

pro facto

Offerte voor BZK

Voorstel voor een juridisch vooronderzoek naar enkele bepalingen uit de Wet bescherming klokkenluiders

Groningen, mei 2023

www.pro-facto.nl



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 18 februari 2023 trad de Wet van 25 januari 2023 tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 (PbEU 2019, L 305) en enige andere wijzigingen (*Stb.* 2023, nr. 29) in werking, de Wet bescherming klokkenluiders. Uitgezonderd van inwerkingtreding op 18 februari zijn artikel 2, tweede lid, onderdelen e en f (over anoniem melden bij een werkgever) en de artikelen 3a, derde lid, onderdeel e, en 17i (over de sanctietaak en -bevoegdheden van de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders).¹ Volgens de minister is voor de inwerkingtreding van deze bepalingen, die bij amendement onderdeel zijn geworden van het voorstel van wet, nadere regelgeving bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vereist.² Daarnaast is een goede uitwerking, inclusief een uitvoerings- en handhavingstoets, nodig met betrekking tot de sanctietaak en -bevoegdheden van de afdeling onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders.

Het genoemde wetsvoorstel is op 20 december 2022 aanvaard door de Tweede Kamer en op 24 januari 2023 door de Eerste Kamer. Het oorspronkelijke wetsvoorstel is geamendeerd door Kamerlid Leijten c.s., waarbij de genoemde artikelen 3a, derde lid, onderdeel e en 17i van de Wet bescherming klokkenluiders over de sanctietaak en -bevoegdheden van de afdeling onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders onderdeel van de wet zijn geworden.

Volgens de indieners (behalve Kamerlid Leijten, de leden Bushoff, I. van Dijk en Dekker-Abdulaziz) zijn de door het amendement in de wet neergelegde sanctiemogelijkheden noodzakelijk om klokkenluiders beter te beschermen:

“Indien werkgevers en organisaties klokkenluiders ernstig benadelen is het in de huidige situatie aan de melder om via de privaatrechtelijke weg de werkgever aansprakelijk te stellen. Juridische procedures zijn vaak kostbaar en zijn voor melders vaak zwaar. Het benadelen van klokkenluiders mag volgens indieners niet onbestraft te blijven. Daarom kiezen indieners ervoor de afdeling onderzoek van het Huis in staat te stellen via de bestuursrechtelijke weg sancties op te leggen. Hierbij kan, afhankelijk van de aard van de overtreding en de gevolgen daarvan, gekozen worden voor een herstel-sanctie of een punitieve sanctie. Doordat het Huis voor klokkenluiders deze taak op zich kan nemen,

¹ *Stb.* 2023, nr. 52 – Besluit van 10 februari 2023 tot vaststelling van het tijdstip van gedeeltelijke inwerkingtreding van de Wet van 25 januari 2023 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 (*Stb.* 2023, nr. 29).

² *Kamerstukken II*, 35 851, nrs. 35 en 51.

ontlast het melders en klokkenluiders en het versterkt de rechtsstaat door de verantwoordelijken voor ernstige misstanden te kunnen sanctioneren. Indieners achten dit een publieke verantwoordelijkheid, die niet op de schouders van een klokkenluider hoort te liggen.”³

De bepalingen luiden als volgt:

Artikel 3a, derde lid, onder e (sanctietaak)

3. De afdeling onderzoek heeft tot taak:
(...)

e. Het opleggen van sancties ter zake van de inrichting van het interne meldkanaal door de werkgever, het niet opvolgen van aanbevelingen van de afdeling onderzoek door de werkgever en de wijze waarop de werkgever zich jegens de werknemer heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand.

Artikel 17i, eerste lid (toezicht op naleving)

1. Met het toezicht op de naleving van de artikelen 2, eerste en vijfde lid, 8, tweede lid, 17e en 17ea zijn belast de door de voorzitter van het Huis aangewezen ambtenaren.

Artikel 17i, tweede en derde lid, Wbk (sanctiebevoegdheden):

2. De afdeling onderzoek is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de artikelen 2, eerste en vijfde lid, 8, tweede lid, 17e of 17ea.

3. De afdeling onderzoek kan ter zake van overtreding van de artikelen 2, eerste en vijfde lid, 8, tweede lid, 17e of 17ea een bestuurlijke boete opleggen waarvan de hoogte wordt bepaald op de wijze als voorzien in een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bijlage, die bij elke daarin omschreven overtreding het bedrag van de daarvoor op te leggen boete bepaalt, waarbij regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop de boetehoogte wordt bepaald.

