

STANDPUNTEN EN KANTTEKENINGEN

EEN VOORBARIGE REFLECTIE OP HET VOORSTEL VAN DECREET INZAKE KLOKKENLUIDERS VAN DIRK HOLEMANS¹

Wim Vandekerckhove²

Inleiding

Onlangs meldde Vlaams volksvertegenwoordiger Dirk Holemans (Agalev) dat hij een voorstel van decreet klaar had dat de bescherming moet regelen van “ambtenaren die melding maken van onregelmatigheden of misbruiken binnen hun dienst”, of de zogenaamde klokkenluiders (Holemans, 2002). Het is een belangrijk voorstel van decreet omwille van drie redenen. Ten eerste omdat het voorstel van Holemans de noodzaak erkent van bescherming tegen hiërarchisch machtsmisbruik. Hij wijst immers op een aantal *cases* waarin ambtenaren onregelmatigheden binnen hun dienst of afdeling aan het licht brachten en daarvan de terugslag voelden in de vorm van pesterijen, overplaatsing of ontslag.³ Algemeen is het zo dat bij een wantoestand binnen een organisatieafdeling, de organisatorisch verantwoordelijke – afdelingschef, ploegbaas, diensthoofd,... – ofwel op de hoogte is van de onregelmatigheid en dus op een of andere manier voordeel haalt uit de instandhouding van de onregelmatigheid, ofwel op de hoogte had moeten zijn en bijgevolg zijn controleopdracht niet naar behoren uitvoert. In beide gevallen heeft de organisatorisch verantwoordelijke baat bij het stilhouden van de wantoestand. Klokkenluiders zijn evenwel personen die het deksel van de doofpot wensen te halen, maar daarvan de represailles voelen.

Een tweede reden die het belang van Holemans voorstel van decreet duidelijk maakt, is dat hij aanvoert dat dergelijke bescherming op dit moment en ondanks recente aanpassing van het Vlaams personeelsstatuut en de oprichting van een dienst Interne Audit, onvoldoende is. Ambtenaren hebben dan wel in principe de vrijheid van meningsuiting ten aanzien van feiten waarvan ze kennis hebben in de uitoefening van hun functie, het

¹ Het betreft Stuk 1658 van de periode 2002-2003, Vlaams Parlement. Het voorstel van decreet werd ingediend op 3 april 2003 door Dirk Holemans, Marino Keulen, Leo Peeters en Dirk De Cock. Bij het ter perse gaan van dit nummer moest het voorstel nog behandeld worden in de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken. De tekst van het ingediende voorstel van decreet is nog niet beschikbaar. De bespreking van het voorstel van decreet in dit artikel is dan ook gebaseerd op de tekst die door Holemans verspreid werd op de persconferentie van 27 december 2002.

² De auteur is doctoraatsbursaal aan de Universiteit Gent, Centrum voor Ethiek en Waardeonderzoek. Hij bereidt een proefschrift voor over ‘Ethiek van het klokkenluiden: integriteit en intimidatie in organisaties’.

³ Holemans vermeldt Robert Druyts bij ABOS, Willy Vermeulen bij het Hoog Comité van Toezicht en Annique Vantorre bij de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij voor wat Belgische *cases* betreft.

is hen wel verboden feiten bekend te maken met betrekking tot zowat alles waarvan ze binnen hun functie kennis verkrijgen.⁴

Een derde reden waarom ik het voorstel van decreet belangrijk acht, is dat het de regeling die het voorstaat expliciet onder de noemer ‘klokkenluiden’ plaatst. In die zin is het voorstel van decreet de Vlaamse exponent van een Angelsaksische kentering inzake klokkenluiden of *whistleblowing* in het Engels. De connotatie van klikspaan, die vasthangt aan het melden van een onregelmatigheid, maakt stilaan plaats voor erkenning als deugdzaam gedrag. Getuige daarvan zijn de drie vrouwelijke klokkenluiders die door het magazine *Time*⁵ uitgeroepen werden tot persoonlijkheden van het jaar 2002 en de bijbehorende enquête die aangaf dat 59% van de ondervraagden de klokkenluiders als helden beschouwde.⁶ Getuige daarvan ook de academische pogingen om het vermeende loyaliteitsconflict inherent aan klokkenluiden te passeren (Duska, 1998, Corvino, 2002, Grant, 2002). Uiteraard is dit geen geïsoleerde kentering, maar maakt het deel uit van een verschuiving binnen het denkkader van besturen en beheersen. Of het voorstel van decreet al dan niet een eigenlijk Vlaams decreet wordt is daarom een thermometermoment ten aanzien van vernieuwing van Vlaamse bestuursaangelegenheden. We kunnen het al dan niet stemmen van het voorstel van decreet van Holemans beschouwen als een antwoord op de vraag hoe ver men de geest van de overheidshervormingen durft door te trekken.

Om die drie redenen vind ik het voorstel van decreet tot bescherming van ambtenaren die melding maken van onregelmatigheden of misbruiken binnen hun dienst, maatschappelijk relevant. Het wijst op pijnlijke organisatorische realiteiten die tegelijkertijd zichtbaar en bespreekbaar worden. Mijn bijdrage hier is een korte doorlichting en een enigszins voorbarige evaluatie van Holemans voorstel van decreet. Voor een eerder juridische benadering en historiek van klokkenluiden verwijs ik naar het werk van Robert Druyts (2003). Op allerlei niveaus is discussie omtrent klokkenluiden of *whistleblowing* aan de gang (OECD, 2000, 2002; Dehn, 1999), en het is hier mijn bedoeling Holemans voorstel van decreet te toetsen aan deze discussie. In de volgende paragraaf zal ik de inhoud van het voorstel van decreet toelichten. Daarna zal ik aangeven bij welk overheidsdenken dit aansluit. Vervolgens zal ik het voorstel van decreet toetsen aan de valkuilen van klokkenluidersregelingen. Ten slotte zal ik nagaan welke standpunten het voorstel van Holemans inneemt ten aanzien van in de literatuur voorkomende twistpunten inzake klokkenluidersregelingen.

