



Ontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005

Art. 2. In artikel 256 van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019, bekrachtigd bij het decreet van 3 juli 2020, worden het tweede en derde lid opgeheven.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur

Art. 3. In artikel 223 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, gewijzigd bij het decreet van 8 juni 2018 en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019, bekrachtigd bij het decreet van 3 juli 2020, worden het tweede en derde lid opgeheven.

Hoofdstuk 4. Wijzigingen van het Bestuursdecreet van 7 december 2018

Art. 4. Aan artikel I.2 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, gewijzigd bij het decreet van 2 juli 2021, wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Dit decreet voorziet in de gedeeltelijk omzetting van 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."

Art. 5. In artikel III.24 van hetzelfde decreet worden het tweede en derde lid opgeheven.

Art. 6. Aan titel III, hoofdstuk 2, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 2 april 2021 en 2 juli 2021, wordt een afdeling 6 toegevoegd, die luidt als volgt:

"Afdeling 6. Klokkenluiden".

Art. 7. Aan hetzelfde decreet, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019, bekrachtigd bij het decreet van 3 juli 2020, en de decreten van 19 juni 2020, 2 april 2021 en 2 juli 2021, wordt aan afdeling 6, toegevoegd bij artikel 6, een artikel III.60/1 toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. III.60/1. In deze afdeling wordt verstaan onder:

- 1° betrokken persoon: een natuurlijke persoon of overheidsinstantie die de melder aanwijst als de persoon aan wie de inbreuk wordt toegeschreven of met wie die persoon in verband wordt gebracht;
- 2° externen: een van de volgende personen die in het kader van zijn werk informatie over inbreuken heeft:
 - a) aandeelhouders en personen die behoren tot het bestuurlijk, leidinggevend of toezichthoudend orgaan van een overheidsinstantie, met inbegrip van leden die niet bij het dagelijks bestuur zijn betrokken, vrijwilligers en bezoldigde of onbezoldigde stagairs;
 - b) aannemers, onderaannemers en leveranciers en iedereen die werkt onder hun toezicht en leiding;
 - c) personen die informatie over inbreuken hebben verkregen in een inmiddels beëindigde werkrelatie;
 - d) personen van wie de werkrelatie nog moet beginnen en die informatie over inbreuken hebben verkregen tijdens de wervingsprocedure of andere precontractuele onderhandelingen;
- 3° facilitator: een natuurlijke persoon die een melder in het kader van het werk bijstaat in het meldingsproces en van wie de bijstand vertrouwelijk moet zijn;
- 4° inbreuk: een handeling of nalatigheid die voldoet aan een van de volgende voorwaarden:
 - a) ze is onrechtmatig;
 - b) ze ondermijnt het doel of de toepassing van regelgeving;
- 5° informatie over inbreuken: informatie, met inbegrip van redelijke vermoedens, over:
 - a) feitelijke of mogelijke inbreuken die hebben plaatsgevonden of zeer waarschijnlijk zullen plaatsvinden binnen de overheidsinstantie waar de melder werkt, heeft gewerkt of gesolliciteerd heeft of binnen een andere overheidsinstantie waarmee de melder in het kader van zijn werk in contact is geweest;

- b) pogingen tot het verhullen van inbreuken binnen de overheidsinstantie waar de melder werkt, heeft gewerkt of gesolliciteerd heeft of binnen een andere overheidsinstantie waarmee de melder in de context van zijn werk in contact is geweest;
- 6° melder: een natuurlijke persoon die in het kader van zijn werk verkregen informatie over inbreuken meldt of openbaar maakt;
- 7° meldingskanalen:
 - a) de lijnmanagers of leidinggevendenden van de Vlaamse overheidsinstanties;
 - b) de hoofden van het personeel van de lokale overheden;
 - c) gezamenlijke interne meldingskanalen voor verschillende lokale overheden;
 - d) Audit Vlaanderen;
- 8° personeelsleden van de Vlaamse overheidsinstanties: de personeelsleden van de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 1° tot en met 8°.

Art. 8. Aan hetzelfde decreet, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019, bekrachtigd bij het decreet van 3 juli 2020, en de decreten van 19 juni 2020, 2 april 2021 en 2 juli 2021, wordt aan dezelfde afdeling 6 een artikel III.60/2 toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. III.60/2. Tenzij het anders vermeld is in deze afdeling, is deze afdeling van toepassing op de volgende overheidsinstanties:

- 1° de Vlaamse Regering en de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering;
- 2° de Vlaamse administratie;
- 3° de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid;
- 4° de provinciegouverneurs en de arrondissementscommissarissen;
- 5° de secretariaten van de strategische adviesraden;
- 6° de volgende Vlaamse openbare instellingen:
 - a) De Watergroep;
 - b) de Vlaamse Radio- en Televisieomroep;
 - c) het Vlaams Fonds voor de Letteren;
 - d) de Vlaamse Instelling voor Technologisch onderzoek;
- 7° het Ondersteunend Centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos, het Eigen Vermogen van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek, het Eigen Vermogen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, het Eigen Vermogen Flanders Hydraulics, het Eigen Vermogen KMSKA en het Eigen Vermogen Digitaal Vlaanderen;
- 8° de Vlaamse overheidsinstanties die geen overheidsinstanties zijn als vermeld in punt 1° tot en met 7°, maar die voldoen aan al de volgende kenmerken:
 - a) ze maken deel uit van de Vlaamse deelstaatoverheid of zijn in handen van de Vlaamse deelstaatoverheid en vallen onder het exclusieve toezicht van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, in overeenstemming met verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie;

- b) ze bezitten rechtspersoonlijkheid;
- c) het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, de extern verzelfstandigde agentschappen of hun rechtstreekse of onrechtstreekse dochterondernemingen hebben minimaal de helft van de stemmen in de algemene vergadering;
- 9° de gemeenten;
- 10° de districten;
- 11° de provincies;
- 12° de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;
- 13° de samenwerkingsvormen, vermeld in deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- 14° de welzijnsverenigingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- 15° de autonome verzorgingsinstellingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- 16° de verzelfstandigde agentschappen die opgericht zijn door een provincie of een gemeente;
- 17° de polders en de wateringen;
- 18° de intergemeentelijke onderwijsvereniging, vermeld in het decreet van 28 november 2008 betreffende de interlokale onderwijsvereniging (ILOV).

Deze afdeling doet geen afbreuk aan decretale bepalingen die in een ruimere bescherming voor klokkenluiders voorzien.”.

Art. 9. Aan hetzelfde decreet, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019, bekrachtigd bij het decreet van 3 juli 2020, en de decreten van 19 juni 2020, 2 april 2021 en 2 juli 2021, wordt aan dezelfde afdeling 6 een artikel III.60/3 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. III.60/3. §1. Personeelsleden van de Vlaamse overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, 2°, 6°, a), b) en c) en 7°, en externen kunnen informatie over inbreuken die een van deze overheidsinstanties begaat, intern melden bij een van de volgende meldingskanalen:

- 1° de betrokken lijnmanager;
- 2° Audit Vlaanderen.

De lijnmanagers, vermeld in het eerste lid, 1°, brengen Audit Vlaanderen op de hoogte van elke melding die ze ontvangen.

Het eerste lid, 2°, en het tweede lid gelden niet voor de personeelsleden van De Watergroep die intern kunnen melden bij de Interne Audit van De Watergroep.

Externen en personeelsleden van de Vlaamse overheidsinstanties, vermeld in artikel I.3, 2°, e), tot g), artikel 60/2, eerste lid, 1°, 3° tot 5°, 6°, d) en 8°, en personeelsleden van het Eigen Vermogen KMSKA, melden informatie over inbreuken die de eigen overheidsinstanties begaat, intern bij de leidinggevende, die de betrokken overheidsinstantie daarvoor aanwijst. Het tweede lid geldt niet voor de voormelde overheidsinstanties.

De lijnmanagers, vermeld in het eerste lid, 1°, en de leidinggevendenden, vermeld in het vierde lid, kunnen de behandeling van de melding delegeren aan een personeelslid onder hun gezag.

§2. Personeelsleden van de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 9° tot 18°, kunnen informatie over inbreuken die de lokale overheden begaan, bij een van de volgende meldingskanalen intern melden:

- 1° het hoofd van het personeel;
- 2° het gezamenlijke interne meldingskanaal als de lokale overheid in kwestie deelneemt aan een gezamenlijk intern meldingskanaal als vermeld in paragraaf 3.

Het hoofd van het personeel, vermeld in het eerste lid, 1°, kan de behandeling van de melding delegeren aan een personeelslid onder zijn gezag.

§3. De overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 9° tot 18°, kunnen een bestaand intergemeentelijk samenwerkingsverband als vermeld in deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, gebruiken als gezamenlijk intern meldingskanaal of daarvoor een intergemeentelijk samenwerkingsverband tot stand brengen conform deel 3, titel 3, hoofdstuk 2, van het voormelde decreet.”.

Art. 10. Aan hetzelfde decreet, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019, bekrachtigd bij het decreet van 3 juli 2020, en de decreten van 19 juni 2020, 2 april 2021 en 2 juli 2021, wordt aan dezelfde afdeling 6 een artikel III.60/4 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. III.60/4. §1. Nadat personeelsleden van de Vlaamse overheidsinstanties en externen de informatie over inbreuken die de Vlaamse overheidsinstanties begaan, gemeld hebben conform artikel III.60/3, §1, van dit decreet, kunnen ze die informatie ook extern melden bij de Vlaamse Ombudsdienst conform het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst.

In afwijking van het eerste lid kunnen personeelsleden van de Vlaamse overheidsinstanties en externen informatie over inbreuken die Vlaamse overheidsinstanties begaan, rechtstreeks melden bij de Vlaamse Ombudsdienst, conform het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, als ze menen dat de inbreuk niet doeltreffend behandeld kan worden of dat er een risico op represailles bestaat.

§2. Nadat personeelsleden van de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 9° tot 12°, 14° en 16°, met uitzondering van de extern verzelfstandigde agentschappen van privaatrecht die opgericht zijn door een provincie of een gemeente, informatie over inbreuken die deze overheidsinstanties begaan, gemeld hebben conform artikel III.60/3, §2, kunnen ze die informatie ook extern melden bij Audit Vlaanderen.

In afwijking van het eerste lid kunnen deze personeelsleden informatie over inbreuken die deze overheidsinstanties begaan, ook rechtstreeks melden bij Audit Vlaanderen als ze menen dat de inbreuk intern niet doeltreffend behandeld kan worden of dat er een risico op represailles bestaat.

Externen kunnen informatie over inbreuken die deze overheidsinstanties begaan, rechtstreeks extern melden bij Audit Vlaanderen.

§3. Nadat personeelsleden van de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 13°, 15°, 17° tot 18°, en de extern verzelfstandigde agentschappen van privaatrecht die opgericht zijn door een provincie of een gemeente, informatie over inbreuken die deze overheidsinstanties begaan, gemeld hebben conform artikel III.60/3, §2, kunnen ze die informatie ook extern melden bij de Vlaamse Ombudsdienst conform het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst.

In afwijking van het eerste lid kunnen personeelsleden van de overheidsinstanties, vermeld in het eerste lid, informatie over inbreuken die deze overheidsinstanties begaan, rechtstreeks melden bij de Vlaamse Ombudsdienst, conform het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, als ze menen dat de inbreuk niet doeltreffend behandeld kan worden of dat er een risico op represailles bestaat.”.

Art. 11. Aan hetzelfde decreet, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019, bekrachtigd bij het decreet van 3 juli 2020, en de decreten van 19 juni 2020, 2 april 2021 en 2 juli 2021, wordt aan dezelfde afdeling 6 een artikel III.60/5 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. III.60/5. Melders mogen geen informatie bekendmaken die betrekking heeft op een van de volgende materies:

- 1° de veiligheid van het land;
- 2° geclassificeerde gegevens;
- 3° de bescherming van het beroepsgeheim van advocaten en van het medisch beroepsgeheim;
- 4° de gerechtelijke beraadslagingen;
- 5° het strafprocesrecht.”.

Art. 12. Aan hetzelfde decreet, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019, bekrachtigd bij het decreet van 3 juli 2020, en de decreten van 19 juni 2020, 2 april 2021 en 2 juli 2021, wordt aan dezelfde afdeling 6 een artikel III.60/6 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. III.60/6. §1. Melders kunnen schriftelijk en via de telefoon of een ander spraakberichtensysteem informatie over inbreuken melden bij de meldingskanalen. Ze hebben ook het recht op een fysieke ontmoeting binnen een redelijke termijn.

§2. De meldingskanalen kunnen van mondelinge meldingen via een spraakberichtensysteem met gesprekopname:

- 1° een opname van het gesprek in een duurzame, opvraagbare vorm maken;
- 2° een volledig en nauwkeurig verslag laten opstellen door de personeelsleden die ervoor verantwoordelijk zijn om de melding te behandelen.

De meldingskanalen stellen de melders op de hoogte van de mogelijkheid van het systeem om gesprekken op te nemen, voor de start van het gesprek.

§3. De personeelsleden van de meldingskanalen, die ervoor verantwoordelijk zijn om de melding te behandelen, kunnen een nauwkeurig verslag opmaken van mondelinge meldingen via een spraakberichtsysteem zonder gespreksopnamefaciliteit.

§4. Als de melder toestemt, maken de meldingskanalen bij een fysieke ontmoeting op verzoek van de melder:

- 1° een opname van het gesprek in een duurzame en opvraagbare vorm;
- 2° een nauwkeurig verslag van het onderhoud, dat de personeelsleden opstellen die verantwoordelijk zijn voor de behandeling van de melding.

