

Bescherming van 'klokkeluiders'

[H]ierarchies are famous for their blame shedding techniques. Responsibility is hidden (or the same thing) diffused among numerous offices. Investigations are quashed or forbidden by official secret acts. Blame is shifted to deviants. They do not know their place. They must be subjected to reeducation or they belong in asylums. (Apparently, a person would have to be crazy to object to a collective way of life).

A. Wildavsky¹

Samenvatting

'Klokkeluiders' – ambtenaren en werknemers die zonder opdracht of toestemming van hun superieuren informatie onthullen of in de openbaarheid treden met de bedoeling om de aandacht te vestigen op een misstand waarvan ze kennis hebben gekregen door hun werk binnen de organisatie – verdienen bescherming op principiële en pragmatische gronden. Klokkeluiden is niet alleen een vorm van meningsuiting, een uiting van burgerschap en een noodzakelijk complement van een persoonlijk model van verantwoordelijkheid, het kan ook een bijdrage leveren aan de preventie van 'affaires'.

1. De affaires

Gerenommeerde namen zijn de afgelopen jaren besmeurd en eerbiedwaardige instellingen zijn in discrediet geraakt. Bij Slavenburg's Bank bleek men structureel en op grote schaal mee te werken aan belastingontduiking en illegale transacties; chemische bedrijven als Uniser, EMK, Drisolco en Booy Clean waren betrokken bij grootschalige vormen van milieuverontreiniging. Ook de overheid kreeg haar deel. Met de ondergang van het

Mr. M.A.P. Bovens

Verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen en aan het Onderzoekscentrum Sturing en Samenleving van de Rijksuniversiteit Leiden. Hij bereidt een dissertatie voor over verantwoordelijkheidsvraagstukken binnen complexe organisaties. *Adres:* P.N. van Eyckhof 3, 2311 BV Leiden, tel. 071-275210/272220.

RSV-concern gingen vele honderden miljoenen aan overheidssteun verloren. En dan spreken we nog niet eens van de misrekeningen bij de aanleg van de Oosterscheldedam, van de Walrus-affaire, de visfraude, of van de ABP-affaire en de daaruit voortvloeiende bouwfraude. Wanneer we deze affaires nader bekijken lijken ze, met al hun onderlinge verschillen en bijzonderheden, een paar elementen gemeen te hebben:

- Het zijn geen persoonlijke affaires; in geen van de genoemde gevallen gaat het uitsluitend of in overwegende mate om het frauduleus of zeer onverstandig optreden van één enkele persoon. In alle gevallen is de hoofdrol weggelegd voor organisaties, veelal rechtspersonen met een zeer complexe structuur en ingewikkelde bevoegdheidsverdelingen.

- Ook gaat het meestal niet om eenmalige en kleinschalige vormen van corruptie, slecht management of onbehoorlijk bestuur. In veel gevallen is er sprake van activiteiten die zich uitstrekken over lange periodes en een groot gebied en zijn er meerdere organisaties, instellingen en afdelingen bij betrokken.

- De schade, in de vorm van belastingontduiking, budgetoverschrijdingen, milieuvervuiling of menselijk leed, loopt niet alleen in de miljoenen, ze is vaak ook onherroepelijk en onherstelbaar en kan, zoals bij sommige milieurampen, leiden tot het onbruikbaar worden van hele woonwijken en havenwerken of zelfs (denk aan Tsjernobyl of Bhopal) tot de ontwrichting van delen van de maatschappij.

- Door de complexe structuur van de betrokken organisaties blijkt het voor controlerende organen, zowel binnen de organisatie zelf als daar buiten, niet altijd mogelijk om tijdig en adequaat

op de hoogte te raken van eventuele ontsporingen. Dat brengt mee dat het achteraf vaak bijzonder moeilijk is om vast te stellen óf en in hoeverre aanwijsbare natuurlijke personen voor de gang van zaken verantwoordelijk waren; het betekent bovendien dat een adequate preventie van dergelijke affaires ook in de toekomst bijzonder moeilijk zal zijn.

– In veel gevallen wist men op de voorbereiden- de en uitvoerende niveaus wel, en al in een vroeg stadium, dat er zaken misliepen. Die informatie kwam echter niet, of niet tijdig, op de bestemde plaats terecht; waar dit wel gebeurde werd de boodschap niet altijd als 'onheil' gedecodeerd of hield men zich soms moedwillig doof. Een paar voorbeelden:

Al in 1982 waren ambtenaren op het ministerie van VROM, dank zij een interne nota van de Hoofdingenieur-directeur van de volkshuisvesting in Zuid-Holland, drs. (!) Post, op de hoogte van frauduleuze verhogingen van de stichtingskosten van woningbouwprojecten door beleggers. Post kreeg echter te horen dat hij niet geacht werd om de stichtingskosten te toetsen en de nota verdween in een la. Pas vier jaar en tientallen miljoenen later kwamen het geknoei en de fraudegevoeligheid van de regeling in het openbaar en onder de aandacht van de kamer en de staatssecretaris.²

Een deel van het overheidsgeld dat met RSV ten onder ging, met name het geld van Defensie ter voorfinanciering van nog te bouwen fregatten dat via kruisverbanden in het concern verdween, had behouden kunnen blijven wanneer ambtenaren van Economische Zaken tijdig aan de bel hadden getrokken.³

Bij de milieuaffaires van Uniser/EMK/Drisolco moeten werknemers op de hoogte zijn geweest van de geheime, ondergrondse pijpleidingen en de nachtelijke, illegale lozingen, maar hield men uit onverschilligheid, vrees of voor geld zijn mond. In het geval van Booy Clean verliet ten minste één werknemer het bedrijf omdat hij niet langer kon aanzien hoe men doorging met het lozen van olie, chemicaliën en gif in de Oude Maas. Aan zijn beweringen werd door de diverse controlerende instanties echter weinig aandacht besteed.⁴

Deze beschrijving pretendeert geen verklaring te bieden voor het ontstaan van genoemde affaires. Een aantal 'krachtige' variabelen die, in wisselende bezetting, op de achtergrond een rol speelden

moet hier buiten beschouwing blijven: de specifieke organisatieculturen, het politieke en economische klimaat, de druk vanuit de samenleving om werkgelegenheid in stand te houden of om een goedkope oplossing te vinden voor het afvalprobleem, de toename in regelgeving die een toename van wetsovertreding uitlokt en het feit dat de overheid zich via subsidies en sancties in toenemende mate met de samenleving is gaan bemoeien om tal van, soms tegenstrijdige, doeleinden te realiseren. Hier zal slechts de nadruk liggen op één, op het eerste gezicht redelijk 'manipuleerbare', variabele: Hoe zou men ervoor kunnen zorgen dat informatie over wanbestuur en wetsovertreding tijdig en op de juiste plek wordt opgevangen?

