

Universiteit Antwerpen
Faculteit Sociale Wetenschappen
Academiejaar 2019 - 2020

MASTERPROEF

**IS DE HUIDIGE RECHTSBESCHERMING VOOR KLOKKENLUIDERS IN DE PUBLIEKE SECTOR
ADEQUAAT IN BELGIË EN NEDERLAND?**

Farah Peeters

Master in de Internationale Betrekkingen en Diplomatie

Promotor: Prof. Dr. T. Sauer

Co-promotor: M. Reveraert (PhD Researcher)

Medebeoordelaar: Prof. Dr. R. Janvier



Masterproef voorgelegd met het oog op het behalen van de graad van Master in de
Internationale Betrekkingen en Diplomatie

Abstract

Abstract

This master dissertation was written in order to examine whether or not the legal protection of whistleblowers in the public sector can be considered adequate. For this purpose, the so-called general principles of good administration, are used to investigate the quality of the current legal protection in Belgium and the Netherlands and to test it against the existing whistleblower regulations. Throughout the dissertation it becomes clear that both Belgium and the Netherlands are on the right track, but important nuances are still lacking or insufficiently elaborated. Adequate legal protection for whistleblowers is, however, necessary to promote and guarantee human rights, and in particular the right to freedom of expression.

Trefwoorden

Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur

Klokkenluiden

Klokkenluidersregulering

Kwaliteitsmaatstaven

Rechtsbescherming

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	1
2. ONDERZOEKSPLAN	3
2.1. PROBLEEMSTELLING	3
2.1.1. ONDERZOEKSVRAAG EN DEELVRAGEN	3
2.2. RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK	4
3. METHODOLOGIE	7
3.1. DEEL 1 – THEORETISCH KADER	7
3.2. DEEL 2 – EMPIRISCH ONDERZOEK	8
4. THEORETISCH KADER.....	9
4.1. KLOKKENLUIDEN EN AANVERWANTE CONCEPTEN	9
4.1.1. DE KLOKKENLUIDER EN HET KLOKKENLUIDERSDILEMMA	10
4.1.2. DE KLACHT OF MISSTAND	14
4.1.3. DIEGENE DIE DE KLACHT ONTVANGT.....	15
4.1.4. DIEGENE OP WIE DE KLACHT VAN TOEPASSING IS	16
4.2. RECHTSBESCHERMING IN ABSTRACTO	18
4.2.1. ‘EFFECTIEVE RECHTSBESCHERMING’	20
4.3. RECHTSBESCHERMING IN CONCRETO	24
4.3.1. HOE MOET EEN KLOKKENLUIDERSREGULERING ERUIT ZIEN?	24
5. EMPIRISCH ONDERZOEK	29
5.1. DE HUIDIGE RECHTSBESCHERMING VOOR KLOKKENLUIDERS IN BELGIË EN NEDERLAND (HET JURIDISCH LUIK) 29	
5.1.1. BELGIË.....	29
5.1.2. NEDERLAND	31

5.2. EEN ADEQUATE RECHTSBESCHERMING VOOR KLOKKENLUIDERS IN BELGIË EN NEDERLAND (HET ORGANISATORISCH LUIK)	34
5.2.1. BELGIË.....	34
5.2.2. NEDERLAND	43
5.3. GELIJKENISSEN EN VERSCHILLEN TUSSEN BELGIË EN NEDERLAND: EEN EVALUATIE VAN DE EMPIRISCHE ANALYSE 49	
<u>6. CONCLUSIE</u>	<u>51</u>
<u>7. DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN</u>	<u>53</u>
<u>8. BIBLIOGRAFIE</u>	<u>1</u>

Lijst met afkortingen

ABBB	Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur
Centraal Meldpunt	Centraal Meldpunt voor Veronderstelde Integriteitsschendingen
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Expertgroep Klokkeluiders	Stichting Expertgroep Klokkeluiders
GIR	Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem
HaZoDi	Hasselt-Zonhoven-Diepenbeek
HvK	Huis voor Klokkeluiders
MSSD	Most Similar Systems Design
NSA	National Security Agency
TI-NL	Transparency International Nederland
VPI	Vertrouwenspersoon/-personen Integriteit
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

Lijst met tabellen en figuren

Tabel 1: schematisch overzicht en checklist van de evaluatieve oefening in de empirische studie.

Tabel 2: checklist van de kwaliteitsmaatstaven voor een adequate rechtsbescherming van klokkenluiders op het federale niveau in België.

Tabel 3: checklist van de kwaliteitsmaatstaven voor een adequate rechtsbescherming van klokkenluiders op het Vlaamse niveau in België.

Tabel 4: checklist van de kwaliteitsmaatstaven voor een adequate rechtsbescherming van klokkenluiders in Nederland.

Figuur 1: weergave van het trechtermodel dat de structuur van de masterproef stroomlijnt (Marshall & Rossman, 1999).

Figuur 2: vier types van meldingsgedrag in de culturele theorie (Loyens, 2013, p. 3).

Figuur 3: opsomming van de 'best practices' afkomstig uit het onderzoek van Berendsen et al. (2008, p. 95).

Voorwoord

Voor u ligt de masterproef ‘Is de huidige rechtsbescherming voor klokkenluiders in de publieke sector adequaat in België en Nederland?’. Deze masterproef is geschreven als sluitstuk van mijn opleiding in de Internationale Betrekkingen en Diplomatie aan de Universiteit van Antwerpen. De beslissing om te schrijven over de huidige rechtsbescherming van klokkenluiders was een bewuste keuze op aanbeveling van professor Tom Sauer en doctoraatstudent Mathias Reveraert, die onderzoek doen naar *insider threat*, wat gerelateerd is aan de problematiek van klokkenluiders. Graag bedank ik beiden voor het leerrijke proces waaruit de thesis is geëvolueerd, voor hun rijke kennis en toegankelijke begeleiding. Daarnaast vind ik het belangrijk mijn ouders te bedanken voor de vele mogelijkheden die ze mij steeds hebben aangeboden en de onuitputtelijke steun doorheen mijn studietraject.

Het schrijven van deze masterproef was een boeiend traject waarin ik totaal werd ondergedompeld in de actuele en complexe wereld van klokkenluiders. Ik hoop deze echter met de nodige duidelijkheid en overtuiging aan u over te brengen. Dat het een bijdrage mag zijn aan uw huidige cognitie en een open blik mag bieden naar de toekomst.

Farah Peeters

Antwerpen, juni 2020.

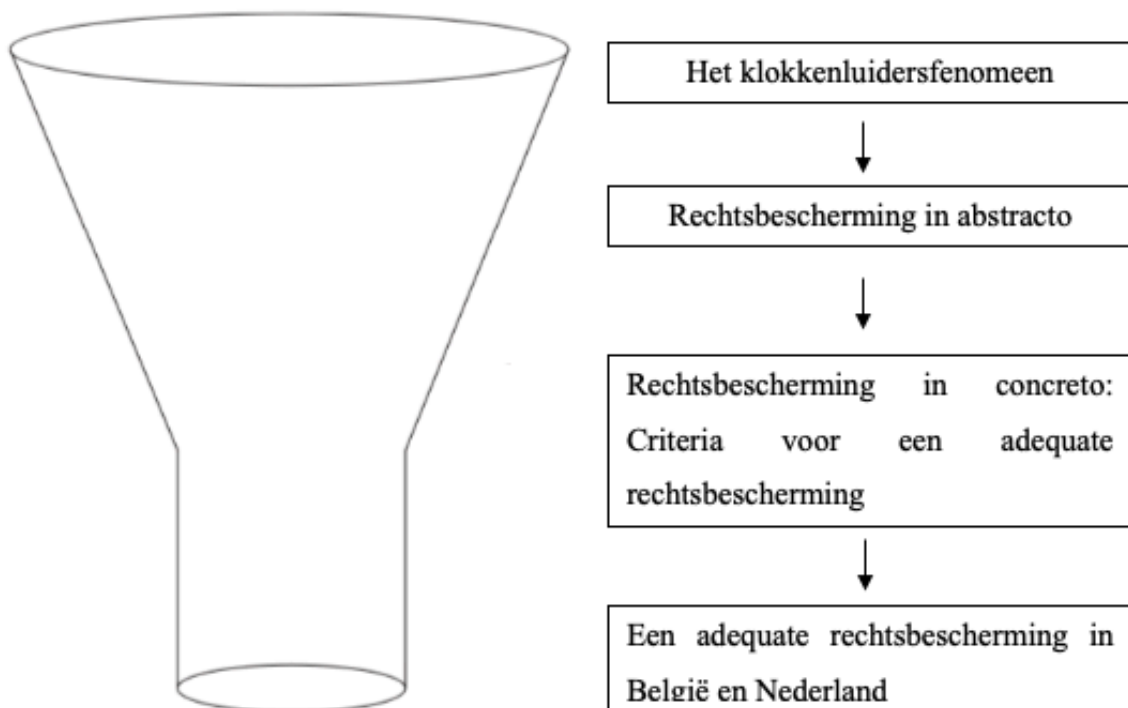


1. Inleiding

De zoekterm ‘klokkenluider’ levert veel artikelen op over bekende klokkenluidercases (bijvoorbeeld Edward Snowden), de nadelige gevolgen waarmee klokkenluiders geconfronteerd worden en de hoge nood om de, vaak gebrekkige, rechtsbescherming te uniformiseren en te bevorderen. Deze masterproef is gericht op dit laatste en meer bepaald op de vraag of de rechtsbescherming wel zo onvoldoende is. Er wordt namelijk onderzocht wanneer gesproken kan worden van een adequate rechtsbescherming voor klokkenluiders.

Om het onderzoeksthema concreet en tastbaar te maken, is gekozen voor de structuur van een omgekeerde driehoek. Het trechtermodel, afkomstig van Marshall en Rossman (1999), vertrekt vanuit een algemene definiëring van het klokkenluidersfenomeen en de rechtsbescherming. Dit zal uitgewerkt worden in het theoretisch kader. Vervolgens evolueert het onderzoek naar een specifieke toepassing van de vergaarde, theoretische kennis op de buurlanden België en Nederland. De praxis hiervan zal uiteengezet worden in het empirisch onderzoek.

Figuur 1: het trechtermodel (Marshall & Rossman, 1999).



Alfred-Maurice de Zayas, onafhankelijk expert in het promoten van een democratische en billijke wereldorde voor de Verenigde Naties, pleit in een toespraak het volgende:

“Whistleblowers are human rights defenders whose contribution to democracy and the rule of law cannot be overestimated. They serve democracy and human rights by revealing information that all persons are entitled to receive. A culture of secrecy is frequently also a culture of impunity. Because the right to know proclaimed in article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights is absolutely crucial to every democracy, whistleblowers should be protected, not persecuted” (De Zayas, 2017).

Het doel van de masterproef zijn haalbare en pasklare aanbevelingen voor de rechtsbescherming in België en Nederland. De aanbevelingen geven richting aan de voordelen van een consistentere aanpak en uniforme regelgeving voor klokkenluiders in twee landen waar democratie, vrijheid en gelijkheid de basis vormen.

2. Onderzoeksplan

2.1. Probleemstelling

De bescherming van (huidige, voormalige of toekomstige) werknemers die een melding maken van misstanden, klokkenluiders, verschilt tot op heden per land, per regio en/of sector. Hoewel klokkenluiden direct wordt gelinkt aan het recht op vrije meningsuiting, zoals beschreven in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), wil dit niet zeggen dat alle klokkenluiders uniform beschermd worden. Zij die ervoor kiezen een misstand aan te kaarten, worden nog te vaak geconfronteerd met de negatieve gevolgen hiervan, zoals pesterijen, overplaatsing en zelfs ontslag. Voorbeelden hiervan zijn bekende klokkenluiders, zoals Ethel en Julius Rosenberg, Daniel Ellsberg en Bradley Manning, die omwille van hun melding een langdurige celstraf opgelegd hebben gekregen. Andere bekende klokkenluidercases zijn Edward Snowden en Julian Assange die ondergedoken leven uit angst om veroordeeld te worden.

In de laatste decennia zijn verschillende maatregelen en initiatieven door individuele landen en de internationale gemeenschap als geheel genomen, om de rechtsbescherming van klokkenluiders te eerbiedigen en te kunnen garanderen. Zo heeft het Europees Parlement in april 2019 nieuwe maatregelen doorgevoerd die een betere bescherming van klokkenluiders teweeg moeten brengen in alle EU-lidstaten. Deze nieuwe maatregelen bestaan onder andere uit concrete meldkanalen, het verbod op vergeldingsmaatregelen en voldoende informatie voor (potentiële) klokkenluiders over hun bescherming en mogelijke meldprocedure(-s) (Europees Parlement, 2019). Dit onderzoek gaat over de huidige bescherming van klokkenluiders in Nederland en België. Hierbij wordt gekeken naar de overeenkomsten en verschillen tussen de aanpak van beide landen en wordt onderzocht welke ‘best practices’ kunnen worden uitgewisseld.

2.1.1. Onderzoeksvraag en deelvragen

Deze masterproef tracht te achterhalen of de huidige rechtsregels in België en Nederland voldoende zijn om te kunnen spreken van een adequate rechtsbescherming van klokkenluiders. Om dit te onderzoeken wordt gewerkt vanuit een centrale onderzoeksvraag, die is opgedeeld in deelvragen (zie infra). De hoofdvraag luidt:

Is de huidige rechtsbescherming in België en Nederland voldoende om klokkenluiders in de publieke sector te beschermen?

Om de huidige rechtsregels te kunnen evalueren, moeten eerst klokkenluiden en rechtsbescherming in het algemeen in kaart gebracht worden. Vervolgens worden de theoretische bevindingen en kwaliteitsmaatstaven getoetst aan de huidige rechtsregels in België en Nederland. Tot slot worden de gelijkenissen en verschillen tussen beide landen besproken. Deze trechterstructuur wordt in de gehele masterproef aangehouden en krijgt concrete invulling door de verschillende deelvragen. De vijf deelvragen vormen de rode draad van de masterproef en luiden:

1. Wat is klokkenluiden?
2. Wat is een adequate rechtsbescherming (voor klokkenluiders)?
3. Hoe ziet de huidige rechtsbescherming eruit in België en Nederland?
4. In welke mate is er sprake van een adequate rechtsbescherming in België en Nederland?
5. Wat zijn de gelijkenissen en verschillen tussen beide landen?

Tot slot worden in de discussie aanbevelingen gegeven voor beide landen. Deze aanbevelingen kunnen mobiliserend werken voor toekomstig onderzoek en zijn tegelijkertijd een bewustmaking voor het grotere publiek door kennis bij te dragen aan eenieder die de masterproef leest.

2.2. Relevantie van het onderzoek

Klokkenluiden is een toenemend actueel fenomeen. Enkele voorbeelden hiervan zijn de klacht over Donald Trump's verzoek aan de Oekraïense leider Zelenski om Joe Biden te onderzoeken en de verdwijning van twee journalisten in China nadat zij verslag uitbrachten over de uitbraak van het Covid-19 virus (Roox, 2019; Nath, 2020). Daarnaast zijn er andere bekende klokkenluidercasussen, zoals die van Wikileaks, een platform aangeboden door Julian Assange, waar klokkenluiders meldingen aan het licht kunnen brengen (CNN, 2019). Of de Panama Papers, die aan het licht kwamen door het juristenkantoor Mossack Fonseca, doordat het veel informatie en data over de belastingontduiking van zo'n 13.000 mensen wereldwijd onthulde (Harding, 2016). Beide zaken hebben veel commotie veroorzaakt en consequenties gehad.

Bovens (2013) spreekt over “de Quasimodo’s van onze tijd”, wanneer hij het heeft over klokkenluiders. Een misstand melden en de misstand zelf kunnen een belangrijke impact hebben op het algemeen welbehagen van de klokkenluider. De positie waarin klokkenluiders zich bevinden na de beslissing om misstanden te melden, wordt nog te vaak naar de zijkant geschoven of in de doofpot gestopt. Dit heeft te maken met de machtsrelatie tussen de klokkenluider in kwestie en de persoon, organisatie en/of instelling waarover deze een melding maakt. In deze machtsverhouding is de klokkenluider veelal de kwetsbare partij, die uit tal van overwegingen (zie infra), informatie aan het licht brengt waardoor de machtshebber in een negatief daglicht gezet wordt.

Het onderzoek focust zich op de buurlanden België en Nederland. Beide kennen actuele voorbeelden van klokkenluiden. In Nederland zijn dit casussen zoals die van Fred Spijkers, Harrie Timmerman en Erik Jan Meijboom. Alle drie onthulden zij onrechtmatige handelingen en defecten in Nederlandse instellingen of organisaties, respectievelijk Defensie, het Nederlands Forensisch Instituut en het Wilhelmina Kinderziekenhuis in Utrecht (NRC, 2014). Wat België betreft, is er de HaZoDi-casus, waarin vier medewerkers van de politie pesterijen en andere wantoestanden in de politiezone Hasselt-Zonhoven-Diepenbeek (hierna: HaZoDi) naar buiten brachten via een Panorama-uitzending in 2011 (De Jaegere, 2017). Volgens een recent rapport van Transparency International Nederland (hierna: TI-NL) bieden Nederland, Frankrijk, Ierland, Italië, Malta en het Verenigd Koninkrijk een sterke rechtsbescherming voor klokkenluiders (TI-NL, 2019). Dit betekent dat de rechtsbescherming in deze landen hoog scoort op indicatoren, zoals de wijze waarop klokkenluiden en klokkenluiders gedefinieerd worden, het bestaan van interne en externe rapporteringssystemen, de mate waarin anoniem gerapporteerd kan worden, de identiteit van de melder beschermd wordt en mogelijke vergeldingsacties gesanctioneerd worden (TI-NL, 2019). België bevindt zich aan de tegenovergestelde zijde van het continuüm waarop TI-NL zich baseert, namelijk in de lijst van EU-landen die een zwakke rechtsbescherming bieden door eerder laag te scoren op bovenstaande indicatoren (TI-NL, 2019). Waarom is het dat Nederland zich hoog positioneert in het verlenen van rechtsbescherming aan klokkenluiders en België eerder onderaan de ladder schommelt; hoe verhouden België en Nederland zich onderling in de organisatie en aanpak van een klokkenluidersregeling, en kan de conclusie van TI-NL (2019) eventueel genuanceerd of zelfs ontkracht worden?

Hoewel België en Nederland vaak samen met andere landen worden onderzocht in grootschalige onderzoeken van onder andere de overkoepelende organisatie Transparency International (Worth, 2013) en TI-NL (TI-NL, 2019), is er nog geen studie uitgevoerd die zich nadrukkelijk richt op uitsluitend deze twee buurlanden. Deze lacune tracht de thesis in te vullen door de rechtsbescherming in België en Nederland naast elkaar te plaatsen en vervolgens na te gaan of er gesproken kan worden van adequate rechtsbescherming van klokkenluiders.

De masterproef is descriptief, evaluatief en comparatief van aard. De proef is descriptief door te beschrijven hoe de rechtsbescherming er vandaag de dag uitziet; evaluatief door de adequaatheid van de rechtsbescherming te meten en comparatief door België en Nederland met elkaar te vergelijken. De bedoeling hiervan is een interessante invalshoek creëren om de veelzijdige problematiek en onbekendheid omtrent klokkenluiders en hun bescherming in België en Nederland te benaderen, te analyseren en te begrijpen. Door aanbevelingen tracht deze masterproef een verdere stap te nemen in de adequate bescherming van klokkenluiders en te streven naar een uniforme aanpak binnen België en Nederland.

