



Vlaams
Parlement

ingediend op **1033** (2016-2017) – Nr. 1
23 december 2016 (2016-2017)

Verslag van de hoorzitting

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Inburgering en Stedenbeleid
uitgebracht door Ingrid Pira en Bert Maertens

over het spreekrecht van ambtenaren
en de klokkenluidersregeling

Samenstelling van de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid:

Voorzitter: Mercedes Van Volcem.

Vaste leden:

Sofie Joosen, Bert Maertens, Marius Meremans, Willy Segers, Nadia Sminate, Peter Wouters;
Bart Dochy, Michel Doomst, Ward Kennes, Koen Van den Heuvel;
Marnic De Meulemeester, Mercedes Van Volcem;
Kurt De Loor, Els Robeyns;
Ingrid Pira.

Plaatsvervangers:

Björn Anseeuw, Paul Cordy, Andries Gryffroy, Lies Jans, Kris Van Dijck, Karim Van Overmeire;
Jan Durnez, Martine Fournier, Joris Poschet;
Lydia Peeters, Bart Somers;
Jan Bertels, Yasmine Kherbache;
Bart Caron.

Toegevoegde leden:

Chris Janssens;
Christian Van Eyken.

INHOUD

1. Toelichting door Martin Ruebens, secretaris-generaal Departement Kanselarij en Bestuur	4
1.1. Deontologische code	4
1.2. Spreekrecht	5
1.3. Spreekplicht.....	6
2. Toelichting door Kristien Verbraeken, coördinator Integriteitszorg Vlaamse overheid.....	6
2.1. Spreekrecht	6
2.2. Spreekrecht en loyaliteit	6
2.3. Open gesprekscultuur.....	7
2.4. Cijfers actoren welzijn en integriteit	7
2.5. Succesfactoren inzake meldingen.....	7
2.6. Stimuleren open gesprekscultuur.....	7
2.7. Intenties beleidsbrief Bestuurszaken 2016-17.....	7
3. Bespreking	8
3.1. Vragen en opmerkingen van de commissieleden.....	8
3.2. Antwoorden van de genodigden	9
4. Toelichting door Anja Mes, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Nederland	12
4.1. Wat voorafging	12
4.2. Wat politiek voorafging	12
4.3. Initiatiefwetsvoorstel.....	13
4.4. Bezwaren regering	13
4.5. Politiek compromis.....	13
4.6. Inrichting Huis voor Klokkenluiders	13
4.7. Onderzoeksbevoegdheden van het Huis voor Klokkenluiders.....	14
4.8. Positie werknemer (melder)	14
4.9. Rechtsbescherming	14
4.10. Bezwaren en beroep.....	14
5. Tussenkoms van Judith Jeurissen, secretaris-directeur van het Huis voor Klokkenluiders	14
5.1. Situering van het Huis	14
5.2. Preventietaak.....	15
5.3. Klokkenluider: advies	15
5.4. Klokkenluider: onderzoek.....	16
5.5. Aandachtspunten.....	16
6. Bespreking	17
6.1. Vragen en opmerkingen van de commissieleden.....	17
6.2. Antwoorden van de genodigden	18
Bijlage: Over de zwoegers uit het vooronder. Spreekrecht van en klokkenluiden door ambtenaren (Bernard Hubeau)	21

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid hield op 6 december 2016 een hoorzitting over het spreekrecht voor ambtenaren en de klokkenluidersregeling.

Aan de hoorzitting namen deel:

- Martin Ruebens, secretaris-generaal Departement Kanselarij en Bestuur
- Kristien Verbraeken, coördinator Integriteitszorg Vlaamse overheid
- Anja Mes, Ministerie van Binnenlandse Zaken Nederland
- Judith Jeurissen, Huis voor Klokkenluiders Nederland

Ook voormalig Vlaams ombudsman Bernard Hubeau was als spreker uitgenodigd, maar hij diende zich uiteindelijk te verontschuldigen. De tekst die hij voorbereid had, is wel als bijlage opgenomen.

1. Toelichting door Martin Ruebens, secretaris-generaal Departement Kanselarij en Bestuur

Martin Ruebens zal vooral ingaan op de vraag hoe de problematiek van het spreekrecht in de Vlaamse administratie is geregeld. Hij spreekt vandaag voornamelijk in zijn hoedanigheid van voorzitter van het Voorzitterscollege. Ook als lid van het Auditcomité van de Vlaamse administratie heeft hij echter een zicht op de problematiek in kwestie.

1.1. Deontologische code

Het spreekrecht en de spreekplicht zijn elementen die deel uitmaken van de deontologische code. De deontologische code van de Vlaamse overheid biedt een houvast om integer te werken. De huidige versie dateert van 6 juli 2011. De deontologische code is niet het enige instrument om integer te werken. Er bestaat ook een concrete handleiding, men werkt met dilemmatrainingen, er is een meldpunt voor welzijn en integriteit enzovoort.

De deontologische code heeft drie grote functies. Ten eerste is er de stimulerende rol, in die zin dat ze de personeelsleden aanmoedigt om na te denken wat integer werken volgens de waarden van de Vlaamse overheid betekent in de praktijk. Ten tweede moet de code een open gesprekscultuur bevorderen, een omgeving creëren waar medewerkers en leidinggevendenden integriteitsdilemma's bespreken. Ten slotte is er een controlerend aspect, met name het toetsen en opvolgen van integriteit binnen de Vlaamse overheid.

Een consequent integriteitsbeleid heeft ook een positieve invloed op het vertrouwen van burgers en bedrijven in de Vlaamse overheid. De overheid heeft immers een voorbeeldfunctie. Burgers en bedrijven moeten weten dat de Vlaamse ambtenaren hun job op een integere manier uitoefenen.

De deontologische code bevat een aantal algemene principes, regels en afspraken volgens dewelke de personeelsleden van de Vlaamse overheid werken. De code gaat over loyaliteit en samenwerken, betrouwbaarheid (correct en consequent handelen), klantgerichtheid, objectiviteit, zorgvuldig beheer van middelen, spreekrecht en spreekplicht.

Belangrijk hierbij is dat er een evenwicht moet zijn tussen die verschillende onderdelen. Als men moet oordelen of er iets al dan niet volgens de deontologische code verloopt, dan moet men steeds afwegen of de verschillende onderdelen op een evenwichtige manier werden nagevolgd.

De deontologische code is er voor de gehele Vlaamse overheid, maar sommigen worden er wel meer mee geconfronteerd. Dat is bijvoorbeeld het geval met

leidinggevend, de contactpersonen integriteit, de personeels- en organisatieverantwoordelijken en de vertrouwenspersonen.

Er bestaat sinds 2007 ook een deontologische code voor de kabinetten en op basis van het decreet Deugdelijk Bestuur van 2014 een deontologische code voor raden van bestuur.

1.2. Spreekrecht

Elk personeelslid heeft principieel spreekrecht op voorwaarde dat de informatie correct, volledig en objectief gepresenteerd wordt. Er is ook de mogelijkheid dat een ambtenaar een persoonlijk standpunt inneemt of zelfs kritiek uitoefent op de overheid voor zover dit steeds in de eigen persoonlijke naam gebeurt. Dit is een basisprincipe in de deontologische code.

Uiteraard zijn er wel een aantal beperkingen en die worden in de code ook expliciet vermeld. Spreekrecht beperkt zich door de plicht om vertrouwelijke informatie geheim te houden voor iedereen die niet bevoegd is om er kennis van te nemen. Het kan dan gaan om gegevens over het interne beraad dat aan een administratieve eindbeslissing voorafgaat zolang die eindbeslissing nog niet is genomen. Ook medische, fiscale, sociale of andere gegevens uit de persoonlijke levenssfeer van andere personeelsleden of burgers vallen hieronder, evenals vertrouwelijke commerciële, industriële of intellectuele gegevens. De geheimhoudingsplicht blijft gelden na uitdiensttreding.

Als personeelslid heeft men binnen de Vlaamse administratie het recht om met collega's en leidinggevend informatie uit te wisselen, ideeën te toetsen en standpunten of visies op een bepaald beleidsdossier te verdedigen. Op het ogenblik dat de besluitvoering is voltooid, verwacht men van de ambtenaar wel dat die het genomen besluit loyaal uitvoert, zelfs als dat niet strookt met het eigen persoonlijke standpunt. Er is dus sprake van een evenwicht tussen de deontologische principes van het spreekrecht en de verwachte loyaliteit.

Tegenover klanten en leveranciers heeft het personeelslid het recht om op eigen initiatief informatie te verschaffen. Dit is een evidentie gelet op de klantgerichtheid waaruit de Vlaamse overheid vertrekt. Het moet gaan om duidelijke objectieve en neutrale informatie wanneer men de overheid vertegenwoordigt in contacten met klanten en leveranciers.

Elk personeelslid is volledig vrij om te publiceren, voordrachten te houden of op een andere manier als privépersoon derden te informeren over zijn ervaring als personeelslid, maar dit moet steeds in persoonlijke naam gebeuren. Men heeft ook het volste recht om als privépersoon tegenover derden een politieke overtuiging te uiten en kritiek te geven op de overheid, maar ook dan moet het steeds duidelijk zijn dat die persoon in eigen naam spreekt en niet als personeelslid van de administratie.

Sociale media worden meer en meer ingezet als communicatie-instrument. Er geldt een spreekrecht voor deelname in de sociale media. Ook op een vluchtig medium als de sociale media moet men de richtlijnen van de deontologische code in acht nemen en moeten de uitgangspunten van verantwoordelijkheid en loyaliteit worden bewaakt. Het moet duidelijk zijn of men optreedt in eigen naam of in naam van de organisatie. Meer details hierover werden opgenomen in een 'handreiking sociale media'.

Tegenover de pers geldt eveneens dat persoonlijke standpunten mogen, maar dan duidelijk vanuit de eigen persoonlijke naam. Enkel de daartoe aangeduide pers-

woordvoerders kunnen namens een entiteit het woord voeren. Meer informatie hierover is opgenomen in een omzendbrief 'contacten met de pers'.

1.3. Spreekplicht

De geheimhoudingsplicht is ondergeschikt aan grondwettelijke, wettelijke of decretale bepalingen die tot spreken verplichten, zoals bijvoorbeeld het getuigen voor een rechtbank. Het Vlaams Personeelsstatuut bepaalt: "Het personeelslid dat in de uitoefening van zijn functie onregelmatigheden vaststelt, brengt een functionele chef hiervan onmiddellijk op de hoogte. Hij kan ook rechtstreeks de Interne Audit van de Vlaamse administratie op de hoogte brengen."

Ambtenaren kunnen worden bevraagd in het kader van een forensische audit. Dan geldt uiteraard de spreekplicht. De audit moet dan alle informatie van het betrokken personeelslid kunnen krijgen.

Op basis van het Wetboek voor Strafvordering zijn medewerkers overigens verplicht misdaden en wanbedrijven te melden aan de procureur des Konings of via de centrale dienst voor de bestrijding van de corruptie van de gerechtelijke politie. Het gaat bijvoorbeeld om de aanranding van de eer of goede naam van personen, corruptie, afpersing door ambtenaren, belangenenneming en verduistering, fraude, schending van beroepsgeheim en misdaden tegen de veiligheid van de staat.

2. Toelichting door Kristien Verbraeken, coördinator Integriteitszorg Vlaamse overheid

Kristien Verbraeken zegt dat de aspecten spreekrecht, spreekplicht en klokkenluiden weliswaar nauw met elkaar verbonden zijn, maar zeker niet hetzelfde zijn.

2.1. Spreekrecht

De spreker is blij dat de Vlaamse ombudsman bevestigt dat er inzake spreekrecht bij de Vlaamse overheid duidelijke en goede afspraken op papier staan. Het is kwestie van een goede balans te behouden tussen het spreekrecht en het deontologische principe van de loyaliteit ("Genomen beslissingen voert u loyaal uit, ook al stroken ze niet met uw standpunt.").

2.2. Spreekrecht en loyaliteit

In de praktijk is het vinden van die balans niet altijd even evident. Het gaat dan vooral over het beslist beleid dat door de administratie loyaal moet worden uitgevoerd hoewel men het daar persoonlijk niet helemaal mee eens is. De coördinator Integriteitszorg krijgt dan ook regelmatig van collega's of entiteiten de vraag hoe men de juiste balans moet vinden, hoe men zowel het spreekrecht als het loyaliteitsprincipe kan doen respecteren.

Zij illustreert dit met een praktijkvoorbeeld. Een medewerker van de Vlaamse overheid is ook actief in een vereniging die opkomt voor een thema waar de medewerker ook bij de Vlaamse overheid aan werkt. In de aanloop naar de verkiezingen, geeft die medewerker, als lid van de vereniging 'in eigen naam', in de pers kritiek op het beleid van de bevoegde minister. Vanuit het principe van het spreekrecht, zal die medewerker vinden dat hij of zij zijn of haar recht toepast als er kritiek wordt geuit op het gevoerde beleid van de eigen organisatie. De organisatie zal eerder de vraag stellen of het principe van de loyaliteit niet in het gedrang komt. Zelfs al spreekt een ambtenaar in eigen naam, bijvoorbeeld als lid van een vereniging, dan is het niet altijd evident het principe van de loyaliteit helemaal los te laten. Zeker als het gaat over problematieken die men als ambtenaar erg goed kent, is het moeilijk om een duidelijke scheidslijn te trekken.