1.2 Onderzoeksvragen

De aangehaalde bepalingen zijn nog niet in werking getreden omdat nadere uitwerking daarvan nodig is en een uitvoerings- en handhavingstoets van de nieuwe taken en bevoegdheden van (de afdeling onderzoek van) het Huis moet worden uitgevoerd. Ter voorbereiding daarvan acht de minister een juridisch vooronderzoek vereist. In het juridisch vooronderzoek waarvoor dit voorstel dient, staan twee vragen centraal:

1. In hoeverre zijn het toezicht en de sanctietaak en -bevoegdheden, zoals deze zijn bepaald in artikel 3a, derde lid, onderdeel e, en artikel 17i van de Wet bescherming klokkenluiders, juridisch houdbaar en uitvoerbaar? Indien dat niet (volledig) het geval is, wat is ervoor nodig om dit wel te realiseren?
2. Zijn er overigens nog aanbevelingen te geven voor een effectief en doeltreffend sanctieregime ter bevordering van de bescherming van klokkenluiders?

³ Kamerstukken II 2022/23, 35 851, nr. 51.

1.3

Dit voorstel

In hoofdstuk 2 van dit voorstel volgt nadere informatie over de achtergrond van de discussie over de betreffende nieuwe onderdelen van de Wet bescherming klokkenluiders. In hoofdstuk 3 volgt een overzicht van de deelvragen die ter uitwerking van bovengenoemde onderzoeksvragen zijn geformuleerd en van de onderzoeks aanpak die nodig is ter beantwoording van die vragen. Hoofdstuk 4 gaat over planning en begroting. Tot slot volgt in hoofdstuk 5 een overzicht van de cv's van de betrokken onderzoekers/adviseurs.

2 Achtergrond

Het op stuknummer 51 door Kamerlid Leijten c.s. ingediende amendement was al eerder in de Kamerbehandeling als stuknummer 23 ingediend. De minister ontraadde die eerdere versie van het amendement tijdens de plenaire behandeling. Dat standpunt herhaalde zij in haar brief van 20 december 2022 over het gewijzigde amendement met als argument dat bestuursrechtelijke sanctiebevoegdheden niet bij het Huis passen omdat de functie van het Huis vergelijkbaar is met die van de Nationale ombudsman en het College voor de rechten van de mens die dergelijke bevoegdheden ook ontberen.⁴

Volgens de minister zijn de handhavende taken voor het optreden bij misstanden zoals bedoeld in de Wet bescherming klokkenluiders) belegd bij verschillende organisaties, zoals de Autoriteit Financiële Markten, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de politie. Zij hebben de taak om bij een (klokkenluiders)melding, eventueel na doorverwijzing door het Huis, onderzoek te doen en zo nodig sancties op te leggen. Het Huis heeft hier alleen een taak om onderzoek te doen als geen andere instantie daartoe bevoegd is.

Bovendien doet volgens de minister het toekennen van sanctiebevoegdheden aan het Huis afbreuk aan de huidige kerntaken van advies en onderzoek. Daarbij verwijst de minister naar het advies dat de Afdeling advisering van de Raad van State uitbracht over de tweede nota van wijziging over de reikwijdte van de preventietaak. In dat advies wees de Afdeling advisering op het belang dat het Huis zich na een uiterst moeizame start concentreert op de huidige kerntaken van advies en onderzoek in concrete gevallen.⁵ Volgens de minister kan de handhavende taak alleen zuiver uitgevoerd worden als de afdelingen advies en onderzoek van het Huis strikt gescheiden zijn.

“Er moet immers gegarandeerd worden dat het Huis het onderzoek waarop de sancties worden gebaseerd, objectief heeft uitgevoerd. De strikte scheiding heeft echter indertijd een grote druk gelegd op de interne samenwerking binnen het Huis. Deze scheiding was mede de oorzaak van de problemen bij het Huis, zoals de heer Ruys heeft gerapporteerd.⁶ De heer Van Zutphen (vanwege zijn expertise in zijn hoedanigheid van Nationale ombudsman) heeft in dat kader zelfs gerapporteerd dat de wettelijke scheiding tussen de afdelingen advies en onderzoek een goed functioneren van het Huis in de weg stond.”⁷

⁴ *Kamerstukken II 2022/23*, 35 851, nr. 52.