3. Methodologie

De masterproef is opgedeeld in twee delen. Vooreerst het theoretische gedeelte, waarin ‘klokkenluiden’ gedefinieerd wordt. Daarnaast wordt het begrip ‘rechtsbescherming’ besproken, in de brede en enge zin waarbij het toegepast wordt op klokkenluiders. Uit de theoretische bevindingen worden criteria of kwaliteitsmaatstaven gedistilleerd, die de basis vormen voor het daaropvolgend empirisch deel van de masterproef. In dat deel wordt beschreven aan welke maatstaven voldaan moet worden om te kunnen spreken van een adequate rechtsbescherming.

De deductieve opbouw van de masterproef houdt in dat op basis van literatuuronderzoek een verklaring gegeven wordt voor de gegeven probleemstelling. Om daartoe te komen wordt in het theoretisch kader de inhoud van de geaccumuleerde informatie bestudeerd, om vervolgens de onderzoeksgegevens die hieruit voortvloeien samen te voegen en nieuwe analyses op uit te voeren (Van Thiel, 2015).

3.1. Deel 1 – Theoretisch kader

Het eerste deel van de masterproef is een theoretische analyse van het concept ‘klokkenluiden’ en aanverwante concepten, zoals de melder of klokkenluider, de misstand, de melding en de rol van de organisatie verantwoordelijk voor de misstand. Dit deel is een antwoord op de eerste deelvraag; *wat is klokkenluiden?*

Zoals in het theoretisch kader duidelijk zal worden (zie infra), is het onderzoeksthema afgebakend. Klokkenluiden kent verschillende vormen en bestaat in diverse contexten (zoals de publieke of private sector) en kan van interne of externe aard zijn. Dit onderzoek focust zich op klokkenluiden in de publieke sector. Desalniettemin wordt kort uitgelegd wat klokkenluiden in de private sector betekent. Het is de bedoeling om het klokkenluidersfenomeen in haar totaliteit weer te geven en hierbij in het achterhoofd te houden dat het probleem verschillende domeinen en aspecten omvat. Omwille van deze brede omvang, is de thematiek begrensd. Daarnaast is de masterproef te kort om alle aspecten van het klokkenluidersfenomeen nauwkeurig te verwerken. Vermits er weinig tot geen concrete, noch uniforme, rechtsregels bestaan voor de bescherming van klokkenluiders in de private sector, is het onmogelijk hierover een evaluatieve en vergelijkende studie uit te voeren.

Het tweede luik van het theoretisch kader beantwoordt de tweede deelvraag; *wat is een adequate rechtsbescherming voor klokkenluiders?* Hierbij worden met behulp van een literatuurstudie elementen aangehaald die een afdoende rechtsbescherming kaderen. Door na te gaan waar en in welke hoedanigheid deze bescherming het beste georganiseerd en gegarandeerd wordt, is het mogelijk de toetsstenen voor het empirisch onderzoek vast te leggen.

3.2. Deel 2 – Empirisch onderzoek

Het empirische onderzoek van de masterproef neemt de huidige rechtsreguleringen in België en Nederland onder de loep. België en Nederland vormen de twee casestudies waarin de bevindingen uit het theoretisch kader getoetst zullen worden aan de rechtsbescherming voor klokkenluiders in beide landen.

De casestudies worden in de empirische analyse aan de hand van een ‘Most Similar Systems Design’ (hierna: MSSD) uitgevoerd. Anckar (2007, p. 389) beschrijft deze methode als volgt: *“when applying the Most Similar Systems Design (MSSD), we choose as objects of research systems that are as similar as possible, except with regard to the phenomenon, the effects of which we are interested in assessing.”* Dit betekent dat België en Nederland, beiden lid van de Verenigde Naties en de Europese Unie (hierna: EU), dezelfde democratische waarden en mensenrechten erkennen en hoog in het vaandel dragen door ze vast te leggen in de eigen grondwetten. Desondanks lijken de buurlanden te verschillen in de invulling van een adequate rechtsbescherming voor klokkenluiders. Het Publicatieblad van de Europese Unie (2009) verklaart dat deze algemene beginselen en waarden aan de basis liggen van de garantie van de rechtshandhaving, behartiging en stimulering van de vrede, vrijheid en rechtvaardigheid.

Door voor beide landen dezelfde stappen te ondernemen en homogene toetsingsgronden te hanteren, tracht het onderzoek haar validiteit en betrouwbaarheid te behouden. Tevens maakt dit het mogelijk de twee landen naast elkaar te plaatsen en eventuele gelijkenissen en verschillen aan te geven. In het empirische gedeelte van de masterproef worden de drie resterende deelvragen (zie supra) behandeld:

- Hoe ziet de huidige rechtsbescherming eruit in België en Nederland?
- In welke mate is er sprake van adequate rechtsbescherming in België en Nederland?
- Wat zijn de gelijkenissen en verschillen tussen beide landen?

4. Theoretisch kader

Het theoretisch kader is opgebouwd uit de vooropgestelde deelvragen (zie supra): *wat is klokkenluiden?*; en *wat is een adequate rechtsbescherming voor klokkenluiders?* In dit hoofdstuk wordt de algemene probleemstelling ontleed, worden de aanverwante kernbegrippen toegelicht en worden de verschillende vormen van klokkenluiden behandeld. Vervolgens wordt gedefinieerd wat het begrip ‘rechtsbescherming’ inhoudt en wanneer adequate rechtsbescherming wordt verstrekt. Hiervoor wordt gekeken naar gerechtelijke documenten, academische literatuur en best practices uit andere landen.

Deelvraag 1: wat is klokkenluiden?

4.1. Klokkenluiden en aanverwante concepten

‘Whistleblowing’, of klokkenluiden, kan volgens Brown, Lewis, Moberly en Vandekerckhove (2014, p1. en 4) gedefinieerd worden als: *“the disclosure by organization members (former or current) of illegal, immoral or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organizations that may be able to effect action.”* Rekening houdend met de evolutie van het begrip en haar verschillende facetten, is dit slechts een definitie van velen die aan de term klokkenluiden worden toegeschreven (De Graaf, & Huberts, 2010). Hoewel klokkenluiden een fenomeen is dat zich voordoet in zowel de publieke- als private sector (Maesschalck & Ornelis, 2003). De definitie van ‘klokkenluiden’ die in dit onderzoek wordt gebruikt, is gebaseerd op de definities van Brown et al. (2014) (zie supra), Near en Miceli (1985) en de beschrijving van een klokkenluider in het Publicatieblad van de Europese Unie (2019) (zie infra). De definitie luidt:

Klokkenluiden is het proces waarbij een persoon als huidig, toekomstig of voormalig werknemer van een organisatie beslist onethisch gedrag en wanpraktijken te rapporteren aan een derde persoon of organisatie met die bedoeling dat deze actie zal ondernemen om de wanprestatie onder handen te nemen.

Klokkenluiden is een procesmatig fenomeen, dit betekent dat de melding van een misstand door de klokkenluider verdere actie beoogt. De melding is de aanleiding voor een verdere procedure. In dit proces zijn vier elementen van belang, die essentieel zijn voor de definitie van het

klokkenluidersfenomeen: (1) de klokkenluider zelf, (2) de klacht of datgene wat gemeld wordt (vaak de ‘misstand’ genoemd), (3) de persoon aan wie gemeld wordt en (4) de organisatie waarop de misstand betrekking heeft (Near & Miceli, 1985). Alle vier de elementen worden in het theoretisch kader uitgelegd. Near en Miceli (1985) hebben een eerste aanzet gegeven voor een theoretisch kader voor klokkenluiden. In hun studie wijzen ze erop dat klokkenluiden een proces is met aan de grondslag verschillende aspecten, zoals onderlinge machtsverhoudingen, motiverende karakteristieken van de klokkenluider en de mate van afhankelijkheid tussen het bedrijf en de klokkenluider.

4.1.1. De klokkenluider en het klokkenluidersdilemma

De klokkenluider, of diegene die beslist een misstand te melden, kan als volgt gedefinieerd worden: *“a whistleblower is or was a member of the organization to which the wrongdoing is ascribed”* (Near & Miceli, 1985, p. 2). Diegene die beslist een melding te maken, is niet noodzakelijk nog steeds lid van de organisatie. Hij of zij kan de organisatie reeds verlaten hebben vooraleer een melding te maken of kan een minder klassieke verstandhouding hebben met de organisatie. In het Publicatieblad van de Europese Unie (2019) wordt de melder als volgt gedefinieerd: *“een natuurlijke persoon die in de context van zijn werkgerelateerde activiteiten verkregen informatie over inbreuken meldt of openbaar maakt.”*

De persoon kan werkzaam zijn in de private of publieke sector en kan hierbij iedere rol binnen de organisatie vervullen. Daarnaast is het mogelijk dat de melder informatie openbaar maakt nadat de werkrelatie is beëindigd, of als informatie over wantoestanden tijdens de wervingsprocedure van de melder aan het licht kwam (Publicatieblad van de Europese Unie, 2019). De klokkenluider kan een toekomstig, huidig, of voormalig medewerker zijn (zie supra).

Volgens Brown, Lewis, Moberly en Vandekerckhove (2014) zal de klokkenluider de misstand aan het licht brengen bij een persoon of organisatie waarvan hij of zij verwacht dat deze actie onderneemt met betrekking tot de misstand. Vandekerckhove verduidelijkt deze definiëring in een handboek betreffende de bescherming van klokkenluiders voor de Raad van Europa. Hier verklaart Vandekerckhove dat de klokkenluider voor het melden van de misstand eerst beroep hoort te doen op de persoon hiervoor aangesteld binnen de organisatie. Daarna kan er naar een externe actor gegaan worden. Het contacteren en inlichting van de media en het grote publiek is dan een laatste stap (Council of Europe, 2019). Near en Miceli (1995) geven aan dat bepaalde karakteristieken van de klokkenluider een impact kunnen hebben op de effectiviteit van het klokkenluiden. Dit zijn macht, geloofwaardigheid en anonimiteit. Hoe meer macht de

klokkenluider heeft en hoe geloofwaardiger hij is, hoe groter de kans is dat effectief actie wordt ondernomen met betrekking tot de misstand. Deze macht wordt ingevuld naargelang het opleidingsniveau van de klokkenluider, de leeftijd en de anciënniteit binnen het bedrijf. Wat de anonimiteit van de klokkenluider betreft, is er geen sprake van een positieve correlatie. De mogelijkheid om anoniem te kunnen melden is een aanmoedigende factor. Desondanks blijven de negatieve consequenties van klokkenluiden bestaan (Maesschalck & Ornelis, 2003).

Naast de belangrijkste karakteristieken van klokkenluiders in het algemeen, kan ook onderscheid gemaakt worden tussen verschillende typen melders. Van Erp en Loyens (2017) definiëren vijf soorten klokkenluiders, afhankelijk van de volgende twee aspecten: de relatie van de klokkenluider met de organisatie verantwoordelijk voor de misstand en de mate waarin de misstand een weerslag heeft op een enkel individu, een groep, of de gehele maatschappij. De volgende soorten klokkenluiders zijn relevant voor dit onderzoek en worden toegelicht aan de hand van een actueel voorbeeld:

1) De klassieke klokkenluider, zoals Edward Snowden, die als insider afhankelijk is van de organisatie waartoe hij behoort. Hierbij beïnvloedt de misstand het algemene belang of groepsbelang. Als analist in dienst bij de Central Intelligence Agency (CIA) en de National Security Agency (hierna: NSA), heeft Snowden de ‘NSA-papers’ gelekt naar de pers. Dit gaf het bewijs dat de Amerikaanse inlichtingendiensten burgers en andere kritieke posten in China en de EU in het oog hielden en afluisterden (BBC, 2014).

2) De benadeelde klokkenluider, zoals Vera Vrancken in de HaZoDi-case, die als insider in de organisatie een melding maakt over iets dat voornamelijk hem-/haarzelf treft. Vrancken luidde de klok over verschillende misstanden, waaronder pesterijen waarvan ze zelf het slachtoffer was (De Morgen, 2016).

De andere drie soorten klokkenluiders van Van Erp en Loyens (2017), de activist, klager en de ‘bellringers’, zijn minder relevant voor dit onderzoek doordat ze ook niet-werknemers en ‘outsiders’ als mogelijke melders definiëren.

De reden(-en) die de klokkenluider ertoe drijft een wandaad binnen een organisatie te melden, is niet zo vanzelfsprekend als deze soms lijkt. Ondanks dat iedere werknemer van het recht op vrije meningsuiting geniet, zijn diezelfde werknemers gebonden aan een contractuele relatie met de werkgever. Deze contractuele relatie, de ‘contractuele diligentia’, vertaalt zich in een bepaalde loyaliteit van de werknemer ten opzichte van de werkgever. De beslissing om al dan

niet een melding te maken van onethisch gedrag, wordt voorafgegaan door verschillende motiveringen die het meldingsgedrag verklaren (Loyens, 2013).

Alvorens een misstand te melden, wordt vanuit deze contractuele diligentia (zie supra) verwacht dat de (eventuele) klokkenluider...:

- 1) ... rekenschap heeft gegeven van de vastgestelde misstand.
- 2) ... andere mogelijkheden heeft doorlopen vooraleer de misstand bekend te willen maken.
- 3) ... een afweging heeft gemaakt tussen het belang van de openbaarmaking en de gevolgen van dergelijke openbaarmaking voor de werkgever, derden en zichzelf (Grapperhaus, 2001).

De specifieke redenen die een persoon ertoe kunnen aanzetten al dan niet een misstand te melden, zijn afhankelijk van de aard van de misstand (zie infra: '4.1.2. De klacht of misstand) meer of minder duidelijk (De Graaf, 2007). Volgens De Graaf (2007) zijn de voornaamste redenen om een wantoestand te melden de morele impact van de misstand op de melder en zijn/haar eigen rechtvaardigheidsgevoel; de impact van de misstand op de orde en veiligheid van de melder, de organisatie en/of de rest van de samenleving; de ernst van de misstand en tot slot de functie die de potentiële melder bekleedt. Deze laatste reden verklaart De Graaf (2007) aan de hand van getuigenissen waarbij er wordt verwacht dat een leidinggevende functie de verantwoordelijkheid opneemt om misstanden te melden en andere werknemers op hun functioneren te wijzen. Daarnaast zijn er ook redenen die de melder ervan weerhouden een melding te maken, zoals het risico op represailles; de angst voor reacties van collega's en een mogelijke verandering in de groepsdynamiek, of een gebrek aan voldoende bewijsmateriaal.

Aangezien klokkenluiders informatie geven aan interne- en/of externe actoren (zie infra) die de betreffende organisatie, werkgever of andere werknemer liever geheim houdt, heeft 'the whistleblowing act' een impact op de bescherming van de klokkenluider. Dit soort meldingen gaan over de wantoestanden die een organisatie zelf in handen heeft en waartegen het geen handelingen treft, ondanks de uitwerking op derden en/of de maatschappij (Jubb, 1999). De klokkenluider wordt geacht een grondige (belangen-)afweging te maken voor een beslissing te nemen. Dit wordt het 'klokkenluidersdilemma' genoemd (Miceli & Near, 1985). Jubb (1999, p. 91) spreekt van " *the ethical dilemma of conflicting loyalties that necessitates a breach of trust*", waarbij een onderscheid gemaakt moet worden tussen een waardenconflict enerzijds en

een getrouwheidsdilemma anderzijds. Beiden steunen op de morele conflicten waarmee de klokkenluider worstelt in zijn/haar afweging om bepaalde gevoelige, maar niet onbelangrijke, informatie te melden. Loyens (2013) biedt tevens een typologie aan gebaseerd op twee dimensies ('grid' en 'group'), met vier uitkomsten die aantonen dat er verschillende beweegredenen bestaan om een voormalige, huidige of toekomstige werknemer tot klokkenluiden te drijven. Een individu wordt beïnvloed door de procedures en regelgeving uit zijn omgeving ('grid') en door zijn/haar lidmaatschap van een groep ('group'). De vier uitkomsten worden weergegeven in onderstaande tabel:

Figuur 2: Vier types van meldingsgedrag in de culturele theorie (Loyens, 2013, p. 3)

	<i>'Group' laag</i>	<i>'Group' hoog</i>
<i>'Grid' hoog</i>	<p>FATALISME <i>Centrale idee:</i> Individuen worden beperkt door een systeem van regels waarop zij zelf geen vat hebben. <i>Risico</i> op inertie en gebrek aan bereidheid om te plannen of voorzorgsmaatregelen te nemen. <i>Meldingsgedrag:</i> Je kan niet anders dan te melden, want anders kom je zelf in de problemen terecht.</p>	<p>HIËRARCHIE <i>Centrale idee:</i> Regels bepalen wie welke rol(len) en verantwoordelijkheden opneemt in de groep; sterke stratificatie. <i>Risico</i> op overdreven vertrouwen in procedures, regels en hiërarchische structuur. <i>Meldingsgedrag:</i> Het is je taak en verantwoordelijkheid om te melden volgens de voorgeschreven procedures.</p>
<i>'Grid' laag</i>	<p>INDIVIDUALISME <i>Centrale idee:</i> Individuen handelen als ondernemers in een competitieve omgeving. <i>Risico</i> op chaos en anarchie door een gebrek aan samenwerking en te weinig aandacht voor het collectieve belang. <i>Meldingsgedrag:</i> Je moet dit enkel melden als het in je eigen belang is; opportunistisch meldingsgedrag.</p>	<p>EGALITARISME <i>Centrale idee:</i> Iedereen is gelijk en moet samenwerken voor het belang van de groep. <i>Risico</i> op inefficiënte besluitvorming en in extremis het uiteenvallen van de groep door onvermogen om tot consensus te komen. <i>Meldingsgedrag:</i> Je moet dit melden want het gedrag is nefast voor het belang van de groep; de 'rotte appel' moet eruit.</p>

Deiseroth (2000) geeft aan dat de loyaliteit ten opzichte van de samenleving de loyaliteit tussen werkgever en werknemer hoort te overstijgen bij de afweging om al dan niet een melding te maken. Dit komt overeen met het egalitair type van Loyens (2013). Bij het egalitair type gaan het algemeen belang en de morele principes boven andere principes. Hierdoor sluit het nauw aan bij de algemene definitie van klokkenluiden (zie supra). Loyens (2013) stelt echter dat ook de overige drie uitkomsten toepasbaar zijn op het klokkenluidersfenomeen, ook al zijn deze minder altruïstisch van aard. Het hiërarchische type meldt onethische praktijken en gedrag van de organisatie alleen wanneer dit gedrag onder zijn of haar verantwoordelijkheid valt. Het

individualistische (of opportunistische) type besluit pas een melding te maken wanneer dat een positieve weerslag heeft op zijn eigen functie of positie. Tot slot is er nog het fatalistische type, die een melding maakt vanuit een paniecreactie of zelfverdedigingsmechanisme. Hierbij wil hij voorkomen zelf de dupe te worden als het onethische gedrag aan het licht komt (Loyens, 2013).

Uit bovenstaande literatuur blijkt dat er twee soorten motieven zijn die een klokkenluider aanzetten tot de melding van misstanden. Dit zijn altruïstische motieven vanuit een eigen rechtvaardigheidsgevoel of de morele plicht om een melding te maken en de egoïstische motieven van de klokkenluider, waarbij pas gemeld wordt wanneer de voordelen opwegen tegen de nadelen (Van Erp & Loyens, 2017).

4.1.2. De klacht of misstand

De misstand, of datgene waarover een melding wordt gemaakt door de klokkenluider, is een van de vier elementen van de definitie van klokkenluiden (zie supra). De karakteristieken die een misstand kunnen omschrijven zijn niet heel verschillend van die van de klokkenluider zelf (zie supra). Zo hangt veel af van de mate waarin de organisatie afhankelijk is van de wantoestand, de geloofwaardigheid van het bewijs dat de klokkenluider kan voorleggen met betrekking tot de misstand, en de legaliteit van de misstand (Near & Miceli, 1995). De misstand kan onder andere bestaan uit corruptie, onverantwoordelijkheid, of het niet ontwijken van illegitieme activiteiten en integriteitsschendingen binnen de organisatie (Brown, Lewis, Moberly & Vandekerckhove, 2014). De Graaf en Huberts (2010, p. 8) maken onderscheid tussen negen categorieën van misstanden: (1) corruptie; (2) fraude, diefstal en/of verduistering; (3) dubieuze beloften en giften; (4) onverenigbare functies en bindingen; (5) misbruik van (toegang tot) informatie; (6) misbruik van bevoegdheden; (7) verspilling en wanprestatie; (8) misdragingen in eigen tijd; en tot slot (9) discriminatie en intimidatie.