⁴ Het gaat om feiten die betrekking hebben op nationale veiligheid, bescherming van de openbare orde, geldelijke belangen van de overheid, voorkoming en bestraffing van strafbare feiten, medisch geheim, rechten en vrijheden van de burger, recht op respect van het privé leven, ... Voor een uitgebreide en gedetailleerde bespreking van het ambtenarenstatuut in de context van klokkenluiden, zie Druyts, 2003.

⁵ Zie *Time* vol. 160, nr. 27 van 30 december 2002. De drie vrouwen zijn Cynthia Cooper, Coleen Rowley en Sherron Watkins. Ze brachten onregelmatigheden aan het licht bij respectievelijk WorldCom, de FBI en Enron.

⁶ 59% van de ondervraagden beschouwde hen als helden, 18% als verraders, 9% als geen van beiden en 14% wist het niet. In dezelfde enquête gaf 73% van de ondervraagden aan dat ook zij tot klokkenluiden zouden overgaan wanneer ze geconfronteerd zouden worden met erge wantoestanden binnen hun organisatie.

1. Inhoud van het voorstel van decreet Holemans

De doelstellingen van Holemans' voorstel zijn tweeërlei. Ten eerste dat in de toekomst de door ambtenaren aangereikte informatie over mogelijke onregelmatigheden binnen administraties correct en ten gronde zou worden behandeld, en ten tweede dat de ambtenaar die de moed heeft dit te melden op een waardige wijze behandeld wordt en tevens een juridische bescherming geniet.

De concrete regeling die Holemans voorstelt, is vergelijkbaar met de regeling voor burgers die klachten hebben over een Vlaamse overheidsdienst. Holemans stelt dat hij hiermee het principe van een transparante overheid toepast. Immers, hij wenst geen nieuwe overheidsinstelling op te richten, noch een nieuwe bestuurslogica in het leven te roepen. Wel gaat het om het aanduiden van bestaande overheidsinstellingen als meldpunt voor klachten van ambtenaren, net zoals dat ook bestaat voor klachten van burgers. De burger kan een klacht rechtstreeks melden aan de betrokken ambtenaar of zijn of haar dienst. Op een tweede niveau kan de burger beroep doen op het klachtenrecht. Elke overheidsadministratie of VOI⁷ heeft hiervoor een duidelijke contactpersoon. Tenslotte bestaat voor de burger de mogelijkheid de klacht over te brengen bij de Vlaamse Ombudsdienst. Die dienst rapporteert aan het Vlaams Parlement en is dus onafhankelijk van de Vlaamse administratie.

Het voorstel van decreet van Holemans stelt precies dezelfde drie niveaus voorop ter concretisering van een klokkenluidersregeling voor Vlaamse ambtenaren. In eerste instantie kan de ambtenaar een klacht melden aan zijn of haar directe chef. Wanneer daar geen gevolg wordt aan gegeven of wanneer de ambtenaar goede redenen heeft om represailles te vermoeden, kan de ambtenaar rechtstreeks de Interne Audit en, in geval van misdrijven, de procureur des konings op de hoogte brengen van de onregelmatigheden. De ambtenaar die te goeder trouw handelt, kan bovendien niet bestraft worden omwille van die aangifte. Dit alles ligt reeds als voorstel ter tafel en maakt dus niet het nieuwe uit van Holemans voorstel.⁸ Maar die twee-traps-regeling vertoont nogal wat mankementen. Holemans voorstel van decreet moet dan ook gezien worden als het verhelpen van die euvels.

Een van die euvels is dat de Interne Audit niet is ingesteld op het onderzoeken van individuele klachten van 'gewone' ambtenaren. Het huidig 'Charter van de Interne Audit'⁹ stelt dat die dienst enkel klachten van leidinggevende ambtenaren kan onderzoeken. Om de Interne Audit als tweede trap te laten functioneren – en als omzeiling van de directe chef – moet de groep die een administratief onderzoek kan vragen worden uitgebreid. Artikel 3 van het voorstel van decreet heeft precies dat op het oog.

Een ander euvel van het huidig Vlaams Personeelsstatuut (VPS) is dat er geen instantie werd aangeduid die moet oordelen of de ambtenaar al dan niet te goeder trouw heeft gehandeld en dus afgeschermd kan worden van eventuele bestraffing. In het voorstel van Holemans wordt die taak toegewezen aan de Vlaamse Ombudsdienst. Bovendien wordt de Vlaamse Ombudsdienst ook ingeschakeld als derde meldingsniveau. Als een

⁷ Vlaamse Onafhankelijke Instelling.

⁸ Het betreft een voorgestelde wijziging van het stambesluit van 30 juni 2000 van de Vlaamse regering, met betrekking tot het personeelsstatuut van VOI's, en meer bepaald wijziging van artikel III 2. Het zou zelfs om meldingsplicht gaan in plaats van meldingsrecht. Zie Druyts, 2003.

⁹ Goedgekeurd door de Vlaamse regering op 8 september 2000.

klacht op het niveau van de Interne Audit ook geen resultaat geeft, kan de ambtenaar de klacht aan de Vlaamse Ombudsdienst richten. Holemans meent dat dit geen koerswijziging inhoudt voor de Vlaamse Ombudsdienst. Die heeft immers nu reeds een goede kennis van de Vlaamse administratie door de behandeling van klachten van burgers en meldt ook nu reeds overtredingen van de deontologische code door Vlaamse volksvertegenwoordigers aan de voorzitter van het Vlaams parlement. Artikel 4 en 5 van Holemans' voorstel bepalen dat ambtenaren de klok mogen luiden bij de Vlaamse Ombudsman als derdelijnsinstantie en dat die Ombudsdienst bevoegd is deze klachten in ontvangst te nemen. Artikel 6 bepaalt dat de Ombudsman een preliminair onderzoek kan voeren om de ernst van het verhaal evenals de goede trouw van de klokkenluidende ambtenaar na te gaan. Een finaal onderzoek kan de Vlaamse Ombudsdienst dan aanvragen bij de Interne Audit.

