

Aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal
T.a.v. Mevrouw M.A. Berendsen
Voorzitter van de vaste commissie voor
Binnenlandse Zaken
Postbus 20018
2500 EA Den Haag
per mail en per post



Betreft: **Discussienota wetsvoorstel Huis voor Klokkenluiders**

Den Haag, 4 september 2013

Geachte Mevrouw Berendsen,

Onder verwijzing naar de plenaire behandeling op 27 juni jl. van het wetsvoorstel Huis voor Klokkenluiders biedt Transparency International Nederland u onze reactie hierop aan in de vorm van een nota ten bate van de verdere parlementaire discussie. TI NL is een *chapter* van TI, de wereldwijde organisatie tegen corruptie sinds 1993, betogen reeds lang dat een effectieve bescherming van melders en klokkenluiders in Nederland, zoals ook elders, ontbreekt of onvoldoende gewaarborgd is. Wij verwijzen naar de studie (National Integrity System Assessment) die wij vorig jaar het licht hebben doen zien. TI NL is dan ook verheugd over oprichting van het Adviespunt Klokkenluiders als een stap in de goede richting en ondersteunen graag de richting van het voorstel van Van Raak c.s., dat evenwel naar onze mening nog niet zover uitgewerkt is als nodig voor effectieve melding en bescherming. Daarom menen wij dat het gewenst is dat uw commissie en de plenaire kamer besluiten tot verdere debatten in en buiten het parlement alvorens besluitvorming te overwegen.

Samenvatting van de belangrijkste aandachtspunten in de discussienota van TI NL

1. Openheid vereist anonimiteit

Zonder transparantie functioneren zowel het openbaar bestuur als de markteconomie en de maatschappij als geheel niet optimaal. Met transparantie bedoelen we een cultuur van openheid. Juist om in alle openheid misstanden te bespreken en te voorkomen, pleit TI voor de mogelijkheid van anoniem melden. Ook de 'beklaagde' organisatie of persoon verdient bescherming.

2. De melder

TI beveelt aan om de aandacht niet te eenzijdig te richten op degenen die misstanden aandragen, maar op de inhoud van de melding. De 'goede trouw' van een melding is doorgaans niet te controleren. Daarom lijkt het TI beter om alleen voldoende waarborgen in te bouwen tegen 'kwaadaardig klokkenluiden'.

3. De melding

TI vindt het ongewenst om het Huis zowel zorg te laten dragen voor het bijstaan van melders en onderzoek doen naar de gemelde misstanden. Intern melden verdient de voorkeur. De organisatie krijgt op die manier de kans om zelf te verbeteren. In sommige gevallen, als van de melder niet kan worden verlangd dat hij de interne weg bewandelt, kan direct een externe melding worden gedaan.

Graag gaan ook wij het gesprek met de Kamer aan met het doel om transparantie en integriteit in Nederland duurzaam te bevorderen.

Hoogachtend,

mr. P. Arlman
voorzitter TI NL
070-3244938

contact: mr. dr. C. Raat, contact@rechtenraat.nl

C.C: Kamerlid Van Raak, Leden van de Vaste commissies Binnenlandse Zaken en Justitie, Expertgroep Klokkenluiders, Bestuur en leden van TI NL

Transparency International (TI) houdt zich al jaren bezig met het bestrijden van corruptie en het bevorderen van transparantie, onder meer middels het uitvoeren van studies naar ontwikkelingen en verschijningsvormen van corruptie.¹



Uit het vorig jaar door TI Nederland geïnitieerde National Integrity System Assessment-rapport (NIS) blijkt dat in ons land het voorkomen en aanpakken van integriteitsproblemen en het veilig melden niet voldoende is geregeld.² TI heeft dan ook grote waardering voor de gedachte achter huidige wetsvoorstel Huis voor Klokkenluiders. Wel meent zij, op basis van wereldwijde ervaring en onderzoek in Nederland, dat er aan dit voorstel zodanige structurele problemen kleven dat, indien dit ongewijzigd wordt ingevoerd, de bescherming van klokkenluiders en het onderzoek naar misstanden niet wordt gediend. Om deze reden pleit TI ervoor dat er een diepgaand debat in de Tweede Kamer plaatsvindt mede aan de hand van de hieronder geformuleerde aandachtspunten.