Daarnaast kan een immorele, frauduleuze activiteit de persoonlijke of professionele ‘code of ethics’ van de werknemer en de organisatie in het gedrang brengen, waardoor de waarden en normen van beide partijen ter discussie worden gesteld (Miceli en Near, 1985). Door de ernst van de situatie en de mogelijks negatieve gevolgen van de melding, is het van belang dat de klokkenluider zeker is van de misstand en kan bewijzen dat deze effectief plaatsvindt of heeft plaatsgevonden. Ook is het van belang dat de organisatie daadwerkelijk bij de misstand is betrokken of hiervan op de hoogte is zonder maatregelen te hebben getroffen (Near en Miceli,

1995). Door misstanden aan het licht te brengen, wil de klokkenluider oproepen tot actie om op die manier de wandaad stop te zetten en verdere wanpraktijken te voorkomen.

4.1.3. Diegene die de klacht ontvangt

Het derde element in de definitie van het klokkenluidersconcept, de persoon of organisatie aan wie de melding gedaan wordt, leidt tot het verschil tussen intern en extern klokkenluiden. Wanneer een misstand zich voordoet, heeft de potentiële klokkenluider de ‘keuze’ hier al dan niet een melding van te maken. De bedoeling van de melding is dat actie ondernomen wordt om de misstand te stoppen of, op zijn minst, aan te pakken. Aangezien de ontvanger van de melding verantwoordelijk wordt om actie te ondernemen, moet het een betrouwbare en onafhankelijke actor betreffen (Van Erp & Loyens, 2017). Deze ontvanger kan zich binnen of buiten de betrokken organisatie bevinden. Afhankelijk van de positie van de ontvanger ten opzichte van het bedrijf, is sprake van een intern of extern meldpunt (Van Erp & Loyens, 2017).

Een klokkenluidersregeling bestaat uit een interne en externe procedure. De interne procedure bevindt zich binnen de betrokken organisatie, terwijl de externe meldingsprocedure bij een daarvoor bevoegde instantie plaatsvindt. Deze bevoegde instantie onderzoekt de aard van de misstand, de verantwoordelijkheden van de betrokkenen en de consequenties van de misstand (Bovens, 2013). Vaak stellen de betrokken organisaties het niet op prijs als dergelijke informatie wordt ‘gelekt’. Uit de literatuurstudie is gebleken dat melders de voorkeur geven aan interne meldkanalen. In het merendeel van de gevallen wordt effectief eerst een interne melding gemaakt, ondanks dat de anonimiteit hierbij moeilijk te garanderen is. Uit een studie van Bovens en Pikker (2010) is gebleken dat tweederde van de werknemers eerst interne actie onderneemt voor een externe meldprocedure te benutten. De meerderheid gaf aan vertrouwen te hebben dat na een interne melding iets gedaan zou worden met de informatie. Een interne melding van een wantoestand is een blijk van loyaliteit tussen de werknemer en werkgever (Maesschalck & Ornelis, 2015).

Als de interne melding niet het verwachte resultaat heeft behaald en de nodige aanpak niet heeft plaatsgevonden, is het noodzakelijk om over te gaan tot de externe meldprocedure. Dit was het geval bij de Nederlandse klokkenluider Floor Drost. Hij onthulde bewijsstukken van frauduleus gedrag bij een groot bouwbedrijf nadat de directeur, en tevens de schoonvader van Drost, niets deed om de fout te herstellen (NRC, 2014). De interne tussenstap kan tevens overgeslagen worden als de ernst van de misstand groot, acuut en van toenemende aard is (Maesschalck &

Ornelis, 2003; Van Dijk, Marlsch, Wolters & Huisman, 2012). Berendsen et al. (2008, p. 25) verklaart het volgende:

“De regelingen in alle sectoren is extern melden indien de ambtenaar het niet eens is met het standpunt van het bevoegd gezag, de ambtenaar geen standpunt heeft ontvangen binnen de gestelde termijnen, of indien zwaarwegende belangen een interne melding in de weg staan.”

Een voorbeeld hiervan is klokkenluidster Katherine Gun, die besloot om e-mails aan de pers te overhandigen om een oorlog in Irak te voorkomen door de VN-resolutie te beïnvloeden (Knack, 2020).

4.1.4. Diegene op wie de klacht van toepassing is

Tot slot is het vierde element van de klokkeluiddefinitie, de organisatie verantwoordelijk voor de misstand of de organisatie waarbinnen de misstand plaatsvindt. Wat de aard van de organisatie ook is, klein of groot, publiek of privaat, jong of oud (Miceli & Near, 1985), het speelt een cruciale en duale rol in het klokkenluidersproces. De organisatie kan de beweegreden om de misstand te melden beïnvloeden en kan mogelijke maatregelen treffen om actie te ondernemen om de wantoestand aan te pakken (Miceli & Near, 1985).

Wat de aard van de organisatie betreft, wordt er nog te vaak enkel in een klokkenluidersregeling voorzien in één van de twee sectoren (publiek of privaat) (TI-NL, 2019). Voormalig directeur J.S. Wigand van Brown en Williamson, de derde grootste tabakleverancier van de Verenigde Staten, was een van de eerste en bekendste klokkenluider in de private sector. Dhr. Wigand besloot het verslavende effect van nicotine en het misbruik van de hoeveelheid nicotine in de tabak van Brown & Williamson te onthullen. Het bedrijf deed tevens geen verder of bijkomend onderzoek naar veilige, gezonde alternatieven (Stout, 1997). Een regelgeving voor de private sector wordt volgens Maesschalck & Ornelis (2003) weinig of niet aangeboden. In het Belgisch arbeidsovereenkomstenrecht bestaan er geen concrete rechtsbepalingen over klokkenluiden. De Commissie Corporate Governance, opgericht in 2004, ontwikkelde wel een Corporate Governance Code waarin staat dat bedrijven hun interne werking en meldprocedures publiek moeten maken in hun jaarlijkse rapporten en verslagen (Vandekerckhove, 2013). In Nederland is het wettelijk vastgelegd dat iedere organisatie, zowel publiek als privaat, met meer dan 50 werknemers in een klokkenluidersprocedure voorziet (TI-NL, 2019). Het Europese voorstel voor een nieuwe klokkenluidersrichtlijn pleit voor een uniforme bescherming van klokkenluiders in de publieke en private sector, met een verbod op represailles (Publicatieblad van de Europese Unie, 2019).

Daarnaast is het van belang om aan te kaarten dat hoewel er in klokkenluidersreguleringen wordt voorzien, deze niet automatisch beschermingsmaatregelen met zich meebrengen (Bovens & Pikker, 2010). De private sector weet zich te onderscheiden van de publieke sector omwille van de specifieke focus op particuliere belangen en het winstoogmerk. Volgens de Graaf & Huberts (2010) kan de bescherming van klokkenluiders hierdoor worden uitgehold door middel van clausules die de geheimhouding vereisen van de werknemers. Dit leidt tot een zogenaamde contractuele diligentia dat de beweegredenen van een potentiële klokkenluider kan beïnvloeden (zie supra).

Deelvraag 2: wat is een adequate rechtsbescherming voor klokkenluiders?

In de tweede deelvraag zal toegelicht worden wat het concept ‘rechtsbescherming’ inhoudt. Vooreerst zal de rechtsbescherming in het algemeen gekaderd worden (4.2. Rechtsbescherming in abstracto) om vervolgens het principe van de rechtsbescherming specifiek toe te passen op het klokkenluidersfenomeen (4.3. Rechtsbescherming in concreto).

4.2. Rechtsbescherming in abstracto

Het begrip ‘rechtsbescherming’ kan volgens Lust (2014, p. 3) gedefinieerd worden als: “het geheel van technieken die erop gericht zijn te voorkomen dat rechten worden geschonden en/of geschonden rechten te herstellen.” Deze technieken kunnen verdeeld worden in drie groepen: 1) politieke rechtsbescherming die door de organen van de wetgevende macht aangeboden wordt, 2) administratieve rechtsbescherming die door organen van de uitvoerende macht of het bestuur aangeboden wordt, en 3) jurisdictionele rechtsbescherming die door organen van de rechtelijke macht geboden wordt. De geboden rechtsbescherming kent als uiteindelijk doel het herstel van een geschonden recht, in die mate dat de toestand (opnieuw) terugkeert die had bestaan als er geen verstoring van het recht had plaatsgevonden. Dit uiteindelijke doel omvat preventieve en repressieve rechtsbeschermingsmaatregelen (Lust, 2014).

Het concept ‘rechtsbescherming’ kent haar basis in de unierechtelijke artikelen 6 ‘het recht op een eerlijk proces’ en 13 ‘het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel’ van het EVRM. Beide artikelen werden gecombineerd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU: recht op een doeltreffende voorziening in recht en op een onpartijdig gerecht (Widdershoven, 2011). Dit leidde tot de volgende bepaling: “eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden. Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen. Rechtsbijstand wordt verleend aan diegenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen (Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 2000, p. 20).” Daarnaast zijn ook in andere supranationale en nationale rechtsbronnen bepalingen te vinden die zich uitspreken over de

‘daadwerkelijke’ rechtsbescherming, bijvoorbeeld in het Internationaal Verdrag voor Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), de Universele Verklaringen voor de Rechten van de Mens (UVRM) en de Belgische grondwet (Van de Weyer, 2019).

Het is niet zo dat artikel 47 van het EU-Handvest louter een som is van de artikelen 6 en 13 uit het EVRM, aldus Van de Weyer (2019). Het EU-Handvest kent namelijk een zelfstandig karakter, dat afhankelijk van de aard van het geschil ruimer of minder ruim geïnterpreteerd kan worden dan de grondartikelen 6 en 13 van het EVRM. Het toepassingsgebied met betrekking tot de ‘burgerlijke rechten en verplichtingen’ en de ‘strafvervolgingen’ is zo geëvolueerd dat de draagwijdte gaandeweg is uitgebreid naar het administratief recht. Dit betekent dat het bestuur mee in beraad genomen moet worden en bovendien een beslissende rol kan spelen in de toepassing van materiële rechtsregels (Van de Weyer, 2019).

Volgens van Eck (2018) moet rechtsbescherming zo begrepen worden dat het de mogelijkheid omkleedt van de belanghebbende om op te komen tegen beslissingen van de overheid. Deze mogelijkheid kan vervolgens op verschillende manieren ingevuld worden. Zo bestaan er de ‘klassieke’ maatregelen voorgeschreven door de artikelen 6 en 13 van het EVRM: een onafhankelijk, onpartijdig gerecht; een eerlijk proces en de voorziening van een daadwerkelijk rechtsmiddel. Daarnaast kan het concept ‘rechtsbescherming’ ook ruimer geïnterpreteerd worden. In dat geval kan het gaan om regels opgelegd door de overheid, waartegen concrete maatregelen aangeboden worden waardoor de stap naar de rechter een secundaire of tertiaire optie wordt en procederen kan worden voorkomen (van Eck, 2018). Dergelijke maatregelen kunnen voortkomen uit het concretiseren van ‘good governance’, of goed bestuur, in het algemeen bestuursrecht. Zoals verder zal worden toegelicht, kan dit proces van concretiseren het toetsen van de rechtsbescherming bevorderen (van Eck, 2018).

Terwijl artikel 6 van het EVRM is gericht op het procedurele luik van de rechtsbescherming, kaart artikel 13 van het EVRM het materiële aspect specifiek aan. Het is bijgevolg artikel 13 EVRM dat ervoor zorgt dat de nationale lidstaten aan effectieve rechtsbescherming doen aan de hand van een brede waaier aan rechtsmiddelen (Uzman, 2013). Wat ‘effectieve rechtsbescherming’ exact inhoudt en hoe staten dit (kunnen) invullen, wordt hieronder toegelicht (zie infra: 4.2.1. ‘Effectieve rechtsbescherming’ en 4.4. ‘Rechtsbescherming in concreto’).

4.2.1. 'Effectieve rechtsbescherming'

De kwaliteit van de rechtsbescherming vertaalt zich in het al dan niet behalen van haar uiteindelijke doel, terugkeren naar een toestand waarbij het zou zijn alsof de rechtsverstoring niet had plaatsgevonden (zie supra). Dit wordt gedaan aan de hand van repressieve en preventieve maatregelen in de rechtsbescherming (Lust, 2014). Het effectiviteitsbeginsel dat verbonden is aan de rechtsbescherming, vindt haar grondslag in de bepalingen 6 EVRM, 13 EVRM en 47 EU-Handvest (Widdershoven, 2011).

Het beginsel van de effectieve rechtsbescherming moet volgens Uzman (2013) voldoen aan de volgende criteria:

- 1) Het moet bestaan.
- 2) Het moet toegankelijk zijn.
- 3) Het moet doeltreffend zijn.
- 4) Het moet doelmatig zijn.
- 5) Het moet onderzocht worden door een onafhankelijke en onpartijdige rechter of instantie.

Hieraan gekoppeld kunnen de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (hierna: ABBB) verder ingaan op de criteria aangestipt van Uzman (2013). De rechtsleer deelt deze ABBB, net als de algemene rechtsbeginselen, op in twee categorieën: het procedurele en materiële luik van de rechtsbescherming. Hierbij horen de volgende procedurele of vormelijke beginselen: 1) de hoorplicht en het recht van verdediging; 2) de formele motiveringsplicht; 3) het onpartijdigheidsbeginsel; 4) het fair-play-beginsel; en 5) het zorgvuldigheidsbeginsel. Daarnaast zijn de inhoudelijke of materiële beginselen: 1) het gelijkheidsbeginsel; 2) het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel; 3) de materiële motiveringsplicht; en 4) het redelijkheidsbeginsel, evenredigheidsbeginsel en zuinigheidsbeginsel (Cleymaet, Vandamme, Vanderschot, & Hubeau, 2015). Om deze beginselen in een toepasbaar kader te kunnen gieten, worden ze als kwaliteitsmaatstaven ondergebracht in de familie van de Theta-waarden. De theta-waarden houden onder andere in dat er adequate rechts- en belangenbescherming aangeboden moet worden aan de persoon in kwestie (Hondeghe, Van Dooren, De Rynck, Verschure, & Op de Beeck, 2013). Hieruit vloeien onder andere de volgende zes terugkerende maatstaven voort. Hieronder volgt een opsomming van de maatstaven, een korte toelichting en toegepast voorbeeld:

1) Rechtmatigheid

Iedere instantie opgericht om (onder andere klokkenluiders) te beschermen en iedere actie die dergelijke instanties ondernemen moeten onder het mom van de ‘rechtmatigheid’ gegrond zijn in een wettelijk kader (Hondeghe et al., 2013). Dat betekent dat iedere stap een juiste toepassing en interpretatie moet zijn van de daarvoor voorgeschreven normen en regels (Cleymaet et al., 2015). Indien dit niet het geval is, wordt geacht dat de instantie een nieuwe beslissing neemt waarbij het verboden is om een gelijkaardige onrechtmatigheid te begaan. en worden alle rechtsgevolgen, voortgekomen uit de onrechtmatige beslissing, weggenomen (Speeckaert, 2017). Dat wil zeggen dat wanneer een besluit genomen door een rechter niet geannuleerd werd, er vanuit gegaan kan worden dat het een rechtmatige beslissing betreft (van Ravels, 2014).

2) Rechtsgelijkheid en het gelijkheidsbeginsel

Met het beginsel van rechtsgelijkheid wordt bedoeld dat iedere gelijke situatie op een gelijke manier behandeld moet worden en verschillende omstandigheden op een ongelijke manier (Hondeghe et al., 2013). Afhankelijk van of de kwestie door een gewone rechter wordt behandeld, hoort de feitelijke omstandigheid getoetst te worden aan de hiervoor rechtmatige rechtsgronden (wetten, decreten, ordonnanties) en moet er een eenduidige interpretatie gehanteerd worden (Cleymaet et al., 2015). De kilometerheffing is ‘on hold’ gezet omwille van het gebrek aan draagkracht onder de bevolking, politiek en jurisprudentie. De kilometerheffing is volgens velen een schending van het gelijkheidsbeginsel, omdat verschillende type wagens worden vrijgesteld van de bepaling (Lawson & Moens, 2016).

3) Rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel

Rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel zijn aan elkaar verwant, hoewel het vertrouwensbeginsel specifieker is dan de rechtszekerheid. Beide beginselen zien erop toe dat rechten en plichten een garantie vormen voor de burger. De rechtspositie die iedere burger geniet moet zeker, duidelijk en te voorzien zijn (Cleymaet et al., 2015). Deze regel geldt bijvoorbeeld wanneer de onwettigheid van een genomen beslissing afkomstig is van de instantie/overheid zelf. Als een bouwvergunning onwettig blijkt te zijn, mag deze niet ingetrokken worden als de overheid zelf de bouwvergunning uitgeschreven heeft (Theunis, 2011).

4) Doeltreffendheid en doelmatigheid

De instantie aangesteld om de rechtsbescherming te bieden, hoort haar doel te bereiken (doeltreffendheid) en dit op een zo efficiënt mogelijke manier (doelmatigheid) te doen (Hondegem et al., 2013). Argumenten voor een verminderde effectiviteit en efficiëntie van rechtsprekende organen zijn onder andere de structurele overbelasting en de zaak niet afhandelen binnen een redelijke termijn. Dit was onder meer het geval bij de Russische Burdov, die deelnam aan een reddingsoperatie in de kerncentrale van Chernobyl en door de radioactieve bestraling recht had op een schadevergoeding (Verduyck, 2010-2011).

5) Hoorplicht

De persoon die de rechtsbescherming geniet, moet gehoord worden zodat hij zichzelf kan verdedigen en de mogelijkheid heeft zichzelf en de feitelijkeheden uit te leggen (Cleymaet et al., 2015). Volgens de Raad van State is de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur noodzakelijk wanneer het 1) een individuele maatregel betreft met mogelijk een enorme schade voor het individu, en 2) wanneer het persoonlijke gedrag van het betrokken individu de basis vormt van de genomen beslissing. Een dergelijke beslissing mag niet genomen worden zonder of voordat de persoon in kwestie de mogelijkheid heeft zichzelf of zijn standpunt te kunnen verdedigen (Myria, 2015).

Een voorbeeld is dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in een arrest van 26 november 2014 een beslissing tot inreisverbod vernietigde, omwille van de schending van het recht om gehoord te worden. Een Ghanese man kreeg het bevel om het Belgische grondgebied te verlaten wegens onwettig verblijf, maar was niet in staat geweest zijn standpunt hoorbaar te maken. Hierdoor kon de betrokkene geen elementen aantonen die van nut konden zijn voor zijn verdediging of de beslissing (Myria, 2015).

6) Onafhankelijkheid en onpartijdigheidsbeginsel

Een rechtsprekende instantie of persoon mag geen vooroordelen hebben ten opzichte van de betrokken personen in de zaak. Dit betekent dat objectieve handelingen en activiteiten de garantie van onafhankelijkheid en onpartijdigheid moeten bieden indien er getwijfeld wordt aan deze beginselen. Hieraan verwant is het een absoluut vereiste dat de rechtsprekende partij niet direct of indirect beïnvloed kan worden door betrokken partijen of derden. Subjectieve of persoonlijke overtuigingen zijn dus uit den boze.