Maar wat met de afscherming tegen bestraffing? De burger die een klacht heeft over het functioneren van de overheid hoeft weinig of geen bescherming. Anders is dat voor de ambtenaar die een disfunctie van een overheidsdienst meldt. Die zet namelijk de eigen verdere carrière op het spel. Behalve ontslag vallen de meeste klokkenluiders ook verregaande pesterijen ten deel. Het spreekt voor zich dat dit op zich een organisatorische disfunctie inhoudt. Een ambtenaar die, gemotiveerd door de goede werking van overheidsdiensten en het efficiënt en conform expliciete en controleerbare afspraken besteden van middelen, een wantoestand meldt, hoort daarvoor niet bestraft te worden. Omdat dergelijke bestraffing echter realiteit is, moet de klokkenluider daartegen worden beschermd. Artikel 7 van Holemans' voorstel bepaalt dat de klokkenluidende ambtenaar onder de bescherming van de Vlaamse Ombudsman wordt geplaatst. Die brengt de hiërarchische meerdere van de betrokken ambtenaar onmiddellijk op de hoogte van de bescherming, die nog verder moet worden uitgewerkt, maar volgens Holemans minimaal de schorsing van tuchtprocedures en de omkering van bewijslast omvat.

Holemans' voorstel van decreet houdt dus in: 1) een uitbreiding van de meldingsmogelijkheden voor 'gewone' ambtenaren – zij kunnen disfuncties nu ook bij de Interne Audit en bij de Vlaamse Ombudsdienst melden, 2) een uitbreiding van de instanties die een onderzoek kunnen aanvragen aan de Interne Audit – ook de Vlaamse Ombudsdienst kan om een onderzoek verzoeken, 3) het toekennen van een oordeelsbevoegdheid aan de Vlaamse Ombudsdienst met betrekking tot het al dan niet te goeder trouw handelen van klokkenluidende ambtenaren.

2. Het onderliggende nieuwe overheidsdenken

Het voorstel van Holemans past volledig binnen het kader van de overheidshervormingen. Onderliggend aan die hervormingen ligt de *New Public Management*-doctrine. Kern daarvan is een sterke nadruk op efficiëntie en effectiviteit. Stijn Bovy (2002) ziet drie tendensen die constituerend zijn voor wat men *New Public Management* (NPM) noemt en de nieuwe waarden en normen die daarmee gepaard gaan. Ten eerste is het zo dat de toegenomen complexiteit van de samenleving de professionalisering van de overheidsadministratie in een andere richting heeft gestuwd. Professionals die vroeger niet thuishoorden in de ambtenarij, zoals maatschappelijk assistenten en psychologen, maken daar nu wel deel van uit. Dat betekent dat de gangbare ambtelijke deontologie –

met als centrale normen dienstverlening, regelgebondenheid, loyaliteit, hiërarchische gehoorzaamheid, discretieplicht – wordt geconfronteerd met andere professionele gedragscodes. Het betekent vervolgens ook dat de rol van de ambtenaar verandert. Voortaan is de ambtenaar niet alleen uitvoerder maar ook medespeler in het beleidsproces.

Als tweede tendens signaleert Bovy (2002) de vermaatschappelijking van de overheid. Daarmee bedoelt hij dat de overheid een ‘open huis’ moet worden, waar transparantie de huisregel is. Voor de ambtenaar betekent dit dat zijn rechten toenemen en stilaan gelijkgeschakeld worden met die van burgers. Het klokkenluidersvoorstel van Holemans hanteert dit argument expliciet.

De derde tendens ten slotte die valt op te merken, is dat tijdens de jaren negentig bedrijfseconomische normen hun intrede deden in het overheidsmanagement. Volgens Bovy (2002) kan van hieruit een aantal oplossingen worden aangereikt om disfuncties van de klassieke bureaucratische organisatie – zoals doelverschuiving of overregulering – te corrigeren, hoewel ik van mening ben dat doelverschuiving ook in een gedecentraliseerde organisatiestructuur een gevaar is en dat overregulering pas door het verschijnen van NPM onaanvaardbaar geworden is. Niettemin zijn het precies die correcties waartoe een klokkenluidersregeling kan bijdragen. Wanneer een overheidsdienst, door toedoen van enkele al dan niet hoog geplaatste ambtenaren, andere doelen gaat dienen dan die waartoe democratisch werd besloten en die expliciet als doelen van de betrokken dienst geboekstaafd staan, dan getuigt het van democratische ernst dat de volksvertegenwoordigers daarvan op de hoogte kunnen worden gebracht. Holemans’ voorstel mikt precies daarop. Het inschakelen van de Vlaamse Ombudsdienst, verbonden met en rapporterend aan het Vlaams parlement, moet ons een versterkte democratische controle garanderen op de overheidsadministratie. Maar zoals ik daarnet opmerkte, blijft doelverschuiving ook binnen NPM een risico. Voorheen werd de overheidsadministratie in principe democratisch gecontroleerd langs parlementaire weg. Een centraal bestuur maakt dat mogelijk aangezien een gedetailleerde regelgeving centraal wordt uitgewerkt en snel opvraagbaar is. Lager in de hiërarchie – of dieper in het werkveld – bestaat de controle dan uit het toezien op de naleving van die regels. De tendensen die we onder NPM verstaan, zorgen evenwel voor een grotere discretionaire macht van de ambtenaar. De ambtenaar krijgt een grotere beslissingsbevoegdheid. Dit betekent dat de set van regeltjes minder gedetailleerd is maar dat tegelijkertijd de beslissing van de individuele ambtenaar meer impact heeft. Bovy (2002: 5) schrijft: “Het is vaak de ambtenaar en niet de politicus, die antwoordt op de vraag wat het algemeen belang is.” Dit zijn veranderingen die ethisch relevant zijn. NPM gaat de overregulering vooral tegen door het individu meer te laten interpreteren en beslissen. Hierdoor wordt evenwel de noodzaak gecreëerd een groter belang te hechten aan de begrippen verantwoordelijkheid en integriteit. Helaas blijkt in Vlaanderen de aandacht vooral te gaan naar de integriteit van politici. Maesschalck (2001: 29) schrijft dat het debat over de zogenaamde Nieuwe Politieke Cultuur de aandacht voor ambtelijke integriteit heeft verhinderd. Het voorstel van decreet dat Holemans doet, zal ten minste een poging zijn om dat onderwerp opnieuw te lanceren.¹⁰

