

**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 handhavinginstrumenten 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 aan 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 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: 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 verbintenissen 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 overheidsperoneel 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 materiële 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 nu al dergelijke meldingen behandelen, gezien hun expertise op dat vlak.

Dit betekent voor het Vlaamse overheidspersoneel 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 overheidsinstantie 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 van 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 de 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 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 eerste fase van de handhaving van Unierecht en Unie maatregelen. Zij brengen informatie over aan nationale en

Unierechthandhavinginstanties, 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 krachtens 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 personeelsstatuut 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 loyaliteit 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 Klokkenuidersrichtlijn). 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 of de Vlaamse Ombudsdienst, het externe meldingskanaal voor deze categorie van overheidsinstanties.

6. Anonieme meldingen

Artikel 6.2. van de Klokkenuidersrichtlijn 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 Klokkenuidersrichtlijn

Artikel 11 van de Klokkenuidersrichtlijn 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 Klokkenuidersrichtlijn 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 Klokkenuidersrichtlijn, 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 van 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° 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 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 opgezet moeten worden. De vraag is in welke mate dit soort meldingen al niet opgevangen werden door klachtendiensten en lokale ombudsdiensten, zodat de werklast 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 leidinggevendenden 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

1. SERV

Op 29 december 2021 werd advies van de SERV gevraagd. Op 17 januari 2022 antwoordde de SERV dat ze, gelet op de beperkte sociaaleconomische relevantie van het dossier, geen advies zal formuleren.

2. VTC

Op 29 december 2022 werd de VTC om advies gevraagd. De VTC formuleerde een advies op 18 januari 2021 (advies 2022/006).

Repliek op het advies van de VTC

1. Allereerst vraagt de VTC de verhouding met bestaande meldingsmechanismen verder te verduidelijken

De VTC doelt dan in eerste instantie op de verhouding met de klachtenprocedure in het kader van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (verder 'AVG').

Antwoord: In het algemeen dient opgemerkt dat als een burger een inbreuk op de AVG door een overheidsinstantie meldt, dit valt onder Titel II 'Relatie tussen burgers en de overheid' van het Bestuursdecreet, waarop huidig ontwerp geen impact heeft. Het deel over klokkenluiders staat onder titel III 'Organisatorische bepalingen' omdat het hier gaat over de personen die een werkrelatie hebben met de Vlaamse overheid. Zij behoeven bescherming omdat zij, in tegenstelling tot burgers, het risico lopen op represailles. Ingaand op de opmerking van de VTC, wordt deze toelichting nog extra in de memorie van toelichting opgenomen bij artikel 6 van het ontwerp.

Meer concreet wat de verhouding betreft met klachten in het kader van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, klopt het dat artikel 57, 1), f), van

de AVG de VTC bevoegd maakt voor het behandelen van klachten van personen van wie de persoonsgegevens worden verwerkt. Wanneer een personeelslid van de Vlaamse overheid meldt dat zijn persoonsgegevens niet op een correcte manier verwerkt worden door de Vlaamse overheid, is hij zowel een 'klokkenluider' in de zin van de Klokkenluidersrichtlijn als een 'betrokkene' in de zin van de AVG.

De Klokkenluidersrichtlijn gaat zelf niet verder in op deze hypothese.

De VTC oppert in dit kader om de DPO en haarzelf in te schakelen in de meldingsprocedure of in elk geval het personeelslid dat melding doet van een inbreuk op de AVG ook de klokkenluidersbescherming te bieden. Tussen haakjes vraagt ze ook naar de eventuele rol van het Mensenrechteninstituut.

Antwoord: Het is niet wenselijk de DPO in te schakelen als meldingskanaal omdat de DPO een vertrouwensrelatie heeft met de 'verantwoordelijke voor het dagelijks bestuur'. Hij moet in dit kader overtredingen op de AVG melden aan die 'verantwoordelijke voor het dagelijks bestuur', in uitvoering van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 november 2018 betreffende de functionarissen voor gegevensbescherming, vermeld in artikel 9 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische gegevensverkeer. Daardoor is het moeilijk voor een DPO om een vertrouwensband met een klokkenluider te garanderen en zal hij niet altijd de vereiste neutraliteit, conform artikel III.60/7, §2, aan de dag kunnen leggen. Uiteraard zal de lijnmanager of het hoofd van het personeel, in uitvoering van datzelfde artikel 7, de DPO op de hoogte moeten stellen, als er sprake is van een overtreding, evenwel met respect voor de geheimhoudingsplicht van de identiteit van de melder en de betrokken persoon, conform artikel III.60/11, §2. Artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 november 2018 betreffende de functionarissen voor gegevensbescherming blijft dus onverkort gelden:

"(...). De functionaris voor de gegevensbescherming wordt geïnformeerd over eventuele overtredingen van of problemen met de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens binnen de instantie, zodat hij daarover, als dat nodig is of wenselijk is, een advies of aanbeveling kan formuleren(..)."

Het is ook niet wenselijk de VTC in te schakelen als meldingskanaal. Zij hebben een sanctionerende bevoegdheid en zouden in dat geval zowel rechter als partij zijn. Audit Vlaanderen kan een melding wel doorsturen naar de VTC net als ze nu al doet voor instanties met een sanctionerende bevoegdheid. Ook als het gaat over inbreuken op de AVG, zal de klokkenluider, net als andere klokkenluiders, ten volle kunnen genieten van de bescherming die huidig decreet voorziet. Het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, dat in hoofdstuk III de VTC regelt, voorziet zelf niet in een dergelijke bescherming.

Tot slot dient, wat het Mensenrechteninstituut betreft, opgemerkt te worden dat in de huidige stand van zaken, het nog niet definitief uitgemaakt is wat de bevoegdheden van dit instituut zullen zijn, nu de regeling zich nog maar in een ontwerpfasen bevindt.

2. De VTC vraag vervolgens of de klokkenluidersregeling ook van toepassing is op de VTC zelf en haar werknemers

Antwoord: De VTC is een "Vlaamse adviesorgaan" als vermeld in art. I.3, 3°. Dus de VTC als instelling is niet begrepen in de opsomming van art. III.60/2. Het secretariaatspersoneel van de VTC kan inderdaad terecht bij de interne en externe meldingskanalen met klokkenluidersmeldingen en geniet van dezelfde

bescherming als andere personeelsleden van de Vlaamse overheid, gezien zij ook vallen onder de definitie van artikel III.60/1, 8° van het ontwerp.