Deze onafhankelijkheid is noodzakelijk om de burger te beschermen tegen de verantwoordelijke administratieve of rechtelijke instantie (Ernste, 2012). Het zogenaamde ‘Spaghetti-arrest’ in de zaak Dutroux is hier een voorbeeld van. In deze casus werd onderzoeksrechter Jean-Marc Connerotte van de zaak gehaald door het Hof van Cassatie, omdat hij enkele weken voordien aan tafel spaghetti had gegeten met enkele van Dutroux’s slachtoffers. Hierdoor werd zijn onpartijdigheid in twijfel getrokken (Knack, 2016).

4.3. Rechtsbescherming in concreto

Het tweede luik dat zich buigt over het concept rechtsbescherming, gaat over de huidige wetgeving met betrekking tot de bescherming van klokkenluiders. Te beginnen met enkele vereisten waaraan een effectieve en adequate rechtsbescherming moet voldoen en criteria afkomstig uit de klokkenluidersregelingen in verschillende landen en regio's. Hoe ziet een klokkenluidersregeling eruit, of beter nog, hoe zou dergelijke regeling er moeten uitzien? Door te onderzoeken hoe een klokkenluidersregeling eruit ziet of zou moeten zien, wordt getracht tot maatstaven te komen die in het empirisch kader gebruikt worden om de rechtsbescherming van België en Nederland te kunnen evalueren.

Op 23 oktober 2019 is een nieuwe Europese Richtlijn (nr. 2019/1937) aangenomen inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (Publicatieblad van de Europese Unie, 2019). Klokkenluiders, kernspelers bij de melding van misstanden, kunnen eventuele inbreuken op het Unierecht aankaarten door de door hen opgemerkte wantoestanden openbaar te maken. De EU heeft op haar beurt ook baat bij een adequate bescherming van klokkenluiders, zodat misstanden aangepakt en voorkomen kunnen worden. De Richtlijn geeft de Europese lidstaten twee jaar de tijd, tot 2021, om in particuliere en openbare organisaties in veilige meldkanalen voor potentiële klokkenluiders te voorzien. Daarnaast moeten klokkenluiders beschermd worden tegen nadelige gevolgen en geïnformeerd worden over de mogelijkheden en procedures in de aanwezige klokkenluidersregelingen (Raad van de Europese Unie, 2019). De bedoeling is om het versnipperde Europese landschap van klokkenluidersregelingen om te vormen tot gemeenschappelijke minimumnormen (Publicatieblad van de Europese Unie, 2019).

4.3.1. Hoe moet een klokkenluidersregulering eruit zien?

De rechtsbescherming van klokkenluiders zorgt ervoor dat wanneer een (voormalig) medewerker beslist een melding te maken, hij hier geen negatieve gevolgen van ondervindt (Berendsen, Bos, Bovens, Brandsma, Luchtman & Pikker, 2008). De bescherming van klokkenluiders is volgens Berendsen et al. (2008) te weinig, of helemaal niet, concreet ingevuld in de praktijk. Uit de studie van Berendsen et al. (2008) is gebleken dat het vertrouwen van de klokkenluider in de bevoegde instantie of persoon, en de bekendheid van de regelingen, cruciaal zijn om te kunnen spreken van een kwalitatief goede rechtsbescherming van klokkenluiders. Slechts 30,9 % van de ambtenaren die deelnamen aan het onderzoek gaf aan te weten van het

bestaan van de klokkenluidersregelingen. Daarnaast is de mogelijkheid om anoniem te melden een doorslaggevende factor in de bescherming van klokkenluiders.

Volgens de recente Europese Richtlijn 2019/1937 moet een doeltreffende rechtsbescherming voor klokkenluiders mede voldoen aan de volgende voorwaarden:

1. De rechtsbescherming moet hen bereiken die de melding maken en derhalve het risico lopen op directe en indirecte nadelige gevolgen.
2. De rechtsbescherming moet een interne en externe piste ter beschikking stellen.
3. De rechtsbescherming moet melders aansporen om eerst de interne piste te doorlopen voordat zij externe stappen nemen. Op die manier moet de informatie eerst de bron van het probleem bereiken, waardoor zelfreinigende acties ondernomen kunnen worden.
4. De rechtsbescherming moet de identiteit van de klokkenluider(s) te allen tijde beschermen en waarborgen als deze wensen anoniem te blijven.
5. De rechtsbescherming moet de klokkenluider(s) opvolgen, informeren en steunen bij de melding en de opvolging daarvan.
6. De autoriteiten of instanties die de rechtsbescherming aanbieden, moeten capabel en professioneel van aard zijn in hun behandeling van meldingen.
7. De autoriteiten of instanties die de rechtsbescherming aanbieden, moeten de melding op die wijze registreren dat deze te allen tijde opgevraagd kan worden.
8. De autoriteiten of instanties die de rechtsbescherming aanbieden, moet zich richten tegen alle directe of indirecte represailles. Idealiter gebeurt dit door middel van een verbod op dergelijke represailles om zo het afschrikkingseffect te vergroten. Bovendien mogen mogelijke loyaliteitsclausules het niet verbieden meldingen te doen (Publicatieblad van de Europese Unie, 2019).

België en Nederland zijn lid van het Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities (hierna: NEIWA), België via de federale Ombudsman en Nederland via het Huis voor Klokkenluiders (hierna: HvK). NEIWA werd opgericht in mei 2019 om de Europese Richtlijn (zie supra) en de nationale wetgeving van de lidstaten op elkaar af te stemmen en te bevorderen, door de uitwisseling van kennis en expertise inzake klokkenluiders en de rechtsbescherming daarvan (Huis voor Klokkenluiders, 2019). In de Verklaring van Parijs van 2 december 2019, toen de NEIWA-leden voor een tweede maal samenkwamen, zijn aanbevelingen gedaan om de nieuwe nationale wetgevingen van de lidstaten te sturen en te

voorzien van de vereisten zoals vernoemd in de Europese Richtlijn (nr. 2019/1937). De aanbevelingen van NEIWA zijn:

1. Toegankelijkheid: begrijpbare en gebruiksvriendelijke rechtsregels hanteren en tegelijkertijd de (potentiële) klokkenluider voldoende informeren en sensibiliseren.
2. Opvolging: een effectieve bescherming bieden en voorzien in een tijdige en effectieve behandeling van meldingen.
3. Voldoende middelen: de onafhankelijkheid van de beschermingsautoriteit in de processen garanderen en in voldoende personele en financiële middelen voorzien voor de bevoegde instanties (NEIWA, 2019).

Toetsingsgronden

Uit een onderzoek van Berendsen et al. (2008) bleken de goede praktijken met betrekking tot klokkenluidersregelingen. Het onderzoek werd gedaan naar regelingen in Zweden, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Canada. De best practices die hieruit afgeleid konden worden, zijn onderverdeeld in de ‘proactieve rechtsbescherming’ en de ‘reactieve rechtsbescherming’. Beide categorieën bestaan op hun beurt uit substantiële en procedurele normen, conform de repressieve en preventieve maatregelen in de rechtsbescherming, zoals aangegeven in paragraaf 4.3.1. Repressieve en preventieve maatregelen kunnen op formele en materiële wijze ingevuld worden. Hierop volgend wordt een overzicht van de best practices van Berendsen et al. (2008, p. 95) weergegeven:

Figuur 3: opsomming van de best practices uit het onderzoek van Berendsen et al. (2008, p. 95)

- | |
|---|
| <p>1) <i>Proactieve rechtsbescherming:</i></p> <p>a) Substantiële normen (ge- en verboden die verband houden met klokkenluiden):</p> <p>i) <i>Verbod op gagging clauses.</i> Dit verbod kwamen we tegen in het Verenigd Koninkrijk, waar het werkgevers verboden is werknemers contractueel te ‘muilkorven’, mochten deze misstanden willen aankaarten.</p> <p>ii) <i>Recht op werkweigering:</i> er kan voorts worden overwogen om, teneinde zijn rechtspositie te versterken en latere bewijslastproblemen te voorkomen, de werknemer het recht te geven om (straffeloos) <i>werk te weigeren</i>, als dat zou neerkomen op het meewerken aan misstanden (VK).</p> <p>b) Procedurele normen (normen en procedures voor de handhaving van voornoemde ge- en verboden):</p> <p>i) Het inbouwen van de mogelijkheid van een voorafgaand <i>onafhankelijk advies</i> in het meldingsproces, waarbij is zeker gesteld dat een ambtelijke geheimhoudingsplicht aldus niet wordt geschonden (VK).</p> <p>ii) Het voorzien in een wettelijke <i>uitzondering op de ambtelijke geheimhoudingsplicht</i>, zodat zeker is gesteld dat deze geheimhoudingsplicht niet kan dienen ter verhulling van misstanden (vgl. – met enige voorzichtigheid – VK/SE).</p> <p>iii) De mogelijkheid van vertrouwelijk melden als alternatief voor anoniem melden (<i>bronbescherming</i>) (NO/VS).</p> <p>iv) Het inbouwen in de procedure van een moment van <i>terugkoppeling</i> aan de melder en, in voorkomend geval, het <i>initiëren</i>, c.q. <i>ondernemen van actie</i> tegen de door een klokkenluider gemelde misstanden (<i>follow up</i>)(VS/CA).</p> <p>v) Het <i>openlaten van de externe weg</i> als de interne niet werkt en het definiëren van de relevante criteria daarvoor (VK/CA).</p> <p>2) <i>Reactieve rechtsbescherming</i></p> <p>a) Substantiële normen:</p> <p>i) <i>Verbod op onderzoek naar de identiteit van de melder door de werkgever (bronbescherming)</i> (SE/NO).</p> <p>ii) <i>Verbod op represaillemaatregelen</i>, waarbij kan worden gekozen voor een open formulering van dit verbod en/of een specifieke omschrijving ervan (UK/NO/VS/CA/SE).</p> <p>iii) <i>Recht op schade- c.q. onkostenvergoeding</i> voor de geleden schade door de melder, c.q. de kosten die zijn gemaakt ter verdediging van zijn rechtspositie (NO/CA).</p> <p>iv) <i>Recht op herstel in rechtmatige toestand</i>, dat wil zeggen een herstel in de toestand waarin de betrokkene zou hebben verkeerd als hij geen melding zou hebben gedaan (vgl. VK).</p> <p>b) Procedurele normen:</p> <p>i) Voldoende <i>onderzoeksbevoegdheden</i> voor de onderzoekers van misstanden (VS/CA).</p> <p>ii) <i>Horen van de melder</i> gaande de rit en het ondernemen van actie tegen misstanden (VS/CA).</p> <p>iii) Mogelijkheid van <i>interim measures</i> gaande de procedure (VK).</p> <p>iv) <i>Schuiven in bewijslastverdelingen</i> (SE/NO/VK).</p> <p>v) <i>Disciplinaire maatregelen</i> tegen de persoon die de maatregelen nam (VS/CA).</p> |
|---|

De verschillende best practices komen overeen met de criteria uit de Europese Richtlijn nr. 2019/1937 en de NEIWA-classificatie (zie supra). Om te kunnen analyseren of in België en Nederland sprake is van adequate rechtsbescherming, zijn de verschillende bevindingen en voorschriften gecombineerd (de criteria voor een effectieve rechtsbescherming, de best practices voor klokkenluidersregelingen van Berendsen et al. (2008) en de voorwaarden gegeven door NEIWA en de EU). Onderstaande tabel toont de maatstaven voor de evaluatie in hoofdstuk 5, aan de hand van een checklist die gebruikt wordt om beide landen te beoordelen en te vergelijken.

Tabel 1: schematisch overzicht en checklist voor de evaluatie in de empirische studie

1. Toegankelijkheid		2. Opvolging		3. Competentie(s) van de beschermingsautoriteit	
1.1. Voorafgaand onafhankelijk advies		2.1. Terugkoppeling en feedback doorheen de meldprocedure		3.1. Voldoende onderzoeksbevoegdheden, personele- en financiële middelen	
1.2. Vertrouwen, anonimiteit en bescherming van de identiteit van de melder		2.2. Verbod op represailles: - Mogelijkheid tot schadevergoeding - Mate van rechtsherstel - Voorlopige maatregelen - Disciplinaire maatregelen		3.2. Onafhankelijkheid van de beschermingsautoriteit	
1.3. Interne- en externe meldprocedure/-kanaal		2.3. Behandeling van de melding binnen een redelijke termijn			
1.4. Informatie voorziening en sensibilisering					

5. Empirisch onderzoek

In het empirisch onderzoek wordt de bestaande klokkenluidersreguleringen in België en Nederland toetsen aan de kwaliteitsmaatstaven die voortvloeien uit het theoretisch kader. Volgens Maesschalck en Ornelis (2003) bestaat een klokkenluidersregeling in het best denkbare geval uit twee afzonderlijke delen: een juridische luik dat een grondslag biedt voor de klokkenluidersregeling en een organisatorisch luik waarin de rapporteringskanalen en werking uiteengezet worden. Vooraleer de rechtsregels effectief te toetsen aan de kwaliteitsmaatstaven (die het organisatorisch luik uitmaken), wordt het juridisch luik belicht, waarbij de rechtsbescherming in beide landen wordt besproken. Deze masterproef zal zich in het empirisch onderzoek tot slot beperken tot klokkenluiden in de publieke sector van België en Nederland.

<h3>Deelvraag 3: hoe ziet de huidige rechtsbescherming eruit in België en Nederland?</h3>

5.1. De huidige rechtsbescherming voor klokkenluiders in België en Nederland (het juridisch luik)

De rechtsbescherming van klokkenluiders is wettelijk vastgelegd in België en Nederland (zie infra). Toch verschijnen tot op de dag van vandaag artikels over de nadelige gevolgen waarmee klokkenluiders in Nederland en België te verduren krijgen. Eeckhout (2018) schreef twee jaar geleden een artikel over de nood aan een beschermend statuut voor klokkenluiders in België. Dit werd op 15 februari 2020 beaamd door een artikel in De Morgen; ‘België hinkt achterop in de bescherming van klokkenluiders’ (Rabaey, 2020). Ook in Nederland werden in december 2019 nog twee politieagenten gearresteerd omwille van een melding over seksuele aanranding, die werd bestempeld als: “het verstrekken van vertrouwelijke politiegegevens aan onbevoegden” (NOS, 2019). In de volgende paragrafen worden de huidige rechtsregels uit België en Nederland uiteengezet om te kunnen verklaren waarom klokkenluiders nog steeds geconfronteerd worden met represailles en hoever de bestaande rechtsbescherming reikt.

5.1.1. België

Bij België is het van belang om het verschil in aanpak tussen de federale overheid en de deelstatelijke overheden te benadrukken. Tot 2013 was er in België geen sprake van een federale aanpak in de bescherming van klokkenluiders. Hier kwam echter verandering in met

de wet van 15 september 2013 inzake ‘de melding van een veronderstelde integriteitsschending’. Tegenwoordig geldt de hernieuwde versie van 8 mei 2019 (de federale Ombudsman, z.d.a). Hierin wordt de bevoegdheid van de federale Ombudsman voor de behandeling van meldingen en de bescherming van de klokkenluider uiteengezet. Het Centrum Integriteit van de federale Ombudsman (Centraal Meldpunt) is vervolgens verantwoordelijk voor het uiteindelijke onderzoek dat gevoerd zal worden naar een melding (de federale Ombudsman, 2018). In het aansluitend Koninklijk Besluit van 9 oktober 2014 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden wordt de functie van de Vertrouwenspersoon Integriteit (hierna: VPI) uiteengezet. De VPI’s vormen een primair meldpunt voor een potentiële klokkenluider in de publieke sector (Fedweb, 2019). Dit wordt verder uitgelegd in het organisatorische luik (zie infra).

De Vlaamse overheid was de eerste overheid in België die een decreet uitvaardigde met betrekking tot klokkenluiders. Dit gebeurde tien jaar voor de federale overheid zich hierover uitsprak (Vandekerckhove, 2013). Het Ombudsdecreet, of het decreet houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, trad in werking op 7 mei 2004 en werd versterkt door een afzonderlijk protocol uit mei 2006. Het protocol van 2006 betreft de nauwe samenwerking tussen de Vlaamse Ombudsdienst en het Vlaams Agentschap, Audit Vlaanderen. Beide instanties zijn cruciaal voor een integer klokkenluidersbeleid (zie infra). Daarenboven bestaat het Vlaams Personeelstatuut, of ‘Raamstatuut’, dat bepaalt dat een personeelslid onregelmatigheden hoort te melden aan de directe eerstelijnsmanager of Audit Vlaanderen (Audit Vlaanderen, z.d.). Met een bijkomend protocol in 2014 kreeg ook het Raamstatuut een vernieuwde regeling inzake de bescherming van klokkenluiders (Vlaamse Overheid, 2014). De Duitstalige Gemeenschap in het federale België kent een gelijkaardige regeling waarbij de Ombudsvrouw, Marlene Hardt, een sleutelrol speelt bij de klokkenluidersbescherming (Impressum, 2020).

Voor Brussel en Wallonië is de komst van rechtsregels inzake de bescherming van klokkenluiders een zeer recent gegeven. De Waalse regering nam pas in februari 2019, in eerste lezing, een wettelijk kader aan om de bescherming van klokkenluiders vast te leggen. Hiermee trachtte Wallonië de opsporing en verhelping van misstanden die schade kunnen toebrengen aan het algemeen belang te stimuleren. Het wettelijk kader bestaat uit een intern en extern kanaal die de klokkenluider ondersteunen bij een melding maken. Het interne kanaal voor

meldingen wordt georganiseerd door de Waalse regering en de Waalse overheidsdienst (Service Public de Wallonie, of in het kort SPW), terwijl de externe procedure een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid wordt voor de Franstalige Gemeenschap en het Waals Gewest. Hierbij wordt nauw samengewerkt met het Centrum voor Integriteit (of Centre d'Intégrité), door een bemiddelingsdienst op te richten (Gouvernement Wallon, 2019). Een voorstel in het Brussels Parlement is nog later gekomen. In april 2019 werd een initiatief voorgedragen door de partijen Groen en Ecolo. Hierover moet nog gestemd worden in de plenaire vergadering van het Brussels Parlement (BRUZZ, 2019). Marc Bertrand, ombudsman voor Wallonië en de Federatie Wallonië-Brussel, is bovendien niet bevoegd voor de behandeling en bescherming van klokkenluiders (Belga, 2018). Toch voert hij hiervoor een sterk pleidooi met de nadruk op het integreren van een regeling (zoals deze op Vlaams, Duits en Federaal niveau reeds georganiseerd wordt) bij de ombudsman van Wallonië en de Federatie Wallonië-Brussel (Trends Public Sector, 2016).

Wat de lokale en provinciale besturen betreft, kan er in Vlaanderen beroep gedaan worden op de diensten van het agentschap Audit Vlaanderen. Dit kan volgens artikel 267 van het Gemeentedecreet waarin ook de bescherming van klokkenluiders bij lokale besturen wordt ondergebracht (Agentschap Binnenlands Bestuur, z.d.). Bovendien is de Vlaams ombudsman verantwoordelijk voor het houden van toezicht over de Vlaamse lokale besturen (Weekers, 2015). Opnieuw is dit voor de franstalige gemeenten en provincies in België (nog) niet aan de orde.

5.1.2. Nederland

Als eenheidsstaat kan in Nederland geen onderscheid gemaakt worden tussen verschillende deelstaten zoals in België (zie supra). De aard en opzet van de regelingen kan echter wel verschillen naar gelang de sector waarin ze van toepassing zijn. Iedere sector waarin tenminste vijftig mensen werkzaam zijn, moet in een meldregeling voorzien (Huis voor Klokkenluiders, z.d.). Volgens Berendsen et al. (2008) worden de interne regelingen inzake klokkenluiders voor de sectoren vastgelegd in de volgende reglementen en akkoorden (Berendsen et al., 2008):

1. Het Rijk kent sinds 2001 een regeling inzake 'omgaan met een vermoeden van een misstand', die is opgenomen in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR).
2. Voor de provincies geldt sinds 2002 een klokkenluidersregeling, dit is de procedureregeling melding misstand provincies.