⁵ *Kamerstukken II 2022/23*, 35 851, nr. 14.

⁶ Advies voor een herstart van het Huis voor klokkenluiders: advies, onafhankelijk onderzoek en preventie, Maarten Ruys, 14 december 2017, bijlage bij Kamerstuk 33 258, nr. 34.

⁷ Advies Van Zutphen van 1 oktober 2019, bijlage bij Kamerstuk 33 258, nr. 43.

De minister voert daarnaast in haar brief nog aan dat het verlenen van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete, gelet op de samenloop van taken die hierdoor bij het Huis ontstaat en de verschuiving van de bewijslast, spanning oplevert met de artikelen 6 en 7 EVRM en de artikelen 14 en 15 IVBPR, in het bijzonder de onschuldpresumptie die inhoudt dat niemand verplicht is aan zijn eigen veroordeling mee te werken. Daarbij vraagt de minister zich tot slot nog af of een bestuurlijke boete nodig is naast een last onder dwangsom.

De toezegging van de minister om onderzoek te doen naar de noodzaak en de proportionaliteit van de aanpassing van het handhavingsinstrumentarium, de noodzaak en mogelijkheid van sancties bij het niet naleven van aanbevelingen van het Huis en het toezicht op de aanwezigheid van interne meldprocedures leidt er niet toe dat de Tweede Kamer overstag gaat. Het wetsvoorstel wordt aangenomen, inclusief het amendement dat wijzigingen aanbrengt in artikel 3, derde lid, onder e en artikel 17i.

De minister geeft aan dat het amendement Leijten c.s. niet voldoet aan de eisen die gelden bij een bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium. Een aantal van de genoemde punten die de minister noemt worden in onderhavig onderzoek betrokken. Dat gaat onder meer over de eis dat toezichtsbevoegdheden dienen te worden uitgeoefend door ambtenaren die daartoe worden aangewezen. De minister:

“Verder dient in de bepaling waar de overtreding op ziet sprake te zijn van een verplichting en moet ook duidelijk zijn wie degene is tot wie de verplichting zich richt. De formulering van de artikelen 8, tweede lid, 17e en 17ea voldoet daar niet aan. Ook zal een afweging moeten worden gemaakt aangaande de onderzoeksbevoegdheden die noodzakelijk zijn, waarbij onderscheid dient te worden gemaakt naar de verschillende typen overtredingen, die elk verschillende onderzoeksbevoegdheden vergen en een eigen afweging vragen.” In het vervolg van dit voorstel worden deze punten betrokken en verder uitgewerkt.

3 Vraagstelling en aanpak

3.1 Centrale onderzoeksvragen

De twee centrale onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. In hoeverre zijn het toezicht en de sanctietaak en -bevoegdheden, zoals deze zijn bepaald in artikel 3a, derde lid, onderdeel e, en artikel 17i van de Wet bescherming klokkenluiders, juridisch houdbaar en uitvoerbaar? Indien dat niet volledig het geval is, wat is ervoor nodig om dit wel te realiseren?
2. Zijn er overigens nog aanbevelingen te geven voor een effectief en doeltreffend sanctieregime ter bevordering van de bescherming van klokkenluiders?

Van deze onderzoeksvragen is een aantal deelvragen afgeleid. Bij elke deelvraag staan we stil bij de wijze waarop die vraag beantwoord dient te worden.

3.2 De verenigbaarheid van taken

Zoals de minister in haar reactie op het voorgestelde amendement al naar voren bracht is de vraag hoe de in artikel 3a, derde lid onder e en artikel 17i geïntroduceerde toezichts- en sanctietaken zich verhouden tot de andere taken van het Huis. Dit leidt tot een drietal deelvragen.

- 1.1. In hoeverre zijn de nieuwe toezichts- en sanctietaken verenigbaar met de bestaande advies- en onderzoekstaken en de – mogelijk – nieuwe taak ten behoeve van toekenning van juridische en psychosociale ondersteuning⁸ van het Huis?⁹

Deze deelvraag vraagt om juridisch onderzoek en empirisch onderzoek. In een juridisch onderzoek wordt onderzocht hoe de advies- en onderzoekstaken er uit zien en welke eisen die stellen aan de taakuitoefening. Daarbij wordt tegen de achtergrond van de adviezen van Ruys en Van Zutphen bezien welke eisen aan de taakuitoefening moeten worden gesteld en hoe zich die eisen verhouden tot de aan toezicht en handhaving te stellen

⁸ Het Huis krijgt mogelijk een rol in de uitvoering van het toekennen van financiële middelen voor juridische en psychosociale ondersteuning aan klokkenluiders; een voorstel hiertoe wordt momenteel voorbereid en is eind juni bekend.