3. De VTC vraagt ook richtlijnen uit te werken inzake de bescherming van persoonsgegevens voor openbare meldingen, om te verhinderen dat melders persoonsgegevens openbaar maken, terwijl er nog een onderzoek gevoerd wordt

Antwoord: In dit kader dient allereerst verwezen te worden naar overweging (45) van de klokkenluidersrichtlijn die verduidelijkt wat met 'openbaarmaking' wordt bedoeld:

*"Bescherming tegen represailles moet, als middel ter bescherming van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid en het pluralisme van de media, zowel worden geboden aan personen die informatie over handelingen of nalatigheden melden binnen een organisatie (interne melding) of aan een externe instantie ("externe melding") als aan personen die dergelijke informatie door openbaarmaking in het publieke domein beschikbaar stellen, bijvoorbeeld door deze direct ter beschikking van het publiek te stellen via **online platforms of sociale media, of van de media, gekozen afgevaardigden, maatschappelijke organisaties, vakbonden, of beroeps- en bedrijfsorganisaties.**"*

Dit zijn instanties, die niet vervat zitten in het begrip 'overheidsinstanties', die onder het toepassingsgebied vallen van het ontwerp en waar de overheid geen grip op heeft. Elk van deze organisaties blijft uiteraard onderworpen aan de AVG, met eventuele toegelaten uitzonderingen, zoals, wat de klassieke media betreft bijvoorbeeld, het artikel 24 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

Wat de personeelsleden zelf betreft, die mogelijk persoonsgegevens doorgeven aan deze instanties, dient allereerst opgemerkt dat zij slechts bescherming genieten, conform artikel III.60/12, §2, 2^e lid, als zij op het moment van de openbaarmaking gegronde redenen hadden om te geloven dat de gemelde informatie juist was. Ongefundeerde verdachtmakingen zullen bijgevolg niet zomaar kunnen.

Daarnaast zullen de instanties, die ingeschakeld worden, vaak die persoonsgegevens nodig hebben om de waarachtigheid van de feiten te verifiëren en niet beschuldigd te worden van laster en eerroof.

4. de VTC raadt aan de rechtvaardigingsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens te vermelden

Antwoord: De klokkenluidersrichtlijn geeft inderdaad, zoals de VTC suggereert, het algemeen belang op als rechtvaardigingsgrond in overweging (84). Om tegemoet te komen aan de opmerking van de VTC, wordt de rechtvaardigingsgrond expliciet toegevoegd aan artikel III.60/11, §1.

De VTC merkt daarnaast op dat er ook sprake kan zijn van de verwerking van biometrische gegevens, nu meldingen ook geregistreerd kunnen worden via gespreksopnames. Biometrische gegevens zijn gevoelige gegevens conform artikel 9.1 van de AVG, waarvoor extra beveiligingsmaatregelen vereist zijn.

Antwoord: Hier dient opgemerkt dat een verslag kan gemaakt worden van de gespreksopname, waarbij de melder, conform artikel III.60/6, §5, het recht heeft dit te onderwerpen aan zijn akkoord. Op dat moment zal het bewaren van de gespreksopname waarschijnlijk niet meer proportioneel zijn en is de overheidsinstantie op grond van de AVG verplicht deze opname te verwijderen.

Voor de gevallen dat geen verslag wordt gemaakt, dient erop gewezen dat artikel III.60/7, in toepassing van de Klokkenluidersrichtlijn bepaalt dat de ontvangst van meldingen moet verlopen via veilige systemen die o.a. de identiteit van de melder beschermen. De VTC suggereert stemvorming als mogelijke beveiligingsmaatregel. Het is niet opportuun de beveiligingsmaatregelen verder te concretiseren. Immers stemvorming is mogelijk niet de enige methode en belet bijvoorbeeld niet dat een persoon nog geïdentificeerd kan worden aan de hand van de inhoud van de melding. De Vlaamse Regering wenst niet in te grijpen op beveiligingssystemen die waarschijnlijk al bestaan binnen de verschillende overheidsinstanties, gezien ook voor het ontwerp de verplichting uit de AVG van kracht was.

Wanneer gewerkt wordt met externe leveranciers, zou het ook een inbreuk kunnen zijn op het mededingingsrecht door de beveiligingsmaatregelen te gedetailleerd uit te werken, terwijl mogelijke kandidaten misschien beschikken over evenwaardige alternatieve beveiligingstechnieken. In geval beroep gedaan wordt op externe leveranciers van systemen, zal de vereiste om in de nodige beveiliging te voorzien uiteraard wel deel uitmaken van het bestek en de verwerkersovereenkomst.

5. De VTC vraagt het opstellen van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling te overwegen;

Antwoord: Hier dient er toch op gewezen dat de Klokkenluidersrichtlijn zelf in artikel 18 eist dat de meldingskanalen een register aanleggen van de ontvangen meldingen, zonder dat de richtlijn eist dat er hiervoor een gegevensbeschermingseffectbeoordeling wordt opgemaakt.

De reden van deze registratie is terug te vinden in overweging (86) van de Klokkenluidersrichtlijn:

"De lidstaten moeten ervoor zorgen dat alle meldingen van inbreuken naar behoren worden geregistreerd, dat iedere melding kan worden opgevraagd, en dat informatie die via de meldingen wordt ontvangen, als bewijsmateriaal kan worden gebruikt in het kader van eventuele rechtshandavingsmaatregelen."

Deze overweging laat niet veel ruimte om beperkingen te stellen aan de registratie. En zoals reeds gemeld, eist artikel III.60/7, in uitvoering van de richtlijn dat de meldingen ontvangen worden via veilige systemen, naast de gelijkaardige verplichting, die rechtstreeks voortvloeit uit de AVG.

De VTC raadt een gegevensbeschermingseffectbeoordeling aan omdat het risico voor de melder groot kan zijn, net als voor diegenen die al dan niet terecht vermeld worden in een meldingsdossier. Ze geeft wel aan dat dit strikt gezien volgens de AVG niet verplicht is. De voorwaarden van artikel 35 van de AVG lijken inderdaad niet vervuld:

"(...). 3. Een gegevensbeschermingseffectbeoordeling als bedoeld in lid 1 is met name vereist in de volgende gevallen:

- a) een systematische en uitgebreide beoordeling van persoonlijke aspecten van natuurlijke personen, die is gebaseerd op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, en waarop besluiten worden gebaseerd waaraan voor de natuurlijke persoon rechtsgevolgen zijn verbonden of die de natuurlijke persoon op vergelijkbare wijze wezenlijk treffen;*
- b) grootschalige verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, lid 1, of van gegevens met*

- betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten als bedoeld in artikel 10; of*
- c) *stelselmatige en grootschalige monitoring van openbaar toegankelijke ruimten.*"

Zoals de VTC terecht aangeeft, is in dit kader enkel b) van dit artikel eventueel aan de orde. Ze geeft zelf aan dat ze vermoedt dat de verwerkingen niet grootschalig zullen zijn. Dit kan bevestigd worden: Audit Vlaanderen ontving in de jaren 2018 tot en met 2020 241 klokkenluidersmeldingen, 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, met andere woorden ongeveer 8 per jaar. Pas na de opstart van een forensische audit kan men spreken van een verwerking van gegevens met betrekking tot strafbare feiten. De Vlaamse Ombudsdienst van haar kant heeft sinds 2005 een 40-tal klokkenluidersmeldingen behandeld, wat neerkomt op ongeveer 2 à 3 per jaar.