Belangrijk is ook dat Holemans zijn voorstel baseert op het verhogen van transparantie en het bewerkstelligen van goed bestuur. Hij brengt daarmee de argumentatie inzake

¹⁰ Het kan de ideematige initiatieven met betrekking tot een Antwerps huis van integriteit ondersteunen.

klokkenluiden in een actuele stroming die afstapt van het funderen van klokkenluidersbescherming op basis van vrije meningsuiting.¹¹ Men kan immers aanvoeren dat die vrijheid niet absoluut kan gelden omwille van staatsbelangen en organisatorische efficiëntie. Dat tegenargument speelde tegen een klokkenluidersregeling. De actuele stroming¹² draait het tegenargument om in een argument ter verdediging van een klokkenluidersregeling. Aangevoerd wordt dat dergelijke regeling een manier is om verkwisting van middelen, fraude en ander wanbeleid op het spoor te komen, wat ontegensprekelijk verzoenbaar met en zelfs instrumenteel is ten aanzien van organisatorische efficiëntie en staatsbelangen. Daarenboven komt dat een klokkenluidersregeling voor ambtenaren de democratische controle opnieuw versterkt en daarmee het vertrouwen van het publiek in haar overheid kan bevorderen. In die zin kan het instellen van een klokkenluidersregeling voor Vlaamse ambtenaren een legitimatiebron zijn van de Vlaamse overheid. Duidelijke *accountability* legitimeert door vertrouwen, op voorwaarde natuurlijk dat het om een degelijke regeling gaat.

3. Gangbare valkuilen van klokkenluidersregelingen

In deze en volgende paragraaf probeer ik na te gaan hoe degelijk het voorstel van Holemans is. Ik doe dat door eerst het voorstel te screenen op gangbare valkuilen van klokkenluidersregelingen, om dan in de paragraaf daarna twistpunten inzake aspecten van klokkenluidersregelingen te toetsen aan het voorstel van Holemans.

Een valkuil van klokkenluidersregelingen is een tekortkoming op aspecten die cruciaal zijn met betrekking tot de functie van het klokkenluiden binnen het organisatorisch geheel. Die functie is het waarborgen van de efficiënte uitvoering van expliciet gestelde missies en realisatie van expliciet gestelde doelen, conform gangbare maatschappelijke normen. De operationaliteit van een klokkenluidersregeling bestaat in de mate waarin het mogelijk is voor een individu om vermoedens van organisatorisch relevante inefficiëntie, doelverschuiving, onwetmatigheden of andere normatieve aberraties ongedaan te maken, door middel van het melden van deze vermoedens en zonder daarvan nadelige gevolgen te ondervinden. De cruciale aspecten zijn dus vooral het melden, bescherming tegen nadelige gevolgen voor de klokkenluider en de uiteindelijke rechtzetting van de wantoestand.

Laat mij eerst het melden bekijken. Hier zijn twee zaken van belang, namelijk dat de ambtenaar precies weet aan wie een melding kan worden gedaan en dat er meerdere kanalen zijn, zodat de normale hiërarchische lijn kan worden vermeden indien nodig. Voldoet het voorstel van Holemans hieraan? Ja. Meer zelfs, het voorstel van Holemans is er precies op gericht om dergelijke bestaande valkuil te dichten. Artikel 3 van het voorstel voegt volgend lid toe aan het oprichtingsbesluit van de Interne Audit¹³: “Elke

¹¹ Dergelijke argumentatie is vooral in klokkenluidersregelingen van de VS terug te vinden.

¹² Vooral de wetgevingen terzake in het Verenigd Koninkrijk, Zuid-Afrika, Australië en Nieuw Zeeland zijn op die leest geschoeid (PCAW - Public Concern at Work -, zie URL-verwijzing bij de ‘Referenties’). Ook Nederland ligt enigszins in die lijn (Dehn, 1999; Bovy, 2002; Druyts, 2003).

¹³ Het betreft een voorstel tot toevoeging in het Besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2000 betreffende de oprichting en de werking van de entiteit Interne Audit in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt nalatigheden, misbruiken of misdrijven vaststelt, kan daarvan rechtstreeks de Interne Audit op de hoogte brengen na vaststelling of geground vermoeden dat zijn hiërarchische meerdere de verdere bekendmaking van de onregelmatigheden verhindert.” En artikel 5 van zijn voorstel voegt in het ombudsdecreet¹⁴ toe dat “[e]lk personeelslid in Vlaamse overheidsdienst [...] schriftelijk of mondeling bij de Vlaamse ombudsman melding [kan] doen van een onregelmatigheid [...]” Holemans’ voorstel voorziet dus inderdaad meerdere kanalen en voorziet – naar analogie met het Engelse systeem¹⁵ – een trapsgewijze onderlinge ordening van de drie meldingspunten: eerst de directe chef, dan de Interne Audit en ten slotte de Ombudsman.