§5. Melders kunnen de schriftelijke weergave van het gesprek, vermeld in paragraaf 2 tot en met 4, controleren, corrigeren en voor akkoord tekenen.

§6. Melders kunnen informatie over inbreuken anoniem melden.”.

Art. 13. Aan hetzelfde decreet, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019, bekrachtigd bij het decreet van 3 juli 2020, en de decreten van 19 juni 2020, 2 april 2021 en 2 juli 2021, wordt aan dezelfde afdeling 6 een artikel III.60/7 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. III.60/7. §1. De meldingskanalen ontvangen meldingen via systemen die door hun ontwerp, opzet en beheer op beveiligde wijze de vertrouwelijkheid beschermen van de volgende elementen:

- 1° de identiteit van de melder;
- 2° de identiteit van derden die in de melding worden genoemd;
- 3° informatie waaruit de identiteit van de melder of een derde kan blijken.

Alleen hoofden van het personeel, lijnmanagers, leidinggevend, personeelsleden van Audit Vlaanderen en personeelsleden, aan wie de hoofden van het personeel, de lijnmanagers of de leidinggevend, hun bevoegdheid hebben gedelegeerd, conform artikel III.60/3, §1, vijfde lid, en §2, tweede lid, hebben toegang tot de informatie, vermeld in het eerste lid.

§2. Als de meldingskanalen een melding behandelen, nemen ze een strikte neutraliteit in acht. In geen geval wordt de melding behandeld door een persoon die betrokken is of was bij de feiten waarop de melding betrekking heeft.”.

Art. 14. Aan hetzelfde decreet, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019, bekrachtigd bij het decreet van 3 juli 2020, en de decreten van 19 juni 2020, 2 april 2021 en 2 juli 2021, wordt aan dezelfde afdeling 6 een artikel III.60/8 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. III.60/8. §1. De meldingskanalen bevestigen de ontvangst van de melding aan de melder binnen zeven dagen na de dag waarop ze de melding hebben ontvangen, als ze binnen die termijn de melding nog niet afgehandeld hebben, tenzij in de volgende gevallen:

- 1° de melder verzet zich uitdrukkelijk tegen het krijgen van die ontvangstmelding;
- 2° het krijgen van die ontvangstmelding brengt de bescherming van de identiteit van de melder in gevaar.

Tenzij er nieuwe wettelijke of feitelijke omstandigheden zijn die een andere opvolging rechtvaardigen, kunnen externe meldingskanalen bij meldingen conform artikel III.60/4, §2, beslissen om in een van de volgende gevallen de melding niet in behandeling te nemen:

- 1° de inbreuk is van geringe betekenis;
- 2° de externe melding heeft betrekking op feiten die in een eerdere melding van de melder al zijn behandeld en de nieuwe melding bevat geen nieuwe informatie van betekenis.

In de gevallen, vermeld in het tweede lid, stuurt Audit Vlaanderen, de melder binnen zeven dagen nadat het de melding heeft ontvangen, naast de ontvangstmelding, vermeld in het eerste lid, de beslissing om de melding niet in behandeling te nemen en een motivatie voor die beslissing.

§2. De meldingskanalen gaan de juistheid na van de informatie en nemen de gepaste maatregelen als er een vermoeden van een inbreuk is.

§3. De meldingskanalen informeren de melder binnen drie maanden na de dag waarop ze de ontvangstmelding hebben verstuurd, of, als er geen ontvangstmelding naar de melder is gestuurd, binnen drie maanden nadat de periode van zeven dagen nadat de melding is gedaan, is verstreken, over de als opvolging geplande of genomen maatregelen en over de redenen daarvoor. De meldingskanalen geven daarbij geen informatie vrij die afbreuk doet aan het interne onderzoek of die het onderzoek of de rechten van de betrokken persoon schaadt.

Bij meldingen aan Audit Vlaanderen als vermeld in artikel III.60/4, §2, kan Audit Vlaanderen de termijn van drie maanden, vermeld in het eerste lid, verlengen tot maximaal zes maanden. In dat geval informeert Audit Vlaanderen de melder en de betrokken lokale overheid schriftelijk over de verlenging van de termijn en de reden daarvoor, voor de voormelde termijn van drie maanden verstreken is.

§4. Audit Vlaanderen brengt de melder op de hoogte van het eindresultaat van de onderzoeken.”.

Art. 15. Aan hetzelfde decreet, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019, bekrachtigd bij het decreet van 3 juli 2020, en de decreten van 19 juni 2020, 2 april 2021 en 2 juli 2021, wordt aan dezelfde afdeling 6 een artikel III.60/9 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. III.60/9. §1. De Vlaamse overheid publiceert op een afzonderlijke, gemakkelijk herkenbare en toegankelijke pagina van de centrale website de volgende informatie:

- 1° de voorwaarden om in aanmerking te komen voor bescherming tegen represailles;

- 2° de elektronische adressen, de postadressen en de telefoonnummers van de interne en externe meldingskanalen, met de vermelding of ze de telefoongesprekken en de gesprekken via andere spraaksystemen opneemt;
- 3° de procedures voor meldingen van informatie over inbreuken bij de meldingskanalen en bij instellingen, organen en instanties van de Europese Unie, met inbegrip van:
 - a) de wijze waarop de meldingskanalen de melder kunnen vragen om de informatie te verduidelijken of bijkomende informatie te verstrekken;
 - b) de termijn voor het geven van feedback;
 - c) de soort en de inhoud van de feedback;
- 4° de informatie over de verwerking van persoonsgegevens;
- 5° de wijze waarop de melding wordt opgevolgd;
- 6° de remedies en procedures voor de bescherming tegen represailles en de beschikbaarheid van vertrouwelijk advies voor personen die overwegen tot melding over te gaan;
- 7° onverminderd artikel III.60/5, een duidelijke toelichting van de voorwaarden waaronder melders beschermd worden bij het schenden van enige geheimhoudingsregel;
- 8° de contactgegevens van de dienst, vermeld in paragraaf 2;
- 9° de rechten van de betrokken persoon.

De website vermeldt dat melders bij voorkeur intern melden als de inbreuk doeltreffend intern kan worden behandeld en de melder van mening is dat er geen risico op represailles bestaat.

De overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 1° tot 8°, en Audit Vlaanderen publiceren de informatie, vermeld in het eerste en het tweede lid, op hun website of verwijzen op hun website naar de webpagina op de centrale website van de Vlaamse overheid.

De overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 9° tot 18°, publiceren de informatie, vermeld in het eerste en tweede lid, op hun website.

§2. De Vlaamse administratie en de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 9° tot 18°, wijzen elk voor hun bevoegdheid de dienst aan die melders van inbreuken ondersteunt ten aanzien van Audit Vlaanderen en de Vlaamse Ombudsdienst. De voormelde bevoegde dienst verstrekt volledige en onafhankelijke informatie en advies over de beschikbare remedies en procedures die bescherming bieden tegen represailles en over de rechten van de betrokken persoon. De informatie en adviezen zijn gemakkelijk en kosteloos toegankelijk.”.

Art. 16. Aan hetzelfde decreet, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019, bekrachtigd bij het decreet van 3 juli 2020, en de decreten van 19 juni 2020, 2 april 2021 en 2 juli 2021, wordt aan dezelfde afdeling 6 een artikel III.60/10 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. III.60/10. §1. De meldingskanalen houden een register bij van de ontvangen meldingen.

§2. Audit Vlaanderen houdt al de volgende gegevens bij:

- 1° het aantal ontvangen meldingen;
- 2° het aantal onderzoeken en procedures die naar aanleiding van de meldingen zijn ingeleid en het resultaat ervan;
- 3° als dat wordt vastgesteld, de geschatte financiële schade en de bedragen die zijn teruggevorderd na onderzoeken en procedures over de gemelde inbreuken.

§3. Als de melder een melding richt aan een onbevoegd personeelslid of een onbevoegde overheidsinstantie, stuurt dat onbevoegde personeelslid of die onbevoegde overheidsinstantie de melding zo snel mogelijk op veilige wijze door naar het bevoegde personeelslid. Het onbevoegde personeelslid of de onbevoegde overheidsinstantie brengt de melder onmiddellijk op de hoogte van die doorzending.

Als de melder een systeem gebruikt dat niet voldoet aan de vereisten, vermeld in artikel III.60/7, §1, eerste lid, stuurt de ontvanger de melding zo snel mogelijk op een veilige wijze door naar het bevoegde personeelslid.

§4. De meldingskanalen mogen geen feiten bekendmaken die het economisch, financieel of commercieel belang van een overheidsinstantie kunnen schaden, tenzij dat noodzakelijk is voor de opvolging van de melding.”.

Art. 17. Aan hetzelfde decreet, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019, bekrachtigd bij het decreet van 3 juli 2020, en de decreten van 19 juni 2020, 2 april 2021 en 2 juli 2021, wordt aan dezelfde afdeling 6 een artikel III.60/11 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. III.60/11. §1. Als die gegevens beschikbaar zijn, verwerken de meldingskanalen de volgende persoonsgegevens bij de behandeling en registratie van meldingen:

- 1° de naam van de melder;
- 2° de contactgegevens en de functie van de melder;
- 3° de naam van de facilitator of van derden die verbonden zijn met de melder en die het slachtoffer kunnen worden van represailles in een werkgerelateerde context;
- 4° de naam en de functie van de betrokken persoon en informatie over de inbreuken van de betrokken persoon;
- 5° de naam van de getuigen;
- 6° schriftelijke meldingen;
- 7° het schriftelijke verslag van mondelinge meldingen, vermeld in artikel III.60/6, §2 en §3.

De meldingskanalen wissen onmiddellijk andere gegevens dan de gegevens, vermeld in het eerste lid, die niet relevant zijn om de melding te behandelen.

§2. De meldingskanalen maken de identiteit van de melder en alle informatie waarmee de identiteit van de melder direct of indirect achterhaald kan worden, niet bekend aan anderen dan de personeelsleden die bevoegd zijn om de melding

te ontvangen en op te volgen conform artikel III.60/8, tenzij in al de volgende gevallen:

- 1° de melder stemt daarmee in;
- 2° er is een noodzakelijke en evenredige wettelijke verplichting in het kader van een onderzoek door nationale autoriteiten of gerechtelijke procedures, om de rechten van verdediging van de betrokken persoon te waarborgen.

De meldingskanalen maken de identiteit van de betrokken persoon en alle informatie waarmee de identiteit van de betrokken persoon direct of indirect achterhaald kan worden, niet bekend aan anderen dan de personeelsleden die bevoegd zijn om de melding te behandelen, zolang onderzoeken naar aanleiding van de melding of openbaarmaking lopen.

§3. Vóór de meldingskanalen de identiteit van de melder of de betrokken persoon bekendmaken, brengen ze de melder, respectievelijk de betrokken persoon daarvan schriftelijk op de hoogte, samen met de redenen daarvoor, tenzij die informatie de onderzoeken of gerechtelijke procedures in gevaar brengt.

§4. Met toepassing van artikel 23, lid 1, e) en h), van de algemene verordening persoonsbescherming kunnen de lijnmanager van de Vlaamse overheidsinstantie of het hoofd van het personeel van de lokale overheid, bij wie een melding is ingediend, beslissen om de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening, niet toe te passen bij de verwerking van persoonsgegevens in het kader van een onderzoek dat betrekking heeft op een welbepaalde natuurlijke persoon, als voldaan is aan de voorwaarden, vermeld in het tweede tot en met het negende lid.

De afwijkingsmogelijkheid, vermeld in het eerste lid, geldt alleen gedurende de periode waarin de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een onderzoek, op voorwaarde dat het voor het goede verloop van het onderzoek noodzakelijk is of kan zijn dat de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening, niet worden toegepast. De duur van het onderzoek mag in voorkomend geval niet meer bedragen dan een jaar vanaf de ontvangst van een verzoek tot uitoefening van een van de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening.

De afwijkingsmogelijkheid, vermeld in het eerste lid, heeft geen betrekking op de gegevens die losstaan van het voorwerp van het onderzoek dat de weigering of de beperking van de rechten, vermeld in het tweede lid, rechtvaardigt.

Als de betrokkene in het geval, vermeld in het eerste lid, tijdens de periode, vermeld in het tweede lid, een verzoek indient op basis van artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening, bevestigt de bevoegde functionaris voor gegevensbescherming, vermeld in artikel 9 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, de ontvangst daarvan.

De bevoegde functionaris voor gegevensbescherming brengt de betrokkene schriftelijk, zo snel mogelijk en in elk geval binnen een maand vanaf de dag die volgt op de dag waarop hij het verzoek heeft ontvangen, op de hoogte

van elke weigering of beperking van de rechten, vermeld in het eerste lid. Verdere informatie over de nadere redenen voor die weigering of beperking hoeft niet te worden verstrekt als dat het onderzoek zou ondermijnen, met behoud van de toepassing van het achtste lid. Als het nodig is, kan de voormelde termijn met twee maanden worden verlengd, rekening houdend met het aantal aanvragen en de complexiteit ervan. De verwerkingsverantwoordelijke, vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming, brengt de betrokkene binnen dertig dagen vanaf de dag die volgt op de dag waarop hij het verzoek heeft ontvangen, op de hoogte van die verlenging en van de redenen voor het uitstel.

De bevoegde functionaris voor gegevensbescherming informeert de betrokkene ook over de mogelijkheid om een verzoek in te dienen bij de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens conform artikel 10/5 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, en om een beroep in rechte in te stellen.