2.3. Open gesprekscultuur

De deontologische code wil een open gesprekscultuur binnen de Vlaamse overheid stimuleren waar medewerkers en leidinggevenden integriteitsdilemma's bespreken. Dat draagt bij tot een goede werking van de Vlaamse overheid, zorgt voor betere afspraken en een snellere detectie van knelpunten en mogelijke risico's.

Wat als medewerkers intern geen gehoor krijgen voor hun feedback, suggesties, bezorgdheden? Bij de Vlaamse overheid zijn er tal van bevoegde diensten waar de medewerkers terecht kunnen: bij actoren in de eigen entiteit (bijvoorbeeld vertrouwenspersonen, contactpersonen integriteit, de diversiteitsambtenaren en de direct leidinggevende), bij overkoepelende centrale actoren (bijvoorbeeld de preventieadviseur psychosociaal welzijn, de Vlaamse diversiteitsambtenaar, Audit Vlaanderen, de coördinator Integriteitszorg), en ten slotte bij de Vlaamse ombudsman.

2.4. Cijfers actoren welzijn en integriteit

Sinds een aantal jaren worden de bevindingen van de welzijns- en integriteitsactoren samengebracht. Op de website worden cijfers van 2014-2015 gepubliceerd over de vragen en meldingen die werden ontvangen (<https://overheid.vlaanderen.be/cijfers-welzijns-en-integriteitsactoren>). Een van de kanalen is Spreekbuis, een meldpunt voor welzijn en integriteit binnen de Vlaamse overheid. In 2014 behandelde Spreekbuis 87 dossiers en in 2015 ging het om 88 dossiers. Al bij al gaat het dus niet om al te veel meldingen in verhouding tot de grootte van de organisatie.

2.5. Succesfactoren inzake meldingen

Wat zijn de randvoorwaarden zodat medewerkers bezorgdheden uiten en problematieken melden? Alles begint met kennis van wat integriteitsdilemma's en schendingen zijn. Ten tweede is het belangrijk dat men weet waar men ermee terecht kan en dat men vertrouwen heeft in de meldkanalen. Men moet erop kunnen vertrouwen dat de vraag of de melding ernstig wordt genomen en er een gevolg aan wordt gegeven. Belangrijk is ook dat men merkt dat de melding een effect heeft, dat er een positief resultaat is. Tot slot moeten de mensen zich veilig voelen in de organisatie, zonder vrees voor repercussies omwille van hun melding.

2.6. Stimuleren open gesprekscultuur

Een van de bevindingen van Spreekbuis is dat men nog harder moet inzetten op het constructief feedback geven en ontvangen. De ontwikkeling van een ethisch leiderschap is een belangrijk element dat ertoe bijdraagt dat de open gesprekscultuur kan bloeien. Het ethisch leiderschap bestaat uit twee componenten. Het gaat uiteraard over de morele persoon van de leidinggevende zelf die een sterk ontwikkeld moreel kompas heeft en die bijvoorbeeld het algemeen belang vooropstelt. Het moet echter ook gaan om een ethisch manager die mensen ondersteunt bij het ontwikkelen van eigen integer gedrag en die optreedt bij niet-gewenst gedrag.

Men moet de meldkanalen blijven ontwikkelen en onder de aandacht houden zodat de mensen weten waar ze terecht kunnen. Ten slotte moet dit alles ingebed zijn in een gedegen integriteitsbeleid dat een vertaling krijgt naar de praktijk.

2.7. Intenties beleidsbrief Bestuurszaken 2016-17

Heel wat elementen die kunnen bijdragen tot het spreekrecht en de open gesprekscultuur zijn opgenomen in de beleidsbrief Bestuurszaken 2016-2017 van minister Liesbeth Homans. Daarin is voorzien in een verdere professionalisering van de integriteitsactoren. Begin volgend jaar zal men aan de entiteiten van de Vlaamse overheid een raamcontract kunnen aanbieden voor de ondersteuning van het

integriteitsbeleid en de -praktijk en de ontwikkeling van de contactpersonen integriteit.

De ontwikkeling van leidinggevendens blijft een prioriteit, naast het optimaal inzetten van leidinggevend potentieel. In de huidige procedures voor selectie en evaluatie van het top- en middenkader, zullen integriteit en waarden een plaats krijgen. Men bekijkt ook de mogelijkheden op het vlak van een correct en integer sanctiebeleid voor leidinggevendens.

De Vlaamse overheid werkt samen met heel wat partners. Om de kennisdeling en samenwerking over de Vlaamse bestuurslagen heen te stimuleren, is men dit jaar gestart met een werkgroep met de lokale besturen. Die werkgroep zal volgend jaar worden verdergezet.

3. Bespreking

3.1. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

Ward Kennes waardeert de situatieschets van de regeling bij de Vlaamse overheid. Hij erkent het belang van evenwichten in de beoordeling van het al dan niet terecht luiden van de alarmbel.

Hoe schatten de sprekers de bedenkingen van de Vlaamse ombudsman in, zoals verwoord tijdens de voorstelling van zijn jaarverslag 2015 in deze commissie (zie *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 41/2)? Daaruit bleek dat er toch wat problemen zijn in verband met het spreekrecht en dat men als Vlaams ambtenaar best de nek niet te ver uit kan steken. Dat riep een gevoel op dat het vooralsnog niet evident is om zaken via de geijkte kanalen aan de oppervlakte te brengen. Nochtans is er de voorbije jaren sterk ingezet op deontologie, procedures, coaching van leidinggevendens, auditing enzovoort. Hoe heeft men die bedenkingen bij de Vlaamse overheid ervaren? Is er nog ruimte voor verbetering? Of is men te hard van stapel gelopen?

Ook bij *Marnic De Meulemeester* riepen de kritische bedenkingen van de Vlaamse ombudsman vragen op. De ombudsman riep het management van de Vlaamse overheid uitdrukkelijk op om mensen die zich naar buiten willen uiten, te waarderen, liever dan hen te ontmoedigen en af te remmen. Wat de klokkenluidersregeling betreft, was er de vraag van de ombudsman om die uit te breiden naar intercommunales.

Er werd door Martin Ruebens gesteld dat een personeelslid dat kritiek heeft op de overheid, steeds in eigen naam moet spreken. Hoe gaat het management met die personeelsleden om?

Kristien Verbraeken haalde het voorbeeld aan van de ambtenaar die namens een vereniging kritiek uitspreekt op het gevoerde beleid. Hier zal het moeilijk zijn om het juiste evenwicht tussen spreekrecht en loyaliteit te bewaren. Binnenskamers moet kritiek uiteraard altijd kunnen, maar men kan zich voorstellen dat er bepaalde problemen ontstaan als men daarmee in de volle openbaarheid treedt. Duidelijke richtlijnen en omzendbrieven ten aanzien van het personeel zijn essentieel om interpretatieproblemen te voorkomen. Topambtenaren blijken er niet altijd op de meest positieve manier mee te kunnen omgaan. Dat bleek toch uit het jaarverslag van de ombudsman. Hoe staan de sprekers daartegenover?

Ingrid Pira was eveneens verontrust door de opmerkingen van en de scherpe formulering door de ombudsman. Er waren verscheidene klachten bij hem binnengelopen en hij riep op om het spreekrecht te waarderen eerder dan het te ontmoedigen. Zij sluit zich aan bij de vragen van Ward Kennes. Wijst de ombudsman op een struc-

tureel probleem of niet? Zo ja, waar zit dan het probleem? De ombudsman had het expliciet over leidinggevend. De voormalige Vlaamse ombudsman Bernard Hubeau had het vooral over het klimaat van vertrouwen. Is daar de oorzaak te vinden?

Peter Wouters wil weten of de sprekers het bestaande kader goed genoeg vinden of dat ze ruimte zien voor verbetering. Zo ja, wat kan er beter?

Bert Maertens is er persoonlijk van overtuigd dat het binnen de beleidscultuur van de Vlaamse overheid erg goed meevalt wat het spreekrecht en het evenwicht met de loyaliteit betreft. Ook publiek durven ambtenaren te zeggen waar het op staat. Hoe kleiner echter het bestuursniveau, des te moeilijker dit lijkt te worden. Bij lokale besturen wordt de frictie meer gevoeld, zeker als ambtenaren als privépersoon ook in het publieke leven staan of een mening in een krant verkondigen. Dat creëert zeker een spanningsveld, al heeft de spreker de indruk dat het probleem enigszins wordt overroepen en zeker overbelicht. Wat denken de genodigden hierover?

Het integriteitsbeleid werd een tiental jaren geleden door de huidige minister-president op de sporen gezet. Bert Maertens heeft nog meegewerkt aan de voorbereiding ervan en kan ter zake dus bogen op enige expertise. Dat beleid was op dat moment zeker vernieuwend en gebaseerd op academische studies. Het was destijds echter moeilijk om het thema integriteitszorg binnen de administratie op de agenda te plaatsen, niet alleen in de horizontale diensten, maar net zo goed in de gedecentraliseerde en gedeconcentreerde entiteiten. Hoe wordt dat vandaag ervaren? Is er intussen een positief traject afgelegd?

De deontologische code is intussen ook al enige jaren oud. Wordt die regelmatig opgevolgd, geëvalueerd en bijgestuurd? Is dat de rol van het Voorzitterscollege? Worden uit de dilemmatrainingen elementen gehaald om in de code te implementeren? Worden er nog frequent dilemmatrainingen georganiseerd? Wie neemt er dan aan deel? In het kader van integriteit en deontologie zijn er kritische en minder kritische functies.

Een ambtenaar moet steeds duidelijk maken in wiens naam hij of zij spreekt: voor zichzelf of voor de organisatie. Dat is een bijzonder moeilijk evenwicht. Er is ook een groot verschil tussen de wil en intentie van de ambtenaar en de perceptie of weergave van wat er is gezegd, zeker als het gaat over pers en sociale media. Kan dat verholpen worden? Is meer duidelijkheid mogelijk?

De resultaten van een personeelspeiling zouden eind 2016 op de regeringstafel liggen en begin 2017 in deze commissie besproken kunnen worden. Is er daarin ook gepolst naar de ervaringen en indrukken rond integriteit en spreekrecht van de ambtenaar? Blijkt daaruit of men zich in zijn of haar functie beknot voelt?

3.2. Antwoorden van de genodigden

Martin Ruebens vindt alvast dat de problematiek van het integer handelen niet voldoende belicht kan worden. Ook hij was verbaasd over de scherpheid van de opmerking van de ombudsman over het spreekrecht. Tegelijk bleek uit de toelichting van de ombudsman niet dat er opmerkelijk verschil zou zijn met vroegere jaren, maar enkel dat hij heeft geregistreerd wat hem is opgevallen. Het is goed dat het wordt gesignaleerd, maar de media-aandacht eromheen deed wel wenkbrauwen fronsen. Een aantal zaken werd op een hoop gegooid, terwijl het om verschillende problematieken ging.

Martin Ruebens onderscheidt drie aspecten. Ten eerste is er de vraag of er in een entiteit een open bedrijfscultuur heerst. Geven de leidinggevend. de medewerkers voldoende ruimte om hun zin voor creativiteit en initiatief de vrije loop te laten?

Worden medewerkers van op de werkvloer voldoende betrokken bij initiatieven? De conclusie hier luidt dat er nog wel wat werk aan de winkel is om de omschakeling volledig te maken van een zuiver bureaucratische hiërarchische bedrijfscultuur naar een meer open en betrokken bedrijfscultuur. Hiermee wil hij niemand met de vinger wijzen: de switch is gewoon nog volop aan de gang.

Een tweede aspect behelst het evenwicht tussen spreekrecht en -plicht en loyaliteit ten overstaan van de buitenwereld. Ook deze problematiek moet zeker aandacht krijgen. Een derde aspect heeft betrekking op de vraag wat men moet doen als men misdrijven en onregelmatigheden vaststelt. In de hierboven vermelde mediaheisa werden die drie aspecten allemaal samen gegoooid.

Als er onregelmatigheden worden vastgesteld, moeten die gesignaleerd worden. Men werkt met mensen in de administratie dus zijn er ook gevallen van normvervaging of van doelbewust overtreden van bepaalde normen van de organisatie. Er wordt daartegen ook opgetreden middels vaststelling, onderzoek en indien nodig, inschakelen van parket en dienst voor corruptiebestrijding.