Daarenboven voorziet artikel III.60/11, §1, tweede lid, in uitvoering van de Klokkenluidersrichtlijn, dat alle gegevens die niet relevant zijn, onmiddellijk gewist worden.

6. De VTC vraagt de persoonsgegevens in de registers tot het noodzakelijke te beperken

Antwoord: Opnieuw dient gewezen op de hierboven vermelde overweging (86) van de klokkenluidersrichtlijn die de gegevens in het register bestempelt als mogelijk bewijsmateriaal.

Artikel III.60/11, §1 vermeldt de registratie van de volgende gegevens:

- 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° de stemopnames en het schriftelijke verslag van mondelinge meldingen, vermeld in artikel III.60/6, §2 en §3."*

Elk van de geregistreerde gegevens kunnen essentieel zijn bij de verzameling van bewijsmateriaal of als bewijsmateriaal zelf dienen. Daarnaast kan een opname in het register van de naam van de melder, de facilitator of derden die verbonden zijn met de melder ook belangrijk zijn als bewijs dat zij voldoen aan de voorwaarden voor bescherming, overeenkomstig artikel III.60/12.

De VTC vraagt zich nog af in dit kader hoe de meldingskanalen zullen zorgen voor het wissen van de gegevens zoals voorzien in het tweede lid van artikel III.60/11, §1.

Antwoord: De manier waarop persoonsgegevens gewist moeten worden moet niet geregeld worden op het niveau van een decreet omdat het behoort tot de uitvoering van de regelgeving.

De VTC stelt in haar 56^e punt nog dat zij er vanuit gaat dat een delegatie geen afbreuk doet aan de afscherming van de identiteit van de persoon zoals geregeld in artikel III.60/11 zodat bijvoorbeeld na een delegatie van de

personeelsverantwoordelijke aan een ander personeelslid deze geen kennis krijgt van de identiteit.

Antwoord: Dit is een verkeerde lezing van artikel III.60/11, §2, dat juist ook de personeelsleden, aan wie de behandeling van de melding gedelegeerd is mee omvat in de categorie die kennis kan krijgen van de identiteit van de melder of de betrokken persoon. Die kennis zal net voor degene die de melding behandelt belangrijker zijn dan voor de persoon die de behandeling delegeert, zodat die zich kan vergewissen van de waarachtigheid van de feiten en een juist oordeel kan vormen.

De VTC suggereert tenslotte om de bewaartermijnen, voorzien in artikel III.60/11, §5, voor wat betreft de persoonsgegevens in te korten.

Antwoord: Artikel III.60/11, §5 is aangepast en afgestemd op artikel III.87 van het Bestuursdecreet, dat met selectieregels streeft naar meer uniforme bewaartermijnen binnen de Vlaamse overheid.

Gezien de persoonsgegevens vaak een essentieel onderdeel zijn ter staving van een inbreuk of misdrijf, kan niet in een aparte bewaartermijn voorzien worden enkel en alleen voor de persoonsgegevens.

7. De VTC beveelt een extra bepaling aan die de juistheid van de gegevens en de actualisatie ervan garandeert

Antwoord: Zoals de VTC zelf aanhaalt, is dit reeds voorzien in artikel 5, 1), d) van de AVG en, gezien het een verordening betreft, waardoor de bepalingen rechtstreekse werking hebben, is een herhaling van deze bepaling in het ontwerp niet opportuun.

8. De VTC formuleert opmerkingen bij de inperkingen van de rechten van de AVG, ingevoerd bij artikel III.60/11, §4 van het ontwerp

Allereerst vraagt de VTC deze beperkingen niet mogelijk te maken, wanneer het gaat over de persoonsgegevens van de melders.

Antwoord: Uit het tweede lid van de betrokken bepaling blijkt duidelijk dat de paragraaf, die beperkingen invoert op bepaalde rechten uit de AVG, enkel betrekking heeft op personen die onderwerp zijn van de melding, nu de bepaling enkel spreekt van 'de betrokkene, die het voorwerp van het onderzoek uitmaakt'. Het spreekt voor zich dat het meedelen aan de melder zelf dat een meldingskanaal de persoonsgegevens van de melder heeft geregistreerd, het onderzoek niet in het gedrang brengt en het niet meedelen daarvan niet noodzakelijk is voor het goede verloop van het onderzoek (een essentiële voorwaarde voor de beperking, die vervat zit in dat tweede lid).

Daarnaast wijst de VTC erop dat de formulering dat kan beslist worden bepaalde rechten van de AVG niet toe te passen te ruim is, gezien enkel een beperking van de reikwijdte toegestaan is volgens de AVG.

Antwoord: Hierbij dient opgemerkt dat de niet toepassing van de rechten slechts een 'mogelijkheid' is en geen verplichting.

Daarenboven is de niet toepassing, zoals artikel III.60/12, §4, eerste lid uitdrukkelijk stelt, pas toegelaten als voldaan is aan de voorwaarden uit het tweede tot het negende lid van §4.

Zo moeten de voorziene afwijkingen op de vermelde rechten uit de AVG tijdelijk zijn, overeenkomstig het tweede lid. Ze kunnen immers enkel toegepast worden

gedurende de periode tijdens dewelke de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een controle, een onderzoek of de daarmee verband houdende voorbereidende werkzaamheden voor zover de toepassing ervan noodzakelijk is voor het goede verloop van de controle, het onderzoek en de voorbereidende werkzaamheden. Het tijdelijke karakter van de uitzondering houdt in dat er slechts sprake is van een uitstel van de uitoefening van de belangrijkste rechten.