De bevoegde functionaris voor gegevensbescherming noteert de feitelijke of juridische gronden waarop de beslissing is gebaseerd. Die informatie houdt hij ter beschikking van de voormelde Vlaamse toezichtcommissie.

Nadat het onderzoek afgesloten is, worden de rechten, vermeld in artikel 13 tot en met 22 van de voormelde verordening, in voorkomend geval, conform artikel 12 van de voormelde verordening opnieuw toegepast.

Als een dossier dat persoonsgegevens als vermeld in het eerste lid, bevat, naar het Openbaar Ministerie is gestuurd en kan leiden tot activiteiten onder leiding van het Openbaar Ministerie of een onderzoeksrechter, en er onduidelijkheid is over het geheim van het onderzoek onder leiding van het Openbaar Ministerie of een onderzoeksrechter, mag de bevoegde functionaris voor gegevensbescherming op het verzoek van de betrokkene overeenkomstig artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening pas antwoorden nadat het Openbaar Ministerie of, in voorkomend geval, de onderzoeksrechter heeft bevestigd dat een antwoord het onderzoek niet in het gedrang brengt of kan brengen.

§5. De meldingskanalen bewaren de persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 1, gedurende respectievelijk tien of zes jaar al naargelang die gegevens betrekking hebben op misdrijven of inbreuken.

§6. De meldingskanalen treden op als verwerkingsverantwoordelijke als vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming, ieder in het kader van de meldingen die ze behandelen.”.

Art.18. Aan hetzelfde decreet, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019, bekrachtigd bij het decreet van 3 juli 2020, en de decreten van 19 juni 2020, 2 april 2021 en 2 juli 2021, wordt aan dezelfde afdeling 6 een artikel III.60/12 toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. III.60/12. §1. Niemand binnen een overheidsinstantie mag in het kader van het werk de volgende maatregelen nemen als vergelding voor een melding of openbaarmaking:

- 1° schorsing, ontslag of soortgelijke maatregelen;
- 2° degradatie of het onthouden van bevordering;
- 3° overdracht van taken, verandering van locatie van de arbeidsplaats of verandering van de werktijden;
- 4° het onthouden van opleiding;
- 5° een negatieve evaluatie of arbeidsreferentie;
- 6° het opleggen of toepassen van een disciplinaire maatregel, berisping of financiële sanctie;
- 7° dwang, intimidatie, pesterijen en uitsluiting;
- 8° niet-omzetting van een tijdelijk contract in een contract voor onbepaalde duur, als het personeelslid de gerechtvaardigde verwachting had dat hem een contract van onbepaalde duur zou worden aangeboden;
- 9° schade, met inbegrip van reputatieschade op sociale media of financieel nadeel, met inbegrip van omzetsderving en inkomstenderving;
- 10° opname op een zwarte lijst op basis van een informele of formele overeenkomst voor de hele overheidsinstantie, waardoor de melder geen baan meer kan vinden bij die overheidsinstantie;
- 11° intrekking van een licentie of vergunning, afgeleverd door een overheidsinstantie;
- 12° psychiatrische of medische verwijzingen;
- 13° elke andere directe of indirecte handeling dan de handelingen, vermeld in punt 1° tot en met 12°, die tot een ongerechtvaardigde benadeling van de melder leidt of kan leiden.

De Vlaamse Regering bepaalt doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve of tuchtrechtelijke sancties voor iedereen die maatregelen als vermeld in het eerste lid, neemt.

§2. Het verbod, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, is van toepassing ten aanzien van melders in al de volgende gevallen:

- 1° de melders meldden informatie over een inbreuk conform artikel III.60/3 en III.60/4 of meldden informatie over een inbreuk bij een instelling, orgaan of instantie van de Europese Unie;
- 2° de melders hadden gegronde redenen om te geloven dat de gemelde informatie op het moment van de melding juist was.

Het verbod, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, is in de volgende gevallen van toepassing ten aanzien van melders als ze informatie over een inbreuk openbaar maken, waarvan ze gegronde redenen hadden om te geloven dat de gemelde informatie op het moment van de melding juist was:

- 1° ze hebben eerst intern en extern gemeld of ze hebben meteen extern gemeld conform artikel III.60/3 en III.60/4, en er zijn, conform artikel III.60/8, §1 tot §3, geen passende maatregelen genomen binnen drie maanden nadat het meldingskanaal in kwestie de melding heeft ontvangen;
- 2° ze menen dat een van de volgende situaties zich voordoet:
 - a) de inbreuk kan een dreigend of reeel gevaar vormen voor het algemene belang;

- b) er bestaat naar aanleiding van een externe melding een risico op represailles of het is niet waarschijnlijk dat de inbreuk doeltreffend wordt behandeld door de bijzondere omstandigheden van de zaak.

§3. Het verbod, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, geldt niet alleen voor de melders, vermeld in paragraaf 2, maar ook voor de volgende personen:

- 1° personen die anoniem informatie over inbreuken hebben gemeld of openbaar hebben gemaakt, maar later geïdentificeerd zijn;
- 2° de facilitatoren en derden die verbonden zijn met de melders en juridische entiteiten, die eigendom zijn van de melders, voor wie de melders werken of met wie de melders in een andere werkgerelateerde context verbonden zijn.

§4. Bij gerechtelijke of administratiefrechtelijke procedures over maatregelen als vermeld in paragraaf 1, eerste lid, waarbij de melders aantonen dat ze een melding of openbaarmaking hebben gemaakt en met benadeling zijn geconfronteerd, wordt aangenomen dat de maatregel een vergelding was voor de melding of de openbaarmaking. In voormelde gevallen toont de persoon die de benadelende maatregel heeft genomen aan dat die maatregel naar behoren is gemotiveerd.

§5. De Vlaamse Regering bepaalt doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve of tuchtrechtelijke sancties voor de volgende personen:

- 1° personen die een melding belemmeren of proberen te belemmeren;
- 2° personen die de geheimhouding van de identiteit van melders schenden;
- 3° personen die bewust onjuiste informatie hebben gemeld of openbaar gemaakt.

§6. Melders zijn niet aansprakelijk voor:

- 1° de verwerving van de informatie die ze melden of openbaar maken, conform paragraaf 2, behalve als de verwerving of openbaarmaking een strafbaar feit was;
- 2° het melden of openbaar maken van de informatie, conform paragraaf 2, als ze redelijke gronden hadden om aan te nemen dat de melding of openbaarmaking van de informatie noodzakelijk was om een inbreuk te onthullen.”.

Art. 19. Aan hetzelfde decreet, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019, bekrachtigd bij het decreet van 3 juli 2020, en de decreten van 19 juni 2020, 2 april 2021 en 2 juli 2021, wordt aan dezelfde afdeling 6 een artikel III.60/13 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. III.60/13. Een overeenkomst of de arbeidsvoorwaarden kunnen geen bepalingen bevatten waarin afstand wordt gedaan van de rechten, vermeld in dit decreet. Bepalingen in die zin zijn nietig.”.

Art. 20. In artikel III.115 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019, bekrachtigd bij het decreet van 3 juli 2020, en het decreet van 2 juli 2021, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1, vierde lid, wordt de zinsnede "de Vlaamse openbare instellingen van categorie A en de Eigen Vermogens met rechtspersoonlijkheid, die verbonden zijn aan de overheidsinstanties, vermeld in het eerste lid" vervangen door de zinsnede "de Vlaamse openbare instellingen, vermeld in artikel I.3, 4°";

2° paragraaf 3 wordt opgeheven.

Brussel, ... (datum).

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en
Gelijke Kansen,



Bart SOMERS

**ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN HET PROVINCIEDECREET
VAN 9 DECEMBER 2005, HET DECREET VAN 22 DECEMBER 2017 OVER
HET LOKAAL BESTUUR EN HET BESTUURSDECREET VAN 7 DECEMBER
2018, WAT BETREFT KLOKKENLUIDERS**

Samenvatting

Op 23 oktober 2019 namen het Europees Parlement en de Raad richtlijn 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, aan. Een wijziging van het bestuursdecreet is vereist om deze richtlijn van toepassing te maken op de melding van inbreuken begaan binnen de Vlaamse overheid en de lokale besturen.

Lidstaten moeten enerzijds de oprichting van interne en externe meldkanalen regelen en anderzijds beschermingsmaatregelen voor klokkenluiders invoeren.

De richtlijn beoogt in concreto personen te beschermen die in de werkomgeving verkregen informatie over inbreuken op bepaalde EU-regelgeving melden. Om geen ongelijk beschermingsniveau te creëren voor personen die inbreuken op andere regelgeving melden, verruimt dit decreet, conform de mogelijkheid hiertoe, geboden in de richtlijn, dit naar alle inbreuken op wetgeving, die in Vlaanderen van toepassing is.

De nieuwe klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet geldt ook voor lokale besturen. Het Provinciedecreet en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur bevatten thans al een beknopte klokkenluidersregeling. Door de uitgebreidere regeling in het Bestuursdecreet naar aanleiding van de richtlijn, worden de bestaande bepalingen geschrapt in het Provinciedecreet en het decreet van 22 december 2017.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

1. Op 23 oktober 2019 vaardigde het Europees Parlement samen met de Raad Richtlijn 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, uit (verder de 'Klokkenluidersrichtlijn'). De Klokkenluidersrichtlijn werd op 26 november 2019 gepubliceerd (PB L 305/17).
2. De Klokkenluidersrichtlijn beoogt in concreto personen, zowel in de private als in de publieke sector, te beschermen wanneer zij uit de werkomgeving verkregen informatie over inbreuken op bepaalde EU-regelgeving melden.

Klokkenluiders moeten terecht kunnen bij veilige meldingskanalen, bij voorkeur intern bij hun eigen organisatie, maar melding bij externe meldingskanalen is ook mogelijk.

Europa verbiedt elke vorm van represaille naar aanleiding van een interne of externe melding. Ook wie overgaat tot een publieke bekendmaking wordt beschermd. Mogen bijvoorbeeld niet: schorsing, ontslag, degradatie, onthouding van bevordering, negatieve beoordeling, verandering van taken, arbeidsplaats of werktijden, discriminatie, financiële sancties, reputatieschade, . .

De Europese Unie ziet die meldingsmogelijkheid ook als een aanvulling van het scala van handhavingsinstrumenten met het oog op de effectiviteit van de EU-regelgeving.

3. Vlaanderen moet tot omzetting overgaan:

- Vlaanderen moet samen met de lokale besturen voor het eigen personeel meldingskanalen opzetten. Ofschoon de Vlaamse regelgeving fragmentarisch op verschillende plaatsen al enkele klokkenluidersbepalingen bevat, is dit te beperkt in het licht van de nieuwe richtlijn;
- een aantal domeinen raken rechtstreeks Vlaamse bevoegdheden, zoals leefmilieu, vervoer of dierenwelzijn;
- de Vlaamse en lokale overheid moeten bij de uitoefening van hun bevoegdheden regelgeving respecteren die tot de federale bevoegdheid hoort, zoals overheidsopdrachten, staatssteun of privacybescherming. Als de Vlaamse of lokale overheid hierop inbreuken pleegt, moeten die ook gemeld kunnen worden.

Daarnaast moet ook de federale overheid de Klokkenluidersrichtlijn omzetten voor de federale publieke sector en voor de private sector. Op een aantal punten, zoals de strafbepalingen en het toepassingsgebied, is afstemming aangewezen.

4. De klokkenluidersrichtlijn moet tegen 17 december 2021 omgezet zijn.

5. De ontwerptekst is het resultaat van nauw overleg met vertegenwoordigers van de volgende instanties:

- Agentschap Binnenlands Bestuur;
- VVSG;
- Agentschap Overheidspersoneel;
- Audit Vlaanderen;
- Vlaamse Ombudsdienst;
- Departement Kanselarij en Buitenlandse zaken.

6. Gelijktijdig loopt een traject rond de aanpassing van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst.

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

7. Europa

De Europese Commissie beschreef het probleem in haar persbericht van 23 april 2018 als volgt:

"De Europese Commissie stelt nieuwe wetgeving voor om de bescherming van klokkenluiders in de hele EU te versterken.

Recente schandalen zoals Dieselgate, Luxleaks, de Panama Papers of de lopende onthullingen in verband met Cambridge Analytica tonen aan dat klokkenluiders een belangrijke rol kunnen spelen bij het blootleggen van illegale activiteiten die het algemeen belang en het welzijn van onze burgers en onze samenleving schaden.

(..) Eerste vicevoorzitter Frans Timmermans: "Veel recente schandalen waren misschien nooit aan het licht gekomen als insiders niet de moed zouden hebben gehad om ermee naar buiten te komen. Zij namen daarmee echter enorme risico's. Als we klokkenluiders dus beter beschermen, kunnen we schade aan het algemeen belang door zaken als fraude, corruptie, ontwijking van vennootschapsbelasting of schade aan de volksgezondheid en het milieu, beter opsporen en voorkomen. Correct handelen mag niet bestraft worden. Daarnaast beschermen de voorstellen van vandaag ook degenen die fungeren als bron voor onderzoeksjournalisten. Zo helpen ze ervoor zorgen dat de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid in Europa worden verdedigd."

Věra Jourová, commissaris voor Justitie, Consumentenzaken en Gendergelijkheid: "De nieuwe regels inzake de bescherming van klokkenluiders zijn een doorbraak. In de gemonialiseerde wereld waarin mensen soms zwichten voor de verleiding om de wet te overtreden om winsten te maximaliseren, moeten we steun bieden aan degenen die bereid zijn het risico te nemen om ernstige schendingen van het EU-recht bloot te leggen. Dat zijn we verplicht aan de eerlijke mensen in Europa."

