Fonds voor klokkenluiders (hierna: het Fonds). Het Fonds heeft tot taak uitkeringen te verstrekken aan werknemers die in verband met het doen van een melding van een vermoeden van een misstand onkosten hebben gemaakt of schade hebben geleden (art. 16). Uitkeringen kunnen worden aangevraagd door 'verzoekers'<sup>22</sup> en worden naar redelijkheid en billijkheid bepaald (art. 19).

Het derde onderdeel van het wetsvoorstel behelst een versterking van de arbeidsrechtelijke positie van klokkenluiders. Daartoe worden aanvullende ontslagbeschermingsbepalingen opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. Zo wordt onder meer bepaald dat een arbeidsovereenkomst door een werkgever niet mag worden opgezegd wegens de omstandigheid dat de werknemer een melding van een vermoeden van een misstand heeft gedaan bij de werkgever of bij het Huis, gedurende het onderzoek dat door het Huis wordt verricht en tot een jaar na het oordeel van het Huis dat het aannemelijk is dat sprake is van een misstand (voorgesteld art. 7:670 lid 10 BW).

---

22 Voor de duidelijkheid: dat is een werknemer die iets heeft gemeld waarvan het Huis heeft geoordeeld dat het als 'een vermoeden van een misstand' kan worden aangemerkt, en die vervolgens om een onderzoek door het huis heeft verzocht.

### 3 De weg naar slechte wetgeving is geplaveid met goede bedoelingen

De inzet en de goede bedoelingen van de indieners van het wetsvoorstel staan buiten kijf. Maar voor het maken van deugdelijke wetgeving is meer nodig. Goede wetten schrijven vereist denkwerk en juridische kundigheid. Helaas schiet het wetsvoorstel op deze punten tekort. We geven een voorbeeld.

De Raad van State suggereerde in zijn advies naar aanleiding van de eerste versie van het wetsvoorstel om werkgevers die meer dan 50 werknemers in dienst hebben te verplichten een procedure vast te stellen die moet garanderen dat werknemers vermoedens van misstanden zonder persoonlijke risico's intern aan de orde kunnen stellen. Werkgevers zouden vrij moeten zijn in de inrichting van zulke interne procedures, zolang die procedures maar zouden voldoen aan bij de wet te stellen randvoorwaarden. De indieners meldden in hun reactie graag met deze suggestie van de Raad van State akkoord te gaan.<sup>23</sup> De wijze waarop dit vervolgens door de indieners juridisch vorm is gegeven, is door de volgende bepaling in het wetsvoorstel op te nemen (art. 2):

*'De werkgever die in de regel ten minste vijftig personen in dienst heeft, stelt een procedure vast voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand binnen zijn organisatie.'*

Dat is alles. Deze verplichting is niet van een sanctie voorzien, en kan dus straffeloos genegeerd worden. Maar daarenboven wordt over de inhoud van de verplichte interne procedure niets geregeld. Er worden geen randvoorwaarden gesteld. De werkgever die een interne regeling vaststelt die inhoudt dat elke melder onmiddellijk wordt ontslagen, voldoet keurig aan de verplichting van het voorgestelde artikel 2. Uiteraard is dit niet de *bedoeling* van de indieners van het wetsvoorstel, maar goede bedoelingen moeten vooral juridisch deugdelijk worden vormgegeven. Anders komt er niets van terecht.

Dit voorbeeld valt probleemloos aan te vullen met andere. Als we ons alleen al beperken tot het (voor)onderzoek dat het Huis zou moeten verrichten, valt op dat over de wijze waarop dat onderzoek moet worden verricht, over de kwaliteit en onafhankelijkheid van de onderzoekers, over de rechten en verplichtingen van degenen die in dat onderzoek worden betrokken, zo goed als niets wordt geregeld. Ook over de verslaglegging van het onderzoek, de communicatie van de uitkomsten en de follow-up wordt (te) weinig geregeld. Het Huis oordeelt of sprake is van een misstand, en kan naar aanleiding van het onderzoek aanbevelingen doen, zo bepaalt het wetsvoorstel. Maar als we bedenken dat het Huis zich in de visie van de initiatiefnemers vooral bezig zal houden met *'onder-*