⁹ Zie o.a. *Kamerstukken I* 2013/14, 33258, C (p. 6) en *Kamerstukken II* 2014/15, 34105, nrs. 7 (p. 3) en 9, (p. 5).

eisen. Datzelfde gebeurt ook ten aanzien van de mogelijk nieuwe taak voor het bieden van juridische en psychosociale ondersteuning. Naast juridisch onderzoek voeren we enkele gesprekken met de genoemde adviseurs en met medewerkers en bestuursleden van het Huis voor Klokkeluiders.

1.2. Voor zover deze taken niet (goed) verenigbaar zijn, hoe kan dit wel gerealiseerd worden, rekening houdend met de achtergrond van de scheiding van de advies- en onderzoekstaak in artikel 3b van de Wet bescherming klokkenluiders?¹⁰

Ook deze vragen worden aan de hand van juridisch en empirisch onderzoek beantwoord. Daarbij wordt een advies gegeven over een denkbare organisatie-inrichting indien overwogen wordt dat toedeling van toezichts- en handhavingstaken mogelijk is gelet op de eisen die een zorgvuldige inrichting van het Huis met zich meebrengen.

1.3. In hoeverre bieden de artikelen 3a, derde lid, onder e, en 17i, mede gelet op het bovengenoemde vraagstuk van de verenigbaarheid van taken, de mogelijkheid om de nieuwe toezichts- en sanctietaken elders in het Huis te beleggen dan bij de afdeling onderzoek?

Deze deelvraag overlapt in sterke mate met deelvraag 1.2 en wordt op dezelfde wijze van een antwoord voorzien.

3.3 De te handhaven normen

Toezicht en handhaving hebben betrekking op de naleving van normen. De vraag is op de naleving van welke normen het voorgestelde toezichts- en handavingsinstrumentarium precies betrekking heeft. Dat leidt tot twee deelvragen.

1.4. Is voldoende duidelijk op welke normschending het toezicht en de in artikel 17i van de Wet bescherming klokkenluiders opgenomen sanctiebevoegdheden van het Huis zien voor wat betreft artikel 8, tweede lid, van de Wet bescherming klokkenluiders?¹¹ En zo nee, hoe zou, gelet op de misstanden waar het Huis als ultimum remedium onderzoek naar kan doen, een norm kunnen worden geformuleerd die zo weinig mogelijk ruimte laat voor interpretatiegeschillen?¹²

Het gaat in artikel 8, tweede lid, van de Wet bescherming klokkenluiders om het doen van aanbevelingen aan de werkgever door de afdeling onderzoek van het Huis. Artikel 17i regelt het toezicht op de naleving van die aanbevelingen en geeft sanctiebevoegdheden om die naleving af te dwingen. De normschending die wordt bedoeld is het niet naleven van aanbevelingen, maar de vraag is of daarmee een voldoende scherpe norm is geformuleerd. Die vraag wordt in interviews met medewerkers en bestuursleden van het Huis aan de orde gesteld. Op basis van juridische literatuur en jurisprudentie over handavingsrecht worden de eisen die aan toezicht en naleving van normschendingen worden

¹⁰ Denkbaar is om hierbij een vergelijking te maken met organisaties die dergelijke taken ook combineren, zoals de AP en de ACM.

¹¹ Artikel 8, tweede lid, Wbk:

2. De afdeling onderzoek kan naar aanleiding van het door hem verrichte onderzoek aan de werkgever aanbevelingen doen.

¹² Zie de toelichting op AR 2.7. AR = Aanwijzingen voor de regelgeving (wetten.nl - Regeling - Aanwijzingen voor de regelgeving - BWBR0005730 (overheid.nl)), zie bijlage voor de betreffende aanwijzingen.

gesteld geïnventariseerd en wordt nagegaan of deze norm voldoende scherp is en wanneer dat niet het geval is, hoe dat anders zou kunnen.

