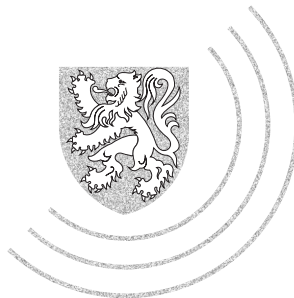


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

3 april 2003

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

– van de heren Dirk Holemans, Marino Keulen, Leo Peeters en Dirk De Cock –

**betreffende de bescherming van personeelsleden van Vlaamse overheidsdiensten die melding
maken van onregelmatigheden of misbruiken binnen deze diensten (klokkenluiders)**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De voorbije jaren hebben op verschillende overheidsniveaus personeelsleden extern melding gemaakt van onregelmatigheden of misbruiken binnen hun administratie. Daardoor werden zij klokkenluiders (whistleblowers). En wie kijkt naar de behandeling van deze klokkenluiders, kan enkel besluiten dat er stevast op de pianist wordt geschoten. De personeelsleden die de moed hebben om onregelmatigheden te signaleren, worden niet ondersteund, maar keer op keer bestempeld als ongeloofwaardig, wat hun carrièrekansen niet ten goede komt, integendeel. Terzelfdertijd ontbreekt een adequaat toetsingkader waarmee de informatie van de klokkenluider op haar juistheid getoetst kan worden. Er is op de verschillende overheidsniveaus behoefte aan een adequate bescherming van klokkenluiders. Dit voorstel van resolutie wil hier toe een bijdrage leveren, en moet in samenhang worden gelezen met het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, wat betreft de bescherming van ambtenaren die melding maken van onregelmatigheden (*Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 1658/1*). Met dit voorstel van resolutie en het voorstel van decreet willen de indieners een dergelijke bescherming invoeren op Vlaams niveau. Op die wijze kan het Vlaams Parlement zijn voortrekkersrol inzake institutionele vernieuwing verder opnemen en andere overheidsniveaus inspireren.

De Nederlandse bestuurskundige Mark Bovens omschrijft klokkenluiden als "de gebeurtenis waarbij een (ex-)lid van een organisatie, zonder daartoe opdracht of toestemming te hebben gekregen, informatie onthult of op een andere wijze in de openbaarheid treedt met de bedoeling aandacht te vestigen op een misstand waarvan hij kennis heeft gekregen door zijn werk binnen de organisatie".¹ In dit voorstel van resolutie volgen we de geest van die definitie, maar leggen we meer nadruk op het

invoeren van een communicatiekanaal dat de garantie geeft op een ernstig onderzoek van de aangedragen informatie.

Met Bovens plaatsen we klokkenluiden als een vorm van verantwoordelijkheidsopname binnen het 'institutionele burgerschap', wat staat tegenover de klassieke opvatting van een strikte loyaliteit tegenover de superieuren. Bovens begrijpt onder institutioneel burgerschap het volgende : "Tot de belangrijkste deugden van de verantwoordelijke functionaris behoort in de eerste plaats het besef dat hij ook binnen het verband van zijn organisatie een burger blijft. Uit dien hoofde dient hij bij zijn optreden oog te hebben voor het in stand houden van de politieke gemeenschap en voor de bescherming van een aantal belangrijke publieke belangen. Tot die belangen behoort in ieder geval het in stand houden, en soms zelf bevorderen, van de mogelijkheden van democratische organen om het optreden van de organisatie waarvan hij deel uitmaakt te sturen en te controleren, handhaving van de beginselen die ten grondslag liggen aan de rechtsstaat en, voorzover dit niet in strijd is met één van de vorige belangen, bevordering van een efficiënte bedrijfs- en bestuursvorm".