Men moet een onderscheid maken tussen wat er proactief gebeurt en wat reactief. De ruimte voor verbetering zit in het proactieve aspect. Iemand is bijvoorbeeld lid van een vereniging die kritisch staat tegenover het overheidsbeleid. Wat doet die persoon als hij wordt geïnterviewd door de pers? Dergelijke situaties hebben zich al regelmatig voorgedaan en kunnen leiden tot ongemakkelijke situaties voor het personeelslid, de leidinggevende en het politieke niveau. Via dilemmatrainingen kunnen dergelijke situaties binnen een entiteit bespreekbaar worden gemaakt. Men bekijkt welke soort antwoorden mogelijk zijn. Zo kan een code ontstaan om proactief op bepaalde situaties voorbereid te zijn. Dat moet de focus krijgen bij een verdere ontwikkeling van het integriteitsbeleid.

Kristien Verbraeken stelt dat de dilemmatrainingen aanvankelijk zeer populair waren bij het opzetten van het integriteitsbeleid. Alle nieuwe medewerkers volgden ze. Nadien werd meer ingezoomd op de specifieke en meer risicovolle functies waarvoor dan in een opleiding op maat werd voorzien. De dilemmatrainingen zijn intussen minder een hot item, maar men hoopt de entiteiten aan te moedigen door ze een raamcontract aan te bieden. De entiteiten vinden niet altijd voldoende tijd om zelf dergelijke initiatieven te ontwikkelen. In het kader van een raamcontract kan hen de nodige dienstverlening worden aangeboden.

Er werd gesteld dat er aanvankelijk wat voorbehoud was ten aanzien van het integriteitsbeleid. Ook vandaag is het nog niet eenvoudig om dat thema op de agenda te houden. Integriteit wordt nog te vaak beschouwd als een nice-to-have-item in plaats van als een must-have. Het wordt niet als vanzelfsprekend onder de aandacht gebracht of gehouden. Men mag evenwel niet veralgemenen, want een aantal entiteiten blijft wel degelijk aan de weg timmeren. Toch zou Kristien Verbraeken het thema integriteit liefst hoger op de agenda plaatsen.

De initiële deontologische code dateert van 1998 en is grondig vernieuwd in 2006. De huidige versie is van 2011 en wordt opnieuw herzien. Een deontologische code moet immers in lijn blijven met de maatschappelijke evoluties en met de evoluties in de organisatie. Een aantal elementen wordt opnieuw bekeken. Dit volgt uit de dilemmatrainingen, relevante vragen die binnekomen, adviezen aan entiteiten enzovoort. Ook wetgeving verandert en dus ook in die zin zijn aanpassingen nodig. Een voorbeeld hiervan is het omgaan met draaideurconstructies. De deontologische code is verankerd in een omzendbrief en legt een heel traject af vooraleer die effectief in regels wordt omgezet. Het traject garandeert draagvlak en de totstandkoming van een document waarin mensen zichzelf herkennen. Als het gaat om regels die geen band hebben met de werkelijkheid blijven ze dode letter.

De balans tussen spreekrecht en loyaliteit is niet eenvoudig te realiseren. Er was de suggestie om de mensen wat meer richtlijnen te geven en de grenzen wat duidelijker te stellen via omzendbrieven. Kristien Verbraeken zegt dat de balans in kwestie opnieuw zal worden bekeken in het kader van een nieuwe versie van de deontologische code. Men probeert alvast meer handvatten aan te reiken, misschien geïllustreerd met voorbeelden. Niet alles kan echter in een code vervat zitten, zo leert de praktijk. Blijvende aandacht voor goede sensibilisering, training, proactieve bespreekbaarheid is daarom cruciaal. Die proactieve houding moet zowel van de medewerkers uitgaan als van de leidinggevendenden.

De personeelspeiling ging niet specifiek in op integriteitsvragen, maar kon er wel op bepaalde punten aan gelieerd worden. Het gaat dan om vragen gericht op het gewaardeerd worden zoals men is, een goede besteding van middelen, eerlijke evaluatie enzovoort. Het spreekrecht als dusdanig komt niet aan bod. Het is echter wel een goede suggestie om er in een volgende peiling op in te gaan.

Bert Maertens begrijpt dat men in eerste instantie focust op de meer risicovolle functies voor wat betreft de dilemmatrainingen. Ook is het logisch dat die zaken in bepaalde entiteiten vlotter lopen dan in andere. De meer risicovolle entiteiten zijn degene die omgaan met grote overheidsopdrachten en contacten hebben met particulieren en ondernemers. Zijn dat de entiteiten waar extra de klemtoon op ligt? Of doen zij het al zeer goed en moet de klemtoon elders liggen?

Kristien Verbraeken erkent dat er inderdaad risicogebieden zijn, met name de entiteiten die over veel middelen gaan en intensieve contacten hebben met derden. Bij doorlichting blijkt echter dat zowat alle entiteiten als risicovol bestempeld kunnen worden. Sommige gaan voluit met die integriteit aan de slag, soms omdat ze al een ernstige schending hebben ervaren. Dat werkt als een trigger om het ook hoger op de agenda te zetten. Andere entiteiten doen dat minder.

Ingrid Pira besluit uit de toelichtingen dat de Vlaamse overheid nog bezig is met de omschakeling van een louter hiërarchische bedrijfscultuur naar een meer open bedrijfscultuur. Het proces loopt echter en men heeft het voornemen om een en ander meer proactief aan te pakken.

Ingrid Pira had aan de minister de suggestie gedaan om de vraag naar het spreekrecht expliciet in de personeelspeiling op te nemen. Dat kon toen echter niet meer omdat alles al was afgewerkt. Zij stelt voor dat alsnog in de eerstvolgende personeelspeiling mee op te nemen.

Marnic De Meulemeester verwijst naar het klokkenluidersprotocol dat sinds 2005 bestaat. Ambtenaren die onregelmatigheden vaststellen en aanklagen, worden dan onder bescherming gesteld van de ombudsman. Is er gedacht aan een herziening van dat protocol? Zo ja, hoe ziet men dat?

Martin Ruebens antwoordt dat hij geen weet heeft van een dergelijke vraag, ook niet vanwege de ombudsman. Als de vraag zou komen, is er vanuit de organisatie zeker een bereidheid om daaraan mee te werken. In zijn hoedanigheid van lid van het Auditcomité kan hij enkel vaststellen dat de klokkenluidersregeling wel werkt. Klokkenluiders kunnen intussen ook terecht bij Audit Vlaanderen. Het Auditcomité vergadert vijf tot zes keer per jaar en dan wordt telkens ook verslag uitgebracht van de meldingen die bij die instantie binnenkomen. Er gebeurt een vooronderzoek waarbij vaak interviews gehouden worden met mensen in de directe omgeving van de problematiek. Audit Vlaanderen beslist autonoom of er een forensische audit wordt opgestart of niet. Signalen die doorstromen, worden derhalve wel degelijk opgepikt en aangepakt. Het Auditcomité krijgt verslag over de evolutie van een dossier, het forensisch onderzoek en de gevolgen die eraan gegeven worden.

4. Toelichting door Anja Mes, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Nederland

4.1. Wat voorafging

Anja Mes licht de totstandkoming toe van de wet 'Huis voor Klokkenluiders' die op 1 juli 2016 in werking is getreden. Enkele gebeurtenissen in de samenleving hebben daarop een belangrijke impact gehad.

Een spraakmakende klokkenluiderszaak in Nederland ontstond in 1984 met een klokkenluider binnen het militaire apparaat, die een probleem met ondeugdelijke landmijnen probeerde aan te kaarten. De betrokkene werd onmiddellijk op non-actief gesteld en in 1997 ontslagen. De maatschappelijke context kantelde echter waardoor die persoon in 2003 uiteindelijk tot ridder werd geslagen en een schadevergoeding ontving.

In 1998 deed zich een zaak voor van grootschalige fraude in de bouwwereld die aangeklaagd werd door een klokkenluider uit de bouwwereld zelf. Die melding is bij het parlement terechtgekomen en heeft geleid tot een parlementaire enquête over de wijze waarop in de bouwwereld met overheidsgeld wordt omgegaan. Ook deze klokkenluider heeft persoonlijk veel repercussies ondervonden, mede doordat hij zelf betrokken was bij een aantal praktijken. Hij werd in 2005 aangeklaagd maar uiteindelijk niet strafrechtelijk veroordeeld. In 2009 ontving hij zelfs een forse schadevergoeding. Zoals in het eerste voorbeeld nam ook deze zaak meer dan tien jaar in beslag tussen de melding en de oplossing.

In 2009 was er opnieuw een klokkenluiderszaak bij Defensie, dit keer over vliegveiligheid. In vergelijking met de vorige zaken bleek het proces een versnelling te kennen, al duurde het toch nog zeven jaar vooraleer de klokkenluider in 2016 eerherstel kreeg en kon terugkeren naar Defensie, na onder meer drie jaar geschorst te zijn geweest. Er was echter geen ontslag geweest en de schade voor de betrokkene was beduidend minder dan in de vorige zaken.

4.2. Wat politiek voorafging

Bovengenoemde casussen waren heel spraakmakend en sterk aanwezig in de media. Het parlement heeft tussen 2007 en 2009 dan ook veel druk uitgeoefend om tot een betere bescherming te komen van mensen die willen getuigen over kwalijke zaken waarbij veel overheidsmiddelen betrokken zijn.

De Ambtenarenwet bevatte reeds in de jaren 90 een aantal voorzieningen voor de ambtenaren en verplichtingen voor de werkgever. Onder politieke druk zijn die regels en voorzieningen dan geëvalueerd. De conclusie was dat ze niet toereikend waren voor de publieke sector. Op dat ogenblik was er nog geen voorziening voor klokkenluiders in de private sector.

In 2012 nam de politieke druk om twee redenen verder toe. In de eerste plaats was er het gevoel dat het niet kan zijn dat men immense schade lijdt wanneer men een wantoestand aanklaagt. De klokkenluider moet dus beschermd worden. Ten tweede was er de sterke behoefte om misstanden en integriteitsschendingen daadwerkelijk op te lossen. Dit heeft geleid tot een initiatiefwet vanuit het parlement met het oog op de oprichting van een Huis voor Klokkenluiders. Ook door de bevoegde minister werden initiatieven genomen, onder meer de oprichting van een adviespunt klokkenluiders. Dit adviespunt moest zowel voor werknemers uit de publieke als de private sector werken.

4.3. Initiatiefwetsvoorstel

Het initiatiefwetsvoorstel bevatte vier elementen. Er werd voorzien in een fonds waar klokkenluiders uit zouden kunnen putten om procedures te voeren die noodzakelijk waren om misstanden aan te klagen of om te zorgen voor de eigen rechtsbescherming. Er werd een Huis voor Klokkenluiders opgericht. Het ging om een zelfstandige organisatie die klokkenluiders uit de publieke en private sector zou kunnen adviseren en die zelf de eventuele misstap zou kunnen onderzoeken. Men voorzag uiteraard rechtsbescherming voor de klokkenluider, inclusief een absoluut ontslagverbod. Er werd ook een algemene verplichting opgenomen, zowel voor de publieke als de private sector, om een interne klokkenluidersprocedure te ontwikkelen.

4.4. Bezwaren regering

Het initiatiefwetsvoorstel stuitte op een aantal bezwaren bij de Nederlandse Regering. Zij was van oordeel dat het onderbrengen van de klokkenluidersregeling bij de Nationale ombudsman niet paste binnen de Grondwet. Een tweede bezwaar was dat het combineren van advies en onderzoek in één organisatie als 'onzuiver' werd aanzien. Een klokkenluider heeft behoefte aan vertrouwelijkheid en bescherming. Dat kan echter moeilijk liggen als diezelfde organisatie ook bevoegd is om het onderzoek naar de misstanden te verrichten.

De regering was ook bezorgd over de samenloop van de onderzoeken en met name het gevaar van het doorkruisen van het onderzoek van de toezichthouders. Tot slot vond de regering de ontslagbescherming te ruim. Bij een ontslagverbod zou een persoon een melding kunnen doen enkel om een ontslag te voorkomen. Er zou dus een gevaar van aanzuigende werking dreigen.

4.5. Politiek compromis

Uiteindelijk is er in de periode 2012-2016 een compromis ontstaan tussen het standpunt van de regering en dat van de initiatiefnemers van het wetsvoorstel. Advies en onderzoek werden toch in één organisatie ondergebracht, maar wel met een 'Chinese muur' tussen beide. Er werden ook afzonderlijke onderzoeksregimes voorzien voor publieke en private sector. Het Huis voor Klokkenluiders heeft beperktere bevoegdheden ten aanzien van het bedrijfsleven. Het Huis moet ook verplicht doorverwijzen naar het Openbaar Ministerie, de toezichthouders en de inspecties en treedt op als een 'last resort'. De rechtsbescherming van de klokkenluider werd enigszins ingeperkt. Er is sprake van een benadelingsverbod in plaats van een ontslagverbod.

4.6. Inrichting Huis voor Klokkenluiders

Bestaande overheidsorganisaties zoals het Adviespunt klokkenluiders, de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en het Kenniscentrum BIOS (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector) zijn ingestroomd in het Huis voor Klokkenluiders. Zij werken voortaan zowel voor de publieke als de private sector. De mogelijkheid om psychosociale ondersteuning aan klokkenluiders te bieden, werd aan het Huis toegevoegd.