Het is belangrijk te vermelden dat de dienst van de Ombudsman onafhankelijk is van de Vlaamse administratie. De directe chef en de Interne Audit zijn dat niet. Dit betekent dat het mogelijk is dat er bij meldingen aan de Ombudsdienst vertrouwelijke informatie ‘naar buiten’ gaat. Dit is een tweede valkuil van klokkenluidersregelingen. Uiteraard kan dit worden opgelost door te stellen dat de geïdentificeerde meldingspunten bevoegd zijn om vertrouwelijke informatie te ontvangen.¹⁶ Voorziet het voorstel van Holemans hierin? Ja, precies door de aanduiding van meldingspunten. De ‘Deontologische code voor de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse regering’¹⁷ stelt dat het spreekrecht van de ambtenaar beperkt wordt door de plicht om vertrouwelijke informatie geheim te houden “voor iedereen die niet bevoegd is om er kennis van te nemen”. De klokkenluider overtreedt dus de deontologische code niet, rekening houdend met het voorstel van decreet Holemans, wanneer hij de melding doet aan de Interne Audit of de Vlaamse Ombudsman.

De trapsgewijze ordening houdt in dat de klokkenluider hiërarchische stappen kan overslaan wanneer: 1) de klokkenluider merkt dat de melding bij het aangewezen punt geen gevolg krijgt, 2) de klokkenluider represailles ondervindt van de melding bij dat punt, of 3) wanneer de klokkenluider goede redenen heeft om te vermoeden dat hij of zij met dergelijke represailles zal te maken hebben of dat de melding geen gevolg zal hebben. Hier zijn dus twee cruciale aspecten van de operationaliteit van een klokkenluidersregeling in het spel, namelijk de bescherming tegen nadelige gevolgen voor klokkenluiders omwille van hun melding en de uiteindelijke rechtzetting van de gemelde wantoestand. Wat lezen we in het voorstel van Holemans omtrent de trapsgewijze ordening van de drie meldingspunten? Artikel 3 stelt dat de Interne Audit op de hoogte kan worden gebracht “na vaststelling of geground vermoeden dat [de] hiërarchische meerdere de verdere bekendmaking van de onregelmatigheden verhindert”. Artikel 4 stelt dat de Vlaamse Ombudsdienst meldingen kan onderzoeken van ambtenaren die ofwel “menen dat na kennisgeving aan hun hiërarchische meerdere en daarna aan de Interne Audit, geen of onvoldoende gevolg werd gegeven aan hun mededeling binnen een termijn van drie maanden”, ofwel “menen om de enkele reden van de bekendmaking of aangifte

¹⁴ Holemans stelt een toevoeging voor aan artikel 12 § 1 van het Decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst.

¹⁵ Voor een bespreking van het Engelse *whistleblowing*-systeem – *Public Interest Disclosure Act* – zie Commers en Vandekerckhove (2000: 50-53).

¹⁶ De Engelse regeling bevat dergelijke uitbreiding van bevoegdheid om vertrouwelijke informatie te ontvangen. Maar ook de *Sarbanes-Oxley Act*, in het leven geroepen in de VS als reactie op de Enron- en WorldCom-schandalen, steunt op die ingreep.

¹⁷ Omzendbrief AZ/MIN/98/4 d.d. 1/9/98 (Van den Bossche, 1998).

[...] onderworpen te zijn of te zullen worden aan een tuchtstraf of andere vorm van openlijke of verdoken sanctie”. Tot dusver vermijdt het voorstel-Holemans dus ook die valkuil. Daar slaagt het voorstel evenwel niet in wanneer we artikel 5 van het voorstel bekijken. Dat stipuleert immers dat “[e]lk personeelslid in Vlaamse overheidsdienst [...] schriftelijk of mondeling bij de Vlaamse Ombudsman melding [kan] doen van een onregelmatigheid [...], mits hij daarover eerst zijn hiërarchische meerdere en in tweede instantie de Interne Audit heeft ingelicht [...]”. (mijn cursivering) Hier bestaat dus geen mogelijkheid om hiërarchische stappen over te slaan bij goede redenen om aan te nemen dat de melding geen gevolg zal hebben of zal resulteren in represailles. Het zet het voorstel van decreet natuurlijk wel een beetje op de helling. De Vlaamse Ombudsdienst mag de melding die stappen overslaat wel ontvangen, maar de meldende ambtenaar mag geen stappen overslaan. Hier kan het voorstel wel amendering gebruiken. Een laatste valkuil die ik hier voorleg aan het voorstel-Holemans betreft de beschermingsmaatregelen. Zijn die afdoende? Artikel 7 van zijn voorstel voorziet dat de ambtenaar die een onregelmatigheid meldt aan de Vlaamse Ombudsman, onder diens bescherming wordt geplaatst. Dit lijkt me in principe geen slecht idee, precies omdat de Vlaamse Ombudsdienst onafhankelijk is van de Vlaamse administratie, maar rapporteert aan het Vlaams parlement. De uitwerking van het precieze beschermingsprotocol laat Holemans aan anderen over, maar hij stelt wel dat dit protocol minimaal de schorsing van tuchtprocedures en de omkering van de bewijslast moet omvatten. Bij eventuele sancties ten aanzien van een klokkenluidende ambtenaar zou het dus aan de sanctiegever – de hiërarchisch meerdere – zijn om te bewijzen dat de sancties *niet* omwille van de melding worden gegeven. Dat lijkt me – het geval Annique Vantorre bij de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij in gedachten¹⁸ – cruciaal te zijn. Even cruciaal is de opschorting van tuchtsancties.¹⁹ Een tuchtsanctie wordt niet door een onpartijdige rechterlijke instantie, maar door een ambtelijk bestuur – dus rechtstreeks betrokken partij en mogelijks medeverantwoordelijk voor de wantoestand die de klokkenluider meldde – opgelegd aan een ambtenaar wegens het niet respecteren van zijn deontologische verplichtingen.²⁰ Zeer belangrijk is evenwel het onderscheid waar Druyts (2003) op wijst tussen een tuchtmaatregel en een ordemaatregel. Beide hebben gemeen dat ze gericht zijn op de goede werking van de openbare dienst. De ordemaatregel doet dat echter door de oorzaak die de goede werking verstoort, weg te nemen – bijvoorbeeld de ambtenaar die met niemand overeenkomt overplaatsen naar een andere dienst – terwijl de tuchtmaatregel de goede werking poot te verzorgen door de bestrafte ambtenaar en collega’s af te schrikken van het bestrafte gedrag. Wellicht kan het voorstel-Holemans ook hier een aanpassing gebruiken.