Inhoud

1. **Openheid vereist anonimiteit**
 - 1.1 **Transparantie als norm**
 - 1.2 **Anonimiteit van melder en beklagde**
2. **Melders van misstanden**
 - 2.1 **Wat is een misstand**
*Ook kleinere misstanden
Geen gesloten definitie*
 - 2.2 **Klokkenluider of melder**
*Niet alleen werknemers
Geen ongewenste geheimhoudingsplicht
Niet te kwader trouw*
3. **Adviespunt en Huis**
 - 3.1 **Funciescheiding advies en onderzoek**
 - 3.2 **Het Adviespunt**
 - 3.3 **Het Huis**
4. **De procedure**
 - 4.1 **intern melden tenzij**
Eisen aan interne regeling
 - 4.2 **Extern melden**
*Soms direct extern
Eindresultaat
Geen strafrecht
Vooronderzoek en rapportage*
 - 4.3 **Bevoegdheden Huis**
*Bestuursrechtelijke sancties
Status rapportage*
5. **Fonds voor klokkenluiders**
*Noodzaak?
Vormgeving
Uitkering van het fonds of schadevergoeding*
6. **Overige punten**
 - 6.1 **Faciliteer politie en justitie**
 - 6.2 **Ontslagbescherming niet genoeg**
 - 6.3 **Rechtvaardigingsgrond bij 'echt' klokkenluiden**
 - 6.4 **Sluit aan bij bestaande regels**
 - 6.5 **Maak een inventarisatie**
 - 6.6 **Oog voor onderscheid publiek en privaat**

¹ Wereldwijd bekend zijn Global Corruption Barometer en de Corruption Perception Index die jaarlijks uitgebracht worden. TI-NL is een van de 100 Chapters van TI-S, dat is gevestigd te Berlijn. Momenteel legt TI-S de laatste hand aan 'Recommended draft principles for whistleblowing legislation.'

² W. Slingerland et. al, National Integrity System Assessment, Den Haag 2012.

1. Openheid vereist anonimiteit

1.1 *Transparantie als norm*

Uit het laatste NIS-rapport komt naar voren dat het in Nederland vooral ontbreekt aan transparantie. Er is geen cultuur waarin we elkaar kunnen aanspreken op elkaars gedrag. Omdat dit is een belangrijke voorwaarde voor organisaties om te kunnen leren en voor *empowerment* van individuele werknemers, moet hierin verandering komen. Een wet kan dit niet verplichten, maar wel bevorderen.

1.2 *Anonimiteit van melder en beklagde*

Uit vrijwel alle studies, waaronder Nederlandse onderzoeken naar klokkenluiders, blijkt dat anoniem melden noodzakelijk kan zijn. Daarom pleit TI voor de mogelijkheid van anonimiteit, in *alle fasen* van een onderzoek, te weten van een oriënterend gesprek, melding, vooronderzoek en onderzoek. Om dit te kunnen garanderen, moet elke organisatie of elke branche een (interne of externe) vertrouwenspersoon integriteit hebben, die op een adequate manier is ingebed en die te allen tijde onafhankelijk van de organisatie kan opereren.³ Daarbij is het van belang dat de persoon of organisatie blijvend contact kan houden met de melder, waarbij de laatste de regie houdt. Wordt gebruik gemaakt van technologieën waarbij dit probleem wordt ondervangen, dan kan anonimiteit ook ten opzichte van degene die de meldingen ontvangt (de compliance officer) worden overwogen.⁴

Ook de 'beklaagde' – zeker als die een natuurlijke persoon is – verdient zo lang mogelijk afscherming tegen ongewenste bekendheid. Pas na extern onderzoek, als er sprake was van een misstand, zal er door middel van publicatie van een rapportage, op een proportionele manier informatie worden gegeven over de organisatie waar de misstand plaatsvond.

2. Melders van misstanden

2.1 *Wat is een misstand*

Er wordt gesproken over misstanden alsof we precies weten wat we daaronder verstaan. Dat is niet zo. Gaat het alleen om 'ernstige maatschappelijke misstanden' die gemeld mogen of moeten worden, en op basis waarvan een melder bescherming verdient, of verdient een melder ook bescherming als hij een iets minder ernstige misstand meldt? TI pleit voor het laatste.