Zoals wel vaker (maar niet altijd) lopen de ontwikkelingen op bestuurs- en bedrijfskundig gebied in Nederland enige jaren achter op de Verenigde Staten, zowel in het kwade als in het goede. Het vertrouwen in regeringsleiders en managers werd daar al jaren geleden diep, en definitief, geschokt door een reeks affaires, zowel in de private als in de publieke sector; met als dramatisch hoogtepunt de 'Watergate-affaire'. In het afgelopen decennium heeft men op verschillende manieren getracht de informatievoorziening binnen en over complexe organisaties, zowel in de private als in de publieke sector, te verbeteren. Eén daarvan was de introductie van zogenaamde *whistleblowing provisions*, wettelijke maatregelen ter bescherming van wat men in het Nederlands 'klokkeluiders' zou kunnen noemen. In dit artikel zal worden onderzocht in hoeverre een dergelijke aanpak navolging verdient. De nadruk zal daarbij liggen op een algemene, bestuurskundige afweging van de voor- en nadelen van een dergelijke bescherming en niet op de juridische details, noch op de concrete Nederlandse situatie.⁵

2. Wat is 'klokkeluiden'?

Om onze gedachten hierover beter te kunnen bepalen volgen eerst enkele voorbeelden van klokkeluiders uit binnen- en buitenland. Zoiets helpt meestal meer dan een abstracte definitie.

Daniel Ellsberg, werkzaam in een vertrouwensfunctie in het Pentagon, op het Amerikaanse State Department en bij de RAND Corporation, kwam bij

het schrijven van een nota voor McNamara tot de ontdekking dat diverse Amerikaanse regeringen in een reeks van jaren het Congres hadden voorgelogen over de Amerikaanse betrokkenheid bij de oorlog in Vietnam. In de loop van 1969 en 1970 zond hij de geheime documenten die hierop betrekking hadden, de zogenaamde 'Pentagon Papers' – in totaal meer dan 7000 pagina's – aan een aantal senatoren en later ook aan de pers.⁶

Dan Gellert, een piloot bij Eastern Airlines met meer dan 25 jaar ervaring, ontdekte bij het invliegen van een nieuw prototype een fout in de automatische besturing. Hij gaf dit door aan de testafdeling, maar het model werd toch vrijgegeven. Toen vier maanden later, in december 1972, een van de nieuwe vliegtuigen neerstortte en meer dan 100 passagiers omkwamen stuurde hij zijn bevindingen aan de directie. Die ging er echter niet op in; Gellert zond het rapport vervolgens aan de National Transport Safety Board (NTSB) en trad op als getuige in de hoorzittingen over het ongeluk.⁷

Willem Hoevenagel, hoofd algemene zaken bij het ABP, volgde de dubieuze transacties van de directeur beleggingen, A. Masson, van nabij en met groeiende bezorgdheid. In juni 1983 werd het hem te gortig; hij schreef een zwartboek dat hij via bemiddeling van de Abva/Kabo persoonlijk aan enkele Kamerleden aanbod. Dit zwartboek vormde het begin van de ABP-affaire en zou later een belangrijke rol spelen bij de strafvervolgning van Masson.⁸

Gerard de Jonge, een medewerker van de Nationale Ombudsman, speelde eind 1985 informatie uit een lopend onderzoek naar de slechte staat van de politiecellen in Gorinchem door aan het *NRC-Handelsblad*. Hij vond dat er sprake was van een noodsituatie en dat behandeling volgens de normale procedure veel te lang zou duren.⁹

Het gemeenschappelijke element in deze gevallen is dat een ambtenaar of een werknemer, zonder daartoe opdracht of toestemming te hebben gekregen van zijn superieuren, informatie onthult of op andere wijze in de openbaarheid treedt met de bedoeling om de aandacht te vestigen op een misstand waarvan hij kennis heeft gekregen door zijn werk binnen de organisatie.

Met de term *klokkeluiden* – in de Verenigde Staten spreekt men zoals gezegd van *whistleblowing* – hoop ik de verschillende elementen van deze vorm van bureaucratische ongehoorzaamheid zo goed mogelijk te vangen. In de eerste plaats

geeft hij aan dat men zaken aan de grote klok hangt, daar waar geheimhouding en discretie regel is. Dit gebeurt echter niet per ongeluk of uitsluitend ten behoeve van het eigenbelang, het zijn geen versprekingen of ordinare lekken; men heeft nadrukkelijk de bedoeling om de noodklok te luiden, om de gemeenschap te waarschuwen voor specifieke, acute of dreigende misstanden. Ten slotte, en dat is het pejoratieve element, worden dergelijke klokkeluiders vaak het slachtoffer van repressie en uitstoting vanuit de organisatie waarin ze werken – het zijn de Quasimodo's van de bureaucratische cultuur.

3. De precare positie van klokkeluiders

De meeste klokkeluiders krijgen te maken met een conflict van loyaliteiten. Hun directe superieuren, en vaak ook hun collega's, verwachten van hen dat ze het feitelijke beleid van de organisatie loyaal uitvoeren, dat ze solidair zijn met het 'team' en discreet tegenover de buitenwereld. Anderzijds voelen veel klokkeluiders, al dan niet met een beroep op hun geweten, zich ook verplicht om andere loyaliteiten, bij voorbeeld jegens het parlement, de formele doelstellingen van de organisatie, de cliëntèle of de eigen beroepsgroep, te honoreren.

De positie van klokkeluiders is daardoor precair. Zoals in de meeste groepen met een sterke sociale of hiërarchische controle is de prijs voor het openlijk verbreken van de rangen hoog. In veel gevallen impliceert klokkeluiden bovendien het aanklagen van superieuren of collega's – zij hebben immers gefaald in hun toezicht of zich onbehoorlijk gedragen. Het bevuilen van het eigen nest is binnen bureaucratische organisaties een van de ergste zonden die men kan begaan en organisaties beschikken over een breed scala aan formele en informele sancties die in zo'n geval openlijk of meer subtiel kunnen worden opgelegd. Ellsberg werd meteen nadat zijn identiteit bekend was geworden ontslagen en strafrechtelijk vervolgd; ook tegen De Jonge, die overigens zelf al een andere baan had gevonden, werd op verzoek van Rang een strafvervolg ingesteld en gedurende de tijd die hem bij de Ombudsman nog restte werd hem de toegang tot het gebouw ontzegd. Piloot

Gellert kreeg, toen hij opnieuw een rapport aan de NTSB stuurde, van Eastern Airlines een vliegverbod; pas na jaren procederen slaagde hij erin om het ongedaan te maken. In andere gevallen leidde klokkeluiden tot psychiatrisch onderzoek, gedwongen overplaatsing, degradatie, het verlies van promotiekansen, schorsing, boetes en berispingen; ook worden klokkeluiders vaak het slachtoffer van sociale uitstoting en pesterijen.¹⁰ De kans op dergelijke sancties kan de klokkeluiders in conflict brengen met een derde groep van loyaliteiten – die tegenover zichzelf, zijn familie of de anderen die van zijn loon afhankelijk zijn.