---

23 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 258, nr. 5 (Advies RvS en reactie indieners), p. 6.



zoek naar ernstige misstanden met grote maatschappelijke risico's<sup>24</sup>, dan mag men toch verwachten dat de vraag of eventuele aanbevelingen van het Huis wel of niet worden opgevolgd niet aan de discretie van de werkgever wordt overgelaten? Bij dat soort 'grote maatschappelijke risico's' zou het Huis toch ten minste de bevoegdheid moeten hebben om bindende aanwijzingen te geven, mogelijk zelfs met dwangsom- en bestuursdwangbevoegdheid? Heeft de tijger geen tanden nodig?

Illustratief voor het gebrek aan analyse en aan doordinking van de effecten van de voorgestelde regeling is dat in de parlementaire behandeling de Amerikaanse CIA-medewerker Snowden regelmatig als voorbeeld van een te beschermen klokkenluider wordt opgevoerd, maar dat op geen enkel moment in de gedachtewisseling de vraag is gesteld of beantwoord wat de positie zou zijn van een Nederlandse medewerker van een Nederlandse inlichtingendienst, die op vergelijkbare wijze mogelijk illegale informatievergaringsmethodieken van de Nederlandse inlichtingendienst openbaar maakt. Leidt een oordeel van het Huis dat sprake is van een misstand tot immuniteit voor strafrechtelijke vervolging wegens het schenden van staatsgeheimen? Is dat wenselijk? Hoe zou dat vorm gegeven moeten worden? Vragen die onbeantwoord blijven, waardoor het voorliggende wetsvoorstel niets verandert aan de persoonlijke strafrechtelijke aansprakelijkheid van klokkenluiders.

We zouden moeiteloos nog vele voorbeelden als deze kunnen bespreken. Waar de blik ook valt, telkens blijken de voorgestelde wetsbepalingen onvoldoende doordacht of slecht vormgegeven. Maar zelfs al zou dit anders zijn, zelfs al zou in het wetsvoorstel de bedoeling van de initiatiefnemers technisch perfect zijn uitgewerkt, dan is het maar zeer de vraag of het aldus ontwikkelde systeem uiteindelijk in de praktijk een werkbaar model zal blijken te zijn. Om die vraag te beantwoorden richten wij nu eerst de aandacht op het karakter van het onderzoek dat door het Huis zou moeten worden verricht.

---

24 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 258, nr. 9 (NnavV), p. 4.

## 4 Het karakter van het onderzoek door het Huis

In het parlementaire debat is het onderzoek dat door het Huis moet worden verricht wel vergeleken met het onderzoek dat door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OrV) wordt verricht.<sup>25</sup> Het is de vraag of die vergelijking zuiver is.

De wettelijke taakomschrijving van de OrV is 'te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en van de omvang van hun gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden' (art. 3 Rijkswet OrV). Een 'voorval' is daarbij gedefinieerd als een 'gebeurtenis die de dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaakt, alsmede een gebeurtenis die gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven heeft geroepen' (art. 1 lid 1, onder f, Rijkswet OrV).<sup>26</sup> Uit deze bepalingen volgt dat de OrV pas onderzoek verricht, als vaststaat dat een gebeurtenis is voorgevallen die mens of milieu heeft geschaad of kon schaden. De gebeurtenis staat vast – een vliegtuigongeval, een treinongeluk, een explosie in een fabriek – het onderzoek richt zich slechts op het achterhalen van de oorzaken van die al vaststaande gebeurtenis.

Het onderzoek dat door het Huis zou moeten worden verricht, is wezenlijk anders van karakter. Volgens art. 13, eerste lid, van het wetsvoorstel 'beoordeelt het Huis of het aannemelijk is dat sprake is van een misstand'. In veel gevallen zal de melder stellen dat daarvan sprake is, maar zal de betrokken organisatie dat bestrijden. Van een vaststaande gebeurtenis is kortom geen sprake. Over het type onderzoeken dat het Huis te behandelen zou kunnen krijgen melden de initiatiefnemers: *'Melding kan worden gedaan van een maatschappelijke misstand bij schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid van personen, aantasting van het milieu of het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten. Daarbij moet ook worden gedacht aan ernstige schendingen van de integriteit, zoals fraude en corruptie, zowel bij de overheid als bij particuliere organisaties.'*<sup>27</sup> Wij durven te stellen dat in veruit de meeste gevallen zulke 'misstanden' ook wel als overtreding van de één of andere strafbepaling kwalificeren.