De uitzondering is niet alleen tijdelijk, maar ook voorwaardelijk: ze geldt enkel als de niet-toepassing van de rechten noodzakelijk is of kan zijn voor het goede verloop van het onderzoek. Dit houdt in dat zodra de toepassing van de rechten het goede verloop van het onderzoek niet in het gedrang brengt, de betreffende rechten hun toepassing herwinnen. Het is niet altijd mogelijk op voorhand te weten wat nadelig kan zijn, en er kan dus niet altijd bij aanvang worden ingeschat of het voor het goede verloop van het verder onderzoek noodzakelijk is dat de rechten niet worden toegepast aangezien een onderzoek altijd gebaat is bij discretie, net omdat dit essentieel is voor het verloop van het onderzoek. Dit houdt ook in dat zodra het goede verloop van het onderzoek niet meer in het gedrang kan komen, de betreffende rechten hun toepassing herwinnen.

Dit is ook conform overweging (84) van de Klokkenluidersrichtlijn:

*(...) 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."*

Een volgende waarborg voor de betrokkene bestaat erin dat de beslissing om deze artikelen niet toe te passen, moet worden gerechtvaardigd ten aanzien van de toezichthoudende autoriteit op het vlak van gegevensbescherming en dit conform het zevende lid.

De rechten van de betrokkene worden ook niet uitgehold in de mate dat de betrokkene de mogelijkheid heeft, conform het zesde lid, om zich, na het verstrijken van een maand om een antwoord te krijgen overeenkomstig artikel 12, lid 3, AVG, te richten tot de bevoegde toezichthoudende autoriteit die het meldingskanaal kan bevragen, alsook het Openbaar Ministerie en/of de onderzoeksrechter. De AVG voorziet overigens in de mogelijkheid dat de toezichthoudende autoriteit een verwerkingsverantwoordelijke gelast de verzoeken van de betrokkene tot uitoefening van zijn rechten uit hoofde van de verordening in te willigen (zie artikel 58, lid 2, c), AVG). In die mate worden de rechten van de betrokkene voldoende gewaarborgd, alsook rekening gehouden met de specifieke belangen waarom er van bepaalde rechten wordt afgeweken. De toezichthoudende autoriteit kan ook nagaan of het meldingskanaal de procedures correct heeft toegepast en de beslissing tot afwijking voldoende gemotiveerd is.

De niet-toepassing van de rechten, gekoppeld aan de voorwaarden uit het tweede en negende lid van artikel III.60/12, §4, komt uiteindelijk neer op het beperken van de reikwijdte overeenkomstig de AVG.

De VTC verwijst vervolgens ook naar haar opmerking over het e-govdecreet in randnummer 27 van haar advies 2019/16.

Antwoord: In dit advies lijkt de VTC een voorkeur te hebben voor de regeling die uitgewerkt is in de standaardbepaling uit het Bestuursdecreet. Haar kritiek

gaat eigenlijk over het e-govdecreet. Het e-govdecreet is niet het voorwerp van huidig ontwerp.

Daarnaast vindt de VTC het aangewezen de verplichte vermeldingen op de website, zoals voorzien in artikel III.60/9, §1 van het ontwerp aan te vullen met de verplichte vermeldingen op grond van de AVG zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun persoonsgegevens en het voor de betrokkenen duidelijk is wat hun rechten zijn en tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten.

Antwoord: Het 4^o punt van artikel III.60/9, §1 komt tegemoet aan deze opmerking van de VTC gezien het ook de opname van informatie over de verwerking van persoonsgegevens oplegt.

Tot slot vraagt de VTC in dit punt om artikel III.60/6, §2 te herformuleren, in die zin dat duidelijk moet zijn dat er toestemming moet zijn met de gespreksopname. De VTC verwijst hiervoor naar artikel 18/2 van de Klokkenuidersrichtlijn.

Antwoord: Uit het artikel van de Klokkenuidersrichtlijn, aangehaald door de VTC, blijkt echter dat de instemming slaat op het gebruik van een telefoonlijn met gespreksopname of een ander spraakberichtsysteem met gespreksopname en niet op het maken van de opname als dusdanig. Dit werd als volgt vertaald in het tweede lid van artikel III.60/6, §2:

"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."

Eens de melder toestemt met het gebruik van dergelijk systeem, weet hij dat het gesprek opgenomen kan worden. Dit expliciet stellen lijkt overbodig.

9. De VTC vraagt het inschrijven van een aantal extra beveiligingsmaatregelen

Allereerst vraagt de VTC de bescherming van artikel III.60/7, §1, dat het gebruik van systemen verplicht die door hun ontwerp, opzet en beheer op beveiligde wijze de vertrouwelijkheid beschermen van de identiteit van de melder of derden, uit te breiden naar alle communicatie in verband met het dossier, ook externe communicatie.

Antwoord: Allereerst dient opgemerkt dat, zoals de Klokkenuidersrichtlijn ook stelt, de bepalingen van de AVG blijven gelden. Het artikel 32 uit de AVG, geciteerd door de VTC, blijft hiervoor de leidraad. Alleen al uit dat artikel volgt dat alle communicatie langs veilige systemen moet verlopen.

Daarnaast bevat het ontwerp, conform de Klokkenuidersrichtlijn, nog verschillende andere bepalingen die de bescherming van de identiteit van de melder versterken, zoals het tweede lid van artikel III.60/7, §1 en artikel III.60/12, §2, eerste lid.

Deze artikelen maken duidelijk dat er geen sprake kan zijn van andere communicatie dan naar diegene die de melding moet behandelen. Een melding kan wel verkeerd terecht komen bij personen die niet bevoegd zijn voor de behandeling van dergelijke meldingen, maar ook dan voorziet het ontwerp in bescherming van de identiteit van de melder in artikel III.60/11.

Vervolgens vraagt de VTC voldoende aandacht te besteden aan het waarborgen van de anonimiteit bij anonieme meldingen, bijvoorbeeld de mogelijke herkenning van de stem via gespreksopname.

Antwoord: Hiervoor verwijzen we naar de bespreking van dit punt onder 4. Mocht de identiteit van de melder op een bepaald moment toch bekendraken, krijgt de melder dezelfde bescherming tegen represailles als andere melders. Dit is in uitvoering van de Klokkenluidersrichtlijn expliciet voorzien in artikel III.60/12, §3, 1^o.

Ofschoon het niet verplicht is de beveiligingsmaatregelen in de wetgeving op te nemen, suggereert de VTC tot slot om ze toch in te schrijven. De VTC verwijst hierbij naar de voorbeeldmaatregelen, die opgesomd staan in artikel 32 van de AVG.

Antwoord: Dit artikel 32 van de AVG bevat ook volgende passage:

"Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's."

Het is niet opportuun in de wetgeving al specifieke beveiligingsmaatregelen op te nemen want dit kan de toepassing van de nieuwste technieken verhinderen.