In de Verenigde Staten is de wetgever, mede naar aanleiding van Watergate en de belangrijke rol die interne lekken – denk aan 'Deep Throat' – bij het onthullen van die affaire hebben gespeeld, ambtelijke klokkeluiders te hulp geschoten.¹¹ President Carter deed zijn verkiezingsbeloften om het openbaar bestuur te hervormen gestand en diende de *Civil Service Reform Act* (CSRA) in. Deze wet, die in 1978 door het Congres werd aangenomen¹², verbiedt federale instellingen om ambtenaren die informatie over wanbestuur in de openbaarheid brengen te ontslaan of anderszins te straffen. Andere federale wetten kennen eveneens voorzieningen voor klokkeluiders; met name in risicogevoelige sectoren zoals mijnbouw en kernenergie krijgen civiele werknemers die klachten over ongezonde, onveilige en gevaarlijke situaties bij controlerende instanties indienen, extra bescherming bij ontslag.¹³

Zo dadelijk zal concreet worden ingegaan op de wijze waarop men in de VS die bescherming gestalte heeft gegeven en op de resultaten van recent onderzoek naar het functioneren van de wet. Eerst dient echter de vraag te worden beantwoord wat de zin is van zo'n bescherming. Waarom zou men dergelijke vormen van ambtelijke ongehoorzaamheid eigenlijk moeten tolereren?

4. De rechtvaardiging van klokkeluiden

Op het eerste gezicht pleit er niet veel voor het toelaten en nog minder voor het stimuleren van klokkeluiders. De effectiviteit van het optreden van complexe organisaties met een bureaucrati-

sche structuur bestaat immers vooral bij gratie van een zeer grote mate van loyaliteit en discretie van functionarissen. Waarschuwde Weber zijn studenten in het revolutiejaar 1919 niet reeds dat: 'Ohne diese im höchsten Sinn sittlichen Disziplin und Selbstverleugnung zerfiel der ganze Apparat'?¹⁴ Wanneer functionarissen elke opdracht, uitlating of ontwikkeling die hun niet bevalt in de openbaarheid brengen leidt dit binnen de kortste keren tot verlamming van de organisatie en verwarring bij de buitenwacht. Om snel en efficiënt te kunnen werken zijn rust en een zekere beslotenheid onontbeerlijk.

Wanneer ambtenaren aan de bel trekken is er nog extra reden om voorzichtig te zijn; klokkeluidersactiviteiten kunnen ingegeven zijn door partijbelangen en 'vierde machts'-aspiraties; ze kunnen leiden tot ongewenste vormen van politisering van de openbare dienst, ja zelfs tot 'Beamtenherrschaft'. Het is tenslotte niet aan ambtenaren, maar in de eerste plaats aan de volksvertegenwoordiging en daarna aan de administratieve rechter om uit te maken of het beleid door de beugel kan.

Wat blijft er bovendien nog over van de vertrouwelijkheid? Klokkeluiden kan, per ongeluk of met opzet, leiden tot de openbaring van defensie- en bedrijfsgeheimen of van beleidsvoornemens die om politieke of strategische redenen geheim dienen te blijven. Wanneer er gegevens ter sprake komen die door burgers of bedrijven aan een organisatie (bij voorbeeld aan een ziekenhuis, een verzekeringsmaatschappij of de belastingdienst) zijn toevertrouwd of wanneer het gaat om feiten die betrekking hebben op het persoonlijk leven van collega's of superieuren, kan klokkeluiden ook een forse inbreuk maken op de privacy van derden.

Discretie en loyaliteit dienen daarom voorop te staan. Dat is een goed uitgangspunt, maar het heeft geen absolute gelding. Drie soorten overwegingen pleiten voor een zekere tolerantie en bescherming van klokkeluiders.

In de eerste plaats overwegingen van staatsrechtelijke aard: klokkeluiden is een *vorm van meningsuiting* en verdient alleen al vanuit het perspectief van de grondrechten een zekere bescherming – ook wanneer die meningsuiting tijdens

werktijd plaatsvindt of het werk zelf betreft.¹⁵ De tijd dat grondrechten niet van toepassing werden geacht op arbeidsverhoudingen is gelukkig voorbij. De beschermende werking van grondrechten stopt allang niet meer bij de poort van de fabriek, de dienstingang van het kantoor of de portiersloge van het departement. Bij de Kamer ligt op dit moment een wetsvoorstel dat de uitoefening van grondrechten door ambtenaren moet regelen.¹⁶ Het kent nog maar één beperking van de vrijheid van meningsuiting: slechts wanneer de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst in redelijkheid niet meer zou zijn verzekerd dient de ambtenaar zich in te houden. Ook is thans algemeen aanvaard dat de vrijheid van meningsuiting een zekere horizontale werking heeft; werknemers in de particuliere sector kunnen niet zonder meer in hun meningsuiting worden beperkt.¹⁷

In de tweede plaats pleiten pragmatische, instrumentalistische overwegingen voor een zekere legitimatie van klokkeluiden: klokkeluiden kan een belangrijke bron van informatie zijn, een extra instrument bij de controle van complexe organisaties en bij de preventie van 'corporate risks'.¹⁸ In deze optiek hoeft klokkeluiden overigens niet per se gericht te zijn op externe, publieke belangen; het kan ook gebruikt worden voor de interne informatievoorziening. Employés beschikken immers vaak over een grote, feitelijke kennis van het reilen en zeilen van hun (onderdeel van de) organisatie en zijn daardoor eerder op de hoogte van misstanden en mislukkingen dan de relatieve of absolute buitenstaanders in de leiding of bij inspecties. We zagen boven reeds enkele voorbeelden. Fraude en wetsovertreding vinden bovendien in overwegende mate plaats op het niveau van het lagere en middenkader.¹⁹ Klokkeluidersactiviteiten hebben in het recente verleden reeds een belangrijke rol kunnen spelen bij het aan het licht brengen van sommige affaires. Er is al gewezen op de rol van Hoevenagel bij het onthullen van de ABP-affaire; ook het onderzoek naar het zwartgeldcircuit bij Slavenburg's Bank raakte in een stroomversnelling dank zij de scrupules en het materiaal van een van de boekhouders. Vooral wanneer de geëigende kanalen te traag werken, de inhoud vervormen of de doorgifte blokkeren, zou

klokkeluiden een onorthodox maar adequaat middel kunnen zijn om vitale informatie in een vroegtijdig stadium door te geven aan leidinggevende of controlerende organen. Een belangrijke voorwaarde is echter dat de klokkeluider, als bringer van het slechte nieuws, niet direct bang hoeft te zijn voor repercussies. Een zekere (wettelijke) bescherming zou hem die rust kunnen geven.