We doen met dit voorstel van resolutie geen uitspraak over de inhoud van dossiers, aangebracht door klokkenluiders. De ambitie van dit voorstel van resolutie, samen met het voorstel van decreet, is de realisatie van een sluitende regeling voor klokkenluiders, zodat in de toekomst aangereikte informatie over mogelijke onregelmatigheden binnen administraties correct en ten gronde wordt behandeld, én zo dat het personeelslid dat de moed heeft mogelijke onregelmatigheden extern te melden op waardige wijze behandeld wordt en een juridisch sluitende bescherming heeft.

Uit de bekende praktijkgevallen van klokkenluiders komen een aantal weerkerende kenmerken naar voren.

We stellen ten eerste vast dat klokkenluiders geen juridisch sluitend beschermd statuut hebben. Niet zelden blijkt dat klokkenluiders, zelfs als hun externe melding berust op correcte informatie en zij intern onvoldoende gehoor kregen, geschaad worden in hun verdere carrièremogelijkheden.

Ten tweede moeten klokkenluiders dikwijls noodgedwongen hun toevlucht nemen tot de media. Die situatie leidt niet per definitie tot een serene afhandeling van de mogelijke onregelmatigheid of het misbruik, en kan diensten in een slecht daglicht stellen bij een onterechte melding.

¹ Deze en volgende verwijzing naar teksten van Bovens zijn terug te vinden in : Ornelis F. "Wordt spreken dan toch goud ? Over klokkenluiders en de vrijheid van meningsuiting". In : Hubeau B. & Elst M. (eds.) *De democratie in ademnood ? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie*, die Keure, 2002 : 144-175. De publicatie in kwestie van M.A.P. Bovens is : *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. Tjeenk Willink, Zwolle, 1990.

Ten derde is niet altijd duidelijk welke controlerende instantie de klacht van klokkenluiders op een correcte wijze kan onderzoeken, met de nodige onafhankelijkheid ten opzichte van de overheidsdienst die bij de klacht van de klokkenluider betrokken is. Hieruit blijkt dat een adequate regeling voor klokkenluiders uitgewerkt moet worden waarin een afdoende juridische bescherming van de klokkenluider opgenomen is en waarin sprake is van een controlerende instantie die kan optreden met voldoende onafhankelijkheid en competentie en die de klacht van de klokkenluider kan onderzoeken.

Bij deze twee eisen voegen we nog het streven naar een transparante overheid. We kiezen ervoor om geen nieuwe overheidsinstellingen op te richten en de bestaande bestuurslogica te volgen. Daarom wordt voor de realisatie van een regeling voor klokkenluiders op Vlaams niveau voorgesteld om dezelfde logica te hanteren als die die de decreetgever heeft uitgewerkt voor de regeling voor burgers die klachten hebben over een Vlaamse overheidsdienst. Deze logica gaat uit van drie niveaus.

Het eerste niveau is dat de burger de klacht meldt aan het rechtstreeks betrokken personeelslid of zijn dienst. Als die actie geen resultaat oplevert, is er, op het tweede niveau, het klachtenrecht. Binnen elke overheidsadministratie of Vlaams onafhankelijke instelling is hiervoor een decretaal vastgelegde procedure uitgewerkt met een duidelijke contactpersoon. Bereikt de klagende burger op dit tweede niveau geen afdoend resultaat, dan is er de mogelijkheid van een 'tweedelijnsklacht' bij de Vlaamse Ombudsdienst. Die dienst, die door zijn verbondenheid met het Vlaams Parlement onafhankelijk is van de Vlaamse administratie, kan dan op onafhankelijke wijze de klacht behandelen. Jaarlijks rapporteert de Vlaamse Ombudsdienst aan het Vlaams Parlement zijn bevindingen zodat het Parlement in staat is, via parlementaire instrumenten zoals voorstellen van resolutie, de nodige aanbevelingen voor een betere werking van de Vlaamse administratie aan de Vlaamse regering te formuleren.