Het resultaat is dat er nu een organisatie is die ook onderzoeksbevoegdheden in de private sector heeft. Er geldt een benadelingsverbod voor zowel ambtenaren als private werknemers. Het Huis heeft de mogelijkheid om niet alleen misstanden te onderzoeken maar ook om te onderzoeken hoe de werkgever in het kader van de melding van de misstand de werknemer heeft bejegend. Tot slot is de werkgever voortaan verplicht om een interne procedure voor het melden van misstanden te hebben en om de werknemers daarover te informeren.

4.7. Onderzoeksbevoegdheden van het Huis voor Klokkenluiders

Ten aanzien van de werkgever in de publieke sector die in het kader van een melding wordt onderzocht, geldt een inlichtingenplicht maar kan er ook een onderzoek ter plaatse gebeuren. Die laatste mogelijkheid bestaat niet ten aanzien van private werkgevers.

4.8. Positie werknemer (melder)

De melder krijgt de mogelijkheid om al tijdens de fase van de melding bij de eigen werkgever aan te kloppen bij het Huis voor Klokkenluiders. Enkel de werknemer is bevoegd om een verzoek in te dienen om een onderzoek uit te voeren. Het Huis kan dus niet op eigen initiatief een onderzoek opstarten. Diverse bepalingen in de wet moeten de vertrouwelijkheid doorheen de volledige procedure garanderen.

4.9. Rechtsbescherming

Er geldt een algemeen benadelingsverbod, maar niet noodzakelijk verplicht via het Huis voor Klokkenluiders. Ook tijdens de interne procedure bij de eigen werkgever is het benadelingsverbod van kracht. Als de betrokkene zich benadeeld meent te voelen, kan die zich tot de rechter wenden met het verzoek de benadeling ongedaan te maken.

De bescherming is uiteraard gekoppeld aan de melding die te goeder trouw en naar behoren moet gebeuren.

4.10. Bezwaren en beroep

De wet bevat een aantal mogelijkheden voor de werkgever om zich te verweren tijdens de procedure. Hij kan zich bijvoorbeeld verzetten tegen de plicht om te verschijnen, tegen het verschoningsrecht en tegen de mogelijkheid om stukken openbaar te maken. Tegen het openbaren van het onderzoeksrapport van het Huis is geen beroep mogelijk. Dit valt buiten het bestek van de Algemene Wet Bestuursrecht maar is een feitelijke handeling waar geen bescherming tegenover staat.

Ten slotte is er de mogelijkheid op imagoschade. Op basis van het begrip onrechtmatigheid kan men altijd de burgerlijke rechter inschakelen als er verondersteld onrechtmatig handelen is van het Huis voor Klokkenluiders.

5. Tussenkomsst van Judith Jeurissen, secretaris-directeur van het Huis voor Klokkenluiders

5.1. Situering van het Huis

Het Huis voor Klokkenluiders is een zelfstandig bestuursorgaan van de Rijksoverheid. Men is onafhankelijk in de taakuitvoering maar inzake bedrijfsvoering is men een onderdeel van de overheid. Het Huis is gevestigd in Utrecht, niet in Den Haag. Het bestuur van het Huis telt vijf leden die bij koninklijk besluit (en dus niet door de minister) zijn benoemd. De scheiding tussen de onderzoekstaak en adviestaat in het Huis, weerspiegelt zich ook in de samenstelling van het bestuur. Een algemeen voorzitter behartigt de algemene zaken, terwijl de andere leden zijn toegewezen aan enerzijds de onderzoeksafdeling en anderzijds de adviesafdeling.

Het Huis telt vijftien voltijdsequivalenten, hoofdzakelijk juristen, en men werkt met een budget van 3 miljoen euro per jaar.

Het Huis werkt zowel voor de publieke als de private sector. Alle sectoren en organisaties komen in aanmerking, ook de kleinere organisaties. Vertrouwelijkheid is erg belangrijk. Hetzelfde geldt voor de kostenloosheid, want melders kunnen vrij snel in financiële problemen terechtkomen.

Men wil zich uitdrukkelijk profileren ten aanzien van zowel werknemers als werkgevers. Dat heeft met name te maken met de onderzoekstaak, die op een objectief-onafhankelijke wijze dient te gebeuren. Men kan zich in die zin niet partijdig opstellen tegenover een werkgever of melder. Vandaar dat de onderzoekstaak in het Huis is afgescheiden van de adviserende taak.

Het Huis sleutelt momenteel nog aan zijn mission statement. Het doel is het streven naar een beter werkklimaat in heel Nederland. In die zin heeft men een maatschappij voor ogen waarin werknemers en werkgevers als vanzelfsprekend misstanden signaleren, melden, aanpakken en voorkomen.

5.2. Preventietaak

Voorkomen is beter dan genezen. Vandaar wordt integriteit binnen organisaties gestimuleerd. Men fungeert als vraagbaak voor ondernemingen (hotline), biedt handreikingen aan voor vertrouwenspersonen, geeft voorlichting, organiseert netwerkgesprekken en lezingen enzovoort. Men richt zich voornamelijk op koepel- en branchorganisaties.

Tijdens het eerste kwartaal van de werking waren er vanuit de werkgevers al meer dan 500 contactverzoeken. Het gaat vooral om vragen naar het ontwikkelen van een goede meldprocedure. Dit is immers een wettelijke verplichting geworden.

5.3. Klokkenluider: advies

De definitie van klokkenluider is vrij vast omkaderd. Het moet gaan om iemand die zich in een werkzame situatie bevindt (een werkende persoon maar bijvoorbeeld ook een vrijwilliger). Er moet sprake zijn van een redelijk vermoeden van een werkgerelateerde misstand die van maatschappelijk belang is. Het gaat dus verder dan integriteitsschendingen en arbeidsconflicten vallen sowieso niet onder de definitie.

De afdeling advies houdt zich bezig met informeren, adviseren en ondersteunen. Men adviseert over de meldmogelijkheden maar vooral ook over de meldvolgorde. Een meldproject begint immers bij een interne melding. Na de interne melding volgt een melding bij de toezichthouders. Er wordt niet aan belangenbehartiging gedaan. Men zal dus nooit de rol van de klokkenluider overnemen. Hier is er wel een grijze zone, met name over de vraag wanneer een advies belangenbehartiging kan worden. In ieder geval houdt de klokkenluider sowieso de regie van het gehele traject in handen.

Een groot deel van de tijd van de adviseurs gaat naar het ondersteunen van klokkenluiders. Niet alle klokkenluiderszaken lopen succesvol af. Veel klokkenluiders zitten diep in de penarie vooraleer ze een melding verrichten. Er is vaak ook een impact op het privéleven. De wet voorziet dan ook in een psychosociale ondersteuning. Het gaat dan om begeleiding of doorverwijzing naar gespecialiseerde hulpverlening.

Sinds juli 2016 werd het Huis ongeveer 450 keer benaderd door mensen die een advies wilden krijgen. Dat waren zeker niet allemaal klokkenluiders in de zin van de strakke definitie uit de wet. Ongeveer 10% waren echte klokkenluiderszaken. Een aantal andere gevallen moet nog nader worden onderzocht.

5.4. Klokkenluider: onderzoek

Hier komen de melders terecht die benadeeld zijn geweest na een melding of nadat de zaak niet werd opgenomen door de eigen organisatie of door de toezichthouders. Het gaat om mensen die nergens anders meer terecht kunnen om onderzoek te vragen. Die kunnen dan bij het Huis een normaal onderzoek vragen of een bejegeningsonderzoek.

Op voorhand wist men niet goed hoe vaak dit zou gebeuren. Inmiddels gaat het om tien dossiers. Vaak gaat het om oudere zaken die niet opgelost geraakten en waarmee men zich tot dit nieuwe initiatief wendt.

Het onderzoek bestaat in eerste instantie uit een ontvankelijkheidstoets. Men toetst het dossier aan de voorwaarden uit de wet en gaat na of de betrokkene alle procedurele stappen heeft doorlopen. Tot dusver is gebleken dat na de ontvankelijkheidstoets ongeveer de helft van de zaken afvalt. De volgende stap is een intakegesprek met de melder waarin er informatie wordt vergaard en men inschat of de zaak überhaupt onderzoekbaar is. In een zaak die dertig jaar oud is, zal het moeilijk zijn om nog een bejegeningsonderzoek te voeren.

Als de zaak onderzoekbaar is, wordt ook de werkgever erbij betrokken. Die is verplicht aan het onderzoek mee te werken want er bestaat een inlichtingenplicht en een verschijningsplicht. In de openbare sector kan er ook onderzoek ter plaatse gebeuren.

Het onderzoek leidt uiteindelijk tot een rapport waarin de misstand wordt geanalyseerd, oorzaken en gevolgen worden vastgesteld en eventueel aanbevelingen worden gedaan. Sancties opleggen kan echter niet. Het blijft bij een vrij feitelijke weergave van wat er is gebeurd. Men streeft naar een afronding van een rapport binnen het jaar. Afgeleverde rapporten zijn openbaar en anoniem.

Er is ook een mogelijkheid tot een monitoring om na te gaan in welke mate de aanbevelingen werden uitgevoerd. Daarover wordt een overzicht aan de Eerste en de Tweede Kamer bezorgd.

5.5. Aandachtspunten

Het is belangrijk dat het Huis voor Klokkenluiders de anonimiteit en de vertrouwelijkheid kan garanderen, zowel voor de melder als voor de werkgever. Een heikel punt in dit verband is dat er ook een aangifteplicht bestaat. Men is in gesprek met het Openbaar Ministerie over hoe men daarmee om moet gaan. Dit zou in een protocol moeten uitmonden.

Sommige melders lopen zelf naar de media, al wordt dat geenszins bevorderd door het Huis. De media nemen ook regelmatig zelf contact op met het Huis om toelichting te geven over de zaken. Die boot wordt echter afgehouden. Men treedt nooit uit eigen beweging naar buiten, ook niet als de rapporten al openbaar zijn.

De slagkracht van de onderzoeken en de anonieme rapporten wordt wel eens in vraag gesteld. Dit zal nog uit de praktijk moeten blijken, want vooralsnog is er geen rapport uitgebracht. Het is alvast goed dat men vanuit de vertrouwelijkheid kan werken, want op die manier kan een betere medewerking vanuit het bedrijfsleven worden verzekerd.

De adviestaak en de onderzoekstaak van het Huis zijn onafhankelijk van elkaar en worden gescheiden door een 'Chinese wall'. Dit is een goede zaak want anders kan er belangenverstrengeling optreden.

Er wordt niet aan belangenbehartiging gedaan, wel advies gegeven, zonder dat men de taak van de klokkenluider overneemt. Het kan echter voorkomen dat klokkenluiders zelf niet goed in staat zijn om hun belangen te behartigen. Dan is het wel lastig om te moeten zeggen dat men slechts advies kan geven.

Tot op heden is de capaciteit van het Huis voldoende. Gesteld echter dat men een groot onderzoek zou krijgen waarvoor men zelf de nodige expertise niet in huis heeft, wordt het een ander verhaal.

6. Bespreking

6.1. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

Marnic De Meulemeester kreeg inzicht in het proces dat voorafging aan de oprichting van het Huis voor Klokkenluiders. Het initiatief ging uit van het parlement, ondanks het feit dat de regering niet echt gelukkig was met de aanpak. Het lid wil graag weten hoever het spreekrecht voor ambtenaren in Nederland eigenlijk strekt. Kunnen ambtenaren daar gemakkelijk hun opinie ventileren in de media? Wordt dat als een verrijking ervaren?

Bert Maertens kreeg graag wat meer toelichting over het concept van het benadelingsverbod. Hoe worden de bestuurders van het Huis voor Klokkenluiders aangeduid en gerekruteerd? Wordt dat politiek aangestuurd of veeleer ambtelijk of kan elke burger zich daarvoor kandidaat stellen?

Zijn er sancties voorzien ten aanzien van een klokkenluider die te kwader trouw een procedure opstart? Kunnen gemeentebesturen, bedrijven en organisaties die een deontologische code willen opstellen hiervoor terecht bij het Huis voor Klokkenluiders?

Ingrid Pira valt het vooral op dat in Nederland zowel de publieke als de private sector bij het Huis voor Klokkenluiders terechtkunnen. In België is er al een versnippering over Federale en Vlaamse Regering. De bescherming beperkt zich hier ook tot de overheid via de Vlaamse ombudsman. De private sector is apart georganiseerd. Een vraag die in Vlaanderen voorligt, is of het klokkenluiderssysteem wordt uitgebreid naar alle sectoren die door de overheid worden gefinancierd. In Nederland is het systeem meer gestroomlijnd doordat het in één hand ligt. Verdient dat volgens de sprekers aanbeveling? Was er een debat over de uiteindelijk gehanteerde aanpak? Werd de situatie in Vlaanderen daarbij in ogenschouw genomen?