3. In 2002 werd opgelegd dat iedere gemeente over een eigen klokkenluidersregeling moest beschikken. Dit werd vastgelegd in het Arbeidsvoorwaardenakkoord van 2000-2002.
4. De waterschapsector kent een klokkenluidersregeling in het tweede deel van de Sectorale Arbeidsvoorwaarden Waterschappen (SAW).
5. Voor de politie is sinds 2006 het Besluit Algemene Rechtspositie Politie (BARP), waarin een klokkenluidersregeling is opgenomen. Ieder politiekorps beschikt bovendien over een Bureau Interne Onderzoeken of een Bureau Veiligheid, Integriteit en Klachten, die intern onderzoek voeren naar wantoestanden van eigen medewerkers (Politie, z.d.).
6. De sector defensie nam in 2006 klokkenluidersbepalingen op in het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie (BARD) en het Algemeen Militair Ambtenarenreglement (AMAR).

Al deze regelingen moeten voorzien zijn van de volgende bepalingen (Huis voor Klokkenluiders, z.d.):

“op welke manier er met de interne melding wordt omgegaan; wanneer er sprake is van een misstand (met als uitgangspunt de wettelijke definitie daarvan); bij welke functionaris een interne melding gedaan moet worden; dat u vertrouwelijk met de melding omgaat als de melder aangeeft dat hij dat wil; dat uw werknemer een adviseur mag nemen om vertrouwelijk advies in te winnen.”

De leidinggevende of VPI voert zelf geen onderzoek uit, maar licht hiervoor de bevoegde instantie en personen in om een verdere behandeling te initiëren (zie infra: 5.2.2. Nederland). Wat de externe meldprocedure betreft, maken alle zes de overheidssectoren gebruik van de diensten aangeboden door het HvK. Het HvK hanteert het Statuut van zelfstandig bestuursorgaan (hierna: ZBO), wat betekent dat het een orgaan is van de centrale overheid zonder hierbij ondergeschikt te zijn aan de minister. Een ZBO is verantwoordelijk voor een bepaald takenpakket, voor welke de nodige middelen en instrumenten ter beschikking gesteld worden aan het orgaan (PDC, z.d.-c). Sinds de oprichting van het HvK in 2016 neemt het HvK de bevoegdheden over van de voormalige Onderzoeksraad/Commissie Integriteit Overheid en het Adviespunt klokkenluiders waartoe de sectoren zich verbonden voor de voorziening in een externe meldprocedure (Brouwer & Van de Laar, 2014). Een eerste, externe stap bestaat uit advies vragen aan het HvK over de best mogelijke aanpak van het meldproces. Het HvK kan dan de behandeling van de melding voor zich nemen, of kan deze doorverwijzen naar de Nationale Ombudsman. De Nationale Ombudsman vormt een tweede onafhankelijke instantie

die misstanden bij de overheid onderzoekt en als bijkomende taak klachten mag behandelen met betrekking tot het HvK (Nationale ombudsman, z.d.).

Tot slot kent Nederland de Stichting Expertgroep Klokkenluiders (hierna: Expertgroep Klokkenluiders), die werd opgericht in 2002. Dit is een bottom-up organisatie, waarbij de oprichter en alle huidige leden voormalig klokkenluiders zijn die de nadelige gevolgen van klokkenluiden aan den lijve hebben ondervonden. Zo onthulde oprichter en eveneens prominent klokkenluider Paul van Buitenen, budgettaire misstanden bij de Europese Commissie waar hij destijds in dienst was (PDC, z.d.-b). De Expertgroep Klokkenluiders zorgt voor de nodige adviesverlening, begeleiding en doorverwijzing van melders. Daarnaast tracht de Expertgroep Klokkenluiders het publieke debat te beïnvloeden en stroomlijnen, met als doel de juridische positie en bescherming van klokkenluiders te verbeteren. De externe VPI's (zie infra: 5.2.2. Nederland) worden door de Expertgroep Klokkenluiders aangeboden aan verscheidene organisaties als onafhankelijk meldpunt ter ondersteuning van het HvK en de Nationale Ombudsman.

<p>Deelvraag 4: in welke mate is er sprake van een adequate rechtsbescherming in België en Nederland?</p>

5.2. Een adequate rechtsbescherming voor klokkenluiders in België en Nederland (het organisatorisch luik)

In deze paragraaf wordt behandeld hoe de juridische grondslagen uitvoering hebben gekregen in de praktijk. De structuur die hiervoor gevolgd wordt, volgt de schematische weergave van tabel 1 (zie supra) voor de toetsingsgronden, en mede kwaliteitsmaatstaven, die de fundering vormen van de empirische studie. De toetsingsgronden zijn afkomstig uit de bevindingen van Berendsen et al. (2008), de aanbevelingen van NEIWA (2019) en de voorschriften uit Europese Richtlijn 2019/1937 (Publicatieblad van de Europese Unie, 2019). Dit leidt tot drie primaire onderverdelingen: 1. toegankelijkheid, 2. opvolging en 3. competentie(s) van de beschermingsautoriteit. De daaropvolgende subdivisies die deel uitmaken van de drie topics, zijn vetgedrukt.

5.2.1. België

Uit een rapport van de non-gouvernementele organisatie ‘Transparency International’ (Worth, 2013) is gebleken dat rechtsbescherming aan klokkenluiders georganiseerd door EU-landen een gevorderde, gematigde of gelimiteerde omvang heeft. De Belgische wet biedt een gelimiteerde bescherming van klokkenluiders. Dit wordt ondersteund door een rapport van TI-NL (2019), waarin België bij andere EU-landen staat die een zwakke rechtsbescherming bieden aan klokkenluiders. Desondanks heeft België belangrijke stappen ondernomen in 2018 en 2019. In 2018 en 2019 werden ontbrekende klokkenluidersregelingen aan de dag gelegd om ook op federaal, Waals en Brussels niveau hierin te kunnen voorzien (zie supra). Deze zijn echter nog niet definitief in werking getreden. In deze paragraaf ligt de focus op de actieve klokkenluidersregelingen op federaal en Vlaams niveau, door deze te toetsen aan de kwaliteitsmaatstaven zoals weergegeven in tabel 1 (zie supra).

1. Toegankelijkheid

Indien een (voormalig, huidig of toekomstig) personeelslid van een federaal administratieve overheid gebruik wil maken van de meldprocedure die verleend wordt zoals beschreven in de wet van 8 mei 2019 (voormalige wet van 13 september 2013), dan heeft hij/zij de keuze gebruik te maken van **de interne of externe meldprocedure**.¹ De interne procedure bestaat uit een of meerdere VPI's, per federale administratieve overheid en taalrol. De externe procedure wordt ingericht door het Centraal Meldpunt voor Veronderstelde Integriteitsschendingen (hierna: Centraal Meldpunt). De federale ombudsmannen zijn verantwoordelijk voor het beheer en de uitvoering van dit Centraal Meldpunt. Hoewel beide trajecten worden aangeboden, wordt geopteerd eerst intern melding te maken vooraleer (meteen) naar de externe piste te grijpen. Pas al er geen VPI in de organisatie aanwezig is, de potentiële klokkenluider niet langer in dienst is bij de organisatie in kwestie, de eventuele melding een andere federale overheidsdienst aanbelangt, en/of er een vermoeden is dat de eigen leidinggevende deel uitmaakt van de misstand, kan de externe meldprocedure rechtstreeks aangeschreven worden (Belgisch Staatsblad, 2013; Belgisch Staatsblad, 2019). België telt op federaal niveau (verspreid over 16 federale overheidsdiensten) 21 VPI's, waarvan 10 Nederlandstalige en 11 Franstalige. In totaal ontvingen zij 54 meldingen in het jaar 2019 (de federale Ombudsman, 2020).

De meldprocedure start, ongeacht het de interne of externe component betreft, met de invulling van een eerste formulier,² 'Vraag om voorafgaand advies', dat bezorgd moet worden aan de VPI of het Centraal Meldpunt. Ook hier wordt aan het Centraal Meldpunt, als extern kanaal, alleen een voorafgaand advies gevraagd indien: 1) het (voormalig, huidig of toekomstig) personeelslid de functionele of hiërarchische meedere niet op de hoogte wenst te brengen, 2) er geen VPI aanwezig is, 3) er een sterk vermoeden is dat de hiërarchisch meedere betrokken is bij de misstand, 4) het een federale administratieve overheidsdienst betreft waarin de melder niet tewerkgesteld is, en 5) het een voormalig personeelslid betreft die reeds twee jaar niet langer in dienst is, maar alsnog een melding wenst te maken (Belgisch Staatsblad, 2013).

¹ Maatstaf 1.3. Interne- en externe meldprocedure

² Zie bijlage 1

Uiterlijk acht weken na de indiening van het formulier zal een **voorafgaand advies**³ verleend worden dat drie mogelijke uitkomsten kent (Fedweb, 2019):

1. Een gunstig advies, waarna de veronderstelde integriteitsschending effectief gemeld kan worden.
2. Een ongunstig advies van de VPI, hier kan een herziening gevraagd worden aan het Centraal Meldpunt.
3. Een ongunstig advies van het Centraal Meldpunt, hierbij stopt de procedure en het recht op bescherming.

Na de ontvangst van een gunstig advies, heeft de klokkenluider twee weken de tijd om aan te geven en te beslissen tussen een ‘open’ of een ‘vertrouwelijke’ melding. Bij een open melding geeft de potentiële klokkenluider de toestemming zijn/haar identiteit bekend te maken. Bij een vertrouwelijke melding hoort de **identiteit van de potentiële klokkenluider afgeschermd en maximaal beschermd**⁴ te worden, tenzij de melder specifiek en schriftelijk toestemming heeft gegeven om de melding alsnog als een open melding te behandelen. De VPI brengt de federale Ombudsman op de hoogte van de beslissing, ongeacht het een open of vertrouwelijke melding betreft. Hierna kan een onderzoek gestart worden (zie infra: 2. Opvolging).

De **sensibilisering en informatievoorziening**⁵ is een absolute bevoegdheid van de VPI's, doordat zij een sleutelrol vervullen in de eerste, interne fase. Indien naar de volgende externe fase wordt overgegaan, moet een tweede formulier ingevuld worden (formulier voor de bevestiging van de melding).

2. Opvolging

Zodra de klokkenluider het tweede formulier (zie supra) overhandigt aan het Centraal Meldpunt, gaat het beschermingsstatuut van de klokkenluider in en wordt deze bescherming tijdens de behandeling van de klacht gegarandeerd door de federale Ombudsman (Fedweb, 2019). In 2019 verkreeg het Centraal Meldpunt 38 dossiers. Van deze 38 dossiers waren er 13 vragen die verder onderzoek door het Centraal Meldpunt vereisten: 10 werden er doorgestuurd door de VPI en drie vroegen daadwerkelijk om bescherming (de federale Ombudsman, 2020).

³ Maatstaf 1.1. Voorafgaand onafhankelijk advies

⁴ Maatstaf 1.2. Vertrouwen, anonimiteit en bescherming van de identiteit van de melder

⁵ Maatstaf 1.4. Informatievoorziening en sensibilisering

Hoofdstuk zeven in de wet van 13 september 2013 gaat over de effectieve bescherming tegen maatregelen die mogelijk nadelige gevolgen teweegbrengen. Hierbij ligt de focus op maatregelen met betrekking tot negatieve arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden, zoals: een tuchtmaatregel, ordemaatregel, verlof weigeren en een ongunstige evaluatie toekennen. De rechtsbescherming geldt tot drie jaar nadat het onderzoek wordt afgerond en wordt op vraag van de melder zelf toegewezen door de federale ombudsmannen. Het betreft tijdelijke toewijzingen van de melder aan een andere dienst binnen dezelfde federale administratieve overheidsdienst, of binnen een andere FOD voor een maximale periode van 24 maanden (inclusief eventuele verlenging) (Belgisch Staatsblad, 2013). Verder worden **geen andere voorlopige of disciplinaire maatregelen aangeboden die het verbod op represailles verzekeren**⁶ of rechtsherstel kunnen garanderen, die verder gaan dan het opleggen van een beschermingsperiode of de toestemming van tijdelijke allocaties op vraag van de melder zelf (Belgisch Staatsblad, 2013).

Het Centraal Meldpunt stelt tijdens de behandeling van de melding een verslag op over het gevoerde onderzoek (Fedweb, 2019). **België verstrekt weinig tussentijdse feedback**⁷ aan de melder. Het verslag dat wordt opgesteld gaat vooral over de aanvang en afloop van het onderzoek. De melder wordt hiervan op de hoogste gesteld door middel van een schriftelijke kennisgeving van het verslag (Belgisch Staatsblad, 2013). De **maximale termijn**⁸ voor het vervolledigen van het verslag is drie maanden. Deze termijn kan verlengd worden tot twaalf maanden, mits dit met redenen omkleed en gemotiveerd wordt (Belgisch Staatsblad, 2013).

3. Competentie(s) van de beschermingsautoriteit

Het derde element in de kwaliteitsmaatstaven is de competentie(s) van de bevoegde autoriteit(en). De VPI's (zoals uiteengezet in het Koninklijk Besluit van 9 oktober 2014) en federale ombudsmannen van het Centraal Meldpunt (neergelegd in de wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen) handelen in alle **onafhankelijkheid en vertrouwelijkheid** (Fedweb, 2019).⁹ De federale ombudsmannen passen bovendien de ABBB toe (zie supra). De federale ombudsmannen trachten steeds **voldoende financiële middelen**¹⁰ tot hun beschikking te hebben, zodoende de vertrouwelijkheid niet in het gedrang komt

⁶ Maatstaf 2.2. Verbod op represailles (...)

⁷ Maatstaf 2.1. Terugkoppeling en feedback

⁸ Maatstaf 2.3. Behandeling van de melding binnen een redelijke termijn

⁹ Maatstaf 3.2. Onafhankelijkheid van de beschermingsautoriteit

¹⁰ Maatstaf 3.1. Voldoende onderzoeksbevoegdheden, personele- en financiële middelen

(Belgisch Staatsblad, 2013; de federale Ombudsman, z.d.b). Federale ombudsmannen kunnen zich te allen tijde laten bijstaan door deskundigen. Personeelsleden die nuttig zijn voor het onderzoek kunnen ze betrekken bij het onderzoek (Belgisch Staatsblad, 2013). Er wordt tevens aan elk betrokken personeelslid gevraagd de federale Ombudsman te voorzien van alle nuttige en verhelderende informatie (Belgisch Staatsblad, 2013).

Terwijl de federale Ombudsman en zijn Centraal Meldpunt afzonderlijke organen zijn, hangt de VPI functioneel af van de organisatie waarbinnen deze is aangesteld. Een leidend ambtenaar is ervoor verantwoordelijk om te zorgen dat de VPI zijn rol doeltreffend kan uitoefenen door in voldoende middelen te voorzien, vertrouwen te creëren en de VPI vaardigheden te laten verwerven (Fedweb, 2014).

Schematische invulling van de checklist

Tabel 2: checklist van de kwaliteitsmaatstaven voor een adequate rechtsbescherming van klokkenluiders op het federale niveau in België

1. Toegankelijkheid		2. Opvolging		3. Competentie(s) van de beschermingsautoriteit	
1.1. Voorafgaand onafhankelijk advies	✓	2.1. Terugkoppeling en feedback doorheen de meldprocedure	✗	3.1. Voldoende onderzoeksbevoegdheden, personele- en financiële middelen	✓
1.2. Vertrouwen, anonimiteit en bescherming van de identiteit van de melder	✓	2.2. Verbod op represailles: - Mogelijkheid tot schadevergoeding - Mate van rechtsherstel - Voorlopige maatregelen - Disciplinaire maatregelen	✗	3.2. Onafhankelijkheid van de beschermingsautoriteit	✓
1.3. Interne- en externe meldprocedure/-kanaal	✓	2.3. Behandeling van de melding binnen een redelijke termijn	✓		
1.4. Informatie voorziening en sensibilisering	✓				

1. Toegankelijkheid

Klokkenluiden en de bijbehorende bescherming is in Vlaanderen georganiseerd in zes concrete stappen. De eerste twee stappen vormen **een interne procedure**.¹¹ Hierbij wordt geopteerd eerst melding te maken bij de (direct) leidinggevende van het personeelslid, of de contactpersoon Integriteit aangesteld binnen de organisatie of het departement. Indien geen van deze twee mogelijkheden een optie zijn, omwille van de situatie die zich voordoet, kan overgegaan worden naar de vier opeenvolgende, **externe meldpunten** (Informatie Vlaanderen, z.d.-a):¹²

1. Het eerste externe meldpunt, de ‘Spreekbuis’, voorziet de klokkenluider van **informatie en eerste advies**,¹³ waarbij de melder doorgestuurd kan worden naar een volgend meldpunt (Informatie Vlaanderen-b, z.d.).

2. De Coördinator Integriteitszorg (tevens lid van het Bureau Integriteit) van de Vlaamse Overheid, het tweede externe meldpunt, beperkt zich tot **een vertrouwelijk advies (voorafgaand het onderzoek)**,¹⁴ houdt gesprekken en koppelt voldoende terug naar de melder. Hiervoor werkt de Coördinator Integriteitszorg nauw samen met de instanties waarnaar kan worden doorverwezen: Audit Vlaanderen en de Vlaamse Ombudsman (zie volgende externe meldkanalen) (Informatie Vlaanderen-c, z.d.).

Indien de bovenstaande stappen onvoldoende waren, of wanneer de klokkenluider doorverwezen werd, kan er beroep gedaan worden op (Informatie Vlaanderen, z.d.-a):

3. Het agentschap van de Vlaamse Overheid, Audit Vlaanderen. Audit Vlaanderen zal vervolgens aan de hand van een vooronderzoek, of een forensische audit, de gemelde misstand onderzoeken. Welk van de twee onderzoeken Audit Vlaanderen uitvoert, is afhankelijk van de ernst van de misstand en de noodzaak en betrouwbaarheid van de melding. Hoewel Audit Vlaanderen niet bevoegd is voor de bescherming van klokkenluiders, wordt de **identiteit van de klokkenluider nergens vermeld** en kan deze **absoluut anoniem**¹⁵ blijven tijdens de procedure (Audit Vlaanderen, z.d.).

¹¹ Maatstaf 1.3. Interne- en externe meldprocedure

¹² Maatstaf 1.3. Interne- en externe meldprocedure

¹³ Maatstaf 1.1. Voorafgaand onafhankelijk advies

¹⁴ Maatstaf 1.1. Voorafgaand onafhankelijk advies

¹⁵ Maatstaf 1.2. Vertrouwen, anonimiteit en bescherming van de identiteit van de melder

4. De Vlaamse Ombudsman. Als laatste meldpunt in de externe procedure is de Vlaamse Ombudsman verantwoordelijk voor de behandeling en het onderzoek van klachten die niet behandeld of opgelost kunnen worden via de voorgaande stappen in het externe meldproces.

De Vlaamse Ombudsman moet volgens Lust voldoen aan de volgende criteria, (2014, p. 17):

- Autonomie ten opzichte van het bestuur: de ombudsman wordt niet aangeduid door de uitvoerende macht om de onafhankelijkheid te garanderen ten opzichte van de macht waarop controle wordt uitgevoerd.
- Onafhankelijkheid en onpartijdigheid: de ombudsman wordt benoemd door het Vlaams Parlement en mag van geen enkele overheid instructies of bevelen ontvangen binnen de grenzen van zijn bevoegdheid.
- Deskundigheid: vooraleer aangeduid te kunnen worden als ombudsman, gelden bepaalde vereisten en benoemingsvoorwaarden. Zo moet de persoon in kwestie onder andere over meerdere jaren nuttige ervaring en een diploma van het A-niveau beschikken.
- Lage toegangsdrempel en vlotte toegankelijkheid.
- Duidelijke bevoegdheden, vooral klachtenbehandeling, bemiddelingsbevoegdheid en aanbevelingsbevoegdheid
- Een publiek jaarverslag opstellen.