Dit voorstel van resolutie en het voorstel van decreet hanteren deze logica bij het uitwerken van een afdoende regeling voor de bescherming van klokkenluiders. Het eerste niveau voor een klagend personeelslid is uiteraard zijn eigen dienst en diensthoofd. Als dat niets uithaalt, moet de klager bij een onafhankelijk meldpunt binnen de Vlaamse administratie terecht kunnen. De Vlaamse regering heeft recent een dienst Interne Audit opgericht die de werking van overheidsadministraties kan door-

lichten. Individuele personeelsleden kunnen echter in de huidige regeling niet bij deze dienst Interne Audit terecht, enkel leidinggevende ambtenaren hebben er toegang toe. Vanuit het streven om het aantal overheidsdiensten te beperken, is het wenselijk dat 'alle' Vlaamse personeelsleden zich op het tweede niveau tot de dienst Interne Audit kunnen richten. Dat kan echter niet decretaal geregeld worden. Volgens een vaste jurisprudentie is het de taak van de uitvoerende macht om de organisatie van haar diensten te regelen. Dat is dan ook de reden waarom dit voorstel van resolutie werd ingediend, in samenhang met het voorstel van decreet. In dit voorstel van resolutie vragen we de Vlaamse regering om de nodige initiatieven te nemen om de vermelde logica van de drie niveaus samen met de decreetgever te realiseren, in het bijzonder vanuit de autonomie die de uitvoerende macht heeft over de organisatie van haar eigen diensten, en dus ook van de Interne Audit.

Als het tweede niveau van klachtmelding geen bevredigend resultaat oplevert, is er behoefte aan een gezaghebbend meldpunt dat onafhankelijk en deskundig de ernst van de klacht kan onderzoeken. Ook hier is het niet wenselijk een nieuwe dienst op te richten, maar is het zinvoller de bevoegdheden en taken van de Vlaamse Ombudsdienst uit te breiden. De onafhankelijkheid van de Ombudsdienst is gegarandeerd door decretaale bepalingen en zijn verbondenheid aan het Vlaams Parlement. Die dienst heeft nu al een goede kennis van de Vlaamse administratie door zijn behandeling van klachten van burgers.

Recent heeft de Vlaamse regering beslist om een klokkenluidersregeling in te voeren die verankerd is in het Vlaams Personeelsstatuut (Besluit van de Vlaamse regering van 24 november 1993). Sinds april 2000 werd onder 'rechten en plichten' de bepaling (artikel III, § 2) opgenomen, dat een "ambtenaar, die in de uitoefening van zijn ambt nalatigheden, misbruiken of misdrijven vaststelt, daarvan zijn hiërarchische meerdere onmiddellijk op de hoogte brengt". Dat die regeling niet volstaat en kan leiden tot het onder druk zetten en zelfs het dreigen met ontslag van het personeelslid dat een misbruik aan de kaak stelt, is helaas genoeg gebleken.

In haar recente aanvulling van de bovengenoemde paragraaf, erkent de Vlaamse regering die problemen en stelt ze een tweede instantie aan, tot wie het personeelslid in kwestie zich kan wenden, indien hij merkt dat de hiërarchische meerdere een verdere bekendmaking van de feiten verbiedt of verhindert. In die gevallen kan het personeelslid

zich rechtstreeks wenden tot de Interne Audit en, bij misdrijven, tot de Procureur des Konings. Verder werd bepaald dat het personeelslid, indien hij te goeder trouw handelde, door de aangifte aan geen enkele sanctie onderworpen kan worden.

Helaas betekent dat niet dat het Vlaamse overheidsapparaat nu over een waterdicht systeem beschikt waarbinnen zijn personeel onbevreesd disfuncties binnen de dienst kan melden. De Interne Audit is, zoals blijkt uit het Charter waarin haar opdracht omschreven staat, immers niet ingesteld voor het onderzoeken van individuele klachten van gewone personeelsleden. Er is ook geen instantie die kan oordelen of het personeelslid 'te goeder trouw' heeft gehandeld en die het personeelslid dus kan beschermen tegen eventuele bestraffing.