Ook kleinere misstanden

Ook kleine misstanden kunnen, als het gaat om de gevolgen ervan, ingrijpend zijn. En daar gaat het bij een misstand om: wat het teweegbrengt in de wereld, ten opzichte van mensen, in en buiten organisaties, en de samenleving. Bovendien blijkt met regelmaat een kleine misstand symptomatisch te zijn voor een groter probleem, dat door het veilig melden van een kleine misstand, boven komt drijven.

Geen gesloten definitie

We kunnen niet alle misstanden op voorhand opsommen en TI pleit er daarom voor dat deze niet uitputtend in een beschermingsregeling worden opgenomen. Het begrip 'misstand' kan hooguit worden gedefinieerd middels een aantal constituerende, niet uitputtende aspecten: het gaat om misbruik van een (machts- of kennis)positie in of van een organisatie, met een (maatschappelijk) schadelijk gevolg.⁵

³ Soms wordt de interne vertrouwenspersoon gewantrouwd door mogelijke melders, wat reden kan zijn om deze functie extern te plaatsen. Ook voor het MBK is het mogelijk om deze vertrouwenspersonen op uurbasis in te kopen, zodat de implementatie ervan niet per se met hoge kosten gepaard gaat.

⁴ Deze systemen bestaan en werken naar het oordeel van TI goed.

⁵ In de financiële sector (onder Solvency- en Baselregelgeving) wordt melden van 'incidenten' genoemd (financiële en operationele incidenten). Onder operationele incidenten wordt o.m. ook fraude en corruptie

2.2 De melder

Iemand die uit hoofde van zijn functie een misstand *extern* meldt, wordt aangeduid als een klokkenluider.⁶ Juist in het belang van het tegengaan van misstanden en het bevorderen van transparantie beveelt TI aan om de aandacht niet te eenzijdig te richten op degenen die deze al dan niet vermeende misstand aandragen. Door zijn kennis is de melder een goede getuige in het onderzoek naar een misstand, maar in beginsel niet meer dan dat.

Niet alleen werknemers en zelfstandigen

TI betreurt het dat alleen 'klassieke' werknemers en, na argumentatie van o.m. TI hierover ook zelfstandigen onder de werking van de nieuwe wet zullen vallen - zeker nu zelfstandige (waaronder 'aannemer') juridisch nog niet goed genoeg wordt gedefinieerd. In deze tijd moeten ook uitzendkrachten, stagiaires en gedetacheerde medewerkers worden beschermd. Wij kunnen ons zelfs voorstellen dat onder bepaalde omstandigheden bestuurders en vrijwilligers bescherming verdienen.

Geen ongewenste geheimhoudingsplicht

De vrijheid van meningsuiting van de melder mag niet worden aangetast en melden mag niet haaks staan op de geheimhoudingsverplichtingen die voortvloeien uit de arbeidsovereenkomst. De melder mag nooit direct of indirect nadeel ondervinden van het feit dat hij een misstand heeft gemeld, tenzij hij dit te kwader trouw heeft gedaan. Dit betekent niet alleen geen ontslag, maar ook geen andere vormen van 'wegpesten' of ontmoedigen. Een melder zou, om bescherming te krijgen, aannemelijk moeten maken dat sprake lijkt te zijn van ongeoorloofde uitoefening van druk, waarna de bewijslast van het tegendeel bij de werkgever ligt.

Niet te kwader trouw

Ook in het wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat alleen een melder 'te goeder trouw' bescherming verdient. Hoe begrijpelijk dat in theorie ook is, alleen kwade trouw valt in de praktijk te constateren. Een melder heeft doorgaans een complex van meer en minder altruïstische motieven. Daarom lijkt het TI gewenst om te volstaan met de geldende beledigingsdelicten; aangevuld met arbeidsrechtelijke regels over plichtsverzuim en schending van geheimhoudingsplichten zijn deze voldoende waarborg tegen 'kwaadaardig klokkenluiden'.

3. Adviespunt en Huis

3.1 Functiescheiding advies en onderzoek

TI vindt het ongewenst om het Huis zowel zorg te laten dragen voor het bijstaan van melders en onderzoek doen naar de gemelde misstanden. Dit zijn twee functies die elkaar in beginsel niet verdragen en het is ook niet nodig om deze in een enkel instituut onder te brengen. TI benadrukt het belang om deze functies in twee *formeel en fysiek separate instellingen* onder te brengen. Waar het gaat om een verwijfsfunctie of het behulpzaam zijn bij het opstellen van een melding, is een dergelijke scheiding niet noodzakelijk en kan TI zich voorstellen dat beide instanties deze op zich nemen, waar het gaat om het initiëren van bemiddeling bij een gerelateerde arbeidskwestie lijkt TI de onderzoeksinstantie het meest geschikt.