Het onderzoek door het Huis heeft hierdoor veel meer verwantschap met het strafrechtelijk onderzoek dan met het type onderzoek dat door de OrV wordt verricht. Op basis van een melding moet het Huis immers bij een veelal ontkenkende instelling bewijs verzamelen waaruit kan blijken dat van een (veelal ook als strafbaar feit te duiden) misstand sprake is. Het onderzoek door het Huis is dan ook quasi-strafrechtelijk, en bij-

---

25 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 258, nr. 9 (NnavV), p. 9 en 10.

26 Deze definitie wordt in art. 2 van de Rijkswet OrV overigens nog nader gepreciseerd.

27 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 258, nr. 9 (NnavV), p. 12.

voorbeeld in het geval de melding betrekking zou hebben op 'fraude en corruptie, zowel bij de overheid als bij particuliere organisaties' onderscheidt de onderzoeksvraag van het Huis zich in niets van de onderzoeksvraag die de politie of de FIOD na zo'n melding zouden wensen te beantwoorden.

Over de eventuele samenloop met onderzoeken van toezichthouders en inspecties wordt in het voorstel niets geregeld. Op advies van de Raad van State is in het gewijzigde wetsvoorstel nog opgenomen dat het Huis geen onderzoek zal doen als een procedure bij de strafrechter aanhangig is gemaakt (art. 9). Volgens de letter van het wetsvoorstel kan het Huis wél een onderzoek starten zolang 'de zaak' nog niet onder de rechter is, ook al is het Openbaar Ministerie al wel aangevangen met een strafrechtelijk onderzoek. Uit de wetgeschiedenis blijkt echter dat ook dit niet de bedoeling was van de initiatiefnemers.<sup>28</sup> Het ontbreekt kortom aan een deugdelijke regeling voor de afbakening van het onderzoek van het Huis en eventuele gelijktijdige of daarop volgende onderzoeken door toezichthouders, handhavers of het Openbaar Ministerie. Zelfs de voor de hand liggende vraag of het materiaal dat in het onderzoek door het Huis wordt verzameld – en bijvoorbeeld ook het eindrapport van het Huis – als bewijs gebruikt kan worden in een latere strafzaak, wordt in de parlementaire gedachtewisseling niet eenduidig beantwoord. Op meerdere momenten wordt door de indieners gesteld dat het onderzoek door het Huis vertrouwelijk zou zijn, en dat het Huis een geheimhoudingsplicht zou hebben.<sup>29</sup> Daarbij wordt in een enkel geval gesuggereerd dat het onderzoek op dit punt vergelijkbare waarborgen zou kennen als een onderzoek door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OrV). Anderzijds melden de indieners dat een onderzoek door het Huis gelijktijdige of opvolgende betrokkenheid van het Openbaar Ministerie of een ander handhavingsorgaan allerminst uitsluit, ja zelfs dat het onderzoek van het huis '*aanleiding (kan) zijn voor het Openbaar Ministerie om een onderzoek op te starten*'.<sup>30</sup> Informatie uitwisseling tussen het Huis en het Openbaar Ministerie wordt als een gegeven gezien, en alleen 'afstemmingsprotocollen' tussen het Huis, het Openbaar Ministerie en andere handhavers zouden nog nodig zijn om te regelen welk materiaal van het Huis in een strafzaak als bewijs kan worden gebruikt.

Op grond van de tekst van het wetsvoorstel moet echter een wat grimmiger conclusie worden getrokken. Als de indieners al zouden willen dat het (voor)onderzoek door het Huis net zo'n bijzonder, tegen het strafrecht geïmmuniseerd proces van feitenverzameling wordt als een onderzoek door de OrV, dan kan dat alleen bereikt worden door uitdrukkelijke beperkingen op de zeer ruime bevoegdheden van justitie in de wet op te

28 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 258, nr. 9 (NnavV), p. 9: 'De indieners zijn tegemoetgekomen aan het advies van de Raad van State dat het Huis voor klokkenluiders geen onderzoek doet als een strafrechtelijk onderzoek is gestart.'