De voorgestelde 'klokkenluidersprocedure' in de tweede lijn kan door de Interne Audit het beste opgevat worden als een administratief onderzoek, conform de geldende regels. Tot nu toe konden niet-leidinggevende personeelsleden zich echter alleen via hun hiërarchische meerdere tot de Interne Audit wenden, maar dat is een probleem als het precies die hiërarchische meerdere is, die de bekendmaking van de feiten verhindert. Om de nieuwe bepalingen van het Vlaams Personeelsstatuut, artikel III, § 2, in de praktijk te kunnen brengen, moet de groep die een administratief onderzoek kan vragen, dus worden uitgebreid.

Ook de Vlaamse Ombudsman krijgt een plaats in die groep. Die toevoeging vormt de basis van de relatie tussen de Interne Audit en de Vlaamse Ombudsdienst, die in het huishoudelijk reglement van beide diensten, via een procedure waarvoor zij gezamenlijk de regels uitwerken, nadere gestalte moet krijgen. Het personeelslid dat van die mogelijkheid gebruik wilt maken, moet bij zijn aanvraag specificeren welke stappen hij binnen zijn dienst al heeft ondernomen om de feiten te melden, en waarom hij vermoedt dat zijn hiërarchische meerdere de bekendmaking van de feiten verhindert.

Tot slot willen we met de in dit voorstel van resolutie uitgewerkte interne procedure voor klokkenluiders, geen afbreuk doen aan de rechten van elke burger, inclusief het personeelslid. Ook personeelsleden die optreden als klokkenluiders, behouden hun recht op vrije meningsuiting.

Dirk HOLEMANS

Marino KEULEN

Leo PEETERS

Dirk DE COCK

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

– gelet op :

1° de plicht die door de Vlaamse regering in april 2000 in het Vlaams Personeelsstatuut ingeschreven is dat een "ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt nalatigheden, misbruiken of misdrijven vaststelt, daarvan zijn hiërarchische meerdere onmiddellijk op de hoogte brengt" ;

2° het "Charter van de Interne Audit", goedgekeurd door de Vlaamse regering op 8 september 2002, waardoor het voeren van administratieve onderzoeken een taakstelling van de Interne Audit werd, waarmee die dienst belast kan worden "in geval zich ernstige indicaties van mogelijke onregelmatigheden voordoen" ;

3° het in samenhang met deze resolutie behandelde decreet houdende wijziging van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, wat betreft de bescherming van ambtenaren die melding maken van onregelmatigheden (*Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 1658/1*) ;

– overwegende dat :

1° tegenover de plicht van de ambtenaar, ingeschreven in het Vlaams Personeelsstatuut om nalatigheden, misbruiken of misdrijven te melden, er geen beschermende maatregelen zijn die de ambtenaar vrijwaren van on eigenlijke druk of represailles ;

2° het Charter van de Interne Audit het aan ambtenaren niet toestaat, uitgezonderd aan diensthoofden, om een administratief onderzoek te vragen van de Interne Audit ;

3° dat in het decreet, in samenhang met dit voorstel van resolutie behandeld, de Vlaamse Ombudsdienst als derdelijnsinstantie wordt benoemd ;

– vraagt de Vlaamse regering haar besluit van 8 september 2000 betreffende de oprichting en de werking van de entiteit Interne Audit in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap te wijzigen, zodat :

1° ook de Vlaamse Ombudsdienst het recht krijgt een administratief onderzoek aan te vragen bij de dienst Interne Audit ;

2° elk personeelslid dat in de uitoefening van zijn ambt nalatigheden, misbruiken of misdrijven vaststelt, daarvan rechtstreeks de Interne Audit op de hoogte kan brengen na vaststelling of geground vermoeden dat zijn hiërarchische meerdere de verdere bekendmaking van de onregelmatigheden verhindert.

Dirk HOLEMANS

Marino KEULEN

Leo PEETERS

Dirk DE COCK