3.2 Het Adviespunt

Ons voorstel is om het vorig jaar ingestelde Adviespunt uit te bouwen tot een volwaardige adviesinstelling. Mogelijke melders van misstanden kunnen hier terecht voor advies, steun of verwijzing. Het gaat niet alleen om verwijzing naar externe instanties, maar ook om hulp bij

verstaan. Hier gaat het niet om operationele incidenten en daarom dient bij het bepalen van constituerende, niet uitputtende aspecten onderzocht te worden hoe de definities naast elkaar kunnen bestaan.

⁶ Het woord klokkenluider werd geïntroduceerd door M.A.P. Bovens als vertaling van *whistleblower*. Het duidt op iemand die de alarmklok luidt om een misstand openlijk aan de kaak te stellen.

interne meldingen. Het Adviespunt stelt geen eisen vooraf aan melders; iedereen kan er terecht, ook als blijkt dat er geen 'misstand' aan de orde is. Het is juist mede behulpzaam om een onterechte melding, waarmee iemand in problemen kan geraken, te voorkomen. Het huidige Adviespunt zou het gezag en de bekendheid moeten krijgen van bijvoorbeeld de Britse ngo Public Concern at Work.

3.3 Het Huis

Extern melden van misstanden moet plaatsvinden bij een landelijke instantie die in het wetsvoorstel wordt aangeduid als het Huis. Dit Huis is (aangesloten bij) een hoog college van staat met vergaande onderzoeksbevoegdheden en sanctiemiddelen.⁷ Het Huis werkt samen met andere autoriteiten met onderzoeksbevoegdheden zoals de BNB en ACM.

4. De procedure

4.1 intern melden tenzij

Intern melden en oplossen verdient de voorkeur. De organisatie krijgt op die manier de kans om zelf te leren en te verbeteren. De laatste jaren zijn veel meer mensen bereid om een interne stap te zetten dan naar een externe instantie te gaan. Het strookt met de jurisprudentie over bescherming voor melders van misstanden.⁸ Hieronder wordt uitgelegd dat extern melden in sommige gevallen mogelijk moet zijn. Het amendement Bisschop om intern melden altijd verplicht te stellen, gaat TI te ver.⁹

Eisen aan interne regeling

Het valt op dat de bepaling in het wetsvoorstel waarbij een interne meldregeling verplicht wordt gesteld, slechts een enkel artikel bevat. Er worden geen kwaliteitseisen aan deze regeling gesteld en het is niet duidelijk of melders van misstanden altijd eerst deze weg moeten bewandelen. Op zijn minst zou er een verplichting om een gedragscode of klokkenluidersregeling voor *elke* organisatie (ongeacht de grootte, op wellicht de 'echte kleine bedrijven' na) of elke branche(vereniging) moeten zijn, met daarbij de mogelijkheid om interne meldsystemen uit te besteden.¹⁰

Het interne meldingssysteem mag geen vrijblijvendheid zijn. Er moet een jaarverslagplicht komen over de omgang met en de uitkomst van meldingen van misstanden. Heeft een organisatie een goed intern meldingssysteem, dan zal deze organisatie bepaalde voordelen hieraan kunnen ontleen: korting op de verzekeringspremie, gunstigere financieringsvoorwaarden, op rapportageverplichtingen naar externe toezichthouders, tot bonussen of zelfs subsidies. Een keurmerk kan daarbij een rol spelen, zoals het 'Keurmerk Klantgericht Verzekeren', dat o.m. eisen stelt aan een actief fraudebeleid en registratie van alle fraudezaken bij verzekeraars.

4.2 Extern melden

Soms direct extern

Heeft een medewerker de interne weg bewandeld maar meent hij dat er met zijn melding onvoldoende is gebeurd, dan kan hij extern de misstand melden bij het Huis. In sommige gevallen, als van de melder niet kan worden verlangd dat hij de interne weg bewandelt, dan kan er direct een externe melding worden gedaan.¹¹ Het ligt vooral voor de hand om dit te doen als er kennelijk met de moraal van de organisatie en haar leiding of bestuur zelf het

⁷ Hiervoor is in strikte zin geen grondwetswijziging nodig.