De combinatie van deze twee perspectieven levert een derde overweging van politiek-morele aard op: klokkeluiden als *uiting van burgerschap*.²⁰ De institutionalisering van klokkeluiden benadrukt de persoonlijke verantwoordelijkheid van functionarissen, niet alleen voor het wel en wee van hun eigen organisatie, maar ook voor de veiligheid van hun medeburgers en het functioneren van de politieke gemeenschap. Een wettelijke bescherming vormt in zekere zin het complement van de aangifteplichten die het Wetboek van Strafvordering aan iedere burger (wanneer het gaat om zware geweldsmisdrijven), of speciaal aan ambtenaren (onder andere bij ambtsmisdrijven) oplegt.²¹ Het is ook een van de voorwaarden om het excuus van 'Befehl ist Befehl' niet alleen achteraf, met het makkelijke morele gelijk van de toeschouwer, maar ook vooraf, in de feitelijke situatie van een ondergeschikte, te kunnen ontkrachten. De institutionalisering van klokkeluiden kan zo een instrument zijn om een mentaliteitsverandering teweeg te brengen: de destijds onder andere door Schuijt en Van Gunsteren aanbevolen verschuiving van een 'Eichmanniaans' naar een 'Camusaans' model van verantwoordelijkheid.²²

5. Praktische bezwaren en concrete regelingen

Klokkeluiden is echter niet altijd heilzaam en geschiedt niet altijd met zuivere motieven. Klokkeluiden kan, vanwege de wijze waarop men de informatie openbaart of vanwege het geringe belang van de geconstateerde normovertreding en de relatief grote schade die uit de openbaarmaking voortvloeit, disproportioneel zijn. Het is een zwaar middel dat, uit een oogpunt van zorgvuldigheid, slechts mag worden gebruikt wanneer andere, minder schadelijke middelen om verandering in het optreden van de organisatie teweeg te brengen hebben gefaald of onbruikbaar zijn. Ook kan

klokkeluiden ingegeven zijn door eigenbelang, door rancune of door partijpolitieke overwegingen. Dergelijke praktische bezwaren verdienen zorgvuldige aandacht. Voorkomen moet worden dat beschermende maatregelen een uitvalsbasis vormen voor querulanten, fatsoensrakers en (bedrijfs)spionnen. Onoverkomelijk zijn ze echter niet. Via een met de nodige waarborgen omklede procedure, via redelijkheidsvereisten en een zorgvuldige formulering van de rechtvaardigingsgronden valt een drempel op te werpen tegen al te lichtvaardige of malicieuze vormen van klokkeluiden. De ervaringen in de Verenigde Staten met de bescherming van klokkeluiders kunnen ons op dit punt het een en ander leren. De 'Civil Service Reform Act' beschermt de federale klokkeluiders op twee manieren.²³ In de eerste plaats verbiedt de wet federale instellingen om disciplinaire maatregelen en andere sancties te treffen tegen ambtenaren vanwege gerechtvaardigde vormen van klokkeluiden. Onder dit laatste verstaat de wet het volgende:

a disclosure of information by an employee or applicant which the employee reasonably believes evidences- (i) a violation of any law, rule, or regulation, or (ii) mismanagement, a gross waste of funds, an abuse of authority, or a substantial and specific danger to public health or safety.

Het zorgvuldigheidsvereiste 'reasonably believes' werpt een dam op tegen querulanten en pseudo-klokkeluiders; de klokkeluiders krijgt slechts bescherming tegen sancties indien hij achteraf aannemelijk kan maken dat elk weldenkend mens in zijn situatie tot de conclusie had kunnen komen dat er sprake was van schending van algemeen verbindende voorschriften, van wanbestuur, verspilling, machtsmisbruik of van een acuut gevaar voor de volksgezondheid. Ook moet duidelijk zijn dat hij in goed vertrouwen heeft gehandeld. Bescherming wordt hem voorts onthouden indien hij privacy-gevoelig of geclassificeerd materiaal in de openbaarheid brengt; de wet maakt namelijk nog een voorbehoud:

if such disclosure is not specifically protected by law and if such information is not specifically required by Executive order to be kept secret in the interest of national defense or the conduct of foreign affairs;²⁴

Indien een ambtenaar de indruk heeft dat hij vanwege klokkeluidersactiviteiten is ontslagen, gedgegradeerd, overgeplaatst, beboet, niet voorgedragen voor promotie of anderszins benadeeld kan hij een klacht indienen bij het *Office of the Special Counsel* (OSC) van de *Merit Systems Protection Board* (MSPB), een soort ombudsman voor ambtenaren. De *Special Counsel* is verplicht om iedere klacht te onderzoeken en kan, indien hij de klacht gegrond vindt, aanbevelen dat de straf ongedaan wordt gemaakt. Gebeurt dit niet, dan kan hij, als een soort officier van justitie voor de overheidsdienst, de zaak aanhangig maken bij de *MSPB* die vervolgens een bindende uitspraak doet. Ook kan hij de *MSPB* vragen om disciplinaire maatregelen te treffen tegen de superieuren van ten onrechte gestrafte klokkeluiders.

Het *OSC* functioneert in de tweede plaats als een speciaal administratief kanaal waarlangs ambtelijke klokkeluiders hun informatie kwijt kunnen. Met deze voorziening heeft men geprobeerd om te voorkomen dat klokkeluiders alleen via (negatieve) publiciteit in de media aandacht voor hun grieven kunnen krijgen. Ze biedt gelegenheid om kritiek zo veel mogelijk binnen de rijkdienst af te handelen, zonder al te veel schade en gezichtsverlies voor de betrokkenen en de instelling. Wanneer het gaat om informatie die geclassificeerd is of onder een wettelijke geheimhoudingsplicht valt, is de *Special Counsel*, samen met enkele andere speciaal aangewezen vertrouwenspersonen, zelfs het enige toegestane kanaal voor klokkeluiders. Het *OSC* zorgt voor een discrete en, op verzoek, anonieme rapportage aan de bevoegde instanties. Indien de *Special Counsel* van de ernst van de zaak overtuigd is kan hij de betrokken instelling dwingen om binnen zestig dagen een onderzoek uit te voeren en rapport uit te brengen.²⁵

6. De effectiviteit van de wettelijke bescherming

De Civil Service Reform Act was het paradepaardje van de federale hervormingsbeweging; ze is het symbool van de strijd tegen fraude, corruptie en verspilling bij de overheid. De wet heeft eraan bijgedragen dat de legitimiteit van klokkeluiden in de Verenigde Staten sterk is toegenomen.

De tegenstanders van beschermende maatregelen die waarschuwen voor grootschalige ontregelen van overheidsinstellingen door de activiteiten van echte of pseudo-klokkeluiders, hebben vooralsnog geen gelijk gekregen.