Klokkenluiders kunnen inbreuken op het EU-recht helpen opsporen, onderzoeken en bestraffen. Ze spelen ook een belangrijke rol bij het in staat stellen van journalisten en de vrije pers om hun fundamentele rol in onze democratie te spelen. Daarom moeten klokkenluiders goed worden beschermd tegen intimidatie en/of vergelding. Het zou niet mogen dat burgers die illegale activiteiten aan het licht brengen, daarvoor gestraft worden. In werkelijkheid moeten velen van hen het echter bekopen met hun baan, hun reputatie of zelfs hun gezondheid: 36% van de werknemers die wangedrag meldden, kreeg met vergelding te maken (2016 Global Business Ethics Survey). Klokkenluiders beschermen zal ook helpen bij het vrijwaren van de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid, en is essentieel om de rechtsstaat en de democratie in Europa te beschermen.

(..) De bescherming die klokkenluiders in de EU wordt geboden, is momenteel versnipperd en ongelijk. Op dit ogenblik garanderen slechts tien EU-lidstaten dat klokkenluiders ten volle worden beschermd. In de overige landen is de verleende bescherming onvolledig en geldt ze enkel voor specifieke sectoren of categorieën werknemers.

Het voorstel van de Commissie bouwt voort op de aanbeveling van de Raad van Europa van 2014 inzake de bescherming van klokkenluiders, waarin wordt aanbevolen dat "lidstaten beschikken over een normatief, institutioneel en justitieel kader ter bescherming van personen die, in het kader van hun professionele betrekkingen, informatie melden of aan het licht brengen over zaken die het algemeen belang in gevaar brengen of schade berokkenen" en legt beginselen vast die staten tot leidraad dienen bij de invoering of herziening van dergelijke kaders.

In zijn Conclusies over belastingtransparantie van 11 oktober 2016 moedigde de Raad de Commissie aan om de mogelijkheid van toekomstige EU-maatregelen te verkennen. Maatschappelijke organisaties en vakbonden roepen voortdurend op

tot EU-brede wetgeving ter bescherming van klokkenluiders die optreden in het algemeen belang.

Op het jaarlijks colloquium over de grondrechten in november 2016, met als thema 'pluralisme in de media en democratie', verbond de Commissie zich ertoe actie te ondernemen om klokkenluiders te beschermen als journalistieke bron.

Met de versterking van de bescherming van klokkenluiders doet de Commissie ook haar verbintenis gestand om meer nadruk op de handhaving van het EU-recht te leggen, zoals vastgesteld in haar mededeling van 2016 "EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing".

Wat Vlaanderen en de lokale besturen betreft, kan hier aan toegevoegd worden dat in de huidige stand van de regelgeving, Audit Vlaanderen in de jaren 2018 tot en met 2020 241 klokkenluidersmeldingen ontving, waarop de vooronderzoeksprocedure werd toegepast. Deze meldingen bevatten ook een beperkt aantal gevallen waarin Audit Vlaanderen zelf het initiatief nam om een vooronderzoek te starten. Deze 241 meldingen leidden uiteindelijk tot de opstart van 25 forensische audits. De Vlaamse Ombudsdienst heeft sinds 2005 een 40-tal klokkenluidersmeldingen behandeld. De uitbreiding van het toepassingsgebied naar externen (aannemers, consultants, stagairs, ...), conform de richtlijn, kan er voor zorgen dat nog meer inbreuken aan het licht komen.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

Europa beoogt een betere bescherming van klokkenluiders door het inrichten van veilige interne en externe meldingskanalen te verplichten en represailles naar aanleiding van een melding te verbieden.

De Klokkenluidersrichtlijn laat de lidstaten op een aantal vlakken nog een zekere vrijheid in de realisatie van deze doelstellingen.

1. De inzet van het Bestuursdecreet

Allereerst is er de keuze van het instrument om de omzetting te realiseren.

De belangrijkste klokkenluidersbepalingen zijn momenteel terug te vinden in:

- het Bestuursdecreet van 7 december 2018: artikel III.24 onder Titel III, hoofdstuk 2 'Deugdelijk bestuur', dat bepaalde overheidsinstanties verplicht een regeling uit te werken voor de bescherming van klokkenluiders en artikel III.15, §3 van diezelfde titel, hoofdstuk 1, afdeling 9 'interne audit', dat elk personeelslid het recht geeft onregelmatigheden te melden bij Audit Vlaanderen;
- het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst: artikel 3, §1 en 17bis, dat de Vlaamse ombudsman bevoegd maakt voor het behandelen van meldingen van personeelsleden over onregelmatigheden en de bescherming regelt van deze personeelsleden door de Vlaamse ombudsman;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid: artikelen II.2 tot en met II.4, die een regeling bevatten voor het Vlaamse overheidspersoneel waarbij ze onder andere het recht geven om onregelmatigheden te melden bij de functionele chef, het meldpunt voor welzijn en integriteit op het werk van de Vlaamse overheid, Audit Vlaanderen of de Vlaamse Ombudsman en die de bescherming regelen van dit personeel;
- het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur: artikel 223, 2^e en 3^o lid en het Provinciedecreet van 9 december 2005, artikel 256, die het

recht geven aan het personeel om onregelmatigheden te melden bij Audit Vlaanderen.

Een omzetting van de Klokkenluidersrichtlijn via het Bestuursdecreet is het meest aangewezen. Een klokkenluidersregeling is immers een essentieel sluitstuk voor 'deugdelijk bestuur', wat in het verleden er al toe geleid heeft dat een beperkte regeling ingeschreven stond in het desbetreffende hoofdstuk 2 van het Bestuursdecreet.

Het luik over de klokkenluiders in het Bestuursdecreet zal ook van toepassing zijn op de lokale besturen. Een zelfde regeling voor de Vlaamse en lokale instanties dient immers de eenvormigheid. Er zijn geen redenen om voor lokale besturen een afwijkende regeling vast te stellen. Bepaalde delen van het Bestuursdecreet zijn overigens al van toepassing op lokale besturen. Met lokale besturen worden op grond van artikel I.2, 5° van het Bestuursdecreet bedoeld:

- a) de gemeenten;
- b) de districten;
- c) de provincies;
- d) de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;
- e) de samenwerkingsvormen, vermeld in deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- f) de intergemeentelijke onderwijsvereniging, vermeld in het decreet van 28 november 2008 betreffende de intergemeentelijke onderwijsvereniging;
- g) de welzijnsverenigingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- h) de autonome verzorgingsinstellingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- i) de verzelfstandigde agentschappen die opgericht zijn door een provincie of een gemeente;
- j) de polders en de wateringen.

De besturen van de erkende kerk- of geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten uit artikel I.2, 5°, k) worden niet meegenomen omdat ze een eigen meldingsregeling hebben, conform het decreet van 22 oktober 2021 tot regeling van de erkenning van lokale geloofsgemeenschappen, de verplichtingen van de besturen van de eredienst en het toezicht daarop en tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiele organisatie en werking van de erkende erediensten.

Daarnaast dient opgemerkt, dat wat onderwijs betreft, de personeelsleden die onder de decreten vallen inzake de rechtspositieregeling van personeelsleden binnen onderwijs, niet binnen het toepassingsgebied van dit decreet vallen. Zij zijn mee gevat in een apart decreet dat voor de onderwijssector zal gelden.

Gezien de rol van de Vlaamse Ombudsdienst als extern meldingskanaal, wordt ook een wijziging doorgevoerd aan het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst. Dit maakt geen onderdeel uit van huidig ontwerp.

2. De kanalen

Best wordt verdergegaan met de kanalen die al dergelijke meldingen behandelen, gezien hun expertise op dat vlak.

Dit betekent voor het Vlaamse overheidsperoneel van:

- de Vlaamse administratie, met uitzondering van: de privaatrechtelijke EVA's, de Dienst van de Bestuursrechtcolleges en de onderwijsinspectie;
- de Watergroep, de Vlaamse Radio- en Televisieomroep, het Vlaams Fonds voor de Letteren;

- het ondersteunend Centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos, het Eigen Vermogen van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek, het Eigen Vermogen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, het Eigen Vermogen Flanders Hydraulics en het Eigen Vermogen Digitaal Vlaanderen

dat ze intern terecht kunnen bij Audit Vlaanderen en extern bij de Vlaamse Ombudsdienst. De lijnmanagers zullen ook deze taak waarnemen, omdat ze het best geplaatst zijn om de situatie te verhelpen op het terrein.

Voor het Vlaams overheidspersoneel van de onderstaande Vlaamse overheidsinstanties bestaat een andere regeling:

- de Vlaamse Regering en de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering;
- de privaatrechtelijke EVA's;
- de Dienst van de Bestuursrechtcolleges;
- de Onderwijsinspectie;
- de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid;
- de provinciegouverneurs en de arrondissementscommissarissen;
- de secretariaten van de strategische adviesraden;
- de Vlaamse instelling voor Technologisch onderzoek;
- het Eigen Vermogen KMSKA;
- de Vlaamse overheidsinstanties die geen overheidsinstantie zijn, maar die voldoen aan al de volgende kenmerken:
 - a) ze maken deel uit van de Vlaamse deelstaatoverheid of zijn in handen van de Vlaamse deelstaatoverheid en vallen onder het exclusieve toezicht van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, in overeenstemming met verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie;
 - b) ze bezitten rechtspersoonlijkheid;
 - c) het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de IVA's met rechtspersoonlijkheid, de EVA's of hun rechtstreekse of onrechtstreekse dochterondernemingen hebben minimaal de helft van de stemmen in de algemene vergadering.

Zij kunnen intern terecht bij de leidinggevende, die die instantie daartoe aanduidt en extern bij de Vlaamse Ombudsdienst.

Personeel van:

- de gemeenten;
- de districten;
- de provincies;
- de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;
- de verzelfstandigde agentschappen die opgericht zijn door een provincie of een gemeente, met uitzondering van de extern verzelfstandigde agentschappen van privaatrecht;
- de welzijnsverenigingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;

kan extern melden bij Audit Vlaanderen.

Voor de volgende lokale besturen:

- 1° de samenwerkingsvormen, vermeld in deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- 2° de polders en wateringen;
- 3° de privaatrechtelijke EVA's van de provincies en gemeenten;

4° de intergemeentelijke onderwijsvereniging, vermeld in het decreet van 28 november 2008 betreffende de intergemeentelijke onderwijsvereniging; is de Vlaamse Ombudsdienst het externe meldingskanaal.

Er was nog geen intern meldingskanaal voorhanden bij de lokale besturen. Het hoofd van het personeel lijkt het meest aangewezen voor die taak. Het hoofd van het personeel kan die bevoegdheid toevertrouwen aan andere personeelsleden van de eigen overheidsinstantie, naar analogie onder andere met artikel 220 van het Decreet over lokaal bestuur, dat het mogelijk maakt om bevoegdheden die te maken hebben met het ambtelijk functioneren van het bestuur te delegeren. Dit kan bijvoorbeeld gedelegeerd worden aan de lokale ombudsman (o.m. in Gent, Brugge, Leuven, Antwerpen,). Deze oplossing respecteert de autonomie van het lokaal bestuur.

Het is ook nuttig om de mogelijkheid van artikel 8.9 van de Klokkenluidersrichtlijn tot het oprichten van gezamenlijke interne meldingskanalen voor meerdere lokale besturen mogelijk te maken. Op die manier wordt de uniforme behandeling van klokkenluiders bij lokale besturen ten volle gewaarborgd.

De Klokkenluidersrichtlijn legt minimale regels op voor de afwikkeling van meldingen door de meldingskanalen. Het dient in dit kader benadrukt dat de bepalingen van artikel 12, 13 en 14 van huidig ontwerp geen impact hebben op de bestaande inhoudelijke behandeling van klokkenluidersmeldingen of andere klachten. Huidig ontwerp regelt alleen de oprichting van meldingskanalen en de bescherming van klokkenluiders.

3. Toepassingsgebied ratione materia

De bijlage bij de Klokkenluidersrichtlijn somt gedetailleerd de concrete EU-regelgeving op die onder het toepassingsgebied van de Klokkenluidersrichtlijn valt. De volgende sectoren raken aan Vlaamse bevoegdheden omdat de Vlaamse overheid er voor bevoegd is of omdat ze aan deze regelgeving onderhevig is:

- overheidsopdrachten;
- veiligheid van het vervoer
- bescherming van het milieu;
- diergezondheid en dierenwelzijn;
- volksgezondheid;
- bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens, en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen;
- fraude, waardoor de financiële belangen van de Unie geschaad worden;
- inbreuken in verband met de interne markt, met inbegrip van inbreuken op het gebied van mededinging en staatssteun.

Het louter overnemen van deze lijst of van de limitatieve opsomming van de sectoren is niet wenselijk. Het zou vereisen van potentiële klokkenluiders dat zij de lijst uit de bijlage consulteren en dat ze weten of de inbreuk onder het toepassingsgebied van één van de opgesomde richtlijnen of verordeningen valt. Als te vaak blijkt dat de inbreuk niet onder het toepassingsgebied van de Klokkenluidersrichtlijn valt, zal dit zorgen voor het nodige onbegrip en frustratie bij melders. Voor potentiële klokkenluiders is de bescherming van de Klokkenluidersrichtlijn belangrijk omdat ze misschien al enig risico hebben genomen en artikel 6.1, a) van de Klokkenluidersrichtlijn bepaalt dat ze alleen van de bescherming genieten als ze gegronde redenen hadden om aan te nemen dat de gemelde informatie binnen het toepassingsgebied van de Klokkenluidersrichtlijn viel.