⁸ M.M. Koevoets en M. Briejer, Een klokkenluider van het Huis, de laatste ronde ingeluid? Tijdschrift Arbeidsrechtpraktijk, Den Haag, Sdu april 2013.

⁹ KS II 2012-2013 33258, nr. 12.

¹⁰ Dit is een beperkte investering in een regeling en het inschakelen van een extern bureau, waarbij het aanbeveling verdient om bij het blijvend voldoen eraan de kosten ervan te laten terugvloeien aan de organisatie.

¹¹ Een dergelijke regeling kennen we ook in het Awb-klachtrecht.

nodige mis is en niet als er sprake van een enkele misstand en een enkele rotte appel in de organisatie. Dan is intern melden niet alleen zinloos, maar soms zelfs schadelijk of gevaarlijk.¹²

Eindresultaat

Komt een melding bij het Huis binnen en is deze na vooronderzoek 'serieus' bevonden, dan moet er na een gehouden onderzoek een rapportage volgen. Deze rapportage is bij een gegronde melding (waarbij inderdaad een misstand is geconstateerd) in beginsel openbaar, tenzij dit een strafrechtelijk of ander onderzoek bemoeilijkt. Hoewel het hier uitdrukkelijk niet om strafrechtelijk onderzoek gaat, meent TI dat de onschuldpresumtie ook hier geldt. Er moet over worden nagedacht hoe met dit vraagstuk wordt omgegaan.

Geen strafrecht

Het Huis werkt nauw samen met toezichtsinstanties zoals de Onderzoeksraad voor de veiligheid, de Autoriteit Financiële Markten of de Inspectie voor de Volksgezondheid. Zij draagt zaken geheel of gedeeltelijk over aan politie en justitie zodra de misstand een mogelijk strafbaar feit blijkt te behelzen.

Er is volgens TI echter wel een bevoegdheid denkbaar waarbij niet alleen de strafbare misstand 'sec' wordt onderzocht, maar een onderzoek naar de dieper liggende oorzaken wordt ingesteld. Ook acht TI het wenselijk dat het Huis ambtshalve of op verzoek van de Tweede Kamer een onderzoek in kan stellen naar een misstand en/of dieper liggende integriteitsproblemen. Het Huis heeft evenals het Adviespunt mede de taak om bij te dragen aan het vergroten van kennis over misstanden en integriteitsproblemen.

Vooronderzoek en rapportage

TI stelt vast dat terecht een 'knip' is aangebracht in het vooronderzoek en het daadwerkelijke onderzoek en de rapportage daarover. De vraag is wel wat de status van dit vooronderzoek is, en of hiertegen rechtsbescherming mogelijk is, bijvoorbeeld als een melder het niet eens is met het resultaat ervan. In het algemeen pleit TI ervoor om op alle besluiten van het Huis die de wet mogelijk maakt en de voorbereiding daarvan, de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren, zodat rechtsbescherming wordt gegarandeerd. Onderzoek door een hoog college van staat is geen vrijblijvende 'faciliteit', zeker nu eventueel weigeren van onderzoek (rechts)gevolgen voor de melder kan hebben en het onderzoek voor de beklaagde.¹³ Mede daarom is op zowel het vooronderzoek als op het inhoudelijke onderzoek de Wet openbaarheid van bestuur met haar weigeringsgronden onverkort van toepassing.

4.3 Bevoegdheden Huis

Naming and shaming is een belangrijk middel van het Huis, dat jaarlijks verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer. Primair zal hij het, net als bijvoorbeeld de Nationale ombudsman, moeten hebben van zijn gezag op het gebied van integriteit. Omdat het hier echter gaat om een andere categorie van gedragingen en grotendeels om een andere categorie van organisaties (bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld), heeft het Huis echter ook belang bij sanctie- en toezichtsmiddelen, zoals bestuurlijke boetes en dwangsommen (H. 5 van de Awb).

Daarnaast kan het Huis besluiten om een organisatie te verplichten tot schadevergoeding aan de melder van de misstand, voor het geval deze toch is benadeeld als gevolg van zijn melding, waartegen uiteraard ook rechtsbescherming voor de beklaagde organisatie open

¹² Vooralsnog is de Nederlandse rechter hierin uiterst terughoudend; de geheimhoudingsplicht van werknemers telt bijna altijd zwaarder dan de vrijheid van meningsuiting. Het EHRM gaat hierin een stuk verder. Koevoets en Briejer, p. 107-108.