Zorgt de afdwingbaarheid voor de rechter niet voor een logge procedure? In Vlaanderen duurt het lang vooraleer zaken behandeld worden en dus maakt dat de procedure nogal gewichtig.

In Nederland is er sprake van een apart Huis met een sterk verzelfstandigd statuut voor de werknemers. Biedt dat garanties inzake onafhankelijkheid?

Ward Kennes ziet ook een heel andere situatie in Nederland, met één centrale autoriteit die zich ook fysiek centraal manifesteert. Het Nederlandse systeem lijkt zeer herkenbaar voor de samenleving, vooral door het betrekken van de private sector. Gaat het daarbij over alle soorten bedrijven – multinationals, kmo's – en ook over tussenbedrijven zoals sportverenigingen, vakbonden, ngo's, kerken enzo-voort?

Het onderzoek ter plaatse kan enkel in de publieke sector, maar kan een bedrijf ook vragen om bij hen een onderzoek te voeren, bijvoorbeeld om zich te verdedigen?

Mercedes Van Volcem vindt het zeer positief dat het Huis er is, maar heeft vragen over de onderzoeksbevoegdheden. Hoever kan men gaan in het kader van de scheiding der machten? Kan men een beroep doen op het Openbaar Ministerie?

Eenmaal het dossier bij het Openbaar Ministerie zit, hoe kan men dan erover waken dat de klokkenluider het beslissingsrecht houdt om er nog mee door te gaan of niet? Hoever strekken de onderzoeksbevoegdheden?

Als het rapport wordt neergelegd, wat gebeurt er dan verder mee? Zowel de politiek, de pers als het Openbaar Ministerie zullen dan willen weten waar zich eventueel de fraude voordoet die via anonieme meldingen werd aangeklaagd. Dat lijkt een heikele kwestie. Hoe gaat men daarmee om?

6.2. Antwoorden van de genodigden

Anja Mes gaat in op het spreekrecht. Ook in Nederland was het even zoeken naar de juiste formule. De vrijheid van meningsuiting staat immers in de Grondwet ingeschreven. Dat principe zit specifiek voor ambtenaren verankerd in de ambtenarenwet en de daaronder gesitueerde regelingen. Er zit wel een zekere mate van beperking in. Het begrip loyaliteit is daarin een sleutel. Voorts is er nog een heel specifieke geheimhoudingsplicht. Het is dus zeker zoeken naar de balans tussen rechten en plichten.

Ambtenaren hebben wel mogelijkheden om zich te uiten over situaties die al dan niet gerelateerd zijn aan hun beroepsleven. Er wordt ruimte aan gegeven, maar er zijn ook beperkingen aan verbonden. Van hogerhand kan men immers disciplinair optreden tegen een ambtenaar. In het Nederlandse ambtenarenrecht is een aparte en specifieke commissie voorzien die losstaat van het Huis voor Klokkenluiders. Als een werkgever een ambtenaar disciplinair wil straffen en in het ultieme geval ontslaan, dan moet die onafhankelijke commissie toezien op de balans tussen het uitoefenen van het grondrecht en de wens van de werkgever om recht te doen inzake de geheimhouding of deelname aan bepaalde politiek georiënteerde organisaties.

Het meldlandschap is zeer breed en dat vormde in het traject naar de totstandkoming van de Wet voor Klokkenluiders een belangrijk discussiepunt. De vraag was wat men nog wilde toevoegen aan dat al zo brede meldlandschap van organisaties en toezichthouders. Er is daarom een trechtering gebeurd om niet nog een organisatie in het leven te roepen die onderzoeken opnieuw kan doen, maar wel een organisatie te creëren die als last resort kan fungeren, als iemand nergens nog terecht kan of als er geen voorziening is voor een bepaalde situatie. Het Huis voor Klokkenluiders is in dergelijke gevallen de instantie die onderzoek kan doen.

Het benadelingsverbod houdt in dat er zowel voor de private als de publieke sector een verbod geldt om de werknemer te benadelen vanwege het melden van een misstand. Dat roept ook meteen vragen op in casu wat betreft het bewijsrecht. Daarom werd een interne procedure – een protocol – opgezet van stappen die zowel melder als werkgever moeten zetten om goed te kunnen traceren of de melder te goeder trouw is en of de werkgever alles zorgvuldig heeft behandeld. Die procedure moet zich in de praktijk nog bewijzen: hoe toont men immers aan dat de benadeling gelinkt is aan de melding? Dat kan in de praktijk lastig blijken.

Judith Jeurissen zegt dat de bestuurders zich bij wijze van sollicitatie hebben aangeboden en dat zij aangesteld worden bij het Rijk. Ze werken gemiddeld één dag per week bij het Huis. Ze zijn geselecteerd door een selectiecommissie. Als er vacatures ontstaan kan het Huis zelf instaan voor de selectie. De benoeming gebeurt middels een koninklijk besluit en gaat helemaal buiten het Ministerie van Binnenlandse Zaken om. Iedereen kan zich in principe kandidaat stellen.

Gemeenten kunnen voor advies inzake codes en regelingen terecht bij het Huis voor Klokkenluiders, maar alles hangt af van de beschikbare capaciteit om vragen te beantwoorden. Men probeert de energie vooral te richten op de Vereniging van Nederlandse Gemeenten of branche-organisaties zodat zij de vragen kunnen afhandelen. Dat heeft meer te maken met capaciteitsoverwegingen. Alle werkgevers kunnen in principe terecht bij het Huis.

Publieke en private sector zitten samen in het Huis. Verdient dat aanbeveling? *Anja Mes* verwijst naar de evolutie in Vlaanderen, waar men eraan denkt het systeem uit te breiden naar door de overheid gefinancierde sectoren. Dergelijke discussies zijn in het hele traject in Nederland nooit aan de orde geweest. Daar ging het steeds over de vraag of er een misstand van maatschappelijk belang was. Die kan zich net zo goed voordoen in een volledig privaat gefinancierde entiteit.

De keuze in Nederland heeft ook te maken met de positie van de Nationale ombudsman, een gerespecteerd college met een onafhankelijke positie waar iedereen terecht kan met klachten over de overheid. Er zou derhalve sprake zijn geweest van een doublure. Het Nederlandse initiatief is gegroeid vanuit de wens om de klokkenluider te beschermen en om maatschappelijke misstanden aan te klagen waar de Nationale ombudsman per definitie niet over gaat. Die wijdt zich sowieso enkel aan de overheidssector. Toch is een doublure alsnog mogelijk, aangezien fraude bij de overheid kan worden beschouwd als feiten van maatschappelijk belang. Zo zou een klokkenluider dan bij zowel de Nationale ombudsman als bij het Huis voor Klokkenluiders terechtkunnen. Voor dat soort van afbakeningsvraagstukken moet het Huis samenwerkingsprotocollen met een aantal organisaties ontwikkelen.

Judith Jeurissen meent dat er inderdaad voldoende garanties zijn voor de onafhankelijkheid van het Huis. Men is inhoudelijk volkomen onafhankelijk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Dat kan zich op casusniveau op geen enkele manier met het Huis bemoeien. Die garantie is solide, maar dat wordt niet altijd als dusdanig begrepen door mensen die een beroep doen op het Huis. Men moet derhalve steeds weer uitleggen dat het Huis geen onderdeel van het ministerie is. Dezelfde onafhankelijkheidsgarantie geldt ook voor wat adviestaken en onderzoekstaken betreft. Maar ook dat moet steeds weer uitgelegd worden. Dat is de consequentie van het samenbrengen van beide taken onder één dak.

Als een werknemer een onderzoek bij het Huis heeft aangevraagd en de aanvraag is ontvankelijk bevonden, dan kan het betreffende bedrijf het Huis perfect uitnodigen om onderzoek bij hen ter plaatse te doen, al is het niet waarschijnlijk dat een bedrijf dat zal doen. De vraag over het type bedrijven (ngo's, kerken enzovoort) behelst eigenlijk de vraag naar het begrip 'werkgever'. Dat is men in Nederland nog aan het uitwerken. In principe ressorteren dergelijke instanties er wel onder, als er sprake is van een werknemer-werkgeverrelatie, ongeacht of er sprake is van een bezoldiging.

Over de relatie van het Openbaar Ministerie laat de spreekster zich liever niet uit omdat de gesprekken daarover nog lopen. Er is alvast afgesproken dat men elkaar goed informeert over de samenlopende onderzoeken. De bevoegdheden van het Openbaar Ministerie zijn alvast veel ruimer dan die van het Huis.

Anja Mes gaat nog in op de vraag naar de mate van regie van de klokkenluider over de situatie. Als het Openbaar Ministerie besluit om een zaak te vervolgen, dan heeft de klokkenluider geen regie meer over het onderzoek. Het Openbaar Ministerie verricht onderzoek in volslagen onafhankelijkheid en bepaalt zelf zijn strategie. Er werd tijdens het debat gesuggereerd dat een klokkenluider die een ernstige misstand aanklaagt en er zelf maar een heel klein aandeel in heeft gehad, immuniteit moet kunnen genieten voor strafrechtelijke vervolging. Dat bleek echter onbespreekbaar in het Nederlandse parlement. Ook een soort van beloningssysteem voor klokkenluiders naar Amerikaans model werd niet aanvaard.

Mercedes VAN VOLCEM,
voorzitter

Ingrid PIRA
Bert MAERTENS,
verslaggevers

BIJLAGE:

Over de zwoegers uit het vooronder.

Spreekrecht van en klokkenluiden door ambtenaren (Bernard Hubeau)

OVER DE ZWOEGERS UIT HET VOORONDER: SPREEKRECHT VAN EN KLOKKENLUIDEN DOOR AMBTENAREN**1. EEN EENVOUDIGE ZAAK ... OF TOCH NIET?**

We kunnen op twee manieren kijken naar de voorgelegde voorstellen en de discussie daarover. Vooraf wel dit: het is goed en gezond voor de Vlaamse democratie dat dergelijke onderwerpen, die niet of niet per se gekoppeld zijn aan de actualiteit in het forum van het Vlaams Parlement aan bod komen.

Als jurist redenerend zou ik binnen enkele seconden kunnen afronden. Het spreekrecht voor ambtenaren is juridisch vrij stabiel geregeld (bescherming internationale en nationale teksten via bescherming vrijheid van meningsuiting; “soft law” via omzendbrieven, deontologische codes en verfijningen van de regels). Dat betekent –en dat is mijn overtuiging– dat het spreekrecht van de ambtenaar vooral een kwestie is van ambtelijke cultuur en klimaat bij de overheid. De uitbreiding van de klokkenluidersregeling naar de drie voorgestelde sectoren kan geregeld worden wanneer daartoe de (politieke) wil bestaat: als dat zo is, kunnen de betreffende teksten worden aangepast. Voor de onderwijsinstellingen en de welzijnssector verklaarde de minister reeds in uw commissie dat eventueel kan worden overwogen om het Ombudsdecreet in die zin aan te passen en stelt eigenlijk aan het parlement voor om daartoe een initiatief te nemen. Als het parlement het niet doet, zal de minister vanuit de Vlaamse regering zelf een initiatief nemen. Voor de suggestie voor de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zal de minister dit “meenemen met het oog op het toekomstig decreet Lokaal Bestuur” (Parl. St. VI. Parl., 2015-16, nr. 41/2, 7). Dus er is de wil aanwezig. Piece of cake, zou je dan denken?

Kort door de bocht zou je ook kunnen stellen dat deze parlementaire discussie zinloos is, omdat het gaat om de werking van de openbare dienst, wat tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht behoort. Maar dat is veel te snel door de bocht, want ... ik hoor het u denken: de wetgevende macht heeft een controlerende taak ten opzichte van de uitvoerende macht. Inderdaad, dus uw werkzaamheden over deze materies zijn zeer zinvol.

Wat voorligt moet en mag niet enkel juridisch benaderd worden en daarom ga ik hier nog beslag leggen op enkele minuten van uw tijd. Om het niet te vergeten, wil ik vooraf ook dr. Gudrun VANDE WALLE danken voor haar input. Ze is onderzoekster bij de Universiteit Antwerpen en heeft samen met mij een rapport gerealiseerd over de integriteitsregeling die recent bij de federale overheid en de federale ombudsdienst als Meldpunt is ingevoerd.

2. SPREEKRECHT VOOR AMBTENAREN?

2.1. De oproep van de Vlaamse Ombudsman

Wij lezen op p. 43 van het Jaarverslag 2015 van de Vlaamse Ombudsman: *“De Vlaamse Ombudsman roept het top-management op om zulke mensen te waarderen, liever dan hen te ontmoedigen of af te remmen. Onze democratie heeft er alleen maar baat bij, wanneer medewerkers van de overheid durven blijven spreken”*. Met “zulke mensen” worden dan bedoeld: “medewerkers, die omwille van hun expertise, een interessante mening hebben en die ook in de media durven en mogen brengen. Of over medewerkers die zich maatschappelijk engageren naar aanleiding van een overheidsproject, dat echter op geen enkele wijze uitstaans heeft men hun dagelijkse taak bij de overheid” (met verwijzing naar een concrete zaak). Er wordt dus vastgesteld dat de leidinggevenden in sommige gevallen dergelijke “stemmen van de ondergeschikten in de buitenwereld” niet appreciëren en dat ook laten voelen.