Een uitgebreid toepassingsgebied zorgt ervoor dat niet alleen een betere handhaving van de Europese regelgeving verzekerd wordt, maar ook van alle regelgeving, die geldt voor Vlaanderen. Overwegingen (2) en (3) van de Klokkenluidersrichtlijn zijn immers even belangrijk voor andere regelgeving dan louter de Europese:

"(2) Op Unieniveau fungeren de meldingen en openbaarmakingen door klokkenluiders als een eerste fase van de handhaving van Unierecht en Uniemaatregelen. Zij brengen informatie over aan nationale en Unierechthandhavingsinstanties, hetgeen leidt tot daadwerkelijke opsporing, onderzoek en vervolging van inbreuken op het Unierecht, waardoor voor meer transparantie en verantwoording wordt gezorgd.

(3) Op bepaalde beleidsgebieden kunnen inbreuken op het Unierecht ongeacht of ze krachten het nationale recht zijn gekwalificeerd als bestuursrechtelijke, strafrechtelijke dan wel andere soorten inbreuken het algemeen belang ernstig schaden, doordat zij significante risico's voor het maatschappelijk welzijn kunnen vormen. In situaties waarin op die gebieden handhavingstekortkomingen zijn geconstateerd en klokkenluiders zich meestal in een bevoorrechte positie bevinden om inbreuken te onthullen, moet de handhaving worden verbeterd door te voorzien in doeltreffende, vertrouwelijke en beveiligde meldingskanalen en door ervoor te zorgen dat klokkenluiders effectief worden beschermd tegen represailles."

De Vlaamse regelgeving die al fragmentarisch voorziet in een klokkenluidersregeling beperkt zich overigens niet tot EU-regelgeving of tot bepaalde sectoren. In dit kader dient opgemerkt dat artikel 25.2 van de Klokkenluidersrichtlijn de verlaging van een eventueel reeds bestaand beschermingsniveau verbiedt. Bij de keuze voor een overname van het Europese toepassingsgebied zou een tweesporenbeleid zich opdringen in die zin dat voor grosso modo het Vlaamse of lokale overheidspersoneel (geregeld in het Vlaams Personeel Statuut of in de bepalingen rond Interne Audit) een ruimere bescherming zou gelden (want daar wordt geen onderscheid gemaakt in het soort wetgeving of sector) dan voor externen. Dit zou uiteraard de transparantie en het gelijkheidsbeginsel niet ten goede komen.

Een dergelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de Klokkenluidersrichtlijn is ook conform artikel 2.2 van de Klokkenluidersrichtlijn.

4. Personeelsleden

De Klokkenluidersrichtlijn omvat enkel de categorie 'werknemers' die voor bescherming in aanmerking komen. Dit wil zeggen dat politieke vertegenwoordigers niet onder het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling vallen.

In uitvoering van de Klokkenluidersregeling moet rekening gehouden worden met de unieke positie van de personeelsleden, als bewakers van het algemeen belang. Bij het melden van inbreuken blijft uiteraard de loyaleit van de werknemer ten aanzien van de werkgever en de goede werking van de organisatie belangrijk.

5. Externen

De Klokkenluidersrichtlijn (artikel 4) beschermt niet alleen het eigen personeel van de organisatie, maar ook al de volgende personen:

- aandeelhouders en personen die behoren tot het bestuurlijk, leidinggevend- of toezichthoudend orgaan van een onderneming, met inbegrip van niet bij het dagelijks bestuur betrokken leden
- vrijwilligers en bezoldigde of onbezoldigde stagairs;

- personen, wiens werkrelatie nog moet beginnen;
- ex-werknemers;
- eenieder die werkt onder toezicht en leiding van aannemers, onderaannemers en leveranciers;
- facilitators;
- derden die verbonden zijn met de melders en die het slachtoffer kunnen worden van represailles in een werk-gerelateerde context, zoals collega's of familieleden van de melders;
- juridische entiteiten die eigendom zijn van de melders, waarvoor de melders werken of waarmee de melders anderszins in een werk-gerelateerde context verbonden zijn.

Voor deze externen moeten de Vlaamse overheid en de lokale besturen hun externe meldingskanalen openstellen. Wat de interne meldingskanalen betreft, hebben de lidstaten de vrijheid om deze al dan niet open te stellen voor deze groep (zie artikel 8.2 van de Klokkenluidersrichtlijn). Wat telt is dat meldingen de Vlaamse overheid en de lokale overheden bereiken, zodat zij actie kunnen ondernemen en dit minstens via het openstellen van de externe meldingskanalen. Audit Vlaanderen maakt geen onderscheid in de hoedanigheid van de melder, ook als zij optreedt als intern meldingskanaal ten aanzien van de Vlaamse overheid. Het is best op dit elan verder te gaan en geen beperking te stellen aan de toegang op basis van de hoedanigheid van de melder.

Naar analogie daarvan en ook omdat interne meldingen de beste manier zijn om informatie te verschaffen aan personen die kunnen helpen om de risico's voor het algemeen belang snel en doeltreffend af te wenden, wordt dit doorgetrokken naar de andere interne meldingskanalen van de Vlaamse overheid.

Voor de lokale besturen is deze verruiming te belastend. Daar kunnen externen enkel terecht bij Audit Vlaanderen, het externe meldingskanaal voor deze categorie van overheidsinstanties.

6. Anonieme meldingen

Artikel 6.2. van de Klokkenluidersrichtlijn voorziet dat lidstaten anonieme meldingen kunnen toelaten. Met dit ontwerp van decreet wordt gebruik gemaakt van deze optie omdat de realiteit toont dat ook via anonieme meldingen belangrijke inbreuken kunnen ontdekt worden, inbreuken die anders niet aan het licht zouden komen.

7. De optie uit artikel 11 van de Klokkenluidersrichtlijn

Artikel 11 van de Klokkenluidersrichtlijn laat de mogelijkheid aan de lidstaten om:

- Geen gevolg te geven aan meldingen van geringe betekenis;
- Geen gevolg te geven aan herhaalde meldingen over hetzelfde;
- Bij een groot aantal meldingen prioriteit te geven aan meldingen van ernstige inbreuken of van inbreuken op essentiële bepalingen.

Deze mogelijkheid bestaat enkel voor de externe meldingskanalen, wat vertaald naar Vlaanderen neerkomt op Audit Vlaanderen en de Ombudsdienst. Het Bestuursdecreet regelt alleen Audit Vlaanderen. De eerste 2 mogelijkheden worden ingeschreven voor de situatie waarin Audit Vlaanderen meldingen behandelt over inbreuken bij lokale overheden, gezien Audit Vlaanderen alleen hier de rol vervult van extern meldingskanaal. Op deze manier kan daar de behandeling gestopt worden en moet het externe meldingskanaal niet overgaan tot het onderzoek van de juistheid van de informatie, het nemen van gepaste

maatregelen, het informeren van de melder over de geplande of genomen maatregelen en het meedelen van het eindresultaat aan de melder.

Wat de derde mogelijkheid betreft, lijkt ook zonder omzetting van artikel 11.5 een prioritering mogelijk. In de Klokkenluidersrichtlijn staat immers nergens in welke volgorde meldingen behandeld moeten worden. De deadline voor de behandeling blijft sowieso voor alle meldingen gelden. Zolang deze deadline gerespecteerd blijft, lijkt een prioritering van meldingen niet strijdig met de Klokkenluidersrichtlijn, ook al wordt dit niet expliciet opgenomen in het decreet.

Impactanalyse

1. Maatschappelijke impact

Dit ontwerp van decreet heeft geen specifieke impact op bepaalde doelgroepen, zoals mensen in kansarmoede of kinderen.

2. Impact op grondrechten en op het gelijkheidsbeginsel

De Klokkenluidersrichtlijn heeft vooral tot doel het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie te bevorderen. Daarnaast heeft ze een positieve impact op:

- het recht op bescherming van persoonsgegevens;
- de vrijheid van ondernemerschap;
- het recht op een hoog niveau van consumentenbescherming;
- het recht op een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid;
- het recht op een hoog niveau van milieubescherming;
- het recht op behoorlijk bestuur;
- het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en de rechten van de verdediging.

Zie in dezelfde zin overweging 109 van de Klokkenluidersrichtlijn.

De Klokkenluidersrichtlijn stelt ook nog het volgende in haar overwegingen:

"(14). De eerbiediging de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens, die als grondrechten zijn verankerd in de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ("Handvest"), zijn andere gebieden waarop klokkenluiders kunnen helpen om inbreuken aan het licht te brengen die het algemeen belang kunnen schaden. (.)

(31) Personen die in de context van hun werkgerelateerde activiteiten verkregen informatie over dreigingen of schade voor het algemeen belang melden, maken gebruik van hun recht van meningsuiting en informatie. Het recht op vrijheid van meningsuiting en informatie, verankerd in artikel 11 van het Handvest en artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, omvat het recht om informatie te ontvangen en te verstrekken, almede de vrijheid en het pluralisme van de media. Deze verordening stoelt dan ook op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over het recht op vrijheid van meningsuiting en de beginselen die op basis daarvan door de Raad van Europa zijn uitgewerkt in zijn aanbeveling over de bescherming van klokkenluiders die zijn Comité van ministers op 30 april 2014 heeft vastgesteld.

(33) (.) Voorts moeten openbaarmakingen, gezien de democratische beginselen zoals transparantie- en verantwoordingsplicht en grondrechten zoals vrijheid van meningsuiting en de vrijheid en het pluralisme van de media, worden beschermd en moet het belang van werkgevers om hun organisaties te besturen en hun

belangen te beschermen, worden afgewogen tegen het belang van het publiek om te worden beschermd tegen schade, overeenkomstig de in de rechtspraak van het EHRM ontwikkelde criteria."

Het gelijkheidsbeginsel blijft verzekerd, nu het toepassingsgebied van de Klokkenluidersrichtlijn, en dus ook de bescherming van de klokkenluiders, opengetrokken wordt naar inbreuken op alle mogelijke regelgeving die in Vlaanderen van toepassing is en er dus geen afwijkende behandeling is voor enerzijds melders van inbreuken op regelgeving die opgesomd is in de Klokkenluidersrichtlijn en anderzijds melders van andere inbreuken.

3. Budgettaire impact

Gezien bij de Vlaamse overheid bestaande kanalen worden gebruikt, die nu al klokkenluidersmeldingen behandelen, is er voor de Vlaamse overheid geen budgettaire impact.

De lokale besturen gebruiken enerzijds bestaande kanalen, die nu al klokkenluidersmeldingen behandelen, maar kunnen daarnaast nieuwe gezamenlijke interne meldingskanalen opzetten. Dit laatste kan wel een budgettaire impact hebben, maar wordt mogelijks gecompenseerd door het feit dat er een efficiëntiewinst is. Als lokale besturen immers de krachten bundelen in een gezamenlijk meldingskanaal, moet niet elk lokaal bestuur apart hiervoor een personeelslid aanstellen, dat zich moet verdiepen in de materie.

4. Impact op lokale en provinciale besturen en op Brussel

De lokale en provinciale besturen hadden al een beperkte klokkenluidersregeling in artikel 223, tweede en derde lid van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en artikel 256, tweede en derde lid van het Provinciedecreet:

"Elk personeelslid heeft het recht om Audit Vlaanderen rechtstreeks op de hoogte te brengen van onregelmatigheden die hij in de uitoefening van zijn functie vaststelt.

Buiten de gevallen van kwade trouw, persoonlijk voordeel of valse aangifte die een dienst of een persoon schade toebrengen, kan een rapportering aan Audit Vlaanderen nooit aanleiding geven tot een tuchtsanctie of een ontslag. Dergelijke verklaringen vallen niet onder het inzagerecht, tenzij het betrokken personeelslid daarvoor zijn instemming verleent. Met toepassing van artikel 23, lid 1, i), van de verordening (EU^o 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) heeft de persoon, op wie de rapportering betrekking heeft, geen toegang tot die verklaringen, behalve met toestemming van degene die de onregelmatigheid heeft gerapporteerd."

Aan het materiele toepassingsgebied van deze regeling wordt niet geraakt. Wel voorziet de thans geldende regelgeving enkel in een extern meldingskanaal, terwijl er nu ook interne meldingskanalen opgezet moeten worden. De vraag is in welke mate dit soort meldingen al niet opgevangen werden door klachtendiensten en lokale ombudsdiensten, zodat de werklust in de praktijk niet dramatisch verhoogt.

Voor het overige wordt de procedure beter uitgewerkt, vooral met het oog op een betere bescherming van melders. Toch kan samengevat gesteld worden dat de bestuurlijke impact op de lokale besturen niet grondig wijzigt.

Implementatie

1. Uitvoering

De uitvoering van de Klokkenluidersrichtlijn ligt vooral in handen van de interne en externe meldingskanalen, met name:

- de lijnmanagers, respectievelijk de leidinggevend en Audit Vlaanderen die het intern meldingskanaal zijn voor het Vlaamse overheidspersoneel;
- de Vlaamse Ombudsdienst die het extern meldingskanaal is voor het Vlaamse overheidspersoneel;
- de hoofden van het personeel, die het intern meldingskanaal zijn voor het lokale overheidspersoneel en
- Audit Vlaanderen dat het extern meldingskanaal is voor het lokale overheidspersoneel.

2. Handhaving en toezicht

Vergeldingsmaatregelen, naar aanleiding van een melding, zijn strafbaar.