¹³ De Awb hoeft hiervoor niet te worden gewijzigd.

staat. Gedurende het onderzoek kan het Huis de verplichting met een preventieve dwangsom afdwingen om de melder in zijn functie te laten werken. Deze bestuurlijke maatregelen staan los van die in het strafrecht, waarin de (rechts)persoonlijke schuldvraag voorop staat, of arbeidsrecht.

Status rapportage

TI begrijpt niet goed dat het uiteindelijke 'product' van het onderzoek, de rapportage met aanbevelingen, geen enkele status lijkt te hebben en geen civiel-, bestuurs- of strafrechtelijke gevolg mag hebben. Het lijkt TI juist aanbevelenswaardig dat de rapportage in elk geval enig bewijsrechtelijk voordeel oplevert, bijvoorbeeld in schadevergoedingsprocedures. Ter vergelijking: de huidige onderzoeksrapporten van de Nationale ombudsman zijn eveneens niet direct afdwingbaar, maar worden wel vanwege hun grote gezag veelvuldig gebruikt in juridische procedures. Het is daarom onjuist om hierover in de wet iets op te nemen; hier behoort het oordeel aan de rechter te blijven.

5. Fonds voor klokkenluiders

Noodzaak?

TI vraagt zich af wat de meerwaarde is van het fonds indien de bevoegdheid bij het Huis wordt neergelegd om schadevergoedingen op te leggen, zeker nu daarnaast altijd het civiele en bestuursrechtelijke schadevergoedingsrecht blijft bestaan. Omdat in beginsel de melder in dienst blijft bij zijn werkgever, is een uitkering niet noodzakelijk.

Vormgeving

Mocht wel tot de oprichting van een fonds worden besloten, dan is de vraag of een 'Zbo sui generis', vallend onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken de beste optie is. TI pleit voor een fondsbestuur dat op voordracht van werkgevers, werknemers en de SER wordt benoemd en ook op een tripartiete wijze wordt bekostigd. De bij het fonds werkende functionarissen dienen op afstand van de ministeriële verantwoordelijkheid te staan. Dit geldt q.q. ook voor het Huis en zijn medewerkers.

Uitkering van het fonds of schadevergoeding

De voorgestelde regeling voor de uitkering van het Fonds lijkt TI een bron van willekeur.¹⁴ Er moeten in de wet of bij AMvB duidelijke normbedragen zijn, waarbij de vergoeding niet afhankelijk is van de vraag of de aanvrager andere inkomensbronnen heeft. Het verdient aanbeveling om voor de minimale uitkeringshoogte en -duur aan te sluiten bij de in de Wet Werkeloosheidsuitkering (WW) genoemde bedragen. Naast een uitkering moeten ook andere schade en kosten kunnen worden vergoed - dit pleit juist voor het opleggen van schadevergoeding als sanctie die niet bij een fonds thuishoort, maar bij het Huis.

6. Overige punten

6.1 Faciliteer politie en justitie

Of een medewerker nu wel of niet gebruik maakt van zijn meldingsrecht, hij heeft bij een vermoeden van een strafbaar feit altijd het recht om aangifte te doen. Hoewel opsporingsambtenaren (politie en justitie) de plicht hebben om deze op te nemen en in beginsel te onderzoeken, komt het maar al te vaak voor dat dit wordt geweigerd. Daarom pleit TI ervoor om de politieorganisatie goed toe te rusten op 'strafbare misstanden' zoals corruptie of ambtsmisdrijven. Dat begint het ermee dat aangiftes correct wordt doorgeleid naar dat deel van het justitieel domein dat hier verdiepte kennis over heeft, zoals de Rijksrecherche, de FIOD en het Landelijk Parket.

¹⁴ E. Lissenberg, Commentaar op voorstel van Wet Huis voor klokkenluiders, Zaandam augustus 2012: "Kennelijk zijn niet alle werknemers gelijk, want blijktens art. 19.2 kent het Fonds zo'n uitkering alleen maar toe aan schrijnende gevallen."

6.2 Ontslagbescherming niet genoeg

TI schaart zich achter de geformuleerde ontslagbescherming. Wel vraagt zij aandacht voor bescherming tegen andere vormen van pesterij van melders van misstanden, zoals het ontnemen van de eigen werkzaamheden, demotie, overplaatsing, etc.