Voor nieuwe systemen is het gebruikelijk dat deze maatregelen meegenomen worden bij de keuze van het systeem, dat bij de verwerking zal ingezet worden. In de bestekken staat dan dat de kandidaten de geplande beveiligingsmaatregelen moeten beschrijven en in de verwerkersovereenkomst met de geselecteerde kandidaat worden hierover ook bepalingen opgenomen. De beveiligingsmaatregelen worden op dat moment bepaald omdat het pas bij de inzet van een bepaald systeem duidelijk is wat de nieuwste stand van de techniek. Mocht gebruik gemaakt worden van al bestaande systemen, dient opgemerkt dat deze nu al moeten voldoen aan de vereisten van artikel 32 van de AVG. Als er systemen gebruikt worden van een andere dienst worden protocollen afgesloten, waarin traditioneel ook bepalingen staan over beveiligingsmaatregelen.

3. VVSG

Op 29 december 2021 werd de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) om advies gevraagd. De raad van bestuur van VVSG bracht een standpunt uit over dit voorontwerp van decreet op 16 februari 2022.

Hieronder volgt een bespreking van de opmerkingen van de VVSG en een repliek:

VVSG vraagt om voldoende tijd te voorzien voor de toepassing van de bepalingen van het voorontwerp van decreet door de lokale besturen. Zo vraagt zij een overgangstermijn van één jaar na publicatie van het decreet in het Belgisch Staatblad alvorens de nieuwe verplichtingen voor lokale besturen en de oude klokkenluidersregeling van het decreet over het lokaal bestuur verdwijnt.

Bepaalde artikelen over de procedure, de bevoegde instanties en de bescherming zijn duidelijk en rechtstreeks toepasbaar. Ze vergen slechts beperkte inspanningen voor de implementatie ervan, in het bijzonder gelet op de bestaande klokkenluidersregelingen. Andere artikelen, zoals over de oprichting van een gezamenlijk intern meldingskanaal, de installatie van veilige systemen

voor de ontvangst van meldingen, het opzetten van een website en het bijhouden van een register, vergen een grondige voorbereiding van de implementatie.

De Vlaamse overheid ontwikkelt samen met vertegenwoordigers van lokale besturen de nodige instrumenten met het oog op een spoedige implementatie. De Vlaamse overheid werkt daarnaast met de input van o.a. VVSG aan een ondersteuningspakket met instructies voor de lokale besturen.. De Vlaamse Regering onderschrijft het standpunt van VVSG om hiervoor een werkgroep op te richten met de bevoegde entiteiten van de Vlaamse Overheid en VVSG. Het oprichten van deze werkgroep valt buiten de scope van het voorliggende voorontwerp van decreet maar zal van start gaan bij de aanvang van de parlementaire werkzaamheden rond dit decreet.

VVSG vindt dat er duidelijkheid moet worden gecreëerd over de gelijkenissen en verschillen met de bestaande 'klachtensystemen' en codes, zoals de klachtenregelingen binnen lokale besturen, de ombudsdienst, toezicht, deontologische code, ... De Vlaamse Regering wijst erop dat lokale en provinciale besturen in uitvoering van het voorliggende voorontwerp van decreet een digitale omgeving zullen moeten creëren om klokkenluiders de weg te wijzen. Zij onderschrijft dat het hierbij inderdaad belangrijk is om een duidelijk onderscheid te maken met de andere mogelijke procedures en klachtenregelingen. De Vlaamse Regering meent dat het nodige ondersteunende materiaal, modellen of sjablonen hiertoe opgemaakt kunnen worden in de werkgroep die reeds eerder werd besproken. De werkgroep zal kunnen zorgen voor een duidelijke afbakening tussen deze verschillende procedures en klachtenregelingen. Daarnaast werd in de memorie van toelichting het verschil tussen klachten en meldingen bijkomend toegelicht om een duidelijkere afbakening te maken.

De VVSG formuleert in dit kader nog enkele bijkomende vragen over deze afbakening en meer specifiek over de rol van lokale mandatarissen en mogelijke overtredingen door politieke organen binnen de lokale besturen. In dit kader wenst de Vlaamse Regering te verduidelijken dat lokale mandatarissen als 'externen' beschouwd worden in het voorontwerp van decreet. Het opzet van de voorliggende regeling is om personen die in hun werkomgeving verkregen informatie over inbreuken tegen regelgeving melden, te beschermen tegen represailles op werkvlak. In hoofde van mandatarissen is er geen sprake van een arbeidsrelatie en is het eigen aan de rol van lokale mandatarissen om dergelijke problematieken te belichten en bespreken in de politieke organen waar zij deel van uitmaken. De Vlaamse Regering meent dan ook dat het afdoende is dat lokale mandatarissen steeds kunnen melden bij het externe meldkanaal, in casu Audit Vlaanderen.

Bijkomend wenst de Vlaamse Regering te verduidelijken dat het voorliggende voorontwerp van decreet betrekking heeft op inbreuken die gepleegd worden binnen het lokaal bestuur met inbegrip van de politieke organen van het bestuur. Tot slot wenst zij te verduidelijken dat de regels omtrent het inzagerecht ongewijzigd blijven ten aanzien van de huidige klokkenluidersregeling zoals vastgesteld in het decreet over het lokaal bestuur en het Provinciedecreet.

VVSG wijst erop dat de organisatie van het interne meldingskanaal overgelaten zou moeten worden aan de lokale besturen zelf en er meer ruimte moet worden gegeven voor lokale samenwerking. De Vlaamse Regering meent dat de lokale autonomie gerespecteerd wordt in het voorliggende voorontwerp van decreet doordat de aanduiding van het "hoofd van personeel" als intern meldingskanaal, in combinatie met de mogelijkheid tot delegatie, net opportuniteiten biedt om op maat van het lokaal bestuur invulling te kunnen geven aan het interne meldingskanaal. Het voorontwerp van decreet stelt geen beperking op het aantal personeelsleden waaraan de taak kan toevertrouwd worden. Niettemin wenst de Vlaamse Regering op te merken dat de

aanduiding als intern meldingskanaal verschillende verplichtingen met zich meebrengt, zoals het ontvangen en registreren van meldingen op een bepaalde manier, de betrouwbaarheid van de persoonsgegevens, het voorzien van opleidingen, ... Bovendien moet het meldingskanaal de nodige bevoegdheden hebben om de melding op een passende wijze te onderzoeken en een gevolg te kunnen geven aan de melding. Om die reden meent zij dat het hoofd van het personeel het best geplaatst is om te oordelen wie best als intern meldingskanaal optreedt.