De problemen met de wet bleken in een geheel ander vlak te liggen. Zoals wel vaker het geval is met symbolische wetgeving, lijkt de CSRA de feitelijke positie van klokkeluiders maar in beperkte mate te hebben verbeterd. In 1980 en 1983 is er door de *MSPB* survey-onderzoek gedaan naar het functioneren van de wet. De uitkomsten van dat onderzoek gaven geen al te rooskleurig beeld. De wet heeft de vrees voor represailles onder federale ambtenaren niet verminderd. Het tegendeel lijkt eerder het geval. De *MSPB* vroeg haar respondenten of zij door hun werk weet hadden gekregen van illegale praktijken of van verspilling van overheidsgelden. In 1980 zei 20% van hen die deze vraag met ja beantwoordden dit niet door te hebben gegeven uit vrees voor vergelding vanuit de organisatie; in 1983 bleek dit percentage bijna verdubbeld tot 37%. Ook het percentage employés dat dergelijke informatie wel doorgaf, maar meldde daarvoor vervolgens gestraft te zijn, steeg licht van 20% naar 23%.²⁶ De conclusie van het onderzoek was dan ook dat:

the CSRA 'whistleblower protections', by themselves, have not met all the stated expectations of Congress [...] there is no evidence that the protections have had any type of ameliorative effect on employee expectations or experiences relative to reprisal.²⁷

De kritiek vanuit het Congres op de structuur van de wet en vooral op het optreden van het *OSC* was minder omfloerst. Patricia Schroeder, Democratische afgevaardigde uit Colorado, noemde vorig jaar de bescherming onomwonden een mislukking. Twee jaar onderzoek op basis van wekenlange hoorzittingen, rapporten van de Rekenkamer en vele gesprekken met klokkeluiders en hun advocaten, had uitgewezen dat de wet klokkeluiders te weinig garanties bood. De procedure was ingewikkeld en duurde veel te lang, het bewijs van ongerechtvaardigde represailles bleek vaak moeilijk te leveren en het ontbrak het *OSC* vaak aan discretie tegenover de superieuren van de klagers. Ook de onafhankelijkheid van het *OSC* ten opzichte van de *MSPB* en de federale overheid was vol-

strekt onvoldoende. Het *OSC* bleek in praktijk klokkeluiders meer te dwarsbomen dan te helpen; meer dan de helft van de klachten werd zonder enig onderzoek opzij gelegd. Wanneer men wel onderzoek verrichtte gedroeg men zich vaak meer als rechter, en later zelfs als werkgever, dan als ombudsman; na 1981 zou geen enkele klokkeluiders meer zijn baan hebben teruggekregen met hulp van het *OSC*.²⁸

In september 1986 is op voorstel van Schroeder door het Huis van Afgevaardigden met unanieme stemmen een wetswijziging aangenomen die tot doel heeft de positie van klokkeluiders fors te versterken.²⁹ De geheimhouding van de namen van klokkeluiders is beter geregeld, de bewijslast is verlicht en voor een ander deel verschoven naar de superieuren. Het *OSC* heeft een onafhankelijke status gekregen, los van de *MSPB*; ook kunnen klokkeluiders voortaan het *OSC* omzeilen en direct en zelfstandig een beroep doen op de *MSPB*; voorts is er beroep opengesteld op federale rechters en zijn er meer instanties onder de werking van de wet gebracht.

Men mag aannemen dat de bescherming van klokkeluiders door deze wetswijziging zal worden verbeterd; vooral in de klachten over de belemmerende rol van het *OSC* lijkt te zijn voorzien. Geheel bevredigend zal de wettelijke bescherming waarschijnlijk nooit worden; juridische instrumenten hebben nu eenmaal hun beperkingen. Een van buitenaf opgelegde en uitgevoerde regeling zal soms te traag of te algemeen zijn om de fundamentele machtsverschillen die binnen hiërarchische organisaties bestaan feitelijk, en volledig, recht te trekken. Een dergelijke vergaande vorm van *voice*, om in termen van Hirschman te spreken, zal in praktijk daardoor veelal voorbehouden zijn aan functionarissen voor wie *exit* een reële optie is en geen bedreiging.³⁰ Deze beperking betekent ook dat een wettelijke klokkeluidersbescherming nooit het enige instrument zal kunnen zijn om klokkeluiders te stimuleren en de interne en externe informatiestroom te verbeteren; andere maatregelen, zoals kwaliteitscirkels, ideeënbusen, 'hotlines', 'open-deurbeleid', ideeënweken, open fora, dissidentenkanalen, en interne ombudsmannen, zullen hiertoe eveneens doordacht en ter hand genomen moeten worden.

7. Het effect op de informatievoorziening

Vormt de bescherming van klokkeluiders – mits effectief – een oplossing voor de in de inleiding gesignaleerde problemen? Kan klokkeluiden voorzien in het gebrek aan tijdige en adequate informatie binnen en over complexe organisaties? Vaak wel, maar niet altijd en overal. De twee onderzoeken van de *MSPB* laten zien dat een flink aantal federale ambtenaren op de hoogte was van gevallen van fraude, verspilling, wanbeheer en misbruik van bevoegdheden (1980: 45%; 1983: 25%). (In ongeveer de helft van die gevallen schatte men de verliezen op meer dan \$ 1000; 15% schatte zelfs dat er door hun instelling meer dan \$ 100.000 per geval werd verspild).³¹ In praktijk blijkt echter dat ongeveer 70% (zowel in 1980 als in 1983) van die ambtenaren met kennis van onbehoorlijk bestuur daar verder geen werk van maakt. Het merendeel van hen (53%) deed dit in eerste instantie niet zozeer uit vrees voor represailles – al was dat, zoals we reeds zagen, in 1983 opgelopen tot 37% – maar vooral omdat men de overtuiging had dat er toch niets met hun informatie zou worden gedaan.³²

Dat brengt ons op een tweede belangrijke voorwaarde (naast de bescherming tegen repercussies) die, omdat zij zo voor de hand ligt, makkelijk over het hoofd kan worden gezien: klokkeluidersactiviteiten als zodanig verbeteren de informatievoorziening niet; klokkeluidersbescherming heeft pas effect wanneer de verwerking van de informatie snel en effectief is en de potentiële klokkeluiders dit ook weten. Klokkeluiden heeft slechts zin bij gratie van een publiek dat de klok hoort luiden en in staat is om de klepel te vinden:

For whistleblowing to be effective, it must arouse its audience. Inarticulate whistleblowers are likely to fail from the outset. When they are greeted by apathy, their message dissipates. When they are greeted by disbelief, they elicit no response at all. And when the audience is not free to receive or to act on the information – when censorship or fear of retribution stifles response – then the message rebounds to injure the whistleblower.³³

Klokkeluiden staat of valt niet alleen met een alerte en actieve pers, met een actieve volksvertegenwoordiging of een alerte leiding van de organisatie

en een gunstige en open organisatiecultuur; van zeer groot belang is ook dat er receptieschema's bestaan waarmee de boodschap als 'onheil' kan worden gedecodeerd.³⁴

Klokkeluiden helpt pas wanneer er naar klokkeluiders wordt geluisterd. Indien men echter de oren te veel naar klokkeluiders laat hangen zou het effect op de informatievoorziening uiteindelijk wel eens negatief kunnen zijn. Bij het invoeren van klokkeluidersbescherming zal men zich daarom rekenschap moeten geven van een viertal mogelijke *boemerangeffecten* van een al te ruime of onvoldoende uitgebalanceerde bescherming:

