

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE KANSEN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - voorontwerp 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
- Principiële goedkeuring

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.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK

STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Dit dossier heeft betrekking op de beleidsvelden binnenlands bestuur en stedenbeleid, inburgering en gelijke kansen en interne dienstverlening van de Vlaamse overheid.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het voorontwerp werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2021/307 van 20 juli 2021.

2. INHOUD

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).

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. De bescherming dekt niet enkel de eigen werknemers, maar ook anderen die in het kader van hun werk informatie over inbreuken hebben, zoals aannemers, consultants, voormalige werknemers,...

Klokkenluiders moeten terecht kunnen bij veilige meldingskanalen, bij voorkeur daar waar de inbreuk het best aangepakt kan worden, met name intern bij de eigen organisatie. Toch is rechtstreekse melding bij onafhankelijke, autonome externe meldingskanalen ook mogelijk, wanneer de klokkenluiders menen dat de inbreuk niet doeltreffend behandeld kan worden door het intern kanaal of dat er daar een risico op represailles bestaat.

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 en elke andere handeling of nalatigheid die tot een ongerechtvaardigde benadeling leidt of kan leiden.

De Europese Commissie benadrukte in haar persbericht van 23 april 2018 bij deze richtlijn dat een betere bescherming van klokkenluiders tegen intimidatie of vergelding belangrijk is om onthullingen te bevorderen van illegale activiteiten die het algemeen belang en het welzijn van burgers en de samenleving schaden. Klokkenluiders nemen immers grote risico's als ze dergelijke onthullingen doen:

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 democratieën 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. [...] 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 Klokkenluidersrichtlijn heeft vooral tot doel het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie te bevorderen. Daarnaast heeft ze, door de domeinen waarop ze van toepassing is, 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. (cf. overweging 109 van de Klokkenluidersrichtlijn).

Huidig ontwerp van decreet regelt het klokkenluiden over inbreuken op eender welke regelgeving, zodat in Vlaanderen, er ook in andere domeinen een positieve impact zal zijn op het niveau van bescherming.

De lidstaten krijgen de instructie de richtlijn om te zetten tegen 17 december 2021.

Vlaanderen moet in het licht hiervan samen met de lokale besturen voor het eigen personeel meldingskanalen opzetten. De beperkte klokkenluidersbepalingen die verspreid zitten in de Vlaamse regelgeving moeten in het licht van de nieuwe richtlijn verder uitgediept worden.

Daarnaast is de federale overheid volop bezig met de omzetting van de Klokkenluidersrichtlijn voor de federale publieke sector en voor de private sector. Op een aantal punten, zoals de strafbepalingen en het toepassingsgebied, is afstemming aangewezen.

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

Tegen de deadline van 17 december 2021 kan het ontwerp van decreet een eerste maal principieel goedgekeurd zijn door de Vlaamse Regering. Tot op heden, volgens het dashboard van de Europese Unie, heeft enkel Oostenrijk de richtlijn al volledig omgezet. In België hebben de betrokken administraties contact met elkaar voor dit dossier. Noch de federale overheid, noch de andere gemeenschappen en gewesten hebben reeds een goedgekeurd ontwerp. Gezien de naderende deadline is het aangewezen dat Vlaanderen reeds doorgaat met de omzetting van de richtlijn.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het advies van de Inspectie van Financiën werd op 1 augustus 2021 verleend.

Het begrotingsakkoord werd op 13 oktober 2021 verleend op voorwaarde dat de eventuele meeruitgaven opgevangen worden binnen de reguliere middelen.

B. ESR-TOETS

Dit onderdeel is niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en het personeelsbudget van de Vlaamse overheid.

Het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor het algemene beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, is niet vereist.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

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. (...).”

Aan het materiële toepassingsgebied van deze regeling wordt niet geraakt. Wel voorziet de thans geldende regelgeving enkel in een extern meldingskanaal, terwijl er nu ook interne meldingskanalen voor de lokale besturen opgezet moeten worden. De lokale besturen gebruiken hiervoor 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 gecompenseerd door het feit dat het delen van kanalen zorgt voor efficiëntiewinst. 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. De budgettaire impact blijft bijgevolg beperkt.

Voor het overige wordt de procedure beter uitgewerkt, in die zin dat de wijze van ontvangst en opvolging van meldingen gedetailleerd wordt voorgeschreven, dit vooral met het oog op een betere bescherming van melders. De bestuurlijke impact op de lokale besturen wijzigt niet ten gronde.

4. VERDER TRAJECT

Na principiële goedkeuring worden de volgende adviezen ingewonnen:

- Het advies van de SERV;
- de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG);
- Het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (VTC);
- Het advies van de Raad van State.

Daarnaast wordt het ontwerpbesluit ter onderhandeling met de vakorganisaties voorgelegd in het Sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap – Vlaams Gewest en het Comité C1 voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, onderafdeling Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap.

Indien deze onderhandelingen geen aanleiding geven tot wijziging van het ontwerpbesluit wordt het advies van de Raad van State ingewonnen.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp 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 en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen:
 - te gelasten over het voormelde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering het advies in te winnen van:
 - 1) de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
 - 2) de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
 - 3) de Vlaamse toezichtcommissie (VTC) met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
 - te machtigen te beoordelen of voornoemde adviezen aanleiding kunnen geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst;
 - te gelasten de minister-president van de Vlaamse Regering te verzoeken het voormelde ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering op de agenda te plaatsen van een vergadering van het Sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap - Vlaams Gewest, voor die bepalingen in het ontwerpdecreet die onderhandelingsmaterie zijn;
 - te gelasten om voornoemd ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering op de agenda te plaatsen van een vergadering van het Comité C1 voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, onderafdeling Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap voor die bepalingen in het ontwerpdecreet die onderhandelingsmaterie zijn;
 - te machtigen om te beoordelen of voornoemde onderhandelingen aanleiding kunnen geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst;
 - te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als de Vlaamse minister oordeelt dat de onder punt 2° vermelde adviezen en onderhandelingen geen aanleiding geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering goedgekeurde tekst.

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

Bart SOMERS