Daarnaast heeft zij er in dit voorontwerp van decreet voor geopteerd om de optie uit de richtlijn, waardoor gezamenlijke meldingskanalen mogelijk zijn, te lichten. De Vlaamse Regering wijst erop dat de voorgestelde mogelijkheid tot samenwerking in lijn ligt met de geest van de richtlijn, met name dat er een interlokale vereniging kan worden opgericht overeenkomstig het decreet over het lokaal bestuur, door minstens 2 gemeenten om een duurzame samenwerking aan te gaan ter realisatie van een project van gemeenschappelijk belang, zonder de vereiste van aparte rechtspersoonlijkheid, en waar vervolgens andere rechtspersonen van publiek recht aan kunnen deelnemen.

De Vlaamse Regering wenst in het licht hiervan aan te vullen dat de samenwerking tussen gemeente en OCMW voor het oprichten van een gezamenlijk intern meldingskanaal bestendig kan worden in de beheersovereenkomst die tussen hen gesloten wordt overeenkomstig artikel 196, §2 van het decreet over het lokaal bestuur.

Aanvullend worden er tussen lokale besturen en haar verzelfstandigingen ook telkens beheersovereenkomsten of samenwerkingsovereenkomsten afgesloten, waarin ook afspraken kunnen worden gemaakt over het delen van een intern meldingskanaal. Bijgevolg moet er in die situaties geen afzonderlijke overeenkomsten of samenwerkingen worden afgesloten.

VVSG vraagt om de sanctionering van meldingen die gebeuren om schade te berokkenen of vanuit kwade trouw, persoonlijk voordeel of valse aangifte, mogelijk te maken. De Vlaamse Regering meent dat het laatste geval van 'valse aangifte' al voldoende gevat is met artikel III.60/12, §5, 3° van het voorontwerp van decreet (personen die bewust onjuiste informatie hebben gemeld of openbaar gemaakt). De andere gevallen zijn niet voorzien in de Klokkenluidersrichtlijn. Deze gevallen strafbaar maken, terwijl er geen sprake is van 'onjuiste informatie' is een beperking instellen aan het recht op melden, wat geen correcte omzetting is van de Klokkenluidersrichtlijn en bijgevolg vermeden moet worden.

VVSG wenst om de toepassing van het voorontwerp van decreet niet te beperken tot de zuivere lokale overheden. Zij stelt voor om de regeling uit te breiden naar alle entiteiten die door de overwegende impact van de overheid op de samenstelling van de bestuursorganen onder belangrijke invloed van de lokale overheid staan. De Vlaamse Regering meent dat zij in casu haar eigen interpretatie kan geven aan het begrip 'overheid'. Voor lokale besturen hanteert de Vlaamse Regering artikel 225 van het decreet over het lokaal bestuur als toetssteen om na te gaan of er sprake is van een geoorloofde verzelfstandiging door een lokaal bestuur. Indien het gaat om een niet-geoorloofde verzelfstandiging, met name wanneer de verzelfstandiging weldegelijk taken van welbepaald gemeentelijk belang uitoefent, dan zal deze moeten voldoen aan de voorwaarden voor een extern verzelfstandigd agentschap zoals vastgesteld in het decreet over het lokaal bestuur. Een lokaal bestuur kan steeds op grond van artikel 386 van het decreet over het lokaal bestuur een vzw oprichten voor het uitoefenen van niet welbepaalde gemeentelijke taken. Het gaat dan echter om een vorm van verzelfstandiging die niet onder het toepassingsgebied van het decreet over het lokaal bestuur valt en ten volle onder het private recht valt en aldus de klokkenluidersregeling voor de private sector, zoals uitgewerkt op

federaal niveau, zal moeten naleven. De publiekrechtelijke vormen van verzelfstandigingen of samenwerkingsverbanden, die voldoen aan de voorwaarden gesteld in het decreet over het lokaal bestuur, vallen onder het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling uit dit voorontwerpdecreet.

Tot slot vraagt VVSG om de voorliggende regeling na twee jaar te evalueren en desgevallend bij te sturen waar nodig. De Klokkenluidersrichtlijn voorziet dat de Europese Commissie de implementatie van de richtlijn evalueert. In uitvoering van artikel 27/2 van de richtlijn, voorziet het ontwerp in artikel III.60/10, §2 dat Audit Vlaanderen de volgende gegevens bijhoudt:

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.

Dit artikel komt tegemoet aan de vraag van de VVSG voor de lokale overheidsinstanties die vallen onder Audit Vlaanderen als extern meldingskanaal. Huidig ontwerp van decreet kan dit evenwel niet regelen voor die lokale overheidsinstanties die onder de Vlaamse Ombudsdienst vallen als extern meldingskanaal

4. Advies 71.434/2 van 20 juni 2022 van de Raad van State

1. Geen advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit

De Raad van State merkt op dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit nog ingewonnen moet worden.

Antwoord Vlaamse Regering:

Bij artikel 10/1 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer werd de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens opgericht. De Vlaamse toezichtcommissie (VTC) is een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid en is als toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 36, lid 4, van de AVG verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van de AVG door de instanties. Ingevolge artikel 51, lid 1, van de AVG kan immers elke lidstaat één of meer onafhankelijke overheidsinstanties, verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van deze verordening, oprichten.

Sinds de bekendmaking van de aanstelling van de leden van de VTC door de Vlaamse Regering in het Belgisch Staatsblad van 29 maart 2019, is de VTC ingevolge artikel 10/4, §1, van voornoemd decreet bevoegd om hetzij uit eigen beweging, hetzij op het verzoek van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering adviezen te verstrekken omtrent elke aangelegenheid met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens. Er moet aldus worden vastgesteld dat er in dit geval een advies is waarbij het ontwerp is getoetst aan de AVG.

2. De toepassing op de Vlaamse regering, de leden van de kabinetten, de leden van de Vlaamse Regering, de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid, de Dienst van de Bestuursrechtcolleges en de Onderwijsinspectie

De Raad van State meent dat de Vlaamse Regering, de leden van de kabinetten, de leden van de Vlaamse Regering, de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid, de Dienst van de Bestuursrechtcolleges en de Onderwijsinspectie buiten het toepassingsgebied gehouden moet worden omdat deze bevoegdheid de Vlaamse Regering toekomt, overeenkomstig artikel 87, §1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en dit

omdat het ontwerp de interne meldingskanalen hiervoor aanduidt en de taken van die meldingskanalen regelt.