2. Opvolging

Audit Vlaanderen is gedurende het onderzoek gemachtigd alle informatie en documenten te raadplegen die het noodzakelijk en nuttig acht. Audit Vlaanderen hoort bovendien de procedure af te ronden binnen een **uiterlijke termijn**¹⁶ van dertig dagen (Audit Vlaanderen, z.d.).

De eerste vijf fasen van de interne en externe meldprocedure hebben betrekking op de klacht. Pas bij de zesde fase komt de bescherming van de klokkenluider aan bod. De Vlaamse Ombudsdienst heeft hiervoor een specifiek ‘Protocol tot regeling van de bescherming van de klokkenluiders’ opgesteld (Vlaamse Ombudsdienst, 2009). Aangezien de Vlaamse Ombudsman, net als de federale Ombudsman, ten dienst staat van het grote publiek, moet politieke rechtsbescherming aangeboden worden. De Ombudsman is hiervoor verantwoordelijk (Lust, 2014). In het klokkenluidersprotocol in 2005, vernieuwd in 2014, staan de **beschermingsmaatregelen**¹⁷ die door de Vlaamse Ombudsman opgelegd kunnen worden indien een klokkenluider geconfronteerd wordt met mogelijke tuchtsancties of negatieve represailles.

¹⁶ Maatstaf 2.3. Behandeling van de melding binnen een redelijke termijn

¹⁷ Maatstaf 2.2. Verbod op represailles (...)

Volgens het protocol geldt **een verbod op negatieve sancties en gevolgen**¹⁸ indien deze verbonden zijn aan de melding (Vlaamse Regering & Vlaamse Ombudsdienst, 2014). Het verband tussen de sanctie of maatregel is van absoluut belang en wordt nauwkeurig onderzocht door de Vlaamse Ombudsman. De beschermingsmaatregelen op het Vlaamse niveau verschillen van de rechtsbescherming door de federale ombudsmannen, doordat de Vlaamse Ombudsman beschermende maatregelen oplegt zonder dat de melder hierom hoeft te vragen. Er is voorzien in voorlopige maatregelen, waardoor tuchtprocedures geschorst kunnen worden of het personeelslid herplaatst kan worden. De federale aanpak schiet op dit gebied tekort. Het beschermingsstatuut geldt conform de federale rechtsregels tot twee jaar nadat het onderzoek is afgesloten, tenzij de melding onregelmatig blijkt te zijn (Vlaamse Regering & Vlaamse Ombudsdienst, 2014).

Op het Vlaamse niveau komt de regelgeving (zie supra: Rechtsbescherming op Federaal niveau) tekort in het tweede element ('Opvolging'), op het gebied van **feedback**¹⁹ aan de melder en de garantie van een **redelijke termijn**²⁰ waarbinnen de meldingen behandeld moeten worden per instantie (zie supra: de zes stappen in het Vlaams meldproces). Het Vlaams agenschap Audit Vlaanderen hanteert hierbij een periode van dertig dagen (zie supra).

3. Competentie(s) van de beschermingsautoriteit

Audit Vlaanderen wordt voorzien van **de nodige hoeveelheid personen en kennis**²¹ om haar onderzoek(en) tot een goed einde te kunnen brengen. Hiervoor mag het agentschap alle inlichtingen die nodig zijn opvragen bij alle betrokken partijen, van (ex-)personeelsleden tot werkgevers (Audit Vlaanderen & Vlaamse Overheid, 2020). Tijdens het onderzoek handelt Audit Vlaanderen vanuit de principes **onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid en onpartijdigheid** (Audit Vlaanderen, z.d.).²² Hetzelfde geldt voor de Vlaamse Ombudsman. Deze moet onder andere handelen vanuit **deskundigheid**²³ en over duidelijk afgebakende **bevoegdheidsvoorzieningen**²⁴ beschikken, die **onafhankelijk en onpartijdig**²⁵ ingevuld horen te worden (zie supra) (Lust, 2014).

¹⁸ Maatstaf 2.2. Verbod op represailles (...)

¹⁹ Maatstaf 2.1. Terugkoppeling en feedback doorheen de meldprocedure

²⁰ Maatstaf 2.3. Behandeling van de melding binnen een redelijke termijn

²¹ Maatstaf 3.1. Voldoende onderzoeksbevoegdheden, personele- en financiële middelen

²² Maatstaf 3.2. Onafhankelijkheid van de beschermingsautoriteit

²³ Maatstaf 3.1. Voldoende onderzoeksbevoegdheden, personele- en financiële middelen

²⁴ Maatstaf 3.1. voldoende onderzoeksbevoegdheden, personele- en financiële middelen

²⁵ Maatstaf 3.2. onafhankelijkheid van de beschermingsautoriteit

De andere instanties, zoals de interne leidinggevende, contactpersoon Integriteit en de externe instanties Spreekbuis en de Coördinator Integriteitszorg, verlenen advies en verwijzen door naar volgende stappen in het meldproces (Informatie Vlaanderen, z.d-a).

Schematische invulling van de checklist

Tabel 3: checklist van de kwaliteitsmaatstaven voor een adequate rechtsbescherming van klokkenluiders op het Vlaams niveau in België

1. Toegankelijkheid		2. Opvolging		3. Competentie(s) van de beschermingsautoriteit	
1.1. Voorafgaand onafhankelijk advies	✓	2.1. Terugkoppeling en feedback doorheen de meldprocedure	✗	3.1. Voldoende onderzoeksbevoegdheden, personele- en financiële middelen	✓
1.2. Vertrouwen, anonimiteit en bescherming van de identiteit van de melder	✓	2.2. Verbod op represailles: - Mogelijkheid tot schadevergoeding - Mate van rechtsherstel - Voorlopige maatregelen - Disciplinaire maatregelen	✓	3.2. Onafhankelijkheid van de beschermingsautoriteit	✓
1.3. Interne- en externe meldprocedure/-kanaal	✓	2.3. Behandeling van de melding binnen een redelijke termijn	✗		
1.4. Informatie voorziening en sensibilisering	✓				

5.2.2. Nederland

Volgens een rapport van TI-NL is het Nederlandse wettelijke kader voor klokkenluiders van een hoger niveau dan dat van België. Dit betekent dat Nederland een vergevorderde rechtsbescherming aanbiedt aan zij die het aanbelangt (TI-NL, 2019). Nederland was voorloper onder de EU-lidstaten wat betreft de vastlegging van een klokkenluidersregulering. De eerste regeling kwam er in 2001 en ook in de recente geschiedenis nam Nederland het initiatief door in 2019 de NEIWA op te richten (zie supra).

1. Toegankelijkheid

De Nederlandse rechtsregels met betrekking tot klokkenluiders worden door verschillende sectoren georganiseerd. Iedere klokkenluidersregeling bestaat uit **een interne en externe meldprocedure**.²⁶ Beide meldprocedures worden op een gelijke wijze georganiseerd in de verschillende sectoren. Het grootste verschil zit echter in de situering van de meldpunten. Voor de interne meldprocedure wordt sectorspecifiek te werk gegaan. Het externe meldtraject is ingericht en uitgevoerd door een zelfstandig bestuursorgaan, het Huis voor Klokkenluiders. Hier geldt een uniforme procedure waarop alle sectoren zich kunnen beroepen.

De interne meldregeling wordt binnen alle zes de sectoren op een gelijkaardige manier ingevuld en kan bestaan uit de volgende mogelijkheden (Huis voor Klokkenluiders, 2016):

1. Bij de (hoogst) leidinggevende van de melder.
2. Bij een specifiek meldpunt ingericht binnenin de organisatie.
3. Bij een VPI die werkt voor de organisatie in kwestie en als ‘doorgeefluik’ kan fungeren.

VPI's worden, net als in België, binnen de organisatie aangesteld om als intern of extern aanspreekpunt te fungeren bij de vermoedens van integriteitsschendingen of misstanden en de preventie daarvan. Een interne VPI is een medewerker van dezelfde organisatie als de klokkenluider. Een externe VPI is een professionele werkracht aangeworven door de organisatie om de functie van vertrouwenspersoon op zich te nemen (Huis voor Klokkenluiders, z.d.). De VPI's staan garant voor het **vertrouwelijkheidsbeginsel gedurende de verwerking van een mogelijk anonieme melding, waarbij de geheimhouding van de identiteit gewaarborgd wordt**.²⁷ De vertrouwelijkheid van de VPI is echter niet absoluut. Dit betekent

²⁶ Maatstaf 1.3. Interne- en externe meldprocedure

²⁷ Maatstaf 1.2. Vertrouwen, anonimiteit en bescherming van de identiteit van de melder

dat bij een aangifteplicht of als de melding een ernstige weerslag heeft op de organisatie of de maatschappij in haar geheel, de VPI in overeenstemming met andere VPI's en op zorgvuldige wijze de vertrouwelijkheid mag doorbreken. Dit is echter enkel in uitzonderlijke situaties een mogelijkheid (Huis voor Klokkeluiders, 2019). De VPI heeft een constante betrokkenheid bij de drie kernfuncties; support-, voorlichtings- en signaalfunctie. De verschillende functies zorgen voor de nodige **opvang, begeleiding, informatieverlening en voorlichting**.²⁸

De VPI kan fungeren als doorgeeffluik, door de melding door te geven aan de hiervoor bevoegde instantie voor verder onderzoek (Huis voor Klokkeluiders, 2019). De ontvanger van de melding licht op zijn beurt de volgende persoon of instantie in, afhankelijk van de sector waarbinnen de melding plaatsvindt:

- Bij het Rijk, de politie en defensie wordt het bevoegd gezag ingelicht door de VPI of leidinggevende. Het bevoegd gezag neemt vervolgens het eerste onderzoek voor eigen rekening en communiceert hier met de melder over (al dan niet via de VPI of hoogste leidinggevende) (Overheid, 2016) (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2009 & 2010).
- Bij de provincie wordt de provinciesecretaris ingelicht door de VPI of hoogste leidinggevende. De provinciesecretaris stelt de gedeputeerde staten op de hoogte van de melding, waarna deze acht weken de tijd hebben om een oordeel te vellen over de melding. De periode van acht weken is eenmaal verlengbaar voor een bijkomende periode van vier weken (Anoniem, 2009).
- Voor de Waterschappen wordt door de VPI of hoogste leidinggevende het dagelijks bestuur op de hoogte gebracht, die op hun beurt een onderzoek instellen dat maximaal twaalf weken in beslag mag nemen (A&O-fonds Waterschappen, 2013).
- Bij de gemeenten wordt het bevoegd gezag ingelicht door de VPI of hoogste leidinggevende, waarna het onderzoek door het bevoegd gezag over een tijdspanne van tien weken wordt uitgevoerd. Daarnaast hebben gemeenten de vrije keuze zich al dan niet aan te sluiten bij het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (hierna: GIR). Het GIR is een digitaal platform dat ondersteuning biedt aan gemeenten bij de interne behandeling van meldingen. Het digitale platform maakt melden voor de klokkeluiders en voor de door de klokkeluiders ingelichte persoon, VPI of hoogste leidinggevende mogelijk. De behandeling van de melding gebeurt conform een vaste route en zorgt voor de nodige rapportage en registratie van de gegevens (VNG, 2016).

²⁸ Maatstaf 1.4. Informatievoorziening en sensibilisering

Voor de externe meldprocedure wordt sectoroverschrijdend gewerkt, door de regelgeving en diensten van het HvK te raadplegen. Het HvK heeft hiervoor twee specifieke afdelingen, de afdeling Advies en de afdeling Onderzoek. De adviesafdeling maakt de melder wegwijz in het klokkenluidersproces. Dit doet een aangesteld adviseur aan de hand van een adviestraject. Tijdens dit traject wordt uitgelegd wat de rol is van de afdeling Advies van het HvK, wordt het belang van de melding samen met de melder bekeken en wordt voorzien in voldoende informatie over de gevolgen en mogelijke risico's van de melding (Huis voor Klokkenluiders, 2020a). In het jaarverslag van het HvK wordt er vastgesteld, dat in het jaar 2019 331 nieuwe adviesvragen gesteld werden aan de afdeling Advies. Van die 331 aanvragen waren er 27 cases waarbij het daadwerkelijk over klokkenluiden ging (Huis voor Klokkenluiders, 2020d). Hoewel het totaal aantal verzoeken daalt over de jaren heen (2017-2019), nemen de klokkenluiderszaken in de publieke en semipublieke sector toe (Huis voor Klokkenluiders, 2020d).

Wat de afdeling Onderzoek betreft, zijn twee scenario's mogelijk. Het HvK kan de misstand op zich onderzoeken, dan is er sprake van een 'misstandonderzoek'. In het jaar 2019 werden er 10 verzoeken ingediend om een misstand te onderzoeken. Uiteindelijk werden er van deze 10 aanvragen, drie daadwerkelijk onderzocht (Huis voor Klokkenluiders, 2020d). Het HvK kan zich ook buigen over de wijze waarop de misstand is onderzocht tijdens de interne procedure. Dit tweede scenario wordt het 'bejegeningsonderzoek' genoemd, waarbij de melder mede hoofdonderwerp wordt en het onderzoek niet langer de misstand alleen betreft (Huis voor Klokkenluiders, 2020b). In 2019 werden drie aanvragen ingediend voor een bejegeningsonderzoek, waarvan geen enkele aanvraag ook effectief werd onderzocht (Huis voor Klokkenluiders, 2020d).

Het HvK heeft een bijkomende, preventieve functie, die ook als mogelijke derde afdeling kan worden beschouwd. Het preventieve karakter van het HvK wordt gevormd door voorlichting aan organisaties en hun werknemers, de deelname aan internationale bijeenkomsten en kennisvergaring om aan integriteitsbevordering te kunnen doen en modellen te kunnen aanbieden waarop organisaties zich kunnen beroepen (Huis voor Klokkenluiders, 2018). Preventie en educatie spelen een belangrijke rol bij klokkenluidersregelingen. Door middel van deze derde afdeling wordt niet individueel per klokkenluider gewerkt, maar staat het maatschappelijk belang centraal door beleidsmakers, politici en overheidsfunctionarissen te beïnvloeden. Door preventief te werk te gaan, hoopt het HvK ook ten dienste te staan van de

gehele samenleving (Huis voor Klokkenluiders, 2020c). In 2019 werd een digitale tool ontwikkeld, de zogenaamde QuickScan. De QuickScan geeft organisaties de mogelijkheid het eigen integriteitsbeleid te meten. Deze recente ontwikkeling zou operationeel en gratis ter beschikking moeten zijn van de organisatie in het jaar 2020 (Huis voor Klokkenluiders, 2020d).

Ondersteunend aan de interne en externe meldpunten, is er de Expertgroep Klokkenluiders. Dit is een zelfvoorzienend, bottom-up initiatief van klokkenluiders, dat als onafhankelijk meldpunt nauw samenwerkt met het HvK. De Expertgroep is gericht op de aanvulling van de meldprocedure door middel van een **voorafgaand onafhankelijk advies**,²⁹ ondersteuning en VPI's en de **sensibilisering en mobilisering**³⁰ van het maatschappelijk debat omtrent klokkenluiders (Expertgroep Klokkenluiders, z.d.). De Expertgroep Klokkenluiders is niet verantwoordelijk voor de effectieve bescherming van klokkenluiders.

2. Opvolging

De kernfuncties van de VPI's (zie supra) worden op een constante basis aan de melder verleend. Dat wil zeggen dat de VPI een sleutelrol zal spelen in de aanloop naar de effectieve behandeling van de melding, alsook tijdens het onderzoek en na afloop. De VPI blijft **gedurende het volledige meldtraject een aanspreekpunt**³¹ voor de melder waarbij hij op de hoogte wordt gehouden van de procedurele ontwikkelingen (Huis voor Klokkenluiders, 2019a). De uitkomst en het bijbehorende advies van het interne onderzoek moeten binnen een **redelijke termijn**³² gecommuniceerd worden door de hiervoor bevoegde instanties. Deze termijn ligt voor de verschillende sectoren veelal tussen de tien en twaalf werkweken (zie supra).

Het HvK stelt dat wanneer een melding correct wordt gedaan, er **geen benadeling mag zijn voor de melder**³³ door de betrokken organisatie (TI-NL, 2019). Een juiste melding wordt volbracht wanneer een klokkenluider zich aan de meldvolgorde houdt en de misstand gestoeld is op een redelijk vermoeden (Huis voor Klokkenluiders, 2016). Indien dit het geval is, mogen de melder, de VPI en andere betrokkenen in het meldproces die benadeeld worden, beroep doen op de nodige bescherming (TI-NL, 2019 & Huis voor Klokkenluiders, 2016). Zo kunnen alle betrokkenen bij de meldprocedure een financiële tegemoetkoming aanvragen indien zij

²⁹ Maatstaf 1.1. Voorafgaand onafhankelijk advies

³⁰ Maatstaf 1.4. Informatievoorziening en sensibilisering

³¹ Maatstaf 2.1. Terugkoppeling en feedback doorheen de meldprocedure

³² Maatstaf 2.3. Behandeling van de melding binnen een redelijke termijn

³³ Maatstaf 2.2. Verbod op represailles (...)

negatieve represailles ervaren ten gevolge van het meldproces (VNG, 2016). Het HvK geeft echter **geen verdere richting of concrete bepalingen aan die mogelijk rechtsherstel kunnen garanderen of eventuele voorlopige en disciplinaire maatregelen inhouden.**³⁴ Ook in de eindrapporten van een afgehandeld dossier wordt er niets gezegd over de (mogelijks) getroffen beschermingsmaatregelen (Huis voor Klokkenuiders, 2019b).

3. Competentie(s) van de beschermingsautoriteit

In ieder aspect van het HvK staan **onafhankelijkheid, deskundigheid en professionaliteit**³⁵ centraal (Huis voor Klokkenuiders, 2018). Dezelfde kernconcepten (onafhankelijkheid, deskundigheid en professionaliteit) gelden voor de VPI en andere interne meldpunten, zoals eerder werd toegelicht (zie supra). De onderzoeksafdeling van het HvK kan een onderzoeksrapport opstellen waarbij informatie ingewonnen wordt van alle betrokken partijen en dat vervolgens kan worden voorgelegd bij verdere gerechtelijke stappen (indien die genomen worden) (Huis voor Klokkenuiders, 2018). Om dergelijke informatie te kunnen aanvragen, beschikt het HvK over specifieke bevoegdheden die het mogelijk maken inlichtingen te verzoeken, getuigen te horen en deskundigen te kunnen inschakelen (Huis voor Klokkenuiders, 2020). Bovendien is het HvK transparant over de financiële middelen die ze ter beschikking heeft en tracht zorgvuldig aan de kwaliteitsmaatstaven te voldoen door in voldoende controlemaatregelen te voorzien en te toetsen aan de eigen werking (Huis voor Klokkenuiders, 2018).

De nationale Ombudsman is tevens een **onafhankelijk functionaris**³⁶ die benoemd wordt door de Tweede Kamer, onder begeleiding van een gespecialiseerde commissie. Bovendien kent de Nederlandse Ombudsman het statuut ‘Hoog College van Staat’, waardoor **enkel de Ombudsman zelf kan voorschrijven hoe zijn taak en bevoegdheden uitgevoerd moeten worden.**³⁷ Dit kadert de verregaande autonomie van de nationale Ombudsman (PDC, z.d.-a).