29 Bijv. *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 258, nr. 7 (MvT), p. 4.

30 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 258, nr. 7 (MvT), p. 4, 5 en 9; alsmede nr. 9 (NnavV), p. 9.

nemen – zoals voor de OrV is gebeurd in art. 69 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. Omdat het wetsvoorstel in de huidige vorm geen regeling bevat waardoor de wettelijke bevoegdheden van politie, Openbaar Ministerie en handhavers worden beperkt, moet al het materiaal dat het Huis heeft verzameld desgevraagd aan justitie worden afgestaan, en kan alles wat het Huis heeft gevonden en geoordeeld één op één in een strafrechtelijke procedure als bewijs worden gebruikt. De goede bedoelingen van de initiatiefnemers veranderen daar niets aan. Deze stand van zaken zal niet ten goede komen aan de bereidheid van werkgevers om vrijwillig mee te werken aan een onderzoek van het Huis.

## 5 Iets over mankracht en onderzoekscapaciteit

Uit niets blijkt dat de initiatiefnemers rekening hebben gehouden met de weerbarstige praktijk van de handhaving, die vooral wordt gekenmerkt door gebrek aan middelen en daardoor gebrek aan onderzoekscapaciteit. Wij geven een aantal voorbeelden.

Uit de website van de AFM, en het daarop gepubliceerde jaarverslag over 2012 blijkt o.m. dat het gemiddeld aantal medewerkers van de AFM in 2012 526 FTE bedroeg.<sup>31</sup> Het deel van dit personeelsbestand dat belast is met het toezicht – het aantal daarvan is niet eenvoudig te achterhalen – heeft in dat jaar bij 12.200 onder toezicht staande instellingen 187 ‘formele toezichtsmaatregelen’, variërend van publieke waarschuwingen tot strafrechtelijke aangiften, geproduceerd. De Fiod heeft ca. 1.100 medewerkers.<sup>32</sup> Daarmee worden jaarlijks enkele honderden onderzoeken ‘gedraaid’.<sup>33</sup> De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IvG) had volgens het ‘Jaarbeeld 2012’ in dat jaar 299 FTE aan inspecteurs, medewerkers toezicht en ondersteuning in dienst, met daarenboven 16 FTE als ‘Bureau opsporing’. Met deze formatie werd, zo vermeldt de website van de IvG, toezicht gehouden op een ‘toezichtveld (bestaand) uit ongeveer 40.000 instellingen en bedrijven, waar zo’n 1.3 miljoen personen werken.’ Met deze formatie zijn 3.242 bezoeken bij zorginstellingen afgelegd – dat houdt in dat minder dan 10% van de onder toezicht

---

31 <[www.afm.nl/nl/jaarverslag/jaarverslagen/jaarverslag-2012/samenvatting/samenvatting/cijfers.aspx](http://www.afm.nl/nl/jaarverslag/jaarverslagen/jaarverslag-2012/samenvatting/samenvatting/cijfers.aspx)> Het budget van de AFM bedraagt zo’n € 80 miljoen: <[www.afm.nl/~media/files/afm/begroting/begroting-2012.ashx](http://www.afm.nl/~media/files/afm/begroting/begroting-2012.ashx)>.

32 Corporate brochure van de Fiod: <[download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/corporate\\_brochure\\_fiod\\_fi0501z5edned.pdf](http://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/corporate_brochure_fiod_fi0501z5edned.pdf)>.

33 Een wat ouder rapport van de Rekenkamer (Opsporing en vervolging van Fraude, *Kamerstukken II* 2000-2001, 27 555) geeft een getal van ca. 500 onderzoeken per jaar. Recentere gegevens zijn voor zover wij zien niet officieel gepubliceerd. In antwoord op vragen in de Eerste Kamer meldde de Minister van financiën dat in 2009 door de FIOD 473 processen-verbaal zijn afgerond en 428 in 2010 (*Kamerstukken II*, 2011-2012, 33 000 IXB, nr. 4). Een ‘gelekt’ intern document van de belastingdienst suggereert dat in 2009 nog slechts 229 nieuwe onderzoeken zijn aangemeld: <[www.futd.nl/dossiers/dagbladen/artikelen-in-dagbladen-2010/belastingfraudeurs-minder-vaak-gedaagd-in-strafzaken/](http://www.futd.nl/dossiers/dagbladen/artikelen-in-dagbladen-2010/belastingfraudeurs-minder-vaak-gedaagd-in-strafzaken/)>.

staande instellingen in 2012 is bezocht – en o.m. 18 boetes opgelegd, 59 waarschuwingen gegeven en 38 tuchtprocedures gestart.