3. Monitoring en evaluatie

Artikel 27.2 van de Klokkenluidersrichtlijn verplicht lidstaten de Commissie jaarlijks statistieken te bezorgen, "voor zover die op centraal niveau in de betrokken lidstaat beschikbaar zijn", over:

- Het aantal door de bevoegde autoriteiten ontvangen meldingen;
- Het aantal onderzoeken en procedures dat naar aanleiding van deze meldingen is ingeleid en het resultaat daarvan, en
- Indien vastgesteld, de geschatte financiële schade en de bedragen die zijn teruggevorderd na onderzoeken en procedures met betrekking tot de gemelde inbreuken.

Dit ontwerp voorziet dat Audit Vlaanderen deze gegevens bijhoudt.

Daarnaast moeten alle meldingskanalen een register van de binnenkomende meldingen aanleggen.

C. Totstandkomingsprocedure

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Meldingen kunnen gaan over alle mogelijke inbreuken, waardoor alle artikelen in dit ontwerp tot zowel de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap als van het Vlaamse Gewest behoren.

II. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen verdere commentaar.

Artikel 2

De regeling uit artikel 256 van het Provinciedecreet, waardoor elk personeelslid van een provinciaal bestuur het recht heeft om onregelmatigheden, die hij vaststelt in de uitoefening van zijn functie, rechtstreeks te melden bij Audit Vlaanderen,

wordt opgeheven in het licht van de uitgebreide regeling die in de nieuwe afdeling 6 wordt vastgesteld over het melden van onregelmatigheden door onder meer provinciale personeelsleden.

Artikel 3

De regeling uit artikel 223 van het decreet over het lokaal bestuur, waardoor elk personeelslid van een provinciaal bestuur het recht heeft om onregelmatigheden, die hij vaststelt in de uitoefening van zijn functie, rechtstreeks te melden bij Audit Vlaanderen, wordt opgeheven in het licht van de uitgebreide regeling die in de nieuwe afdeling 6 wordt vastgesteld over het melden van onregelmatigheden door onder meer lokale personeelsleden.

Artikel 4

Dit artikel geeft uitvoering aan de verplichting van artikel 26/3 van de Klokkenluidersrichtlijn. Het betreft een gedeeltelijke omzetting omdat de Klokkenluidersrichtlijn daarnaast ook omgezet zal worden via het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst en ook voor onderwijs een aparte regeling uitgewerkt zal worden.

Artikel 5

Het artikel III.24, tweede en derde lid van het Bestuursdecreet, die een summiere klokkenluidersregeling bevatten, worden opgeheven, nu de nieuwe afdeling 6 een meer gedetailleerde regeling bevat en het dus niet meer aan de overheidsinstanties is, zoals bepaald in artikel III.24, om een regeling uit te werken.

Artikel 6

De nieuwe afdeling, die de Klokkenluidersrichtlijn omzet, past het best in titel III (organisatorische bepalingen), hoofdstuk 2 (deugdelijk bestuur) van het Bestuursdecreet. In dit hoofdstuk stond voorheen ook al een summiere bepaling (artikel III.24, tweede lid) over klokkenluiden. De nieuwe, uitgebreidere regeling past echter niet meer in afdeling 1, dat handelt over de rechtspositie van het personeel, nu ook externen rechten verwerven in uitvoering van de Klokkenluidersrichtlijn en de omzetting ook het klokkenluiden bij de lokale besturen regelt.

Artikel 7

Om het verschil met het Vlaams en lokaal overheidspersoneel duidelijk te maken, wordt een definitie van 'externen' ingevoerd. Dit begrip omvat al de categorieën, opgesomd in artikel 4/1, c), d), 4/2 en 4/3 van de Klokkenluidersrichtlijn. De Klokkenluidersrichtlijn stelt de categorieën onder 4/1, c) (aandeelhouders en personen die behoren tot het bestuurlijk, leidinggevend of toezichthoudend orgaan, met inbegrip van niet bij het dagelijks bestuur betrokken leden, vrijwilligers en bezoldigde of onbezoldigde stagairs) en d) (eenieder die werkt onder toezicht en leiding van aannemers, onderaannemers en leveranciers), maar ook de categorie van 4.1, b) (personen met de hoedanigheid van zelfstandige), gelijk met werknemers. Het onderscheid tussen werknemers en andere categorieën is alleen relevant voor de toegang tot de meldingskanalen. De Klokkenluidersrichtlijn beperkt zelf de automatische toegang tot de interne meldingskanalen tot de werknemers stricto sensu van artikel 4/1, a). Voor de andere categorieën onder

artikel 4/1, die Europa gelijkstelt met 'werknemers' is de toegang enkel mogelijk als de lidstaat hiertoe beslist. De andere bepalingen uit de Klokkenluidersrichtlijn zijn allen, zonder onderscheid, van toepassing op de categorieën van artikel 4/1, a) tot en met d), 4/2 en 4/3. Hierom en omdat in de Vlaamse juridische context de term 'Vlaamse personeelsleden' niet deze uitgebreide connotatie heeft, worden de categorieën 4/1, c) en d) bestempeld als 'externen'. De categorie van artikel 4/1, b) (zelfstandigen) van de Klokkenluidersrichtlijn wordt opgevangen door aan 1°, b) van dit artikel 'aannemers, onderaannemers en leveranciers' toe te voegen, wat meer beantwoordt aan de situatie van de overheid.

Hier kan nog aan toegevoegd worden dat de Europese Unie deze categorieën 4/1, b), c) en d) doorgaans ook niet beschouwt als 'werknemer'. Dit wordt duidelijk verwoord in overweging (39):

"De bescherming moet tevens gelden voor categorieën natuurlijke personen die evenwel geen 'werknemer' in de zin van artikel 45, lid 1, VWEU zijn, maar een belangrijke rol kunnen spelen bij het onthullen van inbreuken op het Unierecht en economisch kwetsbaar kunnen zijn in het kader van hun werkgerelateerde activiteiten. Zo staan wat productveiligheid betreft leveranciers veel dicht bij de bron van informatie over mogelijke oneerlijke en illegale praktijken inzake de productie, invoer of distributie van onveilige producten; en zijn, wat de besteding van middelen van de Unie betreft, consultants door hun dienstverlening bij uitstek in staat om de aandacht te vestigen op inbreuken waarvan zij getuige zijn. ()"

De definitie van 'inbreuk' is veel korter dan de definitie in de Klokkenluidersrichtlijn. Reden hiervoor is dat in uitvoering van artikel 2.2 van de Klokkenluidersrichtlijn, de Vlaamse decreetgever er voor kiest de toepassing niet te beperken tot enkele duidelijk afgebakende domeinen, maar uit te breiden naar alle mogelijke domeinen. Voor het overige sluit de definitie aan bij overweging (42) van de Klokkenluidersrichtlijn, die het volgende stelt:

"Doeltreffende opsporing en preventie van ernstige schade voor het algemeen belang vereist dat het begrip "inbreuk" ook misbruik als gedefinieerd in de rechtspraak van het Hof omvat, namelijk handelingen of nalatigheden die formeel niet onrechtmatig lijken, maar het doel of de toepassing van het recht tenietdoen."

Overweging (22) van de Klokkenluidersrichtlijn bepaalt nog:

"De lidstaten zouden kunnen beslissen te bepalen dat meldingen in verband met interpersoonlijke klachten die uitsluitend de melder aangaan, namelijk klachten over interpersoonlijke conflicten tussen de melder en een andere werknemer, via andere beschikbare procedures kunnen worden behandeld."

Omdat dergelijke conflicten doorgaans niet onder de definitie van 'inbreuk' vallen, moet deze uitzondering niet uitdrukkelijk opgenomen worden, om van toepassing te zijn. Zodra er een handeling of nalatigheid wordt begaan die onrechtmatig is of het doel of de toepassing van regelgeving ondermijnt, ook als ze begaan zijn in het kader van interpersoonlijke conflicten moeten deze onder het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling blijven vallen.

Overweging (36) verduidelijkt nog waarom er volgens de definitie van 'informatie over inbreuken' een band moet zijn met werkgerelateerde activiteiten:

"Personen hebben specifieke rechtsbescherming nodig als zij de informatie die zij melden, via hun werkgerelateerde activiteiten hebben verkregen en als gevolg daarvan in hun werkomgeving het risico lopen op represailles, bijvoorbeeld wegens schending van de geheimhoudingsplicht of loyaliteitsplicht. De reden die ten grondslag ligt aan het bieden van bescherming is dat die personen economisch kwetsbaar zijn ten opzichte van de persoon van wie zij de facto afhankelijk zijn voor hun werk. Wanneer er geen sprake is van een dergelijke werkgerelateerde

machtsongelijkheid, bijvoorbeeld bij gewone klagers of burgers die getuige zijn van een misstand, is bescherming tegen represailles niet nodig."

Omdat uiteindelijk ook sollicitanten kunnen melden, conform artikel 4/3 van de Klokkenluidersrichtlijn, worden ze in tegenstelling tot de definitie uit de Klokkenluidersrichtlijn, expliciet meegenomen in de definitie van 'informatie over inbreuken', naast de al in de Europese definitie opgenomen 'melders die in de organisatie werken, er hebben gewerkt en zij die via hun werk met de organisatie in contact zijn geweest'. Het is onduidelijk waarom de sollicitanten niet meegenomen zijn in de Europese definitie.

Artikel 8

Met uitzondering van de lokale besturen, die toegevoegd worden aan het toepassingsgebied, herneemt artikel 3 het toepassingsgebied van de oude regeling uit artikel III.24, tweede lid. Dit is belangrijk, gelet op artikel 25/2 van de Klokkenluidersrichtlijn: *"De uitvoering van deze richtlijn vormt onder geen beding een reden voor de verlaging van het in de lidstaten reeds geboden beschermingsniveau op de onder deze richtlijn vallende gebieden."*

De 'lokale overheden' omvatten alle instanties, die opgesomd zijn in artikel I.3, 5° van het Bestuursdecreet, met uitzondering van de besturen van de erkende kerk- of geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten uit artikel I.2, 5°, k) omdat ze een eigen meldingsregeling hebben, conform het decreet van 22 oktober 2021 tot regeling van de erkenning van lokale geloofsgemeenschappen, de verplichtingen van de besturen van de eredienst en het toezicht daarop en tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiele organisatie en werking van de erkende erediensten.

Artikel 9

Audit Vlaanderen behandelt nu al in overeenstemming met artikel III. 115, §3 meldingen van het Vlaams overheidspersoneel over inbreuken bij de Vlaamse overheidsinstanties van artikel III.60/2, met uitzondering van:

- de kabinetten en de leden van de Vlaamse Regering;
- de privaatrechtelijke EVA's, de Dienst van de bestuursrechtcolleges en de onderwijsinspectie, vermeld in artikel III.60/2, 2°;
- de instanties, vermeld in artikel III.60/2, 3° tot 5°;
- de instanties, vermeld in artikel III.60/2, 6°, d);
- de instanties, vermeld in artikel III 60/2, 8° tot 9° en
- het Eigen Vermogen KMSKA.

In §1 wordt Audit Vlaanderen expliciet aangeduid als het interne meldingskanaal conform artikel 8/1 van de Klokkenluidersrichtlijn voor de instanties, waar zij nu ook voor bevoegd is. Ook de lijnmanagers zullen de rol van intern meldingskanaal op zich nemen. Zij hebben een nauwere band met de betrokken overheidsinstantie dan Audit Vlaanderen en kunnen sneller de risico's voor het algemeen belang afwenden.

Voor de instanties, die niet vallen onder de bevoegdheid van Audit Vlaanderen, zijn de leidinggevendenden, die hiertoe aangeduid worden door de betrokken instantie, het enige interne meldingskanaal.

§1 spreekt van inbreuken van 'overheidsinstanties' in het meervoud, omdat een Vlaams personeelslid ook inbreuken kan vaststellen bij andere Vlaamse overheidsinstanties, dan de instantie waar hij werkzaam is.

De lijnmanagers brengen Audit Vlaanderen op de hoogte van de meldingen, die zij ontvangen, zodat Audit Vlaanderen met kennis van zaken kan beslissen de afhandeling van een zaak naar zich toe te trekken. Dit kan soms meer aangewezen zijn omwille van de expertise van Audit Vlaanderen. Dit lid geldt uiteraard niet voor die instanties, waarvoor Audit Vlaanderen niet het interne meldingskanaal is.

De lijnmanagers, respectievelijk de aangeduide leidinggevenden, kunnen de behandeling van klokkenluidersmeldingen delegeren naar een personeelslid onder hun gezag.

De decreetgever maakt, voor wat betreft de Vlaamse overheidsinstanties, gebruik van artikel 8/2 van de Klokkenluidersrichtlijn dat lidstaten de mogelijkheid biedt de interne meldingskanalen ook open te stellen voor externen. Audit Vlaanderen maakt in de praktijk geen onderscheid tussen interne en externe melders. Daarenboven blijven de argumenten, uiteengezet in overweging (47) van de Klokkenluidersrichtlijn ook hier relevant:

"Voor een doeltreffende opsporing en preventie van inbreuken op het Unierecht is het van vitaal belang dat de relevante informatie snel degenen bereikt die het dichtst bij de bron van het probleem staan, het best in staat zijn om onderzoek te verrichten en de bevoegdheid hebben om het probleem aan te pakken, indien mogelijk. ()Dit beginsel moet bijdragen tot een cultuur van gedegen communicatie en maatschappelijk verantwoord ondernemen, waarbij melders worden geacht in aanzienlijke mate bij te dragen tot zelfreinigend vermogen en uitmuntendheid."