1.5. Is voldoende duidelijk dat de werkgever de normadressaat is in de artikelen 17e en 17ea van de Wet bescherming klokkenluiders¹³ of zou dat in de tekst van deze bepalingen verduidelijkt moeten worden?¹⁴

In aansluiting op deelvraag 1.4 wordt bij deze deelvraag de duidelijkheid van de formulering van artikel 17e en 17ea en met name het begrip ‘werkgever’ aan nader onderzoek onderworpen. Is met die formulering de normadressaat van deze bepalingen voldoende helder?

3.4 De nieuwe toezichtstaak en -bevoegdheden

1.6. Hoe verhoudt de in artikel 17i, eerste lid, van de Wet bescherming klokkenluiders opgenomen toezichtstaak, in het bijzonder het toezicht op de naleving van de artikelen 17e en 17ea, zich tot de taken van de afdeling onderzoek van het Huis in artikel 3a, derde lid, en in het bijzonder artikel 3a, derde lid, onder b, subonderdeel 2^o (bejegeningsonderzoek op verzoek), van de Wet bescherming klokkenluiders? Kunnen deze taken samengaan? En zo ja, zijn er extra waarborgen voor bijvoorbeeld afstemming tussen of de verantwoordelijkheid voor de verschillende taken nodig?

Deze deelvraag borduurt voort op de deelvragen 1.1 en 1.3. Daar stond de vraag centraal of de taken onderzoek enerzijds en toezicht en handhaving verenigbaar zijn. Hier staat centraal of er sprake is van samenloop van taken, hoe de afstemming kan verlopen, en of die door een bepaalde organisatie-inrichting kan worden gewaarborgd. We voeren gesprekken met het Huis en gaan bij enkele andere inspectiediensten te rade hoe daar onderzoek en advies enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds van elkaar zijn gescheiden en op elkaar worden afgestemd.

¹³ Zie de toelichting op artikel 17e in de memorie van toelichting (*Kamerstukken II 2020/21, 35851, nr. 3, p. 87-88*).

¹⁴ Artikel 17e Wbk:

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.

Artikel 17ea Wbk:

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.

1.7. Hoe verhouden de nieuwe toezichtsbevoegdheden van het Huis (met name waar het gaat om toezicht op de artikelen 17e en 17ea van de Wet bescherming klokkenluiders), waarop van rechtswege hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is, zich tot de onderzoeksbevoegdheden die in de paragrafen 4a en 4b van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming klokkenluiders aan de afdeling onderzoek zijn toegekend en mede gelden voor onderzoek naar de wijze waarop een werkgever zich heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand? Welke bevoegdheid gaat in een concreet geval voor? In hoeverre kunnen bevoegdheden samengaan?

Bij deze deelvraag gaat het om het onderscheid en de overlap tussen de onderzoeksbevoegdheden van de Wet bescherming klokkenluiders en de toezichtsbevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht. Dat vraagt om een juridisch onderzoek naar de eisen die gelden voor het inzetten van onderzoeksbevoegdheden en toezichtsbevoegdheden. Gezocht wordt naar vergelijkbare gevallen waar onderzoek en toezicht achtereenvolgens dan wel gelijktijdig worden ingezet of elkaar wederzijds uitsluiten. Ook wordt hierover gesproken met het Huis.

1.8. Is de verschuiving van de bewijslast, bedoeld in artikel 17eb van de Wet bescherming klokkenluiders, van toepassing bij het houden van toezicht op de artikelen 17e en 17ea als bedoeld in artikel 17i, eerste lid, van de Wet bescherming klokkenluiders (dan wel het onderzoek bedoeld in artikel 3a, derde lid, onder b, subonderdeel 2^o), en zo ja, hoe verhoudt zich dit tot de onschuldpresumptie (artikel 6, tweede lid, EVRM)?

De verschuiving van de bewijslast bij een benadelingsvermoeden kan mogelijk ook aan de orde zijn bij het houden van toezicht. Zeker wanneer een normschending met een boete kan worden bedreigd, zoals het geval is volgens artikel 17i, derde lid, van de Wet bescherming klokkenluiders, rijst dan de vraag hoe zich dat verhoudt tot de onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, EVRM. In het onderzoek naar deze vraag bekijken we de jurisprudentie van het EHRM en de Nederlandse rechter bij de toetsing van de uitvoering van boetebevoegdheden om te zien of zich op andere terreinen een vergelijkbare rechtsvraag heeft voorgedaan.