Deze onderzoeks- en toezichtcapaciteit is verregaand onvoldoende om alle meldingen en signalen op te pakken. Om tot een zo effectief mogelijke toedeling van schaarse middelen te komen moeten prioriteiten worden gesteld. Omtrent deze prioriteitstelling meldt de website van de AFM onder het hoofd 'Toezichtthema's in 2012': *'Op basis van de risicoanalyse heeft de AFM negen thema's uitgewerkt. Een aantal van de gekozen thema's heeft meerdere jaren prioriteit. Op basis van concrete signalen past de AFM gedurende het jaar de prioriteiten binnen de thema's aan.'* De Corporate brochure van de Fiod meldt: *'Onze opsporingscapaciteit kent grenzen. Daarom maken we elk jaar afspraken met de toezichthouders en het Openbaar Ministerie over de inzet van onze capaciteit op de verschillende terreinen. Ook stellen we met hen een aantal fraudethema's vast die extra aandacht krijgen. (...) Zo kunnen we ons het ene jaar meer richten op bijvoorbeeld btw-carrousel fraude en buitenlands vermogen, en andere jaren op faillissementsfraude, witwassen en fraude met toeslagen.'* De Inspectie Leefomgeving en Transport (de samenvoeging van de VROM Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat) meldt op haar website onder het kopje 'Opsporingsprioriteiten': *'Prioriteit hebben illegale export van afval naar het buitenland, criminele gedragingen met verontreinigde bodem, illegaal vuurwerk, strafbare handelingen met asbest en bunkerolie en fraude bij woningcorporaties.'* Buitengewoon openhartig is de Nationale Zorgautoriteit in zijn begroting voor 2013: *'De NZa heeft (...) in het werkprogramma 2013 extra capaciteit gereserveerd voor intensivering van het uitvoeringstoezicht Zvw en AWBZ. Verder is een top tien aan prioriteiten opgesteld op basis waarvan ook het nalevingstoezicht geïntensiveerd zal worden. Gezien de beperkte capaciteit voor alle taken van de NZa, is de NZa van mening dat deze intensiveringen echter niet meer dan een druppel op een gloeiende plaat zijn.'*<sup>34</sup>

De praktijk leert dat bij de reguliere handhavingsautoriteiten regelmatig de mogelijkheden ontbreken om zelfs serieuze 'misstanden' te onderzoeken. Het is de gedeelde ervaring van advocaten die ook slachtoffers van strafbare feiten bijstaan dat het veel inspanning vergt om politie en justitie ertoe te bewegen de menskracht beschikbaar te stellen die nodig is om evident strafbare gedragingen onderzocht en berecht te krijgen. Zelfs bij aangiften van glasheldere private corruptie met schadebedragen van ruim boven de € 1 miljoen ontbreekt niet zelden de capaciteit om de zaak 'op te pakken'. Vanuit die ervaringen is de enigszins ontnuchterende conclusie dat het in Nederland volstrekt normaal is dat serieuze maatschappelijke misstanden vanwege een tekort aan

<sup>34</sup> Werkprogramma en begroting NZa 2013, 30 oktober 2012, <[www.nza.nl/organisatie/overdenza/werkprogramma](http://www.nza.nl/organisatie/overdenza/werkprogramma)>.

handhavingscapaciteit onopgehelderd blijven. Kennelijk is deze realiteit nog niet doorgedrongen tot de initiatiefnemers van het Huis.

