

Voorwoord

Affaires rond melders van misstanden – klokkenluiders – hebben de afgelopen jaren zowel nationaal als internationaal veel beroering teweeggebracht. De onthullingen van de Amerikaanse National Security Agency-medewerker Edward Snowden dit jaar over de af luister- en internettappraktijken van de dienst hebben zelfs geleid tot een verstoring van de diplomatieke betrekkingen tussen de Verenigde Staten en zijn bondgenoten. In de felle discussies over Snowdens stap om geheime informatie via de media naar buiten te brengen komen de verschillende aspecten van het klokkenluidersvraagstuk goed naar voren. Wie mag zich eigenlijk ‘klokkenluider’ noemen? Wat is het verschil tussen een klokkenluider en een verrader of verklikker? Wat is een misstand, wie bepaalt dat? Hoe kan een individuele klokkenluider overzien welke schade hij mogelijk berokkent met zijn onthullingen? En in hoeverre heeft een klokkenluider de plicht om zijn bevindingen eerst binnen de organisatie zelf aan te kaarten?

Nu is de kwestie-Snowden, net als die van WikiLeaks-klokkenluider Manning, extra gecompliceerd omdat er militaire en veiligheidsbelangen in het geding zijn en op personeel van veiligheidsdiensten een zware verplichting rust tot geheimhouding. Bovendien hadden deze klokkenluiders met hun onthullingen de bedoeling een maatschappelijke en politieke discussie te ontketen over de rol van de staat en het leger. Maar ook als klokkenluiders zaken naar buiten brengen die onomstreden als misstand kunnen worden aangemerkt, dan nog trekken zij vaak aan het kortste eind. Ze worden met de nek aangekeken, ontslagen, geconfronteerd met hoge juridische kosten en eindigen niet zelden berooid. Denk daarbij aan zaken als bouwfraude, hoge sterftecijfers op een ziekenhuisafdeling, de onthulling van frauduleus gedrag en corruptie en ruchtbaarheid geven aan bedenkelijke levensomstandigheden van jongeren in mosliminternaten. Wat dat laatste betreft, zeer recent moest de Rotterdamse gemeenteambtenaar, die (vermoedelijk) een bron is geweest van een artikel van *NRC Handelsblad* over deze affaire, zijn onthulling bekopen met ontslag. Dat hij de kwestie eerst tevergeefs intern had aangekaart, heeft hem tot op heden niet geholpen.

Het is al met al niet vreemd dat het creëren van wettelijke bescherming van klokkenluiders in Nederland al enige tijd op de politieke agenda staat. Sinds oktober 2012 is er al een Adviespunt Klokkenlui-

ders, dat in principe als tijdelijke voorziening is bedoeld tot het zogeheten Huis voor Klokkenluiders is ingericht. Het op initiatief van de SP ingediende en inmiddels door andere politieke fracties gesteunde wetsvoorstel werd op 31 oktober jl. in eerste termijn behandeld in de Tweede Kamer. Uit het debat bleek dat er over de precieze inrichting en positionering van het Huis nog geen eenstemmigheid bestaat. Zo verklaarde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Plasterk dat de regering het combineren van de adviesfunctie en onderzoeksfunctie in één instituut niet raadzaam acht. Ook over het onderbrengen van het Huis bij de Nationale ombudsman uitte de minister twijfels. Een ander punt van discussie is of het Huis ook open zou moeten staan voor klokkenluiders uit de private sector, wat uitdrukkelijk wel de bedoeling is van de initiatiefnemers. Met dit themanummer hopen we een bijdrage te leveren aan de voortgaande discussie over de rol van klokkenluiders in de samenleving en de wijze waarop hun bescherming zou moeten worden geboden.

In het eerste artikel van dit themanummer bespreekt Mark Bovens het wetsvoorstel Huis voor Klokkenluiders. Hoewel met de instelling van het Huis oprecht wordt beoogd klokkenluiders verder te helpen, kunnen bij de specifieke constructie vraagtekens worden gezet, aldus de auteur. Hij bespreekt de drie componenten van het oorspronkelijke voorstel: het Huis, een Fonds en rechtsbescherming. Na het benoemen van – in zijn ogen – enkele weeffouten in de constructie van het Huis schetst hij ten slotte de contouren van een noodzakelijke volgende stap: een Algemene Klokkenluiderswet.

Caroline Raat beziet het Huis voor Klokkenluiders vanuit het bredere perspectief van transparantie en integriteit. Brengt het Huis deze idealen dichterbij? Ten dele, zo concludeert de auteur nadat zij in haar betoog aandacht heeft besteed aan de verschillende haken en ogen die zitten aan klokkenluidersbescherming. Zo stelt zij dat het ondoenlijk is een vastomlijnde definitie te formuleren van het fenomeen ‘misstand’. In plaats daarvan zou het beter zijn om in de wet de gewenste attitude van organisaties op te nemen in termen van integriteit, verantwoordelijkheid en rechtsstatelijkheid. Voorts betoogt zij dat het Huis slechts misstanden zou moeten onderzoeken die niet tevens een strafbaar feit of wetsovertreding opleveren, om te vermijden dat bestaande opsporingsinstanties en toezichthouders voor de voeten worden gelopen. Het bestaande Adviespunt is in haar ogen de aangewezen instantie om (potentiële) klokkenluiders bij te staan.