6.3 Rechtvaardigingsgrond bij 'echt' klokkenluiden

Tot op heden worden alleen mensen die volgens de (huidige) meldingsregelingen een misstand hebben aangebracht, beschermd tegen bijvoorbeeld ontslag. Dat lijkt TI een goede hoofdregel. Echter, er kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij een misstand zo ernstig en tevens zo urgent is dat het (anoniem) melden ervan aan de media (het klassieke 'klokkenluiden') zowel als straf-, civiel- en bestuursrechtelijke rechtvaardigingsgrond heeft te gelden, omdat de formele procedures in dat geval het belang van het informeren van het publiek en het voorkomen van schade niet adequaat beschermen. Indien er sprake is van meldingen in het algemeen belang is smaad niet voor niets al niet strafbaar.

6.4 Sluit aan bij bestaande regels

Heel veel zaken die als misstand worden bestempeld, zijn ook in het huidige recht al strafbaar of onrechtmatig. We kunnen daarbij denken aan typische ambtsdelicten, een aparte titel in het Wetboek van Strafrecht, maar ook aan alle vormen van fraude (valsheid in geschrift, corruptie, verduistering), milieuvervuiling etc.; delicten die vaak in en door organisaties worden gepleegd en waarover veel klokkenluiderszaken gaan. In het bestuursrecht zijn o.m. belangenverstrengeling en détournement de pouvoir onrechtmatig. Het is onnodig om dubbel werk te doen, wel zullen er soms bij het opsporen en vervolgen andere prioriteiten moeten worden gesteld en zullen rechters zich soms actiever moeten opstellen als zij bij een civiel of bestuursrechtelijk geding een onderliggende misstand vermoeden - in een dergelijk geval moeten zij *ultra petita* gaan.¹⁵

6.5 Maak een inventarisatie

Er zijn al veel instanties die zich bezig houden met het tegengaan van misstanden: politie, rijksrecherche en justitie, de Nationale ombudsman, toezichthoudende organisaties als de AFM en de ACM en democratische vertegenwoordigingen. Het is wenselijk dat er een onderzoek wordt gedaan naar alle wetten, regelingen en instituties die het melden en tegengaan van misstanden als oogmerk hebben. Pas dan kan een goed advies worden gegeven welke wettelijke regelingen er nog nodig zijn. De Code Tabaksblat zou een verruimde werking zou kunnen krijgen en een equivalent van de UK Bribery Act kunnen worden, zodat organisaties en natuurlijke personen strafbaar kunnen zijn als zij geen adequate actie nemen om omkoping en andere integriteitsschendingen te voorkomen.¹⁶

6.6 Oog voor onderscheid publiek en privaat

Hoewel integriteit voor alle organisaties moet gelden, zijn publieke en private organisaties zodanig verschillend dat deze niet alleen niet aan dezelfde normen voldoen, maar dat de manier waarop onderzoek hiernaar plaatsvindt ook anders zou moeten zijn. Zo moeten overheden - onder meer op grond van de grondwet en hun publieke taak - in beginsel altijd transparant zijn, terwijl bedrijven als hoofdregel een gerechtvaardigd belang hebben bij afscherming van hun gegevens. In dit stadium heeft TI hierop nog geen passend antwoord, maar wil hiervoor wel aandacht vragen.

Hoofdauteur en eindredactie: Caroline Raat. Redactie: Fred Hoek, Elizabeth Lissenberg, Alphons Ranner, Joop Remme, Evita Sips, Linda Slot-Hoving, Joost Wiebenga, allen TI-leden. Met dank aan: Martin Blaakman (Nationale ombudsman), Pieter de Boer (LVV), Jeroen Brabers, Erik Hoenderkamp, (persoonlijke titel), Leo Huberts (VU), Hannah de Jong (AMK), Rolf Thung (People in Touch).

¹⁵ Een misstand is dan van zodanige (openbare) orde dat de rechter hiernaar altijd onderzoek zal moeten instellen, ook al voeren partijen deze niet specifiek aan.

¹⁶ <https://www.gov.uk/anti-bribery-policy>: "The Bribery Act 2010 created a new offence under section 7 which can be committed by commercial organizations, which fail to prevent persons, associated with them from bribing another person on their behalf."