## 6 De onderzoekscapaciteit van het Huis

Bij de parlementaire gedachtewisseling is het één en ander gezegd over de geschatte omvang van de onderzoekstaak die aan het Huis wordt toegedicht: *'Het Huis voor klokkenluiders gaat zich bezighouden met onderzoek naar ernstige misstanden met grote maatschappelijke risico's.'*<sup>35</sup> *'Bij een voorzichtige schatting zal het Huis tussen de 400 en 600 meldingen per jaar krijgen. Daarnaast wordt aangenomen dat van het totaal aantal meldingen zo'n tien procent (40 tot 60) daadwerkelijk tot onderzoek zal leiden.'*<sup>36</sup> Op de praktische consequenties die deze verwachtingen – indien zij juist zouden blijken – met zich zouden brengen, wordt door de initiatiefnemers helaas niet ingegaan.

In het requisitoir van de vastgoedfraude meldde de officier van justitie dat aan het onderzoek 270.000 manuren waren besteed.<sup>37</sup> Dat is ongeveer 150 manjaren. Nu was dat onderzoek uitzonderlijk omvangrijk, maar anderzijds ook weer niet zó uitzonderlijk als we bijvoorbeeld denken aan het onderzoek naar de eerste bouwfraude (aangezwengeld door Ad Bos), het Ahold-onderzoek of het nu nog lopende Vestia-onderzoek. De onderzoeken die door het Huis moeten worden verricht, zouden als gezegd betrekking moeten hebben op *'ernstige misstanden met grote maatschappelijke risico's'*. *'Het serieuze werk, om het zo maar eens te zeggen.'*<sup>38</sup> Dan moet verwacht worden dat ook de onderzoeken door het Huis onder omstandigheden deze ordegrootte aan onderzoekscapaciteit zullen vergen. Bij een geschat aantal van ca. 50 onderzoeken per jaar, zal men – we nemen de FIOD als maatstaf – al snel tot enkele honderden fte's aan onderzoekscapaciteit beschikbaar moeten hebben.

Deze onderzoekers dienen daarbij van alle markten thuis te zijn. Een beweerde misstand bij de handel in chemische afvalstoffen of in een veiligheidssysteem van een olieraffinerij moet met evenveel kennis van zaken kunnen worden aangevat als een misstand die bijvoorbeeld besloten zou liggen in geautomatiseerde modellen voor de beurshandel of de beleggingsstrategie van pensioenfondsen. Van elk mogelijk terrein van maatschappelijke specialisatie moet tenminste zoveel expertise beschikbaar zijn, dat de onderzoekers zich niet door de onderzochte organisatie met een kluitje in het riet kunnen laten sturen.

---

35 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 258, nr. 9 (NnavV), p. 4.

36 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 258, nr. 9 (NnavV), p. 16.

37 <[www.nrc.nl/nieuws/2012/01/27/179669](http://www.nrc.nl/nieuws/2012/01/27/179669)>

38 Deze typering is uit de mond van het kamerlid Van Toorenburg bij gelegenheid van de 1<sup>e</sup> termijn van de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer op 27 juni 2013, gepubliceerd op <[www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vjazqcwvwjvyk](http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vjazqcwvwjvyk)>.

Zonder zulke tamelijk omvangrijke en breed samengestelde onderzoekscapaciteit moet gevreesd worden dat het Huis de toegedachte taak niet naar behoren zal kunnen vervullen. De initiatiefnemers stellen zich voor dat deze capaciteit niet bij het Huis zelf wordt belegd, maar dat het Huis zoveel mogelijk 'samenwerkt' met andere toezichthouders.<sup>39</sup> Voor het onderzoeksbudget dat aan het Huis zou moeten worden toebedeeld, schatten de initiatiefnemers dat *'de kosten voor onderzoekscapaciteit naar verwachting 3 miljoen euro'* zullen bedragen.<sup>40</sup> Het moge duidelijk zijn dat met dit beperkte budget het Huis zelf slechts in het kleinere deel van de benodigde capaciteit zal kunnen voorzien. Voor het merendeel van de benodigde 'onderzoekshandjes' zal het Huis bij andere toezichthoudende en handhavende instanties moeten aankloppen.