Antwoord Vlaamse Regering:

Wat betreft deze opmerking kan gerepliceerd worden dat de regering zich bewust was van het beginsel van de bevoegdheidsverdeling tussen regering (bevoegd voor het regelen van de interne organisatie van de diensten) en decreetgever (bevoegd om openbare rechtspersonen met rechtspersoonlijkheid op te richten). De organisatie van het instellingenlandschap kan echter niet los gezien worden van de organisatie van de diensten. Om het volledige overheidslandschap te stroomlijnen en te structureren was het aangewezen om de essentiële beginselen inzake de klokkenluidersregelgeving (element van de bestuurlijke organisatie) vanuit een eenduidig juridisch kader, bij decreet, te bepalen. Daarom heeft de regering geopteerd voor één uniforme transparante en coherente regeling, begrijpelijk voor de rechtsonderhorigen.

Huidig ontwerp omvat slechts een algemeen kader. De bepalingen zitten op de wip van de regeling rond 'deugdelijk bestuur' en rond 'Audit Vlaanderen' in het Bestuursdecreet. Audit Vlaanderen is overeenkomstig Titel III, Hoofdstuk III, Afdeling 9, nu al bevoegd voor klokkenluidersmeldingen van deze instanties. Huidig ontwerpdecreet vult die klokkenluidersregeling aan, door conform de Klokkenluidersrichtlijn extra kanalen te creëren, met name de lijnmanagers, en de bescherming in datzelfde artikel verder te verfijnen.

De procedure is dezelfde die ook geldt voor Audit Vlaanderen. Het past ook in het opzet van het Bestuursdecreet dat op p3 van de Memorie van Toelichting bepaalt dat het doel is de dienstverlening van de overheid kwaliteitsvoller te maken en de interne werking efficiënter te maken. Een uniforme procedure voor lijnmanagers en Audit Vlaanderen komt die efficiëntie ten goede, een procedure, die overigens al volledig vastligt in de Klokkenluidersrichtlijn.

Dit neemt niet weg dat rekening werd gehouden met de bevoegdheid die de regering als uitvoerende macht heeft voor de organisatie van de eigen diensten. De organieke regeling van de diensten werd zo beperkt mogelijk gehouden. De arbeidsvoorwaarden van de personeelsleden van de ministeries worden verder geregeld in een uitvoeringsbesluit, met name in het Vlaams Personeelsstatuut. De verschillende werkgevers zullen de klokkenluidersregeling nog verder moeten concretiseren in de eigen rechtspositieregeling.

Het Bestuursdecreet is een kaderdecreet in de zin dat de decreetgever in grote trekken de essentiële beginselen van de organisatiestructuur formuleert, maar het voor het overige aan de regering overlaat de regelen uit te vaardigen die nodig zijn op de toepassing van de beginselen wat betreft de organisatie en werking van de diensten mogelijk te maken.

3. Artikel III.60/10, §3

De Raad van State merkt op dat artikel III.60/10, §3 geen volledige omzetting is van artikel 12, lid 3 van de Klokkenluidersrichtlijn, gezien niet toegevoegd is dat de onbevoegde personeelsleden die de melding ontvangen geen informatie mogen openbaar maken aan de hand waarvan de identiteit van de melder of van de betrokkene kan worden achterhaald.

Antwoord Vlaamse Regering:

Deze toevoeging is een verbod dat rechtstreeks volgt uit de AVG en moet daarom niet expliciet herhaald worden in het ontwerp.

De bepalingen uit de AVG versterken de deontologische discretieplicht van alle personeelsleden van de Vlaamse overheid.

Om de naleving van deze verplichting te verzekeren zijn er ook in het artikel 60/12, §5, 2° van het ontwerp, in uitvoering van de richtlijn, sancties voorzien voor 'personen die de geheimhouding van de identiteit van melders schenden'.

4. Artikel III.60/12, §1, eerste lid

Artikel III.60/12, §1, eerste lid wordt aangepast conform de suggesties van de Raad van State.

5. Artikel III.60/12, §1, 6°

Deze bepaling wordt aangepast conform de suggestie van de Raad van State.

6. Artikel III.60/12, 13°

Deze bepaling wordt aangepast conform de suggestie van de Raad van State.

7. Artikel III.60/12, §2, eerste lid

Deze bepaling wordt aangepast conform de suggestie van de Raad van State.

8. Artikel III.60/13

Deze bepaling wordt aangepast conform de suggestie van de Raad van State.

9. Artikel III.60/3, §1

Deze bepaling wordt aangepast conform de suggesties van de Raad van State.

10. Artikel 60/5 en rechtsonzekerheid

De Raad van State vraagt allereerst de begrippen 'de veiligheid van het land' en 'geclassificeerde gegevens' verder te verduidelijken in de memorie van toelichting, omdat deze begrippen zeer ruim zijn en tot rechtsonzekerheid kunnen leiden.

Daarnaast vraagt de Raad van State duidelijker te bepalen dat het de bedoeling is dat de bescherming als klokkenluider niet geldt wanneer de gemelde gegevens gedekt worden door het beroepsgeheim.

Antwoord van de Vlaamse Regering:

Overwegingen (24) en (25) van de Klokkenluidersrichtlijn zijn de enige delen van de richtlijn die hier meer duiding over geven. Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State, worden ze opgenomen in de toelichting bij artikel 60/5. Op gevaar de Klokkenluidersrichtlijn niet correct om te zetten, kan hier niet meer duiding gegeven worden dan deze opgenomen in de Klokkenluidersrichtlijn zelf.

Daarnaast wordt de inleidende zin van dit artikel aangepast, meer conform de verwoording in de Klokkenluidersrichtlijn, om tegemoet te komen aan de tweede opmerking van de Raad van State.

11. Toestemming bij gespreksopname

De Raad van State aanvaardt dat wanneer een melder voor de start van een gesprek geïnformeerd wordt over een mogelijke gespreksopname, waarbij de melder de mogelijkheid heeft om in te haken indien hij niet akkoord is met de opname, dit een stilzwijgende instemming is. Toch vraagt de Raad van State zich af of het toch niet mogelijk is bij het gebruik van een systeem met gespreksopname de instemming van de melder te verkrijgen, al was het maar door hem de keuze te bieden tussen een systeem met en een systeem zonder gespreksopname.

Antwoord van de Vlaamse Regering:

Niet elk intern meldingskanaal beschikt over dergelijk systeem. In de realiteit zal een leidinggevende vaak enkel beschikken over een toestel met antwoordapparaat, dat niet uitgezet kan worden. De toestemming is een vereiste die volgt uit de AVG. Artikel 25/1 van AVG laat enige marge door rekening te houden met technische beperkingen:

"1. Rekening houdend met de stand van de techniek, de uitvoeringskosten, en de aard, de omvang, de context en het doel van de verwerking alsook met de qua waarschijnlijkheid en ernst uiteenlopende risico's voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen welke aan de verwerking zijn verbonden, treft de verwerkingsverantwoordelijke, zowel bij de bepaling van de verwerkingsmiddelen als bij de verwerking zelf, passende technische en organisatorische maatregelen, zoals pseudonimisering, die zijn opgesteld met als doel de gegevensbeschermingsbeginselen, zoals minimale gegevensverwerking, op een doeltreffende manier uit te voeren en de nodige waarborgen in de verwerking in te bouwen ter naleving van de voorschriften van deze verordening en ter bescherming van de rechten van de betrokkenen."