³⁴ Maatstaf 2.2. Verbod op represailles (...)

³⁵ Maatstaf 3.1. Voldoende onderzoeksbevoegdheden, personele- en financiële middelen & Maatstaf 3.2. Onafhankelijkheid van de beschermingsautoriteit

³⁶ Maatstaf 3.2. Onafhankelijkheid van de beschermingsautoriteit

³⁷ Maatstaf 3.1. Voldoende onderzoeksbevoegdheden, personele- en financiële middelen

Schematische invulling van de checklist

Tabel 4: checklist van de kwaliteitsmaatstaven voor de rechtsbescherming van klokkenluiders in Nederland

1. Toegankelijkheid		2. Opvolging		3. Competentie(s) van de beschermingsautoriteit	
1.1. Voorafgaand onafhankelijk advies	✓	2.1. Terugkoppeling en feedback doorheen de meldprocedure	✓	3.1. Voldoende onderzoeksbevoegdheden, personele- en financiële middelen	✓
1.2. Vertrouwen, anonimiteit en bescherming van de identiteit van de melder	✓	2.2. Verbod op represailles: - Mogelijkheid tot schadevergoeding - Mate van rechtsherstel - Voorlopige maatregelen - Disciplinaire maatregelen	✗	3.2. Onafhankelijkheid van de beschermingsautoriteit	✓
1.3. Interne- en externe meldprocedure/-kanaal	✓	2.3. Behandeling van de melding binnen een redelijke termijn	✓		
1.4. Informatie voorziening en sensibilisering	✓				

Deelvraag 5: wat zijn de gelijkenissen en verschillen tussen beide landen?

5.3. Gelijkenissen en verschillen tussen België en Nederland: een evaluatie van de empirische analyse

Uit de empirische analyse zijn verschillende gelijkenissen en verschillen geëxtraheerd die de zwaktes en sterktes van het beschermingsbeleid in België en Nederland aantonen. Beide landen scoren goed op de volgende criteria:

- het verlenen van een preliminair advies;
- de garantie van principes als vertrouwelijkheid, anonimiteit en onafhankelijkheid;
- het voorzien van een intern en extern meldtraject, waarbij telkens gemotiveerd wordt eerst de interne procedure te doorlopen vooraleer gebruik te maken van de externe piste;
- het voorzien van voldoende middelen en duidelijke bevoegdheden voor de betrokken instanties.

Beide landen scoren bijgevolg hoog op de eerste en derde categorie van de kwaliteitsmaatstaven, namelijk de toegankelijkheid tot de meldkanalen enerzijds en de competenties van de beschermingsautoriteit(en) anderzijds. Nederland en België hechten daarbijkomend veel belang aan het bestaan en de rol van de VPI binnen een organisatie. De functie wordt in beide landen aanschouwd als een cruciaal contactpunt in de eerste fasen van het interne meldproces. De verantwoordelijkheid van de VPI is veelomvattend en divers. De VPI verleent advies aan de potentiële klokkenluider, biedt oplossingen aan, en stuurt de klokkenluider door naar andere bevoegde instanties voor verder onderzoek.

Het schoentje knelt echter voor beide landen op het gebied van de tweede categorie 'opvolging'. Zowel België als Nederland ondervinden moeilijkheden wat betreft de ondersteuning doorheen het meldproces en het bieden van effectieve bescherming aan klokkenluiders na het luiden van de klok. In België (Vlaams en federaal) kunnen deze tekortkomingen aangetoond worden op de volgende punten: 2.1. Terugkoppeling en feedback, 2.2. Verbod op represailles en 2.3. Behandeling van de melding binnen een redelijke termijn. In Nederland vormt de lacune zich bij het niet afleveren van effectieve beschermingsmaatregelen, zoals onder 2.2. Verbod op represailles (...) wordt vereist. Dit bevestigt het statement van Bovens & Pikker (2010) dat het voorzien in een klokkenluidersregulering niet automatisch de nodige beschermingsmaatregelen met zich meebrengt.

In Nederland en op het Belgisch federaal niveau kan er namelijk enkel beroep gedaan worden op beschermingsmaatregelen wanneer de melder dit zelf vraagt. Zij het voor een financiële tegemoetkoming of tijdelijke allocaties. Dergelijke ondersteunings- en beschermingsmaatregelen die bijstand verlenen aan de klokkenluider, is beperkt binnen het HvK en wordt ook door de sectoren niet concreet ingevuld. Bovendien geldt er in Nederland de vereiste dat vooraleer beschermingsmaatregelen daadwerkelijk toegekend kunnen worden, de meldprocedure stapsgewijs en correct werd doorlopen. In Vlaanderen is dit anders en is de Vlaamse Ombudsman bevoegd om beschermingsmaatregelen op te leggen zonder dat de klokkenluider hier om hoeft te vragen.

Het grootste verschil tussen de twee buurlanden bevindt zich echter bij het feit dat België geen overkoepelend orgaan kent, zoals het Nederlands HvK, dat onafhankelijk van een overheid opereert. Een ZBO als het HvK zorgt ervoor dat veel van de tekortkomingen in de rechtsregels per sector worden opgeheven en aangevuld. Hierdoor blijft er voor Nederland slechts één knelpunt over, zoals weergegeven in de schematische voorstellingen en checklists (zie infra), zijnde de effectieve maatregelen die het verbod op represailles horen te garanderen of (waar nodig) bij te sturen. Het extensieve kader in Nederland zorgt er met andere woorden voor dat de individuele schakels op elkaar kunnen inspelen. Iedere sector beschikt namelijk over een eigen, maar gelijkaardige, interne meldprocedure. Voor de externe procedure beroepen deze sectoren zich vervolgens op de uniforme regelgeving van het HvK. Dergelijk samenspel van interne en externe meldkanalen zorgt voor een (bijna) sluitende bescherming van de Nederlandse klokkenluiders.

Dit is in België niet het geval. Het federale en Vlaamse niveau heffen elkaar niet op bij tekortschietingen in bepaalde criteria en moeten als afzonderlijke entiteiten bekeken worden die naast elkaar bestaan. Door de grotere discrepantie tussen de verschillende overheidsniveaus kent België bijgevolg meer tekortkomingen dan Nederland. Daarbijkomend dat in de franstalige regio's tot op vandaag nog niet in een klokkenluidersregulering wordt voorzien en hierdoor van geen bescherming sprake is. Dergelijke versnippering binnen een federale staat zoals België, maakt het minder evident voor de verschillende instanties om een onderlinge overeenstemming te vinden.

6. Conclusie

In dit onderzoek is getracht een antwoord te geven op de onderzoeksvraag, *is de huidige rechtsbescherming in België en Nederland voldoende om klokkenluiders in de publieke sector te beschermen?* Hiervoor zijn de kernconcepten ‘klokkenluiden’ en ‘rechtsbescherming’ en aanverwante begrippen gedefinieerd. Vervolgens zijn de bevindingen en maatstaven uit het theoretisch kader getoetst aan de huidige rechtsregels in België en Nederland.

Uit het onderzoek is gebleken dat beide landen niet elkaars totale tegenpolen zijn wat betreft de aangeboden rechtsbescherming, zoals een rapport van TI-NL (2019) aangaf. Krachtens dit rapport zou België zich bevinden bij de landen met een zwakke rechtsbescherming voor klokkenluiders, terwijl Nederland zich hoog op de ladder in een sterke rechtsbescherming zou voorzien. Uit dit onderzoek is echter gebleken dat België en Nederland goed scoren op het vlak van toegankelijkheid. Dit betekent dat de klokkenluider zich kan beroepen op een voorafgaand advies, een vertrouwelijke behandeling van de melding en de eigen identiteit (indien zo gewenst) geniet, de keuze heeft tussen een intern en extern meldtraject en veel informatie kan verkrijgen. Op het gebied van de competenties van de beschermingsautoriteiten, bieden België en Nederland de instanties bij de klokkenluidersprocedure bevoegdheden, deskundigheid en de nodige middelen om onafhankelijk en doeltreffend te functioneren. Aan het tweede criterium (opvolging) voldoen beide landen tijdens het onderzoek en het verdere verloop van de meldprocedure niet. Beide landen voorzien niet in voldoende concrete beschermingsmaatregelen die het verbod op represailles een concrete invulling geven en rechtsherstel kunnen waarborgen. Hierdoor ervaren hedendaagse klokkenluiders nog steeds nadelen na het melden van misstanden. Dit blijkt ook uit de recente mediaberichten die werden aangehaald doorheen de masterproef.

De bestaande rechtsbescherming in België en Nederland voldoet aan de meerderheid van de vereisten om te kunnen spreken van ‘adequate rechtsbescherming’. Dit moet echter genuanceerd worden. Voor België betreft het enkel de Vlaamse en federale rechtsregels inzake de bescherming van klokkenluiders en de melding(en) die ze maken. Voor de deelstaten Brussel en Wallonië kan geen antwoord gegeven worden, gezien de regulering daar zich slechts in een beginfase bevindt. Vanuit dat opzicht is de rechtsbescherming voor België in haar totaliteit niet voldoende. Dit is wel het geval als de klokkenluiders zich beroepen op de Vlaamse en federale reguleringen. Nederland bereikt alle publieke sectoren en domeinen door middel van een

zelfstandig bestuursorgaan dat een sectoroverschrijdende bescherming biedt aan de Nederlandse klokkenluider. Hoe het HvK de bescherming daadwerkelijk in de praktijk toepast, is niet vastgelegd in concrete ondersteuningsmaatregelen. Hierdoor kan het HvK niet garant staan voor een effectief rechtsherstel. Dit biedt ruimte voor verbetering.

Hoewel België zich niet slecht weet te organiseren, primeert Nederland over België door alomvattend te werk te gaan. Door de functies preventie, advies en onderzoek bij het overkoepelende HvK te plaatsen, weet Nederland de meerderheid van haar bevolking alsook (publieke en private) organisaties te bereiken. Voor beide landen kunnen aanbevelingen naar de toekomst toe richting geven aan een verbetering van de huidige situatie. Deze aanbevelingen vormen het sluitstuk van de masterproef en worden in wat volgt uiteengezet.

7. Discussie en aanbevelingen

De validiteit van het onderzoek doorheen de masterproef wordt gegarandeerd. Enerzijds door datgene te meten waarvan het verwacht werd dat het gemeten zou worden, en anderzijds doordat de resultaten voldoende indicatie geven om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden (zie 6. Conclusie). Dit wil echter niet zeggen dat de uitkomst van het onderzoek generaliseerbaar is. Het onderzoek dat gevoerd werd in de masterproef beperkt zich tot de landen België en Nederland. Dit zorgt ervoor dat er geen conclusies getrokken kunnen worden op wereldschaal. Daarnaast werd het melden bij de media of het grote publiek niet meegenomen in de externe meldprocedure. Dit heeft als reden dat de masterproef zich nauwlettend focust op de rol van bestuurlijke overheden en de toepassing van de ABBB, zijnde de interne- en externe actoren verantwoordelijk voor het behandelen van gemelde misstanden in de publieke sector.

Om nog meer inzicht te verkrijgen in de huidige rechtsbescherming aan klokkenluiders, kan het interessant zijn eventueel vervolgonderzoeken te voeren naar de mogelijkheden in het realiseren van een uniforme aanpak van klokkenluidersregelingen. Dit kan gaan over de EU-lidstaten alsook wereldwijd door meer dan twee landen te betrekken. Vervolgens kan het ook een meerwaarde zijn te analyseren hoe een overkoepelende instantie, zoals het HvK, georganiseerd zou kunnen worden in een staatsstructuur als België. Aan welke voorwaarden zal dergelijke instantie moeten voldoen en welke verantwoordelijkheden zal het op zich kunnen nemen. Hoewel desbetreffende masterproef zich buigt over klokkenluiders en de rechtsbescherming ervan aan de hand van de ABBB, kan het ook een boeiende invalshoek zijn de materie te bestuderen vanuit de aspecten veiligheid en integriteit. Tot slot, zou het interessant zijn eenzelfde onderzoek te voeren naar de adequaatheid van de rechtsbescherming voor klokkenluiders in Brussel en Wallonië, zodra deze operationeel zijn.

Als sluitstuk van de masterproef worden aanbevelingen gegeven met de bedoeling België en Nederland aan te sturen in de verbetering van de huidige rechtsregelingen. Voor beide buurlanden geldt het volgende: doorheen de masterproef werd het duidelijk dat zowel de betrokken organisatie als de klokkenluider ervoor verkiezen eerst gebruik te maken van de interne meldkanalen. Gezien het belang dat hieraan wordt gehecht, is het aangewezen hier verder in te investeren. Hieropvolgend zullen er concrete aanbevelingen opgesteld worden voor België en Nederland afhankelijk van de resultaten van het onderzoek.

Aanbevelingen voor België

1. Deelstaten Brussel en Wallonië moeten zo spoedig mogelijk de rechtsregels inzake de bescherming van klokkenluiders goedkeuren zodoende deze in werking kunnen treden.
2. Tijdens de meldprocedure is het aangewezen dat er meer voorzien wordt in de terugkoppeling aan klokkenluiders. In Nederland wordt deze vereiste toegewezen aan de VPI's. België zou dit kunnen implementeren in de eigen rechtsregels aangezien er ook met VPI's wordt gewerkt.
3. De bestaande rechtsregels op Vlaams en federaal niveau moeten bijzondere aandacht schenken aan de termijnen waarbinnen bepaalde fases in het meldproces behandeld moeten worden. Dit is noodzakelijk om zekerheid en vertrouwen te creëren tussen de beschermingsautoriteiten en de klokkenluider.
4. De overheidsinstanties in België dienen gezamenlijk hun hoofd te buigen over de mogelijke oprichting en organisatie aan een soortgelijk 'Huis voor Klokkenluiders'. Het zou van bijzondere waarde zijn als ook in België een gelijkaardig zelfstandig en bestuurlijk orgaan, dat de deelstaten overstijgt, zou toezien op de rechtsbescherming van klokkenluiders.
5. De bestaande rechtsregels, Vlaams en Federaal, moeten meer geconcretiseerd worden wat het verbod op represailles betreft. Nu is het bestaan ervan geen garantie voor het niet langer geconfronteerd worden met de negatieve gevolgen van het melden.

Aanbevelingen voor Nederland

1. Het HvK moet een sleutelrol spelen in het inrichten van concrete beschermings- en ondersteuningsmaatregelen die benoemd moeten worden in de klokkenluidersregelingen. Momenteel is het niet zo dat het voorzien van een klokkenluidersregeling direct dergelijke concrete maatregelen met zich meebrengt waarop klokkenluiders zich kunnen beroepen. Dit is echter noodzakelijk om hun bescherming tastbaar en realiteit te maken.

8. Bibliografie

- A&O-fonds Waterschappen. (2013). *Modelregeling Melding Vermoeden Misstand en/of Integriteitsschending*. Geraadpleegd op 13 april 2020, van https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/109186/Modelregeling_Melding_Vermoeden_Misstand_en_of_Integriteitsschending_waterschappen.pdf
- Agentschap Binnenlands Bestuur. (z.d.). *Inwerkingtreding artikel 267 Gemeentedecreet: Audit Vlaanderen en klokkenluiders*. Geraadpleegd op 30 mei 2020, van <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/beslissing-vlareg/inwerkingtreding-artikel-267-gemeentedecreet-audit-vlaanderen-en-klokkenluiders>
- Anoniem. (2009). *Regeling procedure en bescherming bij melding van vermoedens van een misstand*. Geraadpleegd op 13 april 2020, van https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/109183/Regeling_melding_misstand_Provincies.pdf
- Audit Vlaanderen, & Vlaamse Overheid. (2020). *Charter van het agentschap Audit Vlaanderen*. Geraadpleegd van https://auditvlaanderen.login.kanooh.be/sites/default/files/atoms/files/20200218_Actualisatie_auditcharter.pdf
- Audit Vlaanderen. (z.d.). Klokkenluiden bij de Vlaamse overheid. Geraadpleegd op 8 april 2020, van <https://www.auditvlaanderen.be/klokkenluiden-bij-de-vlaamse-overheid>
- BBC. (2014). Edward Snowden: Leaks that exposed US spy programme. Geraadpleegd op 4 april 2020, via <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-23123964>
- Belga. (2018, 23 april). Protection des lanceurs d’alerte: aucune législation pertinente en Wallonie ni à Bruxelles. *RTBF.be*. Geraadpleegd van https://www.rtbef.be/info/belgique/detail_protection-des-lanceurs-d-alerte-aucune-legislation-pertinente-en-wallonie-ni-a-bruxelles?id=9900114
- Belgisch Staatsblad. (2013). *Wet betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden*. Geraadpleegd op 10 april 2020, van http://www.federaalombudsman.be/sites/1070.b.fedimbo.belgium.be/files/explorer/Loi_integriteit_-_wet_integriteit_-_15092013.pdf
- Belgisch Staatsblad. (2019). *Wet tot wijziging van de wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden*. Geraadpleegd op 10 april 2020, van

- https://1070.makemeweb.net/sites/default/files/explorer/Wet_8_mei_2019_tot_wijziging_wet_integriteit_15_september_2013.pdf
- Berendsen, L., Bos, A., Bovens, M. A. P., Brandsma, G. J., Luchtman, M. J. J. P., & Pikker, G. K. (2008). *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector*. Geraadpleegd van https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/236033/Evaluatie%20Klokkenluidersregelingen%20publieke%20sector_BovensNL.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bovens, M. (2013). Naar een Algemene Klokkenluiderswet. *Justitiële verkenningen*, 39(7), 9-16.
- Bovens, M., & Pikker, G. (2010). Klokkenluidersregelingen: Nuttig maar niet afdoende. *Jaarboek Integriteit 2010*, 38-47.
- Brouwer, D., & Van de Laar, T. A. H. M. (2014). Het ‘Huis voor klokkenluiders’, liever renovatie dan nieuwbouw. In *Jaarboek Compliance 2014* (pp. 237-253). Capelle aan den IJssel, Nederland: Nederlands Compliance Instituut.
- Brown, A. J., Lewis, D., Moberly, R., & Vandekerckhove, W. (2014). *International handbook on whistleblowing research*. Cheltenham, Verenigd Koninkrijk: Edward Elgar Publishing.
- BRUZZ. (2019). Brusselse klokkenluiders krijgen betere bescherming. Geraadpleegd op 7 2020, van <https://www.bruzz.be/politiek/brusselse-klokkenluiders-krijgen-betere-bescherming-2019-04-03>
- Cleymaet, I., Vandamme, S., Vanderschot, K., & Hubeau, B. (2015). *Praktisch administratief recht* (6^{de} ed.). Berchem, België: De Boeck.
- CNN. (2019). Wikileaks Fast Facts. Geraadpleegd op 5 april 2020, via <https://edition.cnn.com/2013/06/03/world/wikileaks-fast-facts/index.html>
- de federale Ombudsman. (z.d.a). Ambtenaren klokkenluiders voortaan beter beschermd. Geraadpleegd op 8 april 2020, van <http://www.federaalombudsman.be/nl/content/ambtenaren-klokkenluiders-voortaan-beter-beschermd>
- de federale Ombudsman. (z.d.b). Wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen. Geraadpleegd op 11 april 2020, van <http://www.federaalombudsman.be/nl/bibliotheek/basisteksten/de-wet-tot-instelling-van-een-federale-ombudsman/de-wet-tot-instelling-van->
- de federale Ombudsman. (2018). *Zoekresultaten: Klokkenluider*. Geraadpleegd op 30 mei 2020, van <http://www.federaalombudsman.be/nl/search/node/klokkenluider>