1. *Een afname van de intra-organisationale openheid en pluriformiteit.* Al te veel ruimte voor klokkeluiders kan contraproductieve effecten hebben. Het naar buiten brengen van ongunstige, vertrouwelijke informatie zal door veel leidinggevende functionarissen als 'verraad' worden opgevat; vuile was dient kost wat kost binnen te blijven. Wanneer dat niet meer kan door het 'kalt stellen' van de dissidenten zelf zullen organisaties of afdelingen andere wegen zoeken om zich tegen 'vijfde colonnes' te beveiligen. Afhankelijk van de aard en de reikwijdte van de klokkeluidersclausule en de cultuur binnen de organisatie, bestaat er het gevaar dat dit niet gebeurt door het tegengaan van verspilling en fraude, maar door een beperking van de interne informatiestroom, door verhullend taalgebruik, geheime codes en een verregaande classificatie van gegevens. Het risico bestaat dat hiermee ook de informatievoorziening van de 'formele' controlerende organen, zowel binnen als buiten de organisatie, verder wordt belemmerd.³⁵ Ook kan men zich voorstellen dat sommige organisaties bij de selectie van nieuwe leden extra zullen letten op loyaliteit en conformisme. In beide gevallen leidt bescherming van klokkeluiders eerder tot een beperking van de interne flexibiliteit en de externe informatievoorziening dan tot een uitbreiding.³⁶

2. *Escalatie van interne conflicten.* Klokkeluiden draagt, zeker wanneer er 'rücksichtslos' en zonder overleg aan de bel wordt getrokken, het gevaar van polarisatie in zich. Wanneer – en juist omdat – de individuele functionaris alles zet op de kaart van integriteit en morele principes kan de weg tot

onderhandelingen en compromissen worden afgesneden. Twee afzonderlijke, onverenigbare waarden komen dan tegenover elkaar te staan: loyaliteit aan de groep en haar normen tegenover loyaliteit aan de eigen integriteit en persoonlijke overtuiging. Dit kan, zowel voor de organisatie als voor de individuele functionaris, uitlopen op een alles-of-niets-situatie; winst voor de een betekent automatisch (gezichts)verlies voor de ander. Wanneer de klokkeluider inbindt of ongelijk krijgt betekent dit ófwel dat hij zijn persoonlijke principes verloochent, ófwel dat zijn klacht niet serieus was – hetgeen impliceert dat hij vanuit het gezichtspunt van de organisatie immoreel, want deloyaal en indiscreet, heeft gehandeld. Bindt de organisatie in, dan geeft zij daarmee toe immoreel te hebben gehandeld ófwel ze geeft, wanneer ze dit niet wil erkennen, daarmee aan dat de zo streng gehanteerde groepsnormen wanneer het erop aankomt eigenlijk niet zo veel voorstellen. In veel gevallen zal een dergelijke patstelling eindigen in apathie en cynisme of zelfs (ook na een uitspraak op basis van klokkeluidersclausules) uitlopen op het vertrek van een van de betrokkenen – meestal de klokkeluider – omdat de werkverhoudingen definitief zijn verstoord.³⁷

3. *Ritualisering van dissidente opinies.* Klokkeluiden is een middel dat slechts bij matig gebruik heilzaam is. Deze beperking vloeit voort uit de constatering dat het klokgelui, om effectief te zijn, ook moet kunnen worden opgevangen. Klokkeluiden kan, als elke vorm van 'voice', overdreven zijn. Indien er te veel en te snel aan de bel wordt getrokken raakt het publiek afgestompt en doof, en luistert men niet meer of neemt men de waarschuwing niet meer serieus wanneer er werkelijk sprake is van een noodsituatie. En als men blijft luiden nadat de boodschap is overgekomen belemmert men het nemen van adequate maatregelen. De organisatie moet de gelegenheid worden gegeven om ongestoord orde op zaken te stellen.³⁸

Bij overmatig gebruik bestaat ook het gevaar dat klokkeluiden tot een ritueel verwordt; een vorm van 'token-protest' dat beleefd wordt aangehoord waarna men weer overgaat tot de orde van de dag. Dat gevaar is vooral in Nederland niet denkbeeldig omdat men hier, meer dan in andere landen, geneigd is om te denken in termen van 'ge-

wetensbezwaren' en 'vrijstellingen'. Ook is er dan, met name bij de interne vormen van klokkeluiden, kans op wat James Thomson de 'domestication of dissenters' heeft genoemd.³⁹ Notoire zwartkijkers kunnen de rol van 'officiële' dissident of advocaat van de duivel opgedrongen krijgen, een proces waaruit iedereen, op het eerste gezicht, tevreden te voorschijn komt, maar waardoor er feitelijk niets verandert. De leiding kan zichzelf voorstaan op haar tolerantie zonder tot actie over te hoeven gaan, de verhoudingen blijven, anders dan zojuist, beleefd en plezierig en de klokkeluider heeft de gelegenheid om zijn hart te luchten en geweten te sussen. Zijn positie is duidelijk geworden – maar ook voorspelbaar:

This predictability means a fatal loss of power for him; his position becomes discountable. The dissenter is allowed to recite his piece on condition that he engages in 'role-playing' as 'a member of the team'. In this way, he is made to give up in advance his strongest weapon: his threat to resign under protest.⁴⁰

4. *Klokkeluiders als inquisiteurs.* Klokkeluiden is tot nog toe gepresenteerd als een activiteit die, zo niet bewondering, dan toch in ieder geval wettelijke en morele ondersteuning verdient. Als sturingsinstrument kan klokkeluiden echter voor goede en voor slechte zaken worden gebruikt. In totalitaire samenlevingen kan het, in de vorm van anonieme aangiften bij volkscomités, milities en inlichtingendiensten, een belangrijk middel van repressie zijn.⁴¹ Ook in meer open samenlevingen kan het gebruik dat de autoriteiten van klokkeluiders maken een bittere smaak nalaten.⁴² Een van de eerste voorstellen om klokkeluiders te beschermen werd in 1951 – het hoogtepunt van de heksenjacht van McCarthy – ingediend door de toenmalige senator Richard Nixon. Hij wilde ambtenaren hiermee stimuleren om vertrouwelijke informatie over collega's en burgers met echte of vermeende communistische sympathieën aan de congressionele onderzoekscomités door te geven. Klokkeluiden kan ook van bovenaf worden opgelegd of afgedwongen; bij voorbeeld in de vorm van speciale, door de leiding aangestelde spionnen en rapporteurs. In het Verenigd Koninkrijk spreekt men in dit verband van 'Raynerisme'; naar Sir Derek Rayner, een vertrouweling van Thatcher, die in

het kader van een speciaal 'scrutiny programme' verregaande bevoegdheden en een team van rapporteurs tot zijn beschikking kreeg om als een soort grootinquisiteur dienst na dienst uit te kammen op verspilling en inefficiëntie. Ook hiervoor geldt dat het middel erger kan zijn dan de kwaal omdat het kan leiden tot extra geslotenheid en rigiditeit op lagere niveaus; bovendien stuit men ook op niet onbelangrijke bezwaren in de sfeer van privacy-bescherming en grondrechten.