5. Externe consultaties

De vakbonden werden geconsulteerd over de artikelen 2, 3, 7, 9, paragrafen 2 en 3, 10, paragrafen 2 en 3, 19 en 20.

5.1. De eerste afdeling van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, onderafdeling Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap

De bepalingen over personeelsaangelegenheden van het voorliggende voorontwerp van decreet betreffen onder meer de opheffing van de huidige klokkenluidersregelingen in het Provinciedecreet en het decreet over het lokaal bestuur, de interne en externe meldingsprocedure bij de lokale en provinciale besturen en de mogelijkheid tot het gebruiken van een gezamenlijk intern meldingskanaal bij de lokale besturen.

Op 12 januari 2022 en 9 februari 2022 werden de artikelen die betrekking hebben op personeel (artikelen 2, 3, 7, 9, paragrafen 2 en 3, artikel 10, paragrafen 2 en 3, artikelen 19 en 20) onderhandeld met de drie vakorganisaties en de drie werkgeversorganisaties. Die onderhandelingen resulteerden in het protocol nr. 2022/3 en het eindverslag nr. 2022/3, en hebben niet geleid tot inhoudelijke of wetgevings-technische aanpassingen.

De vakorganisaties ACOD en ACV-OD verklaarden zich akkoord, met opmerkingen. Vakorganisatie VSOA verklaarde zich niet akkoord. De werkgeversdelegaties (VVSG, VVP en Zorgnet-Icuro) verklaarden zich akkoord, met opmerkingen.

Wat betreft de bepalingen die ter onderhandeling werden voorgelegd formuleerden de **vakorganisaties** (ACV-OD en VSOA) samengevat de volgende bemerkingen:

- Artikelen 2 en 3: ACV-OD vraagt of de garantie dat de verklaring van een personeelslid niet onder het inzagerecht valt voor de persoon over wie de verklaring gaat voldoende hernomen wordt in artikel 17 van het voorliggende voorontwerp van decreet. Zij menen dat de huidige decretale bescherming in het Provinciedecreet en het decreet over het lokaal bestuur verder gaat dan de geboden bescherming in het voorliggende voorontwerp van decreet.
- Art. 7: ACV-OD vraagt of de vertegenwoordigers van vakorganisaties in artikel 7 begrepen moeten worden als 'externen' of als 'facilitators'. VSOA vraagt dat in het decreet expliciet de bescherming van de melder wordt opgenomen indien die de melding via journalistieke weg uitbrengt.
- Art. 9, §2: ACV-OD en VSOA menen dat de mogelijkheid voor het hoofd van het personeel om de bevoegdheid als intern meldingskanaal verder te delegeren het vertrouwen in de procedure niet zal versterken en dat het decreet te algemeen is opgesteld door de mogelijkheid tot verder delegeren van de bevoegdheid als intern meldingskanaal aan een ander personeelslid onder zijn gezag. De VSOA meent dat de meldingsprocedure in het voorontwerp van decreet te log en ingewikkeld is.

Repliek:

- Artikelen 2 en 3: De bepalingen uit het Provinciedecreet en het decreet over het lokaal bestuur worden volledig vervangen door de artikelen 17 en 18 van het voorontwerp van decreet. De bepalingen over de bescherming van privégegevens zijn automatisch van toepassing en de persoonlijke levenssfeer wordt ook beschermd door de uitzonderingsgronden van de openbaarheid van bestuur in het Bestuursdecreet.
- Artikel 7: Indien de vertegenwoordigers van de vakorganisaties zelf personeelslid zijn van een lokaal of provinciale bestuur en zelf een melding maken, dan worden zij als 'melder' beschouwd. Als zij een melder ondersteunen bij het maken van een melding, zullen zij als 'facilitator' gezien worden. Daarnaast stelt artikel 7 dat onder 'melder' ook een natuurlijke persoon begrepen wordt die in het kader van zijn werk verkregen informatie over inbreuken openbaar maakt. Dergelijke melder geniet ook eenzelfde bescherming als een natuurlijke persoon die informatie over inbreuken meldt aan een intern of extern meldingskanaal.
- Artikel 9, §2: de aanduiding van het hoofd van het personeel als intern meldingskanaal, in combinatie met de mogelijkheid tot delegatie biedt opportuniteiten om op maat van het lokaal bestuur invulling te kunnen geven. Er is geen beperking gesteld op het aantal personeelsleden waaraan de taak kan worden toevertrouwd. De aanduiding als intern meldingskanaal brengt daarentegen wel verplichtingen met zich mee, zoals onder meer het ontvangen, registreren, behandelen, ... van de melding op een bepaalde manier, het naleven van de vertrouwelijkheid en GDPR-regelgeving, ... Het hoofd van het personeel is dan ook het best geplaatst om te oordelen aan wie deze taak best toevertrouwd wordt.

De **werkgeversorganisaties** (VVSG, VVP en Zorgnet-Icuro) formuleerden samengevat de volgende bemerkingen over de bepalingen die ter onderhandelingen werden voorgelegd:

- Artikel 9, §2: VVSG vraagt om de interne meldkanalen ook open te stellen voor lokale mandatarissen.
- Artikel 9, §2 en §3: VVSG en Zorgnet-Icuro wensen dat de organisatie van het interne meldpunt aan de lokale besturen zelf wordt overgelaten, waarbij voor VVSG de huidige bepaling over het hoofd van het personeel ingeschreven kan worden als terugvalpositie voor die besturen die geen andersluidende beslissing nemen.

Zorgnet-Icuro stelt dat het voor het organiseren van een gezamenlijk intern meldingskanaal ook mogelijk moet zijn om te werken via andere samenwerkingsverbanden dan diegene die beschreven zijn in het decreet over het lokaal bestuur.

- Artikelen 9 en 10: Er wordt meer duidelijkheid gevraagd over de verhouding tussen de nieuwe klokkenluidersregeling en de andere al bestaande klachten- en meldingssystemen.

Repliek:

- Artikel 9, §2: zie repliek op de opmerking van de vakorganisaties, voor wat betreft de aanduiding van het hoofd van het personeel en de mogelijkheid om die taak verder te delegeren. Wat betreft de lokale mandatarissen wenst de