Het wetsvoorstel regelt niet hoe de aangezochte handhavingsinstanties met een verzoek tot het beschikbaar stellen van capaciteit moeten omgaan. Er is geen regeling die inhoudt dat aangezochte instanties worden gecompenseerd voor het ter beschikking stellen van hun onderzoekers. Zo'n regeling is ook niet goed denkbaar, want daarvoor is het budget van het Huis te klein. Voor aangezochte handhavingsinstanties, die zelf kampen met een chronisch gebrek aan capaciteit en die daarom soms scherpe prioriteiten moeten stellen, lijkt het dan ook bepaald onaantrekkelijk om onderzoekers uit te lenen aan het Huis. Het wetsvoorstel bevat geen 'voorrangsregeling' die inhoudt dat aangezochte instanties verplicht zijn medewerking te verlenen aan onderzoeken van het Huis. Naar ons oordeel terecht, omdat daarmee het Huis de bevoegdheid zou krijgen om de prioriteitstelling van alle handhavingsorganen – prioriteitstellingen die uiteindelijk onder verantwoordelijkheid van de bevoegde minister zijn vastgesteld – naar believen te doorkruisen. Want dan zou onder omstandigheden een gewichtiger eigen onderzoek van een handhavingsinstantie mogelijk moeten wijken voor een minder gewichtig onderzoek van het Huis.

Zo bezien lijkt de mate waarin het Huis aan zijn onderzoeksopdrachten kan voldoen vooral af te hangen van de vaardigheid om onderzoekscapaciteit bij mogelijk niet altijd welwillende handhavingsorganisaties los te weken. Het Huis krijgt hiermee de trekken van een ridder zonder vrees of blaam die altijd klaarstaat om jonkvrouwen te redden of draken te doden, maar daarvoor nog wel even bij zijn burens langs moet om een harnas en een paard te lenen. In het slechtste geval zullen de onderzoeken van het Huis vooral worden gekenmerkt door getouwtrek om onderzoekscapaciteit met andere instanties.

Het alternatief is dat de grote ambities voor het Huis worden vormgegeven met even grote budgetten, waardoor de benodigde onderzoekscapaciteit uit de begroting van het Huis kan worden gefinancierd. Het nadeel van dat model is dat in wezen een soort super-onderzoeker wordt gecreëerd, die op de werkterreinen van alle andere bestaande

---

39 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 258, nr. 9 (NnavV), p. 4.

40 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 258, nr. 9 (NnavV), p. 16.

handhavingsinstanties zijn eigen onderzoek kan verrichten. Dat is niets minder dan een volledige doublure van het bestaande systeem van handhaving. Dat lijkt inefficiënt en reeds daarom weinig aantrekkelijk.

## 7 Een ander model

Om de genoemde redenen zal het model dat in het wetsvoorstel is neergelegd naar ons oordeel uiteindelijk voor meer frustraties dan oplossingen zorgen. In plaats van een nieuwe super-onderzoeker in het leven te roepen komt het veel effectiever voor om maatregelen te nemen die ervoor kunnen zorgen dat bestaande instituties beter reageren op meldingen van mogelijke misstanden. Het versterken van het bestaande, kortom, in plaats van het bouwen van iets nieuws. Deels in het verlengde van het advies van de Raad van State, zou zo'n model er puntsgewijs als volgt uit kunnen zien:

Uitgangspunt moet zijn dat ondernemingen, organisaties en instellingen zélf verantwoordelijk zijn voor hetgeen door hen, of binnen hun muren, wordt verricht. Aan de kwaliteit van de interne processen mogen externe eisen worden gesteld. Wettelijk moet geregeld worden dat er interne klokkenluidersregelingen moeten bestaan, hoe die er in hoofdlijn uit moeten zien, welke minimum waarborgen die regelingen dienen te bevatten voor de bescherming van de melder, welke interne onderzoeksinspanningen moeten worden geleverd na een melding, hoe die te documenteren en desgevraagd extern te verantwoorden en, niet onbelangrijk, welke waarborgen voor de objectieve behandeling van de melding aanwezig moeten zijn (bijvoorbeeld: altijd een onafhankelijk extern lid in een interne klokkenluiderscommissie).