8. Bescherming van klokkeluiders

Waarom verdienen klokkeluiders bescherming? In dit betoog heeft de nadruk vooral gelegen op pragmatische overwegingen. Klokkeluiden kan een rol spelen bij de informatievoorziening over, en de preventie van, de grootschalige affaires die voort kunnen vloeien uit het optreden van complexe organisaties. De ervaringen in de Verenigde Staten en de gang van zaken bij sommige Nederlandse affaires laten zien dat men, door het beleid en met mate klokkeluiden toe te staan, een belangrijke bron van informatie over corruptie, mismanagement, wanbeheer en onbehoorlijk bestuur binnen complexe organisaties zou kunnen aanboren. Voorwaarde is echter dat klokkeluiders een zekere bescherming wordt geboden tegen represailles vanuit hun organisatie en dat men ook daadwerkelijk aandacht besteedt aan hun boodschap.

Klokkeluiders verdienen echter ook aandacht en bescherming op meer principiële gronden. Klokkeluiden draagt niet alleen bij aan de kwaliteit en de doorzichtigheid van het (openbaar) bestuur, het is ook een vorm van meningsuiting en verdient alleen al om die reden een zekere ondersteuning. Bescherming van klokkeluiders kan ook een belangrijke bijdrage leveren aan het in stand blijven van een 'civic culture'. We moeten zuinig zijn op functionarissen die zich realiseren dat ze ook tijdens werktijd burger blijven. Het gaat niet aan dat ambtenaren of werknemers vanwege ethisch hoogstaand gedrag – het openbaren van corruptie, wanbeheer en verspilling – worden gestraft. Klokkeluidersbescherming is voorts het noodzakelijk complement van het model van persoonlijke, individuele verantwoordelijkheid dat,

zeker na de Tweede Wereldoorlog en de Neurenbergerprocessen, ten grondslag ligt aan grote delen van het rechtssysteem in westerse landen. Indien men van functionarissen verwacht dat zij niet klakkeloos gehoorzamen aan opdrachten van hogerhand, dient men hun ook de gelegenheid te geven om zich verantwoordelijk te gedragen.

Dat wettelijke voorzieningen in de Verenigde Staten federale klokkeluiders tot nu toe slechts een beperkte feitelijke bescherming hebben kunnen bieden doet aan de waarde van deze principiële argumenten niet af. Voor een deel is die beperkte effectiviteit terug te voeren op het bijzondere karakter van klokkeluiden; voorkomen moet worden dat het heilzame effect op de informatievoorziening in zijn tegendeel verkeert. Voor een belangrijk deel was het echter ook het gevolg van een wat al te voorzichtige regeling die er meer op gericht leek om querulanten en spionnen buiten de deur te houden dan om klokkeluiders veel mogelijkheden te geven. Het eerste betekent dat we in Nederland ook langs andere wegen zullen moeten proberen om de informatievoorziening binnen en over complexe organisaties te verbeteren; het tweede vormt een aansporing om, naast wettelijke voorzieningen, ook naar andere middelen te zoeken om klokkeluiders te hulp te komen.

Noten

1. A. Wildavsky, Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation. *Mimeo*, University of California at Berkeley, Juni 1986, p. 30.

2. Trouw, 8 en 13 september 1986; *NRC-Handelsblad*, 10 september 1986.

3. *Verslag van de Enquête-commissie Rijn-Schelde-Verolme* (RSV), TK, 1984-1985, 17817, nr. 16, p. 310-312, 320-321.

4. D.N.R. Gosewehr en W.P.M. Maas, *Booy clean: onderzoek naar bestuurlijke en juridische verwickelingen rond het Rotterdamse cleaningbedrijf*. Amsterdam 1984, bijlage I, p. 1.

5. Zie voor dat laatste, voor zover het om de publieke sector gaat: M.A.P. Bovens, De rechtspositie van ambtelijke klokkeluiders. *NJCM-Bulletin/Nederlands tijdschrift voor de mensenrechten*, oktober 1987.

6. Zie voor de achtergrond van deze casus: D. Ellsberg, *Papers on the war*. New York 1972, p. 9-41; P. Schrag, *Test of loyalty: Daniel Ellsberg and the rituals of secret government*. New York 1974.

7. Het relaas van Gellert kan men vinden in de *Civil Liberties Review*, Sept./Okt. 1978, p. 15-19 (herdrukt in: A.F.

Westin en S. Salisbury (red.), *Individual rights in the corporation*. New York 1980, p. 106-110; zie ook D.W. Ewing, 'Do it my way or you are fired': employee rights and the changing role of management prerogatives. New York 1983, p. 145-152).

8. *NRC-Handelsblad*, 28 en 29 nov. 1986; *Volkskrant*, 28 nov. 1986.

9. *NRC-Handelsblad*, 1 febr. 1986.

10. Zie voor een meevolende beschrijving van het lot van een aantal klokkeluiders: M.P. Glazer, Ten whistleblowers and how they fared. *The Hastings Centre report*, Dec. 1983, p. 33-41; M.P. Glazer en P.M. Glazer, Whistleblowing, *Psychology Today*, Aug. 1986. Zie ook: M.A. Parmelee, J.P. Near en T.C. Jensen, Correlates of whistleblowers. Perceptions of organizational retaliation. *Administrative Science Quarterly*, 27 (1982), p. 17-34.

11. Van grote invloed op de publieke opinie was ook het boek van R. Nader, P. Petkas en K. Blackwell, *Whistleblowing: the report of the conference on professional responsibility*. New York 1972; in Nederland is dit verschenen als: Ralph Nader, *De dwarsliggers*, (in een bewerking van W. van Dieren). Amsterdam 1973. Van grote invloed bij de besluitvorming in het Congres was het rapport van senator P. Leahy, *The whistleblowers: a report on federal employees who disclose acts of government waste, abuse and corruption prepared for the senate comm. on governmental affairs*, 95th Cong., 2nd Sess. 42-44 (1978). Een beschrijving van een aantal vroege casus geven Ch. Peters en T. Branch, *Blowing the whistle: dissent in the public interest*. New York 1972; achtergrondanalyses vindt men bij A.F. Westin en S. Salisbury (red.), *Individual rights in the corporation*. New York 1980; A.F. Westin (red.), *Whistle blowing! Loyalty and dissent in the corporation*. New York 1981, en bij S. Bok, *Secrets: on the ethics of concealment and revelation*. New York 1982, hst. XIV; en, eveneens van haar, *Blowing the whistle*. In: J.L. Fleishman, L. Liebman en M.H. Moore (red.), *Public duties: the moral obligations of governmental officials*. Cambridge Mass. 1981, p. 204-220.