Voor de personeelsleden van de lokale overheden wordt het hoofd van het personeel van het betrokken lokale bestuur aangeduid als het interne meldingskanaal. Ook hier kan deze bevoegdheid gedelegeerd worden naar een personeelslid binnen de grenzen van hetgeen organiek is vastgesteld. Externen hebben geen toegang tot deze interne meldingskanalen, dit om de werkdruk voor de lokale besturen beheersbaar te houden.

De lokale besturen kunnen beslissen een intern meldingskanaal te delen. Hiermee wordt gevolg gegeven aan de mogelijkheid die artikel 8/9, laatste lid, van de Klokkenluidersrichtlijn, biedt. De instrumenten voor de oprichting van een gezamenlijk meldingskanaal zijn al vastgesteld in deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, met name in de bepalingen over intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Artikel 10

In uitvoering van artikel 11/1 van de Klokkenluidersrichtlijn wordt de Vlaamse Ombudsdienst aangeduid als extern meldingskanaal voor het Vlaamse overheidspersoneel en Audit Vlaanderen als extern meldingskanaal voor het lokale overheidspersoneel dat behoort tot de volgende instanties:

- de gemeenten;
- de districten;
- de provincies;
- de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;
- de verzelfstandigde agentschappen die opgericht zijn door een provincie of een gemeente, met uitzondering van de extern verzelfstandigde agentschappen van privaatrecht;
- de welzijnsverenigingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;

wat aansluit met de bestaande situatie. Deze kanalen staan ook open voor externen.

Voor de andere lokale overheidsinstanties is de Vlaamse Ombudsdienst het extern meldingskanaal.

Artikel 7.2 van de Klokkenluidersrichtlijn bevat nog volgende bepaling:

"De lidstaten moedigen het melden via interne meldingskanalen aan boven het melden langs externe meldingskanalen, indien de inbreuk doeltreffend intern kan worden behandeld en indien de melder van mening is dat er geen risico op represailles bestaat."

Dit vertaalt zich verder in de Klokkenluidersrichtlijn in een gelijkaardig taalkundig niet volledig correct artikel 10:

"Onverminderd artikel 15, lid 1, onder b), verstrekken melders informatie over inbreuken door gebruik te maken van de in de artikelen 11 en 12 bedoelde kanalen en procedures nadat zij eerst een melding hebben gedaan via interne meldingskanalen hebben gebruikt dan wel door rechtstreeks melding via de externe meldingskanalen."

De reden waarom deze bepalingen geen duidelijke verplichting inhouden om eerst intern te melden, maar het beperkt blijft tot zachte dwang, is terug te vinden in overweging (33):

"Melders voelen zich doorgaans beter bij interne melding, tenzij zij redenen voor externe melding hebben. Uit empirisch onderzoek blijkt dat het merendeel van de klokkenluiders geneigd is interne meldingen te doen binnen de organisatie waarin zij werken. Interne meldingen zijn ook de beste manier om informatie te verschaffen aan de personen die kunnen helpen om de risico's voor het algemeen belang snel en doeltreffend af te wenden. Tegelijkertijd moet de melder het meest geschikte kanaal kunnen kiezen naargelang de individuele omstandigheden van het geval. ()"

En overweging (62):

"In andere gevallen kan niet redelijkerwijs worden verwacht dat het gebruik van interne kanalen naar behoren zou functioneren. Dit is met name het geval wanneer melders geldige redenen hebben om aan te nemen dat zij in verband met de melding represailles te verduren zouden krijgen, onder meer wegens schending van de geheimhoudingsplicht, of dat bevoegde autoriteiten in een betere positie verkeren om doeltreffende actie te ondernemen om de inbreuk aan te pakken. Bevoegde autoriteiten zouden bijvoorbeeld in een betere positie kunnen verkeren, indien de uiteindelijk verantwoordelijke binnen de werkgerelateerde context betrokken is bij de inbreuk of dat er een risico bestaat dat de inbreuk of bewijzen daarvan mogelijk verborgen of vernietigd zijn; of meer in het algemeen dat de doeltreffendheid van de onderzoeksmaatregelen van de bevoegde autoriteiten anders in het gedrang zou kunnen komen, bijvoorbeeld bij meldingen over kartelafspraken en andere inbreuken op de mededingingsregels; of dat de inbreuk noopt tot dringend optreden om de gezondheid en veiligheid van personen veilig te stellen of om het milieu te beschermen. (...)"

Dit artikel 10 neemt deze keuzevrijheid mee op.

Artikel 11

Dit artikel zet artikel 3/3 van de Klokkenluidersrichtlijn om. Overweging (98) verklaart waarom 'bedrijfsgeheimen' niet mee opgenomen zijn in de lijst van verboden meldingen:

"Richtlijn (EU) 2016/943 van het Europees Parlement en de Raad bevat de regels voor het waarborgen van een toereikend en consistent niveau van civiele maatregelen in geval van het onrechtmatig verkrijgen, gebruiken of openbaar maken van een bedrijfsgeheim. De richtlijn bepaalt echter dat het verkrijgen, gebruiken of openbaar maken van een bedrijfsgeheim als rechtmatig wordt beschouwd voor zover het bij Unierecht is toegestaan. Personen die in een werkgerelateerde context verkregen bedrijfsgeheimen onthullen, mogen alleen onder de door deze richtlijn verleende bescherming vallen – onder meer in de zin dat zij niet burgerrechtelijk aansprakelijk zijn – indien zij aan de voorwaarden die zijn vastgelegd in deze richtlijn voldoen, onder meer de voorwaarde dat de openbaarmaking nodig was om een onder het materiële toepassingsgebied van deze richtlijn vallende inbreuk te onthullen. Indien aan die voorwaarden is voldaan, moeten openbaarstellingen van bedrijfsgeheimen worden beschouwd als "toegestaan" bij Unierecht in de zin van artikel 3, lid 2, van Richtlijn (EU) 2016/943. ()"

Artikel 12

Dit artikel verduidelijkt dat bij gebruik van spraakberichtsysteem met gespreksopname, de melder op de hoogte moet gebracht worden van de mogelijkheid van het systeem om gesprekken op te nemen en dit voor de start van het gesprek. Dit is een vertaling van het deel in artikel 18.2 van de Klokkenluidersrichtlijn, dat spreekt van 'met instemming van de melder'. Dit artikel houdt geen verplichting in voor overheidsinstanties om met een dergelijk spraakberichtsysteem te werken.

Enkel §4, dat handelt over fysieke ontmoetingen, maakt melding van de toestemming van de melder, in navolging van de bepalingen in de Klokkenluidersrichtlijn.

§6 geeft gevolg aan de mogelijkheid, voorzien in artikel 6.2 van de Klokkenluidersrichtlijn, om anoniem te melden. Ook anonieme meldingen kunnen immers belangrijke informatie bevatten over inbreuken die anders misschien niet aan het licht zouden komen. Daarenboven is een anonieme melding de beste bescherming tegen represailles.

Artikel 13

Grote delen van de bepalingen uit artikel 9 (interne meldingskanalen) en 11 (externe meldingskanalen) van de Klokkenluidersrichtlijn worden hier samengevoegd omdat ze slechts kleine verschillen vertonen en omdat een opsplitsing niet praktisch werkbaar is, nu Audit Vlaanderen zowel een extern als een intern meldingskanaal is, afhankelijk van het feit of het optreedt voor een Vlaamse dan wel lokale overheidsinstantie.

De bepalingen uit §1 zijn een logisch gevolg van de Algemene Verordening Gegevensbescherming en zetten artikel 9/1, a) en 12/1, a) van de Klokkenluidersrichtlijn om. Voor Audit Vlaanderen, optredend als extern meldingskanaal (en in die rol 'bevoegde autoriteit' in de zin van de Klokkenluidersrichtlijn) wordt de ruimere vertrouwelijkheidsplicht uit de Klokkenluidersrichtlijn, in die zin dat het de volledige informatie uit de melding omvat, niet overgenomen in dit decreet. Dit wordt immers gedetailleerder behandeld in de volgende instrumenten, waar Audit Vlaanderen partij bij is:

De CFE Code of Professional Standards van het ACFE (Association of Certified Fraud Examiners), waarvan Section III Standards of Professional Conduct, F Confidentiality als volgt luidt:

"Certified Fraud Examiners shall not disclose confidential or privileged information obtained during the course of a fraud examination without the express permission of a proper authority or the lawful order of a court. This requirement does not preclude professional practice or investigative body reviews as long as the reviewing organization agrees to abide by the confidentiality restrictions."

Daarnaast is er de 'Gedragcode' van het Institute of Internal Auditors, met name rubriek Beginselen, 3. Vertrouwelijkheid, dat het volgende stelt:

"Internal auditors hebben respect voor de waarde en het eigendom van de informatie die zij ontvangen. Zij maken geen informatie openbaar zonder daarvoor toestemming te hebben verkregen, tenzij er een wettelijke of professionele plicht daartoe bestaat."

En de rubriek gedragsregels, 3 Vertrouwelijkheid van dezelfde Gedragcode, waarin het volgende staat:

"Interne auditors:

- 3.1. Zijn behoedzaam in het gebruik en de bescherming van informatie die zijn gedurende hun activiteiten hebben verzameld.*
- 3.2. Gebruiken geen informatie voor persoonlijk gewin of op een wijze die in strijd is met de wet of die schadelijk is voor de wettelijke en ethische doelstellingen van de organisatie."*

Artikel 14

Grote delen van de bepalingen uit artikel 9 (interne meldingskanalen) en 11 (externe meldingskanalen) worden hier samengevoegd omdat ze slechts kleine verschillen vertonen en omdat een opsplitsing niet praktisch werkbaar is, nu Audit Vlaanderen zowel een extern als een intern meldingskanaal is, afhankelijk van het feit of het optreedt voor een Vlaamse dan wel lokale overheidsinstantie.

Omdat een ontvangstmelding weinig zinvol is als de melding al binnen de uiterste termijn van de ontvangstmelding afgehandeld is, wordt, in §1, naar analogie met wat bepaald is voor klachten in het Bestuursdecreet, bepaald dat een ontvangstmelding in dat geval niet moet.

De optie om inbreuken van geringe betekenis of meldingen, die een herhaling zijn van eerdere meldingen, niet te behandelen is enkel voorbehouden, conform deze artikelen, voor bevoegde autoriteiten, de externe meldingskanalen met andere woorden. Daarom bepaalt het tweede lid van §1 dat Audit Vlaanderen dit alleen kan doen, wanneer ze meldingen over lokale overheidsinstanties, waar ze voor bevoegd is, behandelt, omdat ze alleen in dat geval een extern meldingskanaal is. Deze bepaling heeft tot gevolg dat daar de behandeling gestopt kan worden en het externe meldingskanaal niet moet overgaan tot het onderzoek van de juistheid van de informatie, het nemen van gepaste maatregelen, het informeren van de melder over de geplande of genomen maatregelen en het meedelen van het eindresultaat aan de melder.

§ 2 van dit artikel is een omzetting van artikel 11/3 en 11/4 van de Klokkenluidersrichtlijn. In de definitie van 'opvolging' in de Klokkenluidersrichtlijn staat nog dat het 'onder meer' kan gaan over maatregelen zoals een intern

onderzoek, een onderzoek, vervolging, een terugvordering van middelen of het beëindigen van de procedure.

§3 van dit artikel zet de artikelen 9/1, f) en 11/2, d) van de Klokkenluidersrichtlijn om. In tegenstelling tot artikel 9/1, f) stelt artikel 11/2, d) niet wat er moet gebeuren als er geen ontvangstmelding is verstuurd. Omdat ook bij externe meldingskanalen iets fout kan gaan met de ontvangstmelding, voert §3 van dit artikel een zelfde regeling in voor deze kanalen als voor de interne meldingskanalen. Dit komt ook tegemoet aan de bekommernis uit overweging (57) van de Klokkenluidersrichtlijn:

"In het kader van interne melding is het, teneinde vertrouwen op te bouwen in het algehele systeem voor klokkenluidersbescherming, essentieel dat de melder zo veel als wettelijk en alomvattend mogelijk wordt geïnformeerd over de opvolging van de melding, en dit zal de kans op latere onnodige meldingen of openbaarmakingen verminderen. De melder moet binnen een redelijke termijn worden geïnformeerd over de als opvolging van de melding te nemen of reeds genomen maatregelen en de redenen voor de keuze van die opvolging."

De Klokkenluidersrichtlijn stelt enkel voor externe meldingskanalen de mogelijkheid vast om de antwoordtermijn van drie maanden te verlengen naar zes maanden. Daarom is het tweede lid van §3 alleen van toepassing op Audit Vlaanderen bij meldingen over de lokale overheidsinstanties, waar Audit Vlaanderen voor bevoegd is.

De Klokkenluidersrichtlijn stelt alleen voor de externe meldingskanalen vast dat ze de melder in kennis moeten stellen van het eindresultaat van de onderzoeken. Audit Vlaanderen doet dit nu al, onafhankelijk van het feit of ze als intern of extern meldingskanaal opereert. Daarom maakt §4 van dit artikel geen onderscheid tussen haar rol als intern dan wel extern meldingskanaal.

Artikel 15

§1 van dit artikel zet de artikelen 9/1, g) en 13 van de Klokkenluidersrichtlijn om. De vereiste informatie zal gepubliceerd worden op de centrale website van de Vlaamse overheid en zal overgenomen worden op de websites van elk van de Vlaamse overheidsinstanties, die onder het toepassingsgebied vallen net als op de website van Audit Vlaanderen. De centrale website wordt al als volgt gedefinieerd in artikel I.4, 6° van het Bestuursdecreet: "*het webplatform Vlaanderen.be*" en wordt al op meerdere plaatsen in het Bestuursdecreet ingezet als informatiekanaal.