Zelf heb ik in begin van mijn “loopbaan”, zoals dat heet, een klein incident meegemaakt. In de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw was ik in mijn vrije tijd werkzaam in een wetswinkel en later een huurdersvereniging. Ik werkte bij de toenmalige BRT (Belgische Radio en Televisie). In het kader van een geplande nieuwe huurwetgeving was er kritiek op een aantal mogelijke wijzigingen. Ik werd door wat nu Radio 1 heet geïnterviewd over het standpunt van deze verenigingen die het recht op wonen verdedigen. Daar is blijkbaar –zo vernam ik van een lid van de raad van bestuur– over gesproken op de raad van bestuur: de toenmalige administrateur-generaal vond dat dit niet kon; de raad van bestuur vond uiteindelijk dat het wel kon.

Wat de Vlaamse ombudsman voorstelt is duidelijk gegroeid uit zijn eigen praktijk: verwezen kan worden naar de commotie die ontstaan is naar aanleiding van een aantal opiniestukken van ambtenaren, waarop heel wat reactie kwam. Het ging bij de problemen rond spreekrecht van ambtenaren meestal over aangelegenheden die niet tot de bevoegdheid van de ambtenaar behoren, maar wel tot die van de Vlaamse overheid (Parl. St. VI. Parl. 2015-16, nr. 41/2, 6). De ombudsman pleit voor een “maximaal respect voor de vrijemeningsuiting van ambtenaren. Het is een belangrijk signaal als men dat vanop verschillende plaatsen apprecieert en met dat ook laat blijken”, zo is gesteld in uw commissie. Let op: de ombudsman vraagt niet enkel tolerantie voor de uitoefening van het spreekrecht, maar ook appreciatie en waardering. U zal merken dat ik me daar graag bij aansluit.

2.2. Algemeen principe : het spreekrecht is een grondrecht

Ik herhaal even kort de principes die dit vraagstuk beheersen (zie ook Schram, 2009).

- Het spreekrecht (ook van ambtenaren) is een mensenrecht, een grondrecht. De erkenning van het spreekrecht van ambtenaren leidt sinds de goedkeuring door België van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens geen twijfel meer: het recht op vrije meningsuiting en mening geldt voor iedereen, en dus ook voor ambtenaren: dat is artikel 10, § 1 EVRM (*“Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen”*). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent dit ook, maar bij de afweging worden uitzonderingsgronden gebruikt, die rekening houden met de specifieke situatie van ambtenaren.
- Dit principe is op de diverse bevoegdheidsniveaus geïmplementeerd in de diverse personeelsstatuten en deontologische codes, waarop we uiteraard niet in detail kunnen ingaan. Het principe is *grosso modo* als volgt samen te vatten: *“de ambtenaren hebben het recht op vrijheid van meningsuiting ten aanzien van de feiten waarvan zij kennis hebben uit hoofde van hun ambt”*.
- Ook op lokaal vlak is dit spreekrecht opgenomen in reglementen, zoals reglementen openbaarheid van bestuur. Ik botste bij een search toevallig op de situatie in Sint-Niklaas: het stadsbestuur verleent aan alle ambtenaren het spreekrecht. Dit is het recht van ambtenaren om op verzoek of uit eigen beweging informatie te geven en toelichting te verstrekken over de materies waarvoor zijn bevoegd zijn.

In rechtsstatelijke termen kan men dus spreken van een principieel spreekrecht, dat in sommige gevallen en situaties gemoduleerd wordt omdat het gaat om ambtenaren. Zoals bij de vrijheidsrechten is er geen censuur vooraf (*a priori*), wel een beoordeling (controle) achteraf of de grenzen van dit grondrecht werden gerespecteerd (*a posteriori*). Deze beoordeling zal vooral steunen op de wettigheid (naleving wettelijke en eventueel deontologische regels of guidelines), minder over de opportuniteit, waar veeleer sprake zal zijn van een marginale toetsing. Het spreekrecht moet als volgt worden ingevuld: de ambtenaar mag vrij spreken en publiceren zonder daarvoor de toestemming te vragen aan een hiërarchisch meerdere, maar het is niet absoluut en aan beperkingen onderhevig (zie 2.4.).

Iemand van uw commissie, zo lees ik in het verslag, formuleerde vrij helder de fundamentele vraagstelling: ligt de oorzaak van de problemen met het spreekrecht “eerder bij het management dat de touwtjes minder strak moet houden, of eerder bij de betrokkenen die zelf niet goed weten wat de grenzen van het spreekrecht zijn?” (Parl. St. VI. Parl. 2015-16, nr. 41/2, 9). We komen hierop terug.

2.3. De verantwoording van dit spreekrecht

Voor de verantwoording van dit principiële spreekrecht worden doorgaans de volgende redenen en motieven ingeroepen, die te maken hebben met het rechtsstatelijk en democratisch karakter van de samenleving waarin dit recht wordt ingebed. We verwijzen hiervoor naar de zeer leeswaardige omzendbrief nr. 404 van 8 december 1994 van de minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken over de uitvoering van het Handvest van de Gebruiker van Openbare Diensten (overigens een document waarvan het belang zwaar onderschat wordt in onze federale en Vlaamse context).

Een mondig ambtenaar is niet enkel een must, maar betekent ook een meerwaarde. Dat is de algemene teneur en dat blijkt uit de volgende motieven voor de erkenning van het spreekrecht.

- De openbaarheid van bestuur

Het spreekrecht is een onderdeel van de openbaarheid van bestuur: de ambtenaar moet hierbij begeleiding, uitleg en toelichting kunnen verstrekken, anders is dit grondrecht een lege doos. In die zin is het ook een vereiste voor het goed functioneren van een transparante overheid.

Wanneer er discussie ontstaat door de uitoefening van het spreekrecht en een debat wordt gevoerd, groeit het inzicht van de burger in de functioneringswijze van de overheid en de totstandkoming van beslissingen.

- De optimalisering van de dienstverlening

Burgers worden verondersteld tijd en correct informatie te ontvangen over de inhoud en de procedures in verband met de administratieve aspecten van hun contacten met de overheid.

- De totstandkoming van beleid als een interactief proces

Het beleid komt tot stand via een proces waarbij zowel politici, ambtenaren en bevolking betrokken zijn: de overheid moet dus via de actieve tussenkomst van ambtenaren voorafgaand begeleiding en informatie bieden.

- Ambtenaren zijn geen atomen

Een moderne ambtenaar is geëmancipeerd, mondig en verantwoordelijk en moet over het recht beschikken om zijn mening te verkondigen. Daaraan zijn uiteraard overeenstemmende verantwoordelijkheden gekoppeld. Het atomistisch –puur rationeel en Weberiaans- beeld van de ambtenaar is achterhaald, wil men gemotiveerde en volwassen medewerkers kunnen aanstellen en vooral aan het werk houden, het zogenaamde “retentiebeleid”. Hij of zij moeten onbelemmerd informatie kunnen geven en de eigen opinie kenbaar kunnen maken. Men koppelt dit ook vaak aan het begrip “efficiëntie” van de interne besluitvorming. Heel vaak zijn ambtenaren “zwoegers uit het vooronder” (de terminologie is van VERHEY in zijn

inaugurale rede), waardoor ze onzichtbaar zijn en dat kan demotiverend werken. Hoe vaak zien we niet dat ambtenaren dit op de duur toch als een onwenselijke situatie ervaren: ik geef het voorbeeld van overheidsjuristen, die na enkele jaren praktijkervaring op een overheidsdienst de dienst verlaten of worden “weggekocht” door advocatenkantoren.

- Deskundigheid en ervaring delen

Naar mijn mening moet bij deze traditionele motiveringen nog een vijfde zeer belangrijke worden toegevoegd, met name dat ambtenaren een specifieke deskundigheid en kennis hebben, gekoppeld aan ervaring, die dienstig kan zijn voor processen rond de dienstverlening zelf, maar ook in de samenleving in het algemeen. Soms wordt die expertise niet erkend, of afgeblokt of is ze onbekend en dat is een verlies aan talent.

Andersom gesteld: het is ook positief dat ambtenaren deelnemen aan processen en aangelegenheden in de samenleving zelf, en ook die ervaring op een valabele manier kunnen inbrengen bij hun werk voor de overheid.

De situaties waaraan kan worden gedacht en die in het Jaarverslag van de ombudsman worden vermeld zijn: medewerkers die omwille van hun expertise een interessante mening hebben en die in de media ook durven en mogen verkondigen (a), alsook over medewerkers die zich maatschappelijk engageren naar aanleiding van een overheidsproject, dat echter op geen enkele wijze uitstaans heeft met hun dagelijkse taak bij de overheid (b).

Ambtenaren worden zo “volwaardige partners” in het besluitvormingsproces, uiteraard rekening houdend met de intermediaire of eindverantwoordelijkheden van leidinggevend en politici. Ambtenaren mogen geen “slaven” zijn.

U zal intussen al wel aanvoelen dat ik een “believer van de ambtenarij” ben. Ze verdienen het ook. Mensen die kiezen voor de publieke zaak en daarover deskundigheid opbouwen moeten naar waarde geschat worden.

Laat ons even bij Nederland blijven: daar is in 2015 een advies gekomen van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) om aan ambtenaren zelfs spreekrecht te verlenen in de Kamer, niet enkel op verzoek, maar als principe, dit omdat de valorisatie van expertise meer legitimiteit bezorgt aan het overheidsoptreden. Om dat te regelen wordt voorgesteld een protocol op te stellen met een te benoemen secretaris-generaal. Het spreekrecht moet er komen vooraleer beleid wordt gevormd, want nu is het meestal pas achteraf. Ambtenaren moeten voor de raad ook “bewindspersonen tegen kunnen spreken of bekritisieren zonder dat ze daarmee in problemen komen”.

2.4. De beperkingen aan het spreekrecht

Er zijn wel beperkingen aan dit spreekrecht. We gaan hier niet in detail op in.

- Openbare veiligheid en verwante materies

Beperkingen in verband met bekendmaking van gegevens die de openbare veiligheid of de privacy van burgers in het gedrang kunnen brengen (zie ook Strafwetboek). Soms zijn er met name geheimhoudingsverplichtingen, die ofwel strafrechtelijke, ofwel tuchtrechtelijke of burgerlijke sancties kunnen uitlokken. Ook in verband met de openbare orde, de financiële belangen van de overheid, het voorkomen van strafbare feiten, het medisch geheim, de rechten en vrijheden van burgers zijn er specifieke bepalingen. Vaak wordt ook het geheim van de beraadslagingen vermeld, zolang geen eindbeslissing is genomen en die bij bekendmaking de belangen van de overheidsdienst zouden schenden, maar daarbij rijst de vraag of dit wel in overeenstemming te brengen is met de bescherming geboden door het EVRM.

- Loyauteitsplicht

Centraal is dat de ambtenaren een loyauteitsplicht hebben, waarbij moet worden gestreefd naar het waarborgen van een billijk en redelijk evenwicht tussen de behoeften van de burgers en het vertrouwen dat de bevolking moet kunnen hebben in de administratie, de belangen van de overheid, met inbegrip van de goede werking van overheidsdiensten, en het algemeen belang van strategische materies en de rechten van de ambtenaren – zo stelt de Omzendbrief bij het Handvest van de Gebruiker van Openbare Diensten. Ambtenaren oefenen hun ambt uit op een loyale, zorgvuldige en integere wijze onder het gezag van hun hiërarchische meerderen, die verantwoordelijk zijn voor de gegeven opdrachten. Ze moeten -ook buiten de uitoefening van het ambt- elke handelwijze vermijden die het vertrouwen van het publiek in hun dienst kan aantasten. Ze behandelen de gebruikers van hun dienst welwillend en zonder enige vorm van discriminatie. Ze moeten in hun handelingen en gedragingen in de uitoefening van hun taken de wetgeving, reglementering en richtlijnen van de overheid, waarvan ze afhangen in acht nemen, zoals ook de deontologische regels. Het optreden van de ambtenaar. Van een ambtenaar wordt verwacht dat hij of zij discreet, gereserveerd en neutraal optreedt.

Loyauteit betekent ook het volgende wanneer we de concrete context bekijken (zie ook de Omzendbrief bij het Handvest van de Gebruikers van Openbare Diensten):

- Verplichting om de beleidslijn van het hoger niveau te volgen
- Intern kan de mening worden gegeven, maar naar buiten toe schikt men zich naar de beleidslijn
- Ook de aard van het onderwerp is relevant: hoe “delicater” (wat betekent dit?), hoe groter het risico van verstoring van de werking van de dienst
- Het in rekening brengen van billijkheids- en doelmatigheidsaspecten naast de wet- en regelgeving
- De wijze waarop en de kring waarbinnen de ambtenaar de mening naar voor brengt
- De plaats in de hiërarchie is ook relevant: hoe hoger, hoe delicates

- Het gebruik van bronnen is belangrijk bij informatieverstrekking en er moet duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen feiten, documenten en meningen
- De ambtenaar mag zeker op redelijke wijze kritiek op de handelingen van het bestuur uiten
- De ruimte zal breder zijn wanneer de ambtenaar optreedt bv. in vakbondskringen, in een bestuursorgaan van een ambtenarenorganisatie of vertegenwoordiger van een belangenorganisatie dan bij de vertegenwoordiging van de dienst.