Ook in de bijdrage van Joep Beckers, Henk van de Bunt en Karin van Wingerde staat het concept transparantie centraal. Zij richtten de schijnwerpers op de recent in het leven geroepen website Publeaks, waar internetgebruikers anoniem informatie over misstanden kwijt kunnen aan de pers. Tot nu toe doen 28 mediaorganisaties mee aan het nieuwe platform. De auteurs stellen de vraag of Publeaks een concurrent vormt voor een toekomstig Huis voor Klokkenluiders, waar de melder wordt geacht zijn identiteit bekend te maken. De auteurs betogen dat de zorgvuldigheid bij het onderzoeken van meldingen beter gewaarborgd is bij het Huis dan bij Publeaks. Er is daar een reëel risico op reputatieschade voor derden als gevolg van onjuiste of onvolledige informatie verstrekt door kwaadwillende melders. Ook plaatsen de auteurs vraagtekens bij het grote belang dat tegenwoordig aan transparantie wordt gehecht, alsof geheimhouding per definitie verkeerd zou zijn.

Ieder die een misstand wil melden of dat overweegt, kan sinds oktober 2012 terecht bij het Adviespunt Klokkenluiders voor advies en ondersteuning. Hannah de Jong en Liesbeth Mol geven in hun bijdrage een beeld van de (potentiële) klokkenluiders die zich tot nu toe bij het Adviespunt hebben gemeld. Met welke vragen, kwesties en dilemma's zitten zij en uit welke sectoren zijn ze afkomstig?

Verreweg de meeste klokkenluiders treden niet onmiddellijk naar buiten met hun onthullingen, maar proberen de aangetroffen misstand eerst binnen de eigen organisatie aan te kaarten. Dit roept de vraag op hoe het is gesteld met de interne meldsystemen binnen organisaties. Gjalt de Graaf en Karin Lasthuizen onderzochten de ervaringen met interne meldsystemen binnen de overheid. Daarin speelt de vertrouwenspersoon integriteit (VPI) een sleutelrol. Naast een grootschalige survey onder ambtenaren werden telefonische interviews gehouden met VPI's. Aan leidinggevenden onder de respondenten van de enquête werden aanvullende vragen gesteld. Uit het onderzoek blijkt dat veel respondenten onbekend zijn met de precieze inrichting van de bestaande meldprocedures, die overigens een grote verscheidenheid kennen. Ook blijkt het van cruciaal belang voor de effectiviteit van het integriteitsbeleid dat vertrouwenspersonen worden gesteund door hun leidinggevenden en voldoende tijd en middelen krijgen om hun taak te vervullen.

Ook Kim Loyens verrichtte onderzoek naar interne meldingen van misstanden, en wel binnen de Belgische federale politie. Zij richtte

zich daarbij speciaal op de verschillende motieven die melders hebben. Met behulp van de zogeheten *grid-group* culturele theorie laat zij zien dat er aanwijzingen zijn dat de manier waarop personen zich in een organisatie gedragen in sterke mate bepaald wordt door de cultuur van die organisatie. Haar bevindingen worden geïllustreerd met citaten uit interviews met politiefunctionarissen.

Paul Stephenson en Michael Levi bespreken in hun bijdrage hoe verschillende landen in Europa de bescherming van klokkenluiders wettelijk hebben geregeld of gaan regelen. Daarbij komen met name Slovenië, het Verenigd Koninkrijk, Servië, Ierland en Nederland ter sprake. Ook de wetgeving in de Verenigde Staten komt aan de orde. De auteurs constateren dat geen van de bestaande wetgevingen volledig aan de doelstellingen lijkt te beantwoorden. Zij richten vervolgens de aandacht op de Aanbeveling die de Raad van Europa aan het opstellen is met betrekking tot klokkenluiderswetgeving. Het is de bedoeling dat deze als richtsnoer gaat dienen voor de lidstaten. De tot nu toe uitgevoerde werkzaamheden inzake de concept-Aanbeveling worden besproken, waarbij wordt stilgestaan bij een aantal problematische aspecten. De auteurs doen enkele voorstellen ter verbetering van de tekst van de Aanbeveling, die naar verwachting eind 2013 definitief wordt vastgesteld.

Een land waar in de afgelopen jaren uitvoerig is gediscussieerd over de bescherming van klokkenluiders is Australië. Dit heeft onlangs geresulteerd in de aanneming van de Public Interest Disclosure Act, die een klokkenluidersregeling biedt voor de overheidssector. De auteur, A.J. Brown, betoogt dat de nieuwe wet andere landen tot voorbeeld kan strekken, omdat deze verschillende juridische benaderingen van klokkenluidersbescherming in zich verenigt. De auteur laat zien hoe in deze wet de aanpak van structurele (preventieve) antirepresaillemaatregelen gericht op het veilig melden van misstanden en regels over openbaarmaking via de media in elkaar grijpen.

We sluiten af met een bespreking van het boek *The passion of Bradley Manning. The story behind the WikiLeaks whistleblower* van Chase Madar door Beatrice de Graaf.

Marit Scheepmaker