De lokale overheden moeten deze vereiste informatie zelf op hun website plaatsen omdat er voor hen een andere regeling geldt voor wat betreft de bevoegde interne en externe meldingskanalen.

Wat 9° betreft van deze paragraaf, dient opgemerkt dat betrokken personen volgende rechten hebben, overeenkomstig de Klokkenluidersrichtlijn:

- geheimhouding van hun identiteit, conform artikel 12/3, 16/2, 22/2 en 22/3 van de Klokkenluidersrichtlijn;
- het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijk proces, het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging, waaronder het recht om te worden gehoord en het recht op toegang tot hun dossier, conform artikel 22/1 van de Klokkenluidersrichtlijn.

§2 is een vertaling van artikel 20/1, a) en b) van de Klokkenluidersrichtlijn. De Vlaamse administratie zal de bevoegde dienst aanduiden. De lokale overheden wijzen ook telkens een bevoegde dienst aan die melders van inbreuken ondersteunt. Als een lokale overheid opteert voor een gezamenlijk intern

meldingskanaal, als vermeld in artikel III.60/3, §3, dan zou dit gezamenlijke meldingskanaal ook als bevoegde dienst voor ondersteuning aangeduid kunnen worden door de lokale overheid.

Artikel 16

§1 van dit artikel geeft uitvoering aan artikel 18/1 van de Klokkenluidersrichtlijn.

§2 van dit artikel geeft uitvoering aan de artikelen 18 en 27/2 van de Klokkenluidersrichtlijn.

De plicht om de gegevens, vermeld in het tweede lid van §1 van dit artikel, door te zenden naar de Commissie, berust op de lidstaten (en dus het federale niveau) en dit in geaggregeerde vorm en 'voor zover die op centraal niveau in de betrokken lidstaat beschikbaar zijn'. Dit lid bepaalt enkel dat Audit Vlaanderen de vereiste gegevens moet bijhouden. Op die manier kan het federale niveau haar verplichting van artikel 27/2 van de Klokkenluidersrichtlijn nakomen.

§3, eerste lid van dit artikel regelt de kwestie van verkeerde adressering, in uitvoering van artikel 11/6 en 12/3 van de Klokkenluidersrichtlijn. Deze artikelen van de Klokkenluidersrichtlijn zijn alleen van toepassing op de 'bevoegde autoriteiten', zijnde Audit Vlaanderen in haar rol als extern meldingskanaal. Er is echter geen reden waarom deze artikelen ook niet van toepassing zijn op de interne meldingskanalen, nu sommige ervan openstaan voor externen, die niet noodzakelijk hun weg kennen in de overheidsadministratie en ook overheidspersoneel zich kan vergissen, als de inbreuk die ze vaststellen begaan is bij een andere instantie, dan die waarvoor ze werken.

§4 van dit artikel geeft uitvoering aan artikel 16/4 van de Klokkenluidersrichtlijn. Ook dit artikel is alleen van toepassing op 'bevoegde autoriteiten'. §4 legt dit verbod ook op voor interne meldingskanalen, omdat het ook voor hen niet wenselijk is dat ze feiten bekendmaken die het economisch, financieel of commercieel belang van hun overheidsinstantie schaden. Daarenboven is dit al voorzien in artikel II.2, §1 van het Vlaams Personeel Statuut.

Artikel 17

Dit artikel bevat de bepalingen, die vereist zijn in uitvoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming en die summier aangehaald worden in de artikelen 16/1 tot en met 16/3 en 17 van de Klokkenluidersrichtlijn.

§2 geeft meer bepaald uitvoering aan artikel 16/2 van de Klokkenluidersrichtlijn, wanneer onder andere gesteld wordt dat de identiteit van de melder bekend kan gemaakt worden aan anderen dan de personeelsleden die de melding ontvangen en opvolgen, als die daarmee instemt. De bekendmaking van de identiteit van de melder zal vaak het onderzoek naar de melding vergemakkelijken.

Tevens geeft dit artikel gevolg aan overweging (84) van de Klokkenluidersrichtlijn, voor wat betreft de lijnmanagers van de Vlaamse overheidsinstanties en de hoofden van het personeel van de lokale overheidsinstanties, naar analogie van wat reeds bepaald is voor Audit Vlaanderen in artikel III.115, §2, tweede tot en met elfde lid:

"De in deze richtlijn vervatte procedures in verband met de opvolging van meldingen over inbreuken op het Unierecht op de eronder vallende gebieden komen tegemoet aan een belangrijke doelstelling van algemeen belang van de Unie en van de lidstaten in de zin van artikel 23, lid 1, punt e) van Verordening (EU)

2016/679, aangezien daarmee wordt gestreefd naar een betere handhaving van het Unierecht en Uniemaatregelen op specifieke gebieden waar inbreuken het algemeen belang ernstig kunnen schaden. (.) De lidstaten moeten zorgen voor de doeltreffendheid van deze richtlijn, onder meer door waar nodig via wetgevingsmaatregelen beperkingen te stellen aan de uitoefening van bepaalde gegevensbeschermingsrechten van de betrokkenen overeenkomstig artikel 23, lid 1, punten e) en i), en artikel 23, lid 2, van Verordening (EU) 2016/679 voor zover en zolang zulks noodzakelijk is ter voorkoming van en in reactie op pogingen tot het belemmeren van meldingen of tot het verhinderen, dwarsbomen of vertragen van de opvolging, met name van onderzoeken, of tot het achterhalen van de identiteit van de melders."

Voor alle meldingen van inbreuken is de bewaartermijn van persoonsgegevens uit een melding beperkt tot zes jaar. Indien gedurende deze bewaartermijn van zes jaar blijkt dat de melding betrekking heeft op een misdrijf, dan hanteert het meldingskanaal voor deze gegevens een langere bewaartermijn van tien jaar. Dit stemt overeen met de bewaartermijnen, voorzien in artikel 75, §2 van het kaderdecreet van 22 maart 2019 betreffende de bestuurlijke handhaving. In geval van misdrijven is de bewaartermijn tien jaar, en voor inbreuken zes jaar. Deze termijnen moeten toelaten dat bij het nemen van vervolgings- en beboetingsbeslissingen ook ambtshalve rekening kan worden gehouden met eerdere beslissingen die een weerslag hebben op de straf- en / of sanctievordering, of die van belang zijn voor de toepassing van opsloping, verzwarende omstandigheden of het non bis in idem-beginsel. De verhouding tussen de bewaaringstermijnen is daarbij afgelijnd op de verhouding tussen de verjaringstermijnen voor respectievelijk misdrijven en inbreuken.

Artikel 18

§1 van dit artikel geeft uitvoering aan de artikelen 19 en 23/1 van de Klokkenluidersrichtlijn. Er wordt een 13^o punt toegevoegd omdat de definitie van 'represaille' in artikel 5, 11) van de Klokkenluidersrichtlijn, in tegenstelling tot de gedetailleerde opsomming van artikel 19, algemener is en zich beperken tot de gedetailleerde opsomming van artikel 19 het risico inhoudt dat situaties niet gevat worden, die wel bedoeld waren met de algemene definitie van 'represaille':

"een directe of indirecte handeling of nalatigheid die in een werkgerelateerde context plaatsvindt naar aanleiding van een interne of externe melding of openbaarmaking, en die tot ongerechtvaardigde benadeling van de melder leidt of kan leiden."

§2 van dit artikel geeft onder meer uitvoering aan artikel 6.1 van de Klokkenluidersrichtlijn. Overweging (32) zegt hierover nog het volgende:

"Om bescherming op grond van deze richtlijn te genieten, moeten melders, in het licht van de omstandigheden en de informatie waarover zij ten tijde van de melding beschikken, redelijke gronden hebben om aan te nemen dat de door hen gemelde zaken op waarheid berusten. Dit vereiste is een essentiële voorzorgsmaatregel tegen kwaadwillige, lichtzinnige of oneerlijke meldingen, aangezien het ervoor zorgt dat wie opzettelijk of bewust onjuiste of misleidende informatie meldt, geen bescherming geniet. Tegelijk zorgt dit vereiste ervoor dat de bescherming niet verloren gaat als de melder te goeder trouw onjuiste informatie over inbreuken heeft gemeld. (.) De motieven van de melders om te melden moeten losstaan van de beslissing of zij bescherming moeten krijgen."

Het tweede lid van §2 geeft uitvoering aan artikel 15 van de Klokkenluidersrichtlijn. Dit artikel 15 geeft nog voorbeelden van een dreigend of reeel gevaar voor het algemeen belang (wanneer er sprake is van een noodsituatie of een risico op

onherstelbare schade) en van bijzondere omstandigheden van de zaak, die het niet waarschijnlijk maakt dat de inbreuk doeltreffend wordt verholpen (omdat bijvoorbeeld bewijsmateriaal kan worden achtergehouden of vernietigd, of een autoriteit kan samenspannen met de pleger van de inbreuk of met iemand die bij de inbreuk is betrokken).

§3 van dit artikel geeft uitvoering aan artikel 4/4 en 6/4 van de Klokkenluidersrichtlijn. Deze bescherming geldt ook voor melders, van wie de melding werd afgewezen door de geringe betekenis of door eerdere vergelijkbare meldingen, gezien ook zij zullen voldoen aan de voorwaarde dat ze gemeld hebben, conform §2 uiteraard op voorwaarde dat ze, net als andere melders, ook kunnen aantonen dat ze gegronde redenen hadden te geloven dat de info juist was

§4 geeft gevolg aan artikel 21/5, §5 aan artikel 23/1 en §6 aan artikel 3/4 van de Klokkenluidersrichtlijn.

In dit kader stelt overweging (93) nog het volgende:

"Represailles worden dikwijls gerechtvaardigd op andere gronden dan de melding en voor melders kan het zeer moeilijk zijn om het verband tussen de melding en de represailles aan te tonen, terwijl degenen die zich schuldig maken aan de represailles wellicht beschikken over meer macht en middelen om de ondernomen actie en de redenering te staven. Zodra de melder eenmaal prima facie heeft aangetoond dat hij een melding of openbaarmaking heeft verricht van inbreuken overeenkomstig deze richtlijn en schade heeft geleden, dient de bewijslast dan ook te verschuiven naar degene die verantwoordelijk is voor de benadelingshandeling, die dan moet aantonen dat de handeling op geen enkele wijze verband hield met de melding of openbaarmaking."

§6 is een omzetting van artikel 21/3 van de Klokkenluidersrichtlijn.

Overweging (92) verduidelijkt nog:

"Indien melders op rechtmatige wijze toegang verwerven of verkrijgen tot de gemelde informatie over inbreuken of de documenten met deze informatie, moeten zij worden vrijgesteld van aansprakelijkheid. Dit moet gelden in zowel gevallen waarin de melders de inhoud onthullen van documenten waartoe zij rechtmatige toegang hebben als gevallen waarin zijn kopieën van die documenten maken of deze verwijderen uit de bedrijfsruimten van de organisatie waarin zij werkzaam zijn, zulks in strijd met contractuele clausules of andere clausules die bepalen dat de betreffende documenten eigendom van de organisatie zijn. De melders moeten ook worden vrijgesteld van aansprakelijkheid in gevallen waarin de verwerving van of de toegang tot de relevante informatie of documenten burgerrechtelijke, bestuursrechtelijke of arbeidsrechtelijke aansprakelijkheid in het geding brengt. Voorbeelden zijn gevallen waarin de melders de informatie hebben verworven door het raadplegen van het e-mailverkeer van een collega of dossiers waar zijn normaal gesproken geen gebruik van maken bij hun werk, door het nemen van foto's van de bedrijfsruimten van de organisatie of door het betreden van plaatsen waartoe zij doorgaans geen toegang hebben. Indien de melders toegang tot de relevante informatie of documenten hebben verworven of verkregen door het plegen van een strafbaar feit, zoals het fysiek betreden van verboden terreinen of hacking, moet hun strafrechtelijke aansprakelijkheid blijven vallen onder het toepasselijke nationale recht, onverminderd de overeenkomstig artikel 21, lid 7, van onderhavige richtlijn verleende bescherming. Evenzo moet elke andere mogelijke aansprakelijkheid van de melders die voortvloeit uit handelingen of nalatigheden die geen verband houden met de melding of niet noodzakelijk zijn voor het onthullen van een inbreuk op grond van deze richtlijn, onder het toepasselijke Unie- of nationale recht blijven vallen. In die gevallen moet het aan de nationale gerechtelijke instanties zijn om de aansprakelijkheid van de melder te beoordelen

aan de hand van alle relevante feitelijke informatie en rekening houdend met de individuele omstandigheden van het geval, waaronder de noodzakelijkheid en evenredigheid van de handeling of nalatigheid in verband met de melding of openbaarmaking.”

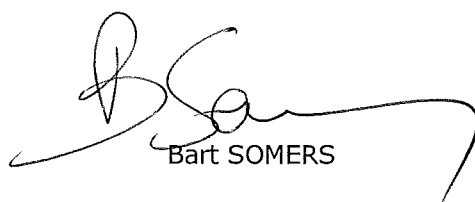
Artikel 19

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 24 van de Klokkenluidersrichtlijn.

Artikel 20

De summiere klokkenluidersregeling uit artikel III.115 van het Bestuursdecreet wordt opgeheven, nu er een meer gedetailleerde regeling is in de nieuwe afdeling 6, die ook op Audit Vlaanderen van toepassing is.

Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen,



Bart SOMERS

Bijlagen
- Omzettingstabel