¹⁸ Zie artikels in *De Standaard* van 19 oktober 2002 en van 28 december 2002.

¹⁹ Voor een uitgebreide discussie inzake tuchtsancties en strafsancties in het kader van het al dan niet van toepassing zijn van het spreekrecht voor ambtenaren, zie Druyts (2003). Druyts baseert zijn argumentatie op Opdebeek (1991) en actualiseert die ten aanzien van federale omzendbrieven en gewijzigde statuten.

²⁰ Tuchtsancties kunnen zijn: een waarschuwing, een berisping, een blaam, het tijdelijk of het definitief verbod om nog langer het ambt uit te oefenen.

4. Twistpunten bij klokkenluidersregelingen

In de academische literatuur bestaat geen consensus inzake de definitie van klokkenluiden. Jubb (1999) biedt een mooi overzicht van de belangrijkste varianten en stipt tevens aan rond welke twistpunten zich de variaties spinnen. Een aantal van die twistpunten zal ik hier voorleggen aan het voorstel van decreet van Holemans. Let wel, dit louter ter verduidelijking van het voorstel van Holemans. Zijn voorstel staat of valt niet volgens een bepaald standpunt op een specifiek twistpunt. Maar voor elk standpunt dat het voorstel van Holemans inneemt inzake een welbepaald twistpunt zijn dus ook andere standpunten in te nemen. Het kan zijn dat de beperkte reikwijdte van het voorstel van decreet – enkel voor Vlaamse ambtenaren – dit of dat standpunt verantwoordt, maar dat zal dan moeten blijken uit een komend parlementair debat.

Jubb (1999) wijst erop dat de actor zoals bedoeld in het begrip ‘klokkenluider’ slaat op een persoon die een geprivilegieerde toegang heeft tot organisatorische gegevens. Het is duidelijk dat een ambtenaar daaronder valt. Maar, stelt Jubb, die toegang kan zowel een huidige toegang als een vroegere toegang zijn. Jubb bedoelt dat personen die uit dienst zijn – in het geval van het voorstel-Holemans, die ambtenaar af zijn – ook wel weet kunnen hebben van wantoestanden, maar dat nooit durfden te melden.²¹ Hoewel het voorstel van Holemans de meldingsmogelijkheden en de beschermingsmaatregelen enkel voor actieve ambtenaren voorziet, is het duidelijk dat zijn voorstel erop gericht is ook de minder moedigen toe te laten integere ambtenaren te zijn.

Een tweede twistpunt betreft het motief van de klokkenluider. Is het feit of de klokkenluider te goeder trouw is of niet, van enige relevantie? De volgende situatie is immers mogelijk: Y is een hoge ambtenaar, X een lagere die de functie van Y ambieert. Y is mede verantwoordelijk voor fraude, twee jaar geleden opgezet en met succes uitgevoerd. X heeft daar weet van, maar meldt de zaak pas wanneer hij tot net onder de positie van Y is opgeschoven. Handelt X te goeder trouw? Had hij dan niet eerder melding moeten maken? En doet het er eigenlijk toe? Als de informatie die X geeft correct is, verdient X dan geen bescherming? Met andere woorden, wat is belangrijk: de uitkomst, de intentie, of allebei? Volgens Jubb is dit een *core dispute*. Maar de discussie binnen de schoot van de OECD omtrent klokkenluiders (Dehn, 1999) toont aan dat het meningsverschil onder niet-academici wel eens kleiner zou kunnen zijn. Langs werkgeverskant (BIAC)²² is men van mening dat de bescherming niet van toepassing kan zijn voor spijtoptanten. Langs vakbondskant (TUAC)²³ stelt men dat aangezien klokkenluiden tot doel heeft dat vormen en gevallen van corruptie worden ontdekt en vermeden, de motieven of de eerlijkheid van de klokkenluider zelf geen kritische factor mogen zijn voor het al dan niet toekennen van bescherming. In het voorstel van Holemans is het de Vlaamse Ombudsman die in een preliminair onderzoek de ernst van de melding nagaat. In de toelichting bij artikel 6 schrijft Holemans dat het de bedoeling is “om meldingen met lasterlijke bedoelingen, of die manifest gebaseerd zijn op foutieve informatie, van de procedure uit te bannen”. Voor Holemans zijn dus zowel de juistheid van de informatie – wat in verband staat met de uitkomst – als de intentie van belang om in aanmerking te komen voor bescherming.

²¹ Bij de zogenaamde ‘uitstapgesprekken’ poogt men onder meer dergelijke informatie te verkrijgen.

²² Business and Industry Advisory Committee to the OECD.