12. Publ. L. No. 95-454, 92 Stat. 111.

13. Zie m.n. de Energy Reorganization Act of 1974, 42 USCA § 5851 en de Federal Coal Mine Health and Safety Act of 1969, 30 USCA § 815. Inmiddels zijn er door verscheidene staten, zoals Maryland en Connecticut, eveneens wettelijke voorzieningen getroffen.

14. M. Weber, *Politik als Beruf*. Berlijn 1919, p. 28.

15. Zie voor pleidooien voor klokkeluidersbescherming vanuit grondrechtenperspectief: D. Ewing, *Freedom inside the organization: bringing civil liberties to the workplace*. New York 1977; A.F. Westin en S. Salisbury (red.), *Individual rights in the corporation*. New York 1980.

16. Het gaat om de 'Wijziging van de Ambtenarenwet 1929 ter zake van de uitoefening van grondrechten', TK, 1985-86, 19495.

17. Zie b.v. A.F.M. Brenninkmeijer, Van drukpersvrijheid tot informatievrijheid. In: A.K. Koekkoek, W. Konijnenbelt en F.C.L.M. Crijns (red.), *Grondrechten: commentaar op hoofdstuk 1 van de herziene grondwet* (Jeukensbundel). Nijmegen 1982, p. 182-186.

18. Een pleidooi voor klokkeluiden vanuit instrumentalistisch perspectief vindt men bij Chr.D. Stone, *Where the law ends: the social control of corporate behavior*. New York 1975, p. 213-216.

19. Zie J.C. Coffee, 'No soul to damn: no body to kick: an unsandalized inquiry into the problem of corporate punishment'. *Michigan Law Review* 79 (Jan. 1981) 3, p. 397.

20. Zie voor een rechtvaardiging van klokkeluiden welke voornamelijk is gebaseerd op overwegingen van ethiek en burgerschap: R. Nader, P. Petkas en K. Blackwell, *Whistleblowing* (zie ook het voorwoord van Van Dieren bij de Nederlandse bewerking); voorts S. Bok, *Secrets*, p. 210-229.

21. In de artt. 160-162 Sv.

22. Dat laatste model werd door Schuijt als volgt omschreven: 'Ik blijf verantwoordelijk voor de gevolgen van mijn gehoorzaamheid en van mijn ongehoorzaamheid' (C.J.M. Schuijt, *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*, proefschrift Leiden 1972, p. 393).

23. Een uitgebreide bespreking van deze wet vindt men bij R.G. Vaughn, Statutory protection of whistleblowers in the federal executive branch. *University of Illinois Law Review* (1982) 3, p. 615-667; zie ook M.O. Eastwood, Prohibited personnel practices and whistleblowing. In: E.M. Bussey (red.), *Federal civil service law and procedures*. Washington 1984, p. 95-110.

24. 5 USC § 2302 (b) (8) (A).

25. 5 USC § 1206 (b) (1)-(3).

26. *Blowing the whistle in the federal government: a comparative analysis of 1980 and 1983 survey findings*. US Merit Systems Protection Board, Washington DC 1984, p. 31.

27. *Blowing the whistle in federal government*, p. 7.

28. 99th Cong., 2nd Sess. H 7864-7870 (Sept. 22, 1986). Zie ook de *New York Times*, Sept. 23, 1986.

29. H.R. 4033, the Whistleblower Protection Act of 1986.

30. Volgens het onderzoek bleek er een duidelijk verband te bestaan tussen het aantal dienstjaren dat een ambtenaar had en het wel of niet melden van misstanden. De ambtenaren met 30 dienstjaren of meer – en dus niet ver verwijderd van een goed pensioen – bleken vaker de klok te luiden dan jongeren (*Blowing the whistle in federal government*, p. 26-30).

31. *Blowing the whistle in federal government*, p. 12-22.

32. *Blowing the whistle in federal government*, p. 31-35.

33. S. Bok, Whistleblowing and professional responsibility. *New York University Education Quarterly* II (1980) 4, p. 3 (opgenomen in T.L. Beauchamp en N.E. Bowie (red.), *Ethical theory and business*, 2e ed., Englewood Cliffs 1983, p. 264).

34. Dat is een van de lessen die men kan trekken uit: Walter Laqueur, *The terrible secret: an investigation into the suppression of information about Hitler's final solution*. Londen 1980.

35. Zie J.C. Coffee, Beyond the shut-eyed sentry: toward a theoretical view of corporate misconduct and an effective legal response. *Virginia Law Review* 63 (Nov. 1977) 7, p. 1147.

36. Soortgelijke contraproductieve effecten kan men ook aantreffen bij de Wet openbaarheid van bestuur: de forma-

lisering van de informatiestroom heeft er op sommige departementen toe geleid dat ook de onschuldigste verzoeken om informatie volgens de formele, trage procedure worden afgehandeld. Ook kan een al te grote openheid de flexibiliteit van onderhandelingen sterk beperken en juist een extra stimulans zijn voor het gebruik van wandelgangen en achterkamertjes. (Zie voor een zeer informatieve studie over het boemerang-effect van de Amerikaanse 'Government in the Sunshine Laws': J.B. McLaughlin en D. Riesman, *The shady side of sunshine. Teachers College Record* 87 (Summer 1986) 4, p. 471-494.)

37. Zie hiervoor Chr. Argyris en D.A. Schön, *Reciprocal integrity*. Paper presented at the Symposium on Functioning of Executive Integrity, Wheaterhead School of Management, Case Western Reserve University, Okt. 15-18, 1986.

38. Vgl. A.O. Hirschman, *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge Mass. 1970, p. 31-33.

39. J.C. Thomson jr., *How could Vietnam happen? An*

autopsy. Atlantic Monthly (April 1968), p. 47-53; gecit. in *Exit, Voice and Loyalty*, p. 115.

40. *Exit, Voice and Loyalty*, p. 115-116.

41. In de Sovjetunie vormen de klachten van klokkeluiders een belangrijke bron van informatie voor de autoriteiten, niet zozeer over politieke delicten, maar vooral over corruptie, inefficiëntie en andere economische delicten. Vooral de ingezonden - brieven rubrieken van kranten vormen een veel gebruikte uitlaatklep. Desalniettemin is het lot van de individuele klokkeluiders even moeizaam en frustrerend als in het Westen. Zie: N. Lampert, *Whistleblowing in the Soviet Union: complaints and abuses under state socialism*. Londen 1985.

42. En dan spreken we nog niet eens van zelfbenoemde wetshandhavers als de adjunct-directeur van de Sociale Dienst in Edam die vijf jaar lang een buurvrouw bespioneerde om haar te betrappen op bijstandfraude (vgl. A. van Baalen, *De Hoge Raad en de administratieve huwelijksoplegging. NJB* 62 (13 juni 1987) 24, p. 754-761).