Wanneer de ambtenaren deelnemen aan het debat over hun eigen werkteerrein, moet er rekening worden gehouden met het belang van de democratische controle, het belang van de eigen organisatie en de belangen van derden, zo stelt Mark BOVENS. De afweging van het algemeen belang, de bescherming van individuele belangen, fundamentele rechten van iedere ambtenaar, de goede werking van de dienst en het vertrouwen van de bevolking in de dienst is vaak een niet zo eenvoudige oefening.

De ambtenaar moet kiezen voor die vormen van meningsuiting die de mogelijke schade aan die belangen zoveel mogelijk beperken. Hier wordt dus veeleer gekeken naar het product dan wel het proces, en daarom is er een stelsel van voorafgaandelijke censuur noch mogelijk, noch wenselijk.

Van groot belang is bijvoorbeeld dat de ambtenaar ook duidelijk maakt “namens” wie hij of zij spreekt of een standpunt inneemt (in eigen naam of als vertegenwoordiger van een overheidsdienst; als burger of als “civil servant”). De vermelding dat men in eigen naam spreekt en niet namens het bestuur wordt ook in de deontologische code voor de Vlaamse overheid helder en duidelijk vermeld (principe 6) en ook als privé-persoon is er de mogelijkheid om te publiceren, voordrachten te houden of derden te informeren over de domeinen waarin de ambtenaar ervaring heeft opgebouwd. En als privé-persoon kan ook tegenover derden een politieke overtuiging worden geuit en kritiek worden gegeven op de overheid en een persoonlijk standpunt verkondigen in de pers (principe 6).

- Andere elementen: de context van het spreekrecht

Soms wordt het spreekrecht van de ambtenaar ook een spreekplicht, bijvoorbeeld bij de vaststelling van onregelmatigheden. Toch een opmerking over de koppeling tussen spreekrecht en klokkenluiden. Ik heb de indruk dat deze koppeling soms te snel gebeurt. Er is eigenlijk niet per se een verband tussen beide, ook al lijkt het onderwerp van deze hoorzitting dat te doen vermoeden. Klokkenluiders klagen een mogelijke integriteitsschending aan. Dat is hun spreekplicht en dat houdt geen verband met de vraag of ze een recht van spreken hebben. Melden heeft niets met loyaliteit te maken, tenzij in een omgekeerde betekenis dan deze waaraan meestal gedacht wordt. Zoals BOVENS doet opmerken getuigt het net van loyaliteit en van “institutioneel burgerschap” dat overgegaan wordt tot een melding: dat in het belang van een integere overheid. Tussen haakjes wil ik ook vermelden dat artikel 29 van het Wetboek Strafvordering, een element van de

spreekplicht, nl. de aangifteplicht bij een mogelijk misdrijf, een “spook”, een grijze vlek blijft. Iedereen weet dat het bestaat, maar er is weinig bekend wanneer je aangifte moet en doen, bij wie en wat dat dan betekent, bv. de vraag of je dan als getuige voor een rechter moet verschijnen.

2.5. Ambtelijke cultuur, goede interne bestuurlijke organisatie en HR-management

Het gaat eigenlijk om een kwestie van “ambtelijke cultuur”, goede interne bestuurlijke organisatie en human resource-management. Laat ons dit even uitleggen.

Zoals eerder gezegd: het juridisch kader is vooral Europees bepaald, maar voldoende helder, om vooral het principe te bevestigen en zonder alles teveel in detail te willen regelen. De spelregels zijn duidelijk: er is een principieel spreekrecht, maar er zijn een aantal grenzen, die na het uitoefenen van dit spreekrecht kunnen worden beoordeeld.

Alles hangt uiteraard –zoals zo vaak- af van de interpretatie van dit begrip: eng of ruim? Zoals vaak, dit moet *in concreto* worden geanalyseerd.

Het onvoldoende gebruik van het spreekrecht is niet zozeer een probleem of kwestie van wie spreekt, maar wel van wie luistert, zou moeten luisteren of hoort, nl. de organisatie of de leidinggevenden. Want in onze Vlaamse context is er eerder schroom dan de absolute wil om te spreken aanwezig: men zou kunnen stellen dat het spreekrecht inderdaad moet gekoesterd én gestimuleerd worden.

Een cultuur, waarbij het spreekrecht voluit erkend wordt, maakt het werk er niet gemakkelijker op, wel veel rijker. Natuurlijk, als er bijvoorbeeld sprake zou zijn van een herhaaldelijk en permanent innemen van standpunten die ingaan tegen het beleid van een bepaalde dienst, kan er wel een “probleem” rijzen. Daarbij moet echter een beroep worden gedaan op een –in eerste instantie- informele weg om dit op te lossen. Opnieuw een kwestie van ambtelijke cultuur, vooral vanuit de leidinggevenden om hierrond én duidelijke afspraken te maken én in gesprek te gaan met de ambtenaar.

Daarbij is vorming, training en opleiding van de leidinggevenden essentieel. Het leren omgaan met kritische meningen, leren omgaan met voorstellen van innovatie, verandering (niet de verandering om de verandering, wel om te verbeteren), die niet altijd in de eigen logica passen, een openheid daarvoor is essentieel. Ik verwijs bijvoorbeeld naar de stad Antwerpen, waar alle leidinggevenden een opleiding rond integriteit en ethische dilemma's moet volgen. Terecht koppelde één van uw commissieleden er het voorstel aan om meer aandacht te besteden aan het spreekrecht bij het onthaal van nieuwe medewerkers: het voorstel om dilemmatrainingen te organiseren is zeer waardevol, met aandacht voor dilemma's in het kader van het spreekrecht (Parl. St. Vl. Parl. 2015-16, nr. 41/2, 9).

Anderzijds kunnen we –zoals ook de ombudsman voorstelt- een stuk lijndenken aanvaarden: gooi niet in de pers, wat je niet eerst intern hebt proberen aan te kaarten en op te lossen. Twee: blijf als ambtenaar belangeloos, en wees in staat om genomen beslissingen loyaal uit voeren. Drie: respecteer de voorbeeldfunctie en wees beschaafd in het uiten van de meningen (Weekers, 2016, 4).

Laat ons ook in herinnering brengen dat de ombudsman niet spreekt over toelaten, over tolereren, maar wel over “aanmoedigen” van het spreekrecht, een actieve houding ten opzichte van het spreekrecht als beginsel.

3. KLOKKENLUIDERSREGELING UITBREIDEN TOT OVERAL WAAR OVERHEIDSGELD NAARTOE GAAT

3.1. De oproep van de Vlaamse Ombudsman

In zijn jaarverslag 2015 roept de Vlaamse Ombudsman op om zijn aanbeveling uit 2013 nog eens te bekijken en om *“het klokkenluiden breder uitgebreid te zien tot alles wat substantieel gefinancierd wordt met overheidsgeld”*. Hierbij wordt vooral gedacht aan klokkenluiden in de academische wereld, het onderwijsveld en de welzijnssector. Voorts is het onduidelijk waarom de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden niet mee zouden worden opgenomen in de uitbreiding, zo stelt hij.

De zogenaamde “klokkenluidersbevoegdheid”, zeg maar liever de meldprocedure voor integriteitsschendingen, is tot stand gekomen toen ik Vlaams ombudsman was in 2004: de periode van totstandkoming van de nieuwe bepalingen in het ombudsdecreet en de eerste periode was een wat “vreemde” periode: hoe zou dit gaan lopen? Zou er geen conflict rijzen met de vooral verzoenende en bemiddelende rol van de ombudsdienst? Hadden we de nodige expertise in huis? Nu is deze bevoegdheid goed ingeburgerd en het aantal dossiers loopt niet in de tientallen, en dat is maar goed ook.

Klokkenluiden is van alle tijden. Einde oktober 2016 was in de Franse krant “Libération” een reportage te lezen over een hoge ambtenaar, de Zweed Anders KOMPASS, die door de UNO aan de deur werd gezet omdat hij de seksuele misbruiken door soldaten aan de kaak stelde binnen zijn organisatie (Libération, 28 oktober 2016).

Enkele overwegingen over de voorstellen van de Vlaamse Ombudsman.

- Indien de politieke wil daartoe aanwezig is volstaat een eventuele aanpassing van de regelgeving over het toepassingsgebied. Zo gebeurde het ook al in het verleden door

een aantal decretale wijzigingen in verband met de toepassing van het ombudsdecreet in de sector van de sociale huisvesting.

- Uiteraard is een “Vlaams” aanknopingspunt essentieel, maar even essentieel is de perceptie door de publieke opinie of een bepaalde instelling al dan niet tot de (Vlaamse) overheid behoort. Het is voor de burger onmogelijk om de ingewikkelde interne logica in de bestuurlijke organisatie –zelfs na BBB- te ontwarren. De Vlaamse ombudsman spreekt zelf over “meldingen waar er een sterke autonomie speelt voor de concrete organisator van de maatschappelijke dienstverlening. In die gevallen is de Vlaamse overheid een belangrijke financier van de bewuste dienstverlening. Voorts houdt de overheid ook toezicht, maar de eigenlijke dienstverlening, verrichten de betrokken dienstverleners volledig autonoom” (Weekers, 2015, 52). Er wordt dan gedacht aan het “onderwijs of de brede welzijnssector, met ziekenhuizen en instellingen voor gehandicapten, bejaarden, jongeren, ... tot en met soms lokale besturen, wanneer ze beleid van de Vlaamse overheid uitvoeren”. Concreet gaat het om casussen over subsidiefraude, meldingen uit de leraarskamers van scholen en op de werkvloer van welzijnsinstellingen (Weekers, 2016, 4)
- Dat het voorstel om het toepassingsgebied uit te breiden volgt uit concrete casussen en situaties is een goede zaak. Het is geen uitbreiding om de uitbreiding, maar een voorstel, gedragen door de (ombuds)praktijk. De bedenking is immers dat “de meest flagrante meldingen van mistoestanden zich lijkt te situeren bij instanties, die niet direct vallen onder het eigen kwaliteitsbeleid van de Vlaamse overheid en die een grote autonomie hebben” (Weekers, 2015, 55).
- Een positief element is ook dat de behandeling van dossiers met mogelijke integriteitsschendingen kan leiden tot mogelijke aanbevelingen.

3.2. Essentiële randvoorwaarden

Een belangrijk element is echter het respecteren van de beginselen en randvoorwaarden voor een goede, gezonde en werkbare klokkenluidersregeling. Laat ons niet vergeten dat zogenaamde klokkenluiders –zoals BOVENS het noemt- hun “institutionele verantwoordelijkheid” opnemen: het zijn gewone mensen die iets ongewoons meemaken, want vaak worden ze wat “gemarginaliseerd”, wat –meestal- onterecht is.

- Een eenvoudige en toegankelijke regeling

Daar is naar mijn mening de federale regeling van de wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden in de fout gegaan door de overformalisering van de regeling (termijnen, instanties, ...).

- Garanties voor de anonimiteit/privacy van de klokkenluider en de confidentialiteit van de procedure

In Nederland is sprake van een “luisterend oor” (Vande Walle en Hubeau, 2015).

- Een bekende regeling

Een ruime bekendmaking is inderdaad essentieel.

- Voldoende middelen en capaciteit om de meldingen te verwerken en te onderzoeken
- Ambtelijke cultuur

We belanden terug bij de uitvoerende macht, de interne cultuur (zie reeds 2.5.).

- Stuur bij waar nodig

De casuïstiek duidt mankementen en verbeterpunten aan: wees flexibel om de regeling aan te passen aan de noden en terechte bedenkingen (hetgeen gebeurde onder andere over de ontvankelijkheidsgronden voor de Vlaamse ombudsdienst met betrekking tot personeelsaangelegenheden; aanpassing artikel 13, § 2, vierde punt van het Ombudsdecreet) of in verband met de mogelijke vrijwillige herplaatsing na een melding (aanpassing artikel 17bis Ombudsdecreet).

- De ruimere context: voortraject via vertrouwenspersonen en een globaal integriteitsbeleid als context

Op deze randvoorwaarde gaan we dieper in.

3.3. Een globaal integriteitsbeleid als context

De belangrijkste randvoorwaarde is de aanwezigheid van een goede eerstelijnsopvang, die en filterfunctie moet hebben. De vraag rijst of aan deze voorwaarden wel is voldaan en of dit niet vooraf moet worden onderzocht, dan wel uitgewerkt om een goede klokkenluidersregeling te kunnen invoeren.