²³ Trade Union Advisory Committee to the OECD.

Ook de positie van het meldpunt is voor Jubb belangrijk. Oorspronkelijk betreft het klokkenluiden een melding aan een externe recipiënt: organisatorische informatie wordt bekend gemaakt aan iemand of aan een instantie die niet tot de organisatie behoort. In wat ik hiervoor de actuele stroming van klokkenluidersargumenten heb genoemd – een stroming die wijst op de instrumentaliteit van klokkenluiden ten aanzien van efficiëntie en integriteit van organisaties – en die in het Verenigd Koninkrijk en in Zuid-Afrika tot de meest vooruitstrevende en veralgemeende wetgevingen ter wereld hebben geleid, vertonen de achtereenvolgende meldpunten een grotere externaliteit. Het is dus zo dat de klokkenluider beschermd blijft wanneer hij of zij het meldpunt op de volgende trap aanspreekt onder voorwaarde dat er geen gevolg werd gegeven aan de melding, dat er sprake is of sterke vermoedens zijn van represailles. In het Engelse systeem valt de derde trap als extern te beschouwen – het is namelijk een melding aan de betrokken *regulator*, een soort staatssecretaris – maar wordt die externaliteit gecompenseerd door de bepaling dat die *regulator* onder die voorwaarden bevoegd is om vertrouwelijke informatie te ontvangen.²⁴ De vierde en uiteindelijke trap in het Engelse systeem is melding aan de volksvertegenwoordigers of pers. De bescherming blijft ook hier gelden, indien ook de regulator geen gevolg geeft aan de melding of indien de wantoestand van uitzonderlijk dringende aard is. De argumentatie achter dit alles is dat een organisatie erbij gebaat is in een zo vroeg mogelijk stadium van de wantoestand melding daarvan te krijgen, opdat een rechtzetting zou kunnen gebeuren alvorens al te veel middelen verloren gaan of ongevallen gebeuren. Ook in de definitie van Jubb (1999) is het doel van de klokkenluider niet een schandaal verwekken maar wel een organisatorische irregulariteit gecorrigeerd zien. Ik schreef reeds eerder dat het voorstel van Holemans zich in die denkstroming situeert. Het dient opgemerkt te worden dat Holemans als derde meldingstrap ook een extern orgaan aanwijst, namelijk de Vlaamse Ombudsdienst. Die rapporteert aan het Vlaams parlement, hetwelk de uitvoerende instanties controleert. Dat lijkt mij een uiterst waardevol element in het voorstel van Holemans. Maar anders dan in het Engelse systeem vormt in het voorstel van Holemans de pers geen vierde trap. Met andere woorden, de vraag moet worden gesteld of de Vlaamse Ombudsdienst als derde meldpunt genoeg garantie biedt opdat een poging tot het snel en schandaalloos rechtzetten van een wantoestand toch niet kan eindigen in een doofpotoperatie.

Het vierde twistpunt dat we hier, met Jubb, aanhalen is de status van de wantoestand. Daarbij zijn twee zaken van belang, namelijk het tijdsaspect en het statuut van het overbrengen van informatie. Met betrekking tot het tijdsaspect is de vraag of het moet gaan om een actueel misbruik of dat ook irregulariteiten uit het verleden of zelfs geanticipeerde wantoestanden kunnen worden gemeld? Ook voor wat het statuut van de melding betreft zijn er verschillende mogelijkheden. Heeft de klokkenluider harde bewijzen – de zogenaamde *smoking gun* – nodig, of zullen ook vermoedens ernstig worden genomen? Over het tijdsaspect van de wantoestanden vermeldt het voorstel van Holemans niets, waardoor we kunnen veronderstellen dat zowel verleden, heden als toekomst gedekt zijn. Maar ook met betrekking tot het statuut van de melding is het voorstel van Holemans niet expliciet. Wel valt een en ander af te leiden uit het woordgebruik. Zo spreekt Holemans in de toelichting tot zijn voorstel over ‘klachten’. In de tekst van het decreet zelf gaat het niet om klachten maar wel om ‘meldingen’. Een klacht legt

²⁴ Cfr. supra mijn uiteenzetting over valkuilen van klokkenluidersregelingen.

men neer terwijl een melding wordt gedaan. Een klacht is dus formeler. Daarenboven is het – zelfs binnen de context van ambtenarenklokkenluiders – zo dat bij een klacht iemand wordt aangeklaagd voor of beschuldigd van een daad of nalatigheid. Een melding daarentegen wordt hier gedaan door een lid van een organisatie over iets wat de organisatie aanbelangt en is dus in het belang van de organisatie. Met andere woorden, in de tekst van het voorstel van decreet zelf zit Holemans helemaal in de lijn van de actuele *rationale* van klokkenluidersregelingen – klokkenluiden als instrument van efficiëntie en doelmatigheid. In zijn toelichting blijft hij mijn inziens evenwel in een ouder denkpatroon omtrent klokkenluiden hangen. Daarenboven spreekt de tekst van het decreet telkens van vastgestelde onregelmatigheden, misbruiken of misdrijven. In die zin zouden vermoedelijke irregulariteiten niet onder de regeling vallen die Holemans voorstelt. Dat is jammer, want ook daar lijkt het voorstel vooruitstrevender te kunnen zijn. De Engelse regeling spreekt uitdrukkelijk van *concerns* of bezorgdheden. Er is dus geen *smoking gun* vereist. Het gaat niet om klachten met bewijslast. Het gaat om gemelde bezorgdheden die verder worden onderzocht opdat verdere misbruiken, rampen of schandalen zouden kunnen worden vermeden. Van een andere orde lijken mij meldingen van vaststellingen te zijn.