- de federale Ombudsman. (2020). *Jaarverslag 2019 van de federale Ombudsman*.
Geraadpleegd van
http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/jaarverslag_2019_federale_ombudsman.pdf
- De Graaf, G. D. (2007). *Wat valt er over melden te melden?* Amsterdam, Nederland: Vrije Universiteit.
- De Graaf, G. D., & Huberts, L. W. J. C. (2010). *Klokkenluiders en veiligheid in organisaties*.
Geraadpleegd van <https://maatschappijveiligheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2016/05/Klokkenluiders-en-veiligheid-in-organisaties.pdf>
- De Jaegere, A. (2017, 26 april). HaZoDi-klokkenluider dan toch slachtoffer van pesterijen.
Geraadpleegd op 18 april 2020, van <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/04/26/hazodi-klokkenluiderdantochslachtoffervanpesterijen-1-2962612/>
- De Morgen. (2016, 23 november). Hazodi-klokkenluidster Vera Vrancken blijft erbij dat ze werd gepest. Geraadpleegd van <https://www.demorgen.be/nieuws/hazodi-klokkenluidster-vera-vrancken-blijft-erbij-dat-ze-werd-gepest~b1fee1bb/>
- De Zayas, A. (2017, 18 januari). “It is time to recognize the contribution of whistleblowers” – UN expert welcomes commutation of Manning’s sentence. Geraadpleegd van <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21097>
- Deiseroth, D. (2000). Societal verification: wave of the future?. In Findlay, T (Ed.) *Verification Yearbook* (pp. 265-280). Londen, Verenigd Koninkrijk: Vertic.
- Eeckhout, B. (2018). Nu de wind tegenzit, dienen klokkenluiders blijkaar opgejaagd te worden. Geraadpleegd op 7 april 2020, van <https://www.demorgen.be/meningen/nu-de-wind-tegenzit-dienen-klokkenluiders-blijkaar-opgejaagd-te-worden~b563bdcf/>
- Ernste, P. E. (2012). *Bindend advies* (Proefschrift). Geraadpleegd van <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/100574/100574.pdf>
- Europees Parlement. (2019, 16 april). Veiligheidsmaatregelen voor klokkenluiders die handelen in het algemeen belang. Geraadpleegd op 2 april 2020, van <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/headlines/society/20190404STO35069/veiligheidsmaatregelen-voor-klokkenluiders-die-handelen-in-het-algemeen-belang>
- Expertgroep Klokkenluiders. (z.d.). Ontstaansgeschiedenis Expertgroep. Geraadpleegd op 8 april 2020, van <https://expertgroepklokkenluiders.nl/expertgroep/ontstaansgeschiedenis/>
- Fedweb. (2014). *Koninklijk besluit van 9 oktober 2014 tot uitvoering van artikel 3, § 2 van de wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde*

integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden. Geraadpleegd op 10 april 2020, van https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/downloads/kb_20141009_melding_veronderstelde_integriteitsschending_ar_denonciation_atteinte_suspectee_a_1_integrite.pdf

Fedweb. (2019, 18 juni). Een integriteitsschending melden: officiële meldprocedure. Geraadpleegd op 11 april 2020, van https://fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/over_de_federale_overheid/missie_visie_waarden/beleid_federale_integriteit/melding_van_een_integriteitsschending

Gouvernement Wallon. (2019, 21 februari). Enfin une protection pour les lanceurs d’alerte dans la fonction publique wallonne. Geraadpleegd op 7 april 2020, van <https://gouvernement.wallonie.be/home/presse/publications/enfin-une-protection-pour-les-lanceurs-dalerte-dans-la-fonction-publique-wallonne.publicationfull.html>

Grapperhaus, F. (2001). De positie van de klokkenluidende werknemer. *Onderneming en Financiering*, 10(45), 5.

Harding, L. (2016, 5 april). What are the Panama Papers? A guide to history’s biggest data leak. Geraadpleegd op 5 april 2020, via <https://www.theguardian.com/news/2016/apr/03/what-you-need-to-know-about-the-panama-papers>

Hondeghem, A., Van Dooren, W., De Rynck, F., Verschuere, B., & Op de Beeck, S. (2013). *Handboek bestuurskunde: Organisatie en werking van het openbaar bestuur*. Brugge, België: Vanden Broele.

Huis voor Klokkenluiders. (2016). *Integriteit in de praktijk: De meldregeling*. Geraadpleegd van <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/binaries/huisvoorklokkenluiders/documenten/publicaties/2016/12/01/integriteit-in-de-praktijk---de-meldregeling/Integriteit+in+de+praktijk+-+de+meldregeling.pdf>

Huis voor Klokkenluiders. (2018). *Jaarverslag 2018*. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256424/jaarverslag-2018-huis-voor-klokkenluiders.pdf>

Huis voor Klokkenluiders. (2019a). *Integriteit in de praktijk. De vertrouwenspersoon*. Geraadpleegd van <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/binaries/huisvoorklokkenluiders/documenten/publicaties/2019/01/30/integriteit-in-de-praktijk---de-vertrouwenspersoon/Integriteit+in+de+praktijk+-+de+vertrouwenspersoon.pdf>

- Huis voor Klokkenuiders. (2019b). *Het verlenen van vergunningen door een waterschap: Onderzoek naar de behandeling van de melder van een vermoeden van misstand*. Geraadpleegd van <https://www.huisvoorklokkenuiders.nl/onderzoek-naar-een-misstand/documenten/rapporten/2019/07/12/het-verlenen-van-vergunningen>
- Huis voor Klokkenuiders. (2020a). *Werkwijze Advies*. Geraadpleegd van https://www.huisvoorklokkenuiders.nl/binaries/huisvoorklokkenuiders/documenten/publicaties/2020/03/01/werkwijze-advies-huis-voor-klokkenuiders/20200301_Werkwijze+advies_HvK.pdf
- Huis voor Klokkenuiders. (2020b). *Werkwijze Onderzoek*. Geraadpleegd van https://www.huisvoorklokkenuiders.nl/binaries/huisvoorklokkenuiders/documenten/publicaties/2020/03/01/werkwijze-onderzoek-huis-voor-klokkenuiders/20200301_Werkwijze+onderzoek_HvK.pdf
- Huis voor Klokkenuiders. (2020c). *Van Huis voor Klokkenuiders naar een autoriteit voor Integriteit en Klokkenuiden: Toekomstvisie*. Geraadpleegd van https://www.huisvoorklokkenuiders.nl/binaries/huisvoorklokkenuiders/documenten/publicaties/2020/02/24/toekomstvisie-huis-voor-klokkenuiders/Toekomstvisie+Huis+voor+Klokkenuiders_Februari+2020.pdf
- Huis voor Klokkenuiders. (2020d). *Huis voor Klokkenuiders: Jaarverslag 2019*. Geraadpleegd van <https://www.huisvoorklokkenuiders.nl/Publicaties/jaarverslagen/2020/05/20/jaarverslag-huis-voor-klokkenuiders-2019>
- Huis voor Klokkenuiders. (z.d.). *Organisatie*. Geraadpleegd op 8 april 2020, van <https://www.huisvoorklokkenuiders.nl/organisatie>
- Impressum. (2020). *Wurde Ihr Hinweis auf einen Missstand oder eine Regelwidrigkeit in Ihrer Verwaltung nicht ernst genommen?* Geraadpleegd op 30 mei 2020, van <https://www.dg-ombudsfrau.be/nl/klokkenuider.htm>
- Informatie Vlaanderen. (z.d.-a). *Integriteitsmeldingen voor medewerkers*. Vlaamse Overheid. Geraadpleegd op 8 april 2020, van <https://overheid.vlaanderen.be/personeel/integriteit/integriteitsmeldingen-voor-medewerkers-vlaamse-overheid>
- Informatie Vlaanderen. (z.d.-b). *Spreekbuis*. Geraadpleegd op 8 april 2020, van <https://overheid.vlaanderen.be/bedrijfsinformatie/spreekbuis>
- Informatie Vlaanderen. (z.d.-c). *Coördinator Integriteitszorg*. Geraadpleegd op 8 april 2020, van <https://overheid.vlaanderen.be/bedrijfsinformatie/coördinator-integriteitszorg>

- Jubb, P. B. (1999). Whistleblowing: A restrictive definition and interpretation. *Journal of Business Ethics*, 21(1), 77-94.
- Kennis Openbaar Bestuur. (2009). *Regeling procedure en bescherming bij melding van vermoedens van een misstand*. Geraadpleegd op 21 april 2020, van https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/109183/Regeling_melding_misstand_Provincies.pdf
- Knack. (2016, 14 augustus). Connerotte spreekt over zaak Dutroux. Geraadpleegd op 5 april 2020, van <https://www.knack.be/nieuws/belgie/connerotte-spreekt-over-zaak-dutroux/video-iwatch-740033.html>
- Knack. (2020, 28 januari). Wie is Katharine Gun, de klokkenluider die de Irak-oorlog probeerde tegen te houden? Geraadpleegd op 4 april 2020, via https://focus.knack.be/entertainment/film/wie-is-katharine-gun-de-klokkenluider-die-de-irak-oorlog-probeerde-tegen-te-houden/article-normal-1560781.html?utm_source=Newsletter-04/02/2020&utm_medium=Email&utm_campaign=Newsletter-RNBDAGKN&cel_hash=e68360bee1e52d537d36fa10b838ce6e0199de45&
- Lawson, P., & Moens, B. (2016, 17 maart). Kilometerheffing is groot juridisch risico. Geraadpleegd op 5 april 2020, van <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/kilometerheffing-is-groot-juridisch-risico/9745019.html>
- Loyens, K. (2013). Over motieven voor het melden van misstanden: Een kwalitatief onderzoek binnen het Belgische federale politiekorps. *Justitiële Verkenningen*, 39(7), 72-89.
- Lust, S. (2014). *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*. Brugge, België: Die Keure.
- Maesschalck, J., & Ornelis, F. (2003). Een interdisciplinaire analyse van de klokkenluidersproblematiek in de openbare sector. *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 58(8), 535-557.
- Marshall, C., & Rossman, G. B. (1999). The “what” of the study: Building the conceptual framework. *Designing qualitative research*, 3(3), 21-54.
- Melsen, N. (2013). *Klokkenluiders in het arbeidsrecht: een garantie tot ontslag?* (Masterthesis). Geraadpleegd van <http://expertgroepklokkenluiders.nl/wp/wp-content/uploads/201308-Klokkenluiders-in-het-arbeidsrecht.pdf>

- Miceli, M. P., & Near, J. P. (1985). Characteristics of organizational climate and perceived wrongdoing associated with whistle-blowing decisions. *Personnel Psychology*, 38(3), 525-544.
- Miceli, M. P., Rehg, M., Near, J. P., & Ryan, K. C. (1999). Can laws protect whistle-blowers? Results of a naturally occurring field experiment. *Work and occupations*, 26(1), 129-151.
- Myria. (2015). *Focus: het recht om gehoord te worden*. Geraadpleegd op 5 april 2020, van <https://www.myria.be/files/Migratie-verslag-2015-focus-recht-gehoord-worden.pdf>
- Nath, G. (2020, 2 maart). Elke klokkenluider blijft in China opgejaagd wild. Geraadpleegd op 25 maart 2020 via https://www.standaard.be/cnt/dmf20200301_04871338?articlehash=A79AA353482E190EAEDD325FACD696564BD9945121AD3C3C1F3D4AFCBF917875B142D5D3BA072B3C4C6F54A1D1C2CD7969CBB9F37988BAC0875D9A2D2333B932
- Nationale ombudsman. (z.d.). Klokkenluiders. Geraadpleegd op 21 april 2020, van <https://www.nationaleombudsman.nl/klokkenluiders>
- Near, J. P., & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. *Journal of business ethics*, 4(1), 1-16.
- Near, J. P., & Miceli, M. P. (1995). Effective-whistle blowing. *Academy of management review*, 20(3), 679-708.
- NEIWA. (2019). *NEIWA Paris Declaration*. Geraadpleegd van http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/explorer/Paris_declaration_-_NEIWA.pdf
- NOS. (2019, 12). Klokkenluider en collega-agent opgepakt voor lekken. Geraadpleegd op 7 2020, van <https://nos.nl/artikel/2314428-klokkenluider-en-collega-agent-opgepakt-voor-lekken.html>
- NRC. (2014). Dat krijg je als je een schandaal onthult. Geraadpleegd op 1 april 2020, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2014/02/08/dat-krijg-je-als-je-een-schandaal-onthult-1343830-a1257878>
- Overheid. (2016, 21 december). Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie & Defensie. Geraadpleegd op 21 april 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038940/2019-01-01>
- PDC. (z.d.-a). Nationale Ombudsman. Geraadpleegd op 22 april 2020, van https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxvr/nationale_ombudsman

- PDC. (z.d.-b). P. (Paul) van Buitenen. Geraadpleegd op 21 april 2020, van https://www.parlement.com/id/vgri1a6c15xy/p_paul_van_buitenen
- PDC. (z.d.-c). Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Geraadpleegd op 21 april 2020, van https://www.parlement.com/id/vh8lnhrqsxf/zelfstandige_bestuursorganen_zbo_s
- Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. (2000). *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*. Geraadpleegd op 21 maart 2020, van https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_nl.pdf
- Publicatieblad van de Europese Unie. (2009). *Resolutie van het Europees Parlement van 8 mei 2008 over het Jaarverslag over de mensenrechten in de wereld (2007) en het mensenrechtenbeleid van de Europese Unie (2007/2274(INI))*. Geraadpleegd op 5 april 2020, via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008IP0193&from=SK>
- Publicatieblad van de Europese Unie. (2019). *RICHTLIJN (EU) 2019/1937 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden*. Geraadpleegd op 6 april 2020, van <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=EN>
- Rabaey, M. (2020, 15 februari). Wettelijk schild in de maak voor klokkenluiders die wantoestanden aankaarten. Geraadpleegd op 4 april 2020, van <https://www.demorgen.be/politiek/wettelijk-schild-in-de-maak-voor-klokkenluiders-die-wantoestanden-aankaarten~b429ae4e/>
- Roos, I. (2019, 26 september). In de fout, maar Trump ontsnapt voorlopig. *De Standaard*. Geraadpleegd op 25 maart 2020, van https://www.standaard.be/cnt/dmf20190925_04627973?articlehash=30693EC80D0BD0A59F9B33F9B5B7F26E8F7D9D5FDB8F3FA5F60F6873B80612DB30B8345C9E4D8CD5E38542BFEFAE995A9730D3D5B15AD0135EAE006022A81E4C
- Speeckaert, H. (2017). *Bijkomend rechtsherstel na vernietiging of onwettigverklaring door de Raad van State*. Geraadpleegd van https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/349/483/RUG01-002349483_2017_0001_AC.pdf
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. (2009). *Besluit van 15 december 2009, houdende een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie (Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie)*. Geraadpleegd op

- 13 april 2020, van https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/109198/stb-2009-572_klokkenluidersregeling-Rijk-en-Politie.pdf
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. (2010). *Besluit van 30 augustus 2010, houdende wijziging van het Algemeen militair ambtenarenreglement en het Burgerlijk ambtenarenreglement Defensie in verband met een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand*. Geraadpleegd op 13 april 2020, van https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/109195/stb-2010-706_klokkenluidersregeling_Defensie.pdf
- Stout, D. (1997, 21 juni). Ex-Tobacco Official Enjoys the Aftermath of the Deal. Geraadpleegd op 6 2020, van <https://www.nytimes.com/1997/06/21/us/ex-tobacco-official-enjoys-the-aftermath-of-the-deal.html>
- Theunis, J. (2011). *De exceptie van onwettigheid: Onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*. Geraadpleegd van <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/152319>
- Transparency International Nederland. (2019). Mapping the EU on legal whistleblower protection. Assessment before the implementation of the EU whistleblowing directive. Geraadpleegd van <https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2019/04/Mapping-the-EU-on-Whistleblower-Protection-TI-NL.pdf>
- Trends Public Sector. (2016 juni). MARC BERTRAND, MÉDIATEUR DE LA WALLONIE ET DE LA FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES « Il faut instaurer un mécanisme de protection des lanceurs d’alerte au sein de l’administration ». *Trends Public Sector*, 2016(N° 10). Geraadpleegd van <http://actions.trends.levif.be>
- Uzman, J. (2013). *Constitutionele remedies bij schending van grondrechten: Over effectieve rechtsbescherming, rechterlijk abstineren en de dialoog tussen rechter en wetgever* (Proefschrift). Geraadpleegd van <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/22740/Dissertatie%20Uzman%20-%20Constitutionele%20remedies.pdf?sequence=8>
- Van de Weyer, P. (2019). *Vereiste van volle rechtsmacht in de zin van art. 6 EVRM in bestuursgeschillen* (Proefschrift). Geraadpleegd van <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/528934>
- Van Erp, J. G., & Loyens, K. M. (2017). *Horen, zien en spreken: Een onderzoek naar meldgedrag van misstanden door externe omstanders*. Den Haag, Nederland: Boom criminologie.

- van Eck, M. (2018). *Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming: Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming*.
- van Ravels. (2014). *Op het grensvlak: Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels* [EBook]. Geraadpleegd van https://books.google.be/books?id=ngBYBQAAQBAJ&pg=PA218&lpg=PA218&dq=rechtmatig+handeling+van+de+rechter+in+arrest&source=bl&ots=UEGI6tScjR&sig=ACfU3U2TIE5iil72qKt3V0boMwWnsIP16w&hl=en&sa=X&ved=2ahUKewjbgOvvjq_pAhWEDuwKHU8sB-k4ChDoATABegQICRAB#v=onepage&q=doi&f=false
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding* (3^{de} ed.). Bussum, Nederland: Coutinho.
- Vandekerckhove, W. (2013). *Providing an alternative to silence: Towards greater protection and support for whistleblowers in Belgium*. Geraadpleegd van https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/10297/1/ATOS_Towards_greater_support_and_protection_for_whistleblowers_in_Belgium.pdf
- Vlaamse Ombudsdienst. (2009). *Onze taken*. Geraadpleegd van http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/dienst/onze_taken.html
- Vlaamse Overheid. (2014, 28 mei). Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de aanpassing van de rechtsbescherming van de klokkenluiders. Geraadpleegd op 8 april 2020, van http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2014031428
- VNG. (2016). *VNG Ledenbrief*. Geraadpleegd op 21 april 2020, van <http://docplayer.nl/108573175-Lbr-16-062-cva-loga16-16-huis-voor-klokkenluiders-nieuwe-voorbeeldregel-pagina-1-van-1.html>
- Widdershoven, R. (2011). *Het beginsel van effectieve rechtsbescherming*. Geraadpleegd van <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/241777/Widdershoven+-+Het+begin?sequence=1>
- Weekers, B. (2015). Meldingen rond integriteit in de Vlaamse publieke sector: randvoorwaarden en uitdagingen. *Orde van de Dag*, 72, 51-58.
- Worth, M. (2013). *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU*. Geraadpleegd op 7 april 2020, van http://files.transparency.org/content/download/697/2995/file/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf

Bijlagen

Bijlage 1: Formulier – Vraag om voorafgaand advies (Fedweb, 2019)

de federale Ombudsman

Centrum INTEGRITEIT

FORMULIER – VRAAG OM VOORAFGAAND ADVIES

**over een melding van een veronderstelde integriteitsschending bij een federale
administratieve overheid**

Uw naam en voornaam:

Persoonlijk adres:

Persoonlijk email-adres:

Persoonlijk telefoonnummer:

(we gebruiken geen (mail)adressen of telefoonnummers die aan je dienst gerelateerd zijn)

De federale overheidsdienst waar u tewerkgesteld bent:

U bent daar tewerkgesteld als :

(aanduiden wat van toepassing is)

- statutair personeelslid
- stagiair
- personeelslid met een arbeidsovereenkomst

De federale overheidsdienst waarbinnen de veronderstelde integriteitsschending zich voordeed, voordoet of zal voordoen:

De periode waarbinnen de integriteitsschending zich voordeed, voordoet of zal voordoen:

Van / / tot / /