De klacht van klokkenluiders is dat interne mechanismen niet voldoende werken, en door verantwoordelijken binnen de organisatie vooral worden misbruikt om klokkenluiders 'kalt zu stellen'.<sup>41</sup> Daarom moet extern toezicht ingeroepen kunnen worden om te toetsen of de organisatie op een deugdelijke wijze met de melding (en de melder) is omgegaan. Dit toezicht zal in de praktijk slechts worden ingeroepen in het geval een interne melding heeft geleid tot de interne beslissing dat geen sprake is van een misstand. De externe toezichthouder dient in dat geval te toetsen of de interne behandeling en verwerking van de melding zorgvuldig is geweest en tot een aanvaardbare beslissing heeft geleid. Het ligt voor de hand om deze functie in te richten bij (een selectie van) de bestaande toezichthouders.

---

41 Vgl. *Zwartboek klokkenluiders*, publicatie van de expertgroep klokkenluiders, versie 1 oktober 2012, <[www.expertgroepklokkenluiders.nl/assets/files/20120930\\_Zwartboek\\_v2.pdf](http://www.expertgroepklokkenluiders.nl/assets/files/20120930_Zwartboek_v2.pdf)>.



Niet uitgesloten kan worden dat (vervolgens) twijfel rijst over het optreden van de toezichthouder. Het is immers niet uitgesloten dat de toezichthouder zelf te dicht op de mogelijke misstand heeft gezeten en daardoor zelf gecompromitteerd is geraakt. Meer in het algemeen kan het wenselijk zijn een oordeel van de toezichthouder, inhoudend dat de interne procedure deugdelijk is verlopen of dat de misstand onvoldoende ernstig is om extern in te grijpen, ter toetsing voor te leggen aan een andere instantie. Daar bestaan nu al mogelijkheden voor<sup>42</sup>, maar het is voorstelbaar om die mogelijkheden uit te breiden en vooral laagdrempeliger te maken. Daarvoor zou een 'inspectie voor de inspecties' kunnen worden ingericht, een onafhankelijke autoriteit die wederom geen eigen onderzoek doet, maar die toetst en beoordeelt of de toetsing door de toezichthouder deugdelijk, onafhankelijk en voldoende is geweest. Dit is het model van de Engelse PIDA. Als werkelijk sprake is van een mogelijke maatschappelijke misstand die onvoldoende wordt opgepakt, moet deze autoriteit bevoegd zijn aanwijzingen aan de toezichthouder te geven.

Voor klokkenluiders in de sfeer van de overheid is een aanvullende voorziening nodig, omdat op overheidsactiviteiten minder toezicht gehouden wordt door externe handhavers. Voor meldingen in de sfeer van de overheid zou het OIO de aangewezen instantie kunnen zijn die toezicht houdt op de uitkomsten van interne klokkenluidersprocedures.

Ten slotte zou voor de arbeidsrechtelijke bescherming van klokkenluiders een afzonderlijke instantie kunnen worden ingericht, naar het voorbeeld van de Britse non-gouvernementele organisatie 'Public Concern at Work'.

## 8 Conclusie en uitleiding

Op 26 juni 2013, te gast bij Knevel & Van den Brink, zei initiatiefnemer Van Raak:<sup>43</sup> *'wat wij doen is ook echt pionieren, dit is een uniek huis, dit is nog nergens anders in de wereld.'* Wij menen dat dit niet de kracht, maar juist de zwakte van het wetsvoorstel is. Geen aanleiding tot borstklopperij, maar juist reden om zeer kritisch te zijn op de praktische werkbaarheid van het zo unieke voorstel. Het is niet duidelijk waarom de initiatiefnemers geen aansluiting hebben willen zoeken bij stelsels die in het buitenland naar tevredenheid functioneren. Los van de vele technische onvolkomenheden in het voorliggende wetsvoorstel is het Huis voor klokkenluiders onvoldoende in zijn praktische consequenties doordacht. Onvoldoende gefundeerd, om in de beeldspraak te blijven, en naar wij vrezen daarom van meet af aan bouwvallig. Klokkenluiders verdienen beter.

42 Bijvoorbeeld de klacht tegen het uitblijven van een strafrechtelijke vervolging ex art. 12 Sv of het instellen van bestuursrechtelijk bezwaar en beroep tegen een weigering om een handhavingsbeschikking te nemen.

43 Op tijdstip 26:15 van de uitzending.