Naast de vier zonet behandelde twistpunten lijkt mij voor wat de operationaliteit van een klokkenluidersregeling betreft, nog een vijfde twistpunt van belang, namelijk of de klokkenluider de melding al dan niet anoniem kan doen. Jubb (1999) vermeldt het niet, maar de OECD-discussie (Dehn, 1999) doet dat wel. Daar concludeert men dat een anonieme melding van vermoeden van corruptie niet de goede manier is (Dehn, 1999: 8). De logica ligt voor de hand. Ten eerste is het zo dat wanneer de klokkenluider zich niet bekend maakt, hij of zij ook niet beschermd kan worden. Ten tweede zullen lasterlijke meldingen eerder anoniem worden gedaan, wat evenwel niet wil zeggen dat alle anonieme meldingen lasterlijk zouden zijn of op verzinsels zouden berusten. In de toelichting bij zijn voorstel van decreet schrijft Holemans dat door de Vlaamse Ombudsman als bijkomend meldingspunt aan te duiden, klokkenluiders die dat wensen anoniem kunnen blijven. Het is dus zo dat wel de Vlaamse Ombudsman de identiteit van de klokkenluider zou kennen, maar verder niemand. Dat lijkt mij een goede optie te zijn. Alleen blijft natuurlijk artikel 5 van het voorstel dat dwarsbomen: een ambtenaar kan daar inderdaad bij de Vlaamse Ombudsman melding doen, “mits hij daarover eerst zijn hiërarchische meerdere en in tweede instantie de Interne Audit heeft ingelicht”. Het is me enigszins een raadsel hoe ik onder die voorwaarden anoniem blijf.

5. Conclusie

Het voorstel van decreet van Holemans is een belangrijk initiatief omwille van drie reeds vernoemde redenen: 1) omdat het voorstel van Holemans de noodzaak erkent van bescherming tegen hiërarchisch machtsmisbruik, 2) omdat Holemans terecht aanvoert dat dergelijke bescherming op dit moment en ondanks recente aanpassing van het Vlaams personeelsstatuut en de oprichting van een dienst Interne Audit, onvoldoende is, en 3) omdat het voorstel de regeling die het voorstaat expliciet onder de noemer ‘klokkenluiden’ plaatst.

Ik situeerde het voorstel van Holemans in wat bekend staat als *New Public Management*, met een discours gecentreerd rond integriteit, efficiëntie en transparantie. Ik screende het voorstel op de gangbare valkuilen in klokkenluidersregelingen en verduidelijkte het voorstel ten aanzien van een aantal twistpunten uit de literatuur.

Niettegenstaande een aantal onduidelijkheden en omissies blijf ik ervan overtuigd dat de behandeling van het voorstel van Holemans in het Vlaams parlement een thermomoment is ten aanzien van vernieuwing van Vlaamse bestuursaangelegenheden. We kunnen de mate waarin onze volksvertegenwoordigers bereid zijn het debat te voeren en de ernst waarmee ze het debat al dan niet zullen voeren, beschouwen als een antwoord op de vraag hoever men de geest van de overheidshervormingen durft door te trekken.

Literatuur

- Bovy, S.: 2002. 'Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten.' *PSW-paper 2002/1*. (Antwerpen: onderzoeksgroep Management en Bestuur, Universiteit Antwerpen)
- Commers, R. en Vandekerckhove, W.: 2000. 'Het onderzoek inzake anti-corruptie. Een stand van zaken.' *Ethiek & Maatschappij* 3, 39-61.
- Corvino, J.: 2002. 'Loyalty in Business?' *Journal of Business Ethics* 41, 179-185.
- Dehn, G.: 1999. *Whistleblowing to Combat Corruption. Report on a meeting of management and trade union experts held under the OECD Labour/Management Programme*. (Paris: OECD), Public Affairs Division PAC/AFF/LMP (2000).
- Druyts, R.: 2003. 'Een 'statuut' voor de 'klokkenluiders' in België. Wachten op de noodzakelijke cultuuromslag, of wachten op de invoering van een bescherming via een reglementaire of wettelijke tekst?' *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*. (te verschijnen)
- Duska, R.F.: 1998. 'Whistleblowing' in Patricia H. Werhane en R. Edward Freeman (eds.) *Encyclopedic Dictionary of Business Ethics*. (Oxford: Blackwell), 654-656.
- Grant, C.: 2002. 'Whistle Blowers: Saints of Secular Culture.' *Journal of Business Ethics* 39, 391-399.
- Holemans, D.: 2002. *Voorstel van decreet tot bescherming van de ambtenaren die melding maken van onregelmatigheden of misbruiken binnen hun dienst (klokkenluiders)*. (Anderlecht: persdienst Agalev, teksten persconferentie 27 december 2002)
- Jubb, P.: 1999. 'Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation.' *Journal of Business Ethics* 21, 77-94.
- Maesschalck, J.: 2001. 'Naar een integriteitsbeleid voor ambtenaren. Tussen 'Nieuwe Politieke Cultuur' en 'Beter Bestuur.' *Samenleving en Politiek* 10, 28-36.

OECD: 2000. *Country Chapters of The Ethics Report*. (Paris: OECD), PUMA(2000)2/ANN

OECD: 2002. *Public Sector Transparency and Accountability. Making It Happen*. (Paris: OECD)

Opdebeek, I.: 1991. 'Is spreken van de kant van de ambtenaar nog steeds zilver en zwijgen goud?' in Ria Janvier (ed.) *Openbaarheid en openheid van bestuur: (on)begrensde mogelijkheden?*(Brugge: Die Keure), 45-58.

PCAW. *Public Concern at Work* [<http://www.pcaw.co.uk/>]

Van den Bossche, L.: 1998. *Deontologische code voor de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse regering*. (Ministerie van Onderwijs en Ambtenarenzaken: omzendbrief AZ/MIN/98/4 d.d. 1/9/98)