Naar aanleiding van een aantal fraudezaken in de wetenschappelijke wereld, op internationaal vlak maar ook in België, hebben zowel de universiteiten als de academisch ondersteunende instellingen maatregelen genomen ter preventie maar ook als repressieve maatregel tegen wetenschapsfraude. Naast de deontologische code creëerden sommige universiteiten een intern meldpunt. Als de melder ontevreden is met de behandeling door het intern meldpunt, kan hij zich richten tot een extern meldpunt, zoals de Vlaamse Commissie Wetenschappelijke Integriteit. Het goede voorbeeld van de Vlaamse universiteiten en onderzoeksinstellingen wordt ook door de Vlaamse ombudsman aangehaald met de oprichting einde 2013 op eigen initiatief van de Vlaamse Commissie voor Wetenschappelijke Integriteit. Na een aantal cases hebben de universiteiten inderdaad het initiatief genomen om integriteit bij onderzoek en wetenschapscommunicatie te versterken.

Deze Vlaamse commissie kreeg een klokkenluidersbevoegdheid die grote gelijkenis vertoont met deze die geldt bij de Vlaamse ombudsman. De case-load is voorlopig nogal beperkt (zo blijkt ook uit de cijfers), onder meer omdat het reglement vermeldt dat de “melder individueel betrokken moet zijn”. Dit zou vooral beperkend werken, reden waarom de aanbeveling werd geformuleerd in het jaarverslag om de regeling op dit vlak aan te passen (Weekers, 2015, 56)

Daarnaast zijn er natuurlijk andere integriteitsschendingen die niet onder het deontologisch kader van wetenschappelijke fraude vallen en die wel het klassieke traject kunnen.

Indien de onderwijsinstellingen toegevoegd worden aan het toepassingsgebied, dan is het toch noodzakelijk overleg te plegen met deze instanties om te zien of er samenwerking mogelijk is.

Vertrouwenspersonen op de werkvloer hebben een informatieve, een klankbordfunctie en een ondersteunende functie. De organisatie van de zogenaamde “eerste lijn” bij de universiteiten in die zin lijkt ons noodzakelijk. Het beroep op de procedure van melding van integriteitsschendingen blijft immers een “vangnet” voor situaties die niet op een andere wijze konden worden aangekaart, dan wel opgelost (Maesschalck, 2005, 137).

Er moet dus de nodige aandacht worden besteed aan de versterking van het integriteitsbeleid in de betreffende sectoren en de uitwerking van een goede deontologische code met de ethische principes van het overheidshandelen. Het is tussen haakjes een vaak gehoorde kritiek dat dit ontbreekt op het federale vlak, waardoor het soms moeilijk is om handelingen en gedrag te beoordelen vanuit een duidelijk kader. De communicatie daarover is ook essentieel. De vraag rijst hoever de instellingen binnen onderwijs, welzijn en intergemeentelijke samenwerking staan op het vlak van integriteit. De ombudsman stelt zelf dat het beste zou zijn dat de autonome sector waarover het gaat telkens “zichzelf organiseert” (Weekers, 2015, 55).

Het is dus noodzakelijk om een analyse te maken van de initiatieven die de laatste jaren op het gebied van integriteit zijn genomen binnen de universitaire sector. Is er een duidelijk deontologisch kader? Is er een intern meldpunt gecreëerd? Is dat voldoende onafhankelijk? Zijn er vertrouwenspersonen? Hoe zal de Vlaamse ombudsman aansluiting vinden op het interne integriteitsbeleid van de academische instellingen? Deze laatste vraag is van essentieel belang, omdat bij sommige wetenschappelijke instellingen, zoals de Universiteit Antwerpen en de Universiteit Gent reeds een intern meldpunt is opgericht, met de Vlaamse Commissie als extern meldpunt en “beroepsinstantie”. De vraag rijst inderdaad hoe dit kan worden afgestemd met en ingepast in de werking van de Vlaamse ombudsdienst.

Zoals de ombudsman zelf schetst is er ook op Vlaams niveau sprake van een “écht integriteitsbeleid, met reële mankracht daarvoor, onder meer bij een Integriteitsbureau Spreekbuis en een Interne audit” en daar werkt de Vlaamse ombudsman mee samen en bouwt deze verder op hun werk (Weekers, 2015, 55). Sommigen beweren echter dat in het

recente verleden door besparingsoperaties erg gesnoeid wordt waardoor de implementatie van het integriteitsbeleid ernstig wordt afgeremd.

Omdat melden toch wel risico's inhoudt en de gevolgen erg zwaar kunnen zijn, is tevens het voorafgaand overleg en bespreking met de melder bij de ombudsdienst van groot belang, zodat deze laatste volledig op de hoogte is van de procedure die zal worden gevolgd.

3.4. Zijn klokkenluiden en verzoening te verzoenen?

Over het klokkenluiden toch ook nog een opmerking over de zoektocht naar “verzoening”, zoals de ombudsman voorstelt, ook in een artikel in het tijdschrift Orde van de Dag (Weekers, 2015). Moet het streefdoel verzoening zijn? Dat lijkt me niet evident bij integriteitsschendingen. De melder komt immers in alle vertrouwelijkheid iets melden en wil voor de rest waarschijnlijk buiten het onderzoek blijven. Dat is het grote verschil met de klachtenbehandeling. Pleit dat toch niet om tussen de behandeling van klachten en de behandeling van meldingen van integriteitsschendingen een duidelijk onderscheid te maken? Het is niet omdat beide regelingen in één hand of functie verenigd zijn dat ze op dezelfde manier moeten worden aangepakt, zo lijkt me. Kan verzoening worden bereikt, dan is dat mooi meegenomen, maar het mag geen “obsessie” worden. Naar onze mening is verzoening en/of bemiddeling bij klachten niet hetzelfde als bij de klokkenluidersregeling, hoewel het wel kan worden bereikt als een soort positief neveneffect. Wel gemeenschappelijk is het einddoel, namelijk de verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Evenmin mag het einddoel “definitieve geschilbeslechting” zijn, wel een eventueel toe te juichen effect.

3.4. Besluit

Slotvraag lijkt me te zijn of er specifieke elementen zijn om een afwijkende regeling te voorzien. Men zou kunnen stellen dat het gaat om “(hyper-)gevoelige” sectoren, maar dat zijn veel sectoren. Andere redenen zijn er mijns inziens niet. Daarom kunnen op voorwaarde dat de eerder vermelde contextfactoren gerealiseerd zijn dezelfde principes gelden van de bestaande klokkenluidersbevoegdheid van de Vlaamse ombudsman. Dat maakt de regeling uniform, transparant en dus ook toegankelijk.

Dus ook akkoord met dit voorstel van uitbreiding uit het Jaarverslag. De minister stelt voor om het mee te nemen bij de totstandkoming van het nieuwe decreet lokaal bestuur. Niets belet echter de uitbreiding naar de sfeer van de intergemeentelijke samenwerking ook via een wijziging van het ombudsdecreet tot stand te brengen.

4. SLOTBEDENKING

Ik wil vooral twee aspecten aankaarten, namelijk een vergelijking met de meldingsprocedure en in het bijzonder de bescherming op het federale niveau en een afrondende beschouwing over de concrete voorstellen van de Vlaamse ombudsman.

De materie die vandaag werd behandeld was duidelijk omlijnd, het spreekrecht van ambtenaren en de uitbreiding van het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling. Ik maak van de gelegenheid gebruik om erop te wijzen dat de federale regeling van 2013 toch enigszins afwijkt van de Vlaamse regeling en een verdergaande bescherming heeft voorzien voor de klokkenluider (Vande Walle en Hubeau, 2015). Let op: op een aantal andere punten gaat de Vlaamse regeling dan weer verder. Ik maak het kort:

- Op federaal vlak is er bescherming van rechtswege voor de melder bij de melding van een veronderstelde integriteitsschending bij het Centrum Integriteit of bij de vertrouwenspersoon integriteit, op voorwaarde dat voldaan is aan een aantal ontvankelijkheidsvoorwaarden en op voorwaarde dat er een redelijk vermoeden is dat de feiten zich voordeden (artikel 15, § 1 Wet 15 september 2013); bij de Vlaamse regeling moet de klokkenluider de bescherming vragen aan de Vlaamse ombudsman.
- Op federaal vlak wordt de leidend ambtenaar niet op de hoogte gesteld van de identiteit van de melder. Bij de Vlaamse regeling is dit wel het geval indien hij het beschermingsstatuut heeft aangevraagd.
- Niet alleen de melder is beschermd, maar ook andere personeelsleden van de federale overheidsdienst die betrokken worden bij het onderzoek en hun raadsmanen kunnen bescherming genieten; de Vlaamse ombudsman geeft enkel bescherming aan de klokkenluider.
- De bescherming bestrijkt alle wijzigingen aan de arbeidsvoorwaarden die een negatieve impact kunnen hebben op de arbeidspositie van de beschermde persoon (en daarop volgt een opsomming van 12 mogelijke situaties, waarbij vermeld wordt dat de opsomming niet exhaustief is).

Het lijkt me zinvol even te kijken naar deze verschillen en de vraag te stellen of de Vlaamse regeling deze elementen van bijkomende bescherming ook niet zou overnemen.

Zoals antropoloog George Herbert MEAD beschrijft het proces waarbij de “I” een “Me” wordt door het contact met anderen. De eerste is de persoon met zijn persoonlijkheid, opinies en kritische zin; de tweede is de persoon die men wordt door invloeden van buitenaf. Een zekere kritische zin is vaak wat men van de “I” behoudt en dit is iets dat moet worden gekoesterd. Ook Paul RICOEUR maakte een duidelijk onderscheid tussen de “moi” en de “je”. De “moi” verwijst naar wat een persoon is of wil zijn: men houdt daaraan vast. De “je” zit in de concrete werkelijkheid, maar vanuit een idee over wat zou moeten zijn. We denken ook aan Hannah AHRENDT die stelt dat het verschraken van het woord en van de publieke zaak naar private en intieme voorkeuren een fatale bedreiging vormt voor de

democratie. Respect voor beide benaderingen van de persoonlijkheid van ambtenaren is mede een grondslag voor de valorisatie van het spreekrecht. Dit respect motiveert en maakt de kans groter om kwaliteit en talent “in huis” te houden.

Kortom: wij juichen de aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsman toe en raden uw commissie aan, geachte voorzitter, om er werk van te maken, al dan niet met noodzakelijke decretale ingrepen. In die zin heb ik me in dit forum eerder over de opportuniteit, dan wel de juridische vormgeving van deze voorstellen uitgesproken. Als ik kijk naar de reacties in deze commissie waren die vrijwel allemaal zeer positief. Maar het gaat –zoals eerder verdedigd- dus eerder om het aanpassen van het menselijk gedrag, want daar komt de bestuursstijl en de ambtelijke cultuur op neer, meer dan het aanpassen van regels en regeltjes: dat is eigenlijk veel makkelijker. Het gaat ten slotte om de mensen die de instellingen van de Vlaamse overheid “bemensen”.

In een nota met aanbevelingen van de Vlaamse ombudsman over de klokkenluidersregeling in 2011 beval de Vlaamse ombudsman geen decreetswijzigingen aan op het gebied van het toepassingsgebied. Er is nu voortschrijdend inzicht, en dat is maar goed ook ... De integratie van basiselementen van een goed functionerend bestuur vraagt soms wat tijd om vaste ankerpunten te vinden. Voldoende regelmatig evalueren en daar waar nodig bijsturen is de boodschap. Dat getuigt van het voortschrijdend inzicht. En dat kan nu gebeuren door gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Vlaamse ombudsman.

Enkele literatuursuggesties

- M. Bovens (1990), *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1990
- B. Hubeau (2003), “Met de bestuursjurist naar de ziel van het recht”, in F. Flerackers (ed.), *Recht en vorming. Juridisch onderwijs in de kering*, Gent, Larcier, 2003, 65-110
- J. Maesschalck (2005), *Een ambtelijk integriteitsbeleid in de Vlaamse overheid*, Leuven, KULeuven, 2005
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2015), *Sturen en verbinden, naar een toekomstbestendige Rijksoverheid*, Den Haag, 2015
- F. Schram (2009), *Burger en bestuur. Een introductie tot een complexe verhouding*, Brussel, Politeia, 2009
- G. Vande Walle en B. Hubeau (2014), *Onderzoek naar de uitbouw en implementatie van het Centraal Meldpunt voor veronderstelde integriteitsschendingen bij de federale Ombudsman*, Antwerpen/Brussel, Universiteit Antwerpen/Federale Ombudsman, 2014
- G. Vynckier, G. Vande Walle en P. De Baets (2015), “Je hoeft de klokken niet te luiden om misstanden te melden: naar een normalisatie van meldprocedures in de professionele organisatie”, *Orde van de Dag* 2015, 17-24
- B. Weekers (2015), “Meldingen rond integriteit in de Vlaamse publieke sector: randvoorwaarden en uitdagingen”, *Orde van de Dag* 2015, 51-58
- B. Weekers (2016), *Vlaams ombudsman over klokkenluiden en spreekrecht van ambtenaren*, lezing, Den Haag, 2016