1.9. Zijn, gelet op het evenredigheids- en proportionaliteitsbeginsel, alle bevoegdheden uit hoofdstuk 5 Awb nodig voor de verschillende in artikel 17i genoemde toezichtstaken? Is bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen (artikel 5:15 Awb) noodzakelijk of ligt het in de rede deze uit te zonderen?

Toezichthouders hebben indien ze met een bepaalde toezichtstaak zijn belast op grond van een specifieke wettelijke grondslag de beschikking over de in hoofdstuk 5 van de Awb genoemde bevoegdheden, tenzij de bijzondere wetgever daarop een uitzondering heeft gemaakt. In deze deelvraag komt aan de orde of alle bevoegdheden van hoofdstuk 5 Awb vereist zijn voor de hier bedoelde toezichtstaak. Hiervoor worden ook gesprekken gevoerd met het Huis.

3.5 De sanctiebevoegdheden

1.10. Zijn conform de Aanwijzingen voor de regelgeving AR 5.40 en AR 2.7¹⁵ bij het verlenen van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 6 en 7 EVRM en de artikelen 14 en 15 IVBPR, mede gelet op de jurisprudentie, door de wetgever in acht genomen?¹⁶

Deze deelvraag gaat in op de conformiteit van de wetswijziging aan de eisen van het EVRM, IVBPR en Handvest van de grondrechten van de EU, zoals genoemd in de aanwijzingen voor de regelgeving AR 5.40 en 2.7. Dat vraagt om een toetsing van die eisen aan de in de Wet bescherming klokkenluiders neergelegde bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

1.11. Is er sprake van cumulatie van sanctiemogelijkheden nu ook sanctionering door de civiele rechter mogelijk is, en zo ja, is dit gerechtvaardigd?

De Wet bescherming klokkenluiders gaat uit van sanctionering via de civiele rechter. De vraag is hoe sanctionering via de bestuursrechtelijke weg zich daartoe verhoudt. Kunnen beide wegen, gelet op de arbeidsrechtelijke vraagstukken die tevens kunnen spelen, naast elkaar bestaan of sluiten ze elkaar uit. Daarbij is bij cumulatief de vraag of dat gerechtvaardigd is. Voor het beantwoorden van deze vraag raadplegen we specialisten op het terrein van het handhavingsrecht voor de verhouding tussen civielrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctionering.

1.12. Hoe verhoudt artikel 17i, derde lid, van de Wet bescherming klokkenluiders zich tot AR 5.43?

De in de wet opgenomen bestuurlijke boete kent geen boetemaximum of nadere regulering. De vraag is hoe zich dat verhoudt tot Aanwijzing voor de regelgeving AR 5.43. Het antwoord op die vraag lijkt vanzelfsprekend, de vraag is dan ook hoe op dit punt nadere regelgeving dient te luiden.

1.13. Is een last onder bestuursdwang voorstelbaar in de verschillende situaties genoemd in artikel 17i, tweede lid en zo ja waaruit zou een last onder dwangsom kunnen bestaan en is nadere normering daarvan nodig?

De last onder dwangsom wordt mogelijk gemaakt voor overtreding van de in artikelen 2, eerste en vijfde lid, 8, tweede lid, 17e of 17ea gestelde normen. De vraag is of deze bestuurlijke sanctie daarvoor een geschikt instrument is. Opvallend is dat in artikel 17i geen nadere regulering van de dwangsom (hoogte, frequentie etc) is gegeven. Dat lijkt wel noodzakelijk. Voor het beantwoorden van deze vragen gaan we te rade bij de literatuur en bij vergelijkbare sanctieregimes en spreken we met enkele handhavingsexperts.

¹⁵ [wetten.nl - Regeling - Aanwijzingen voor de regelgeving - BWBR0005730 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Aanwijzingen-voor-de-regelgeving-BWBR0005730-overheid.nl), zie bijlage voor de betreffende aanwijzingen.

¹⁶ Zie hiervoor met name de memorie van toelichting bij de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 117 e.v.

3.6 Aanbevelingen voor een doeltreffend sanctieregime

Bovenstaande vragen richten zich op de in artikel 3, derde lid, onder e en artikel 17i neergelegde toezichts- en handhavingsbevoegdheden. Maar in het onderzoek kunnen ook onderwerpen aan de orde komen die relevant zijn voor de vraag of ook aan andere onderdelen van de wet aandacht moet worden gegeven bij de inrichting van een doeltreffend sanctieregime. Wanneer daartoe aanleiding bestaat worden suggesties in die richting ook in de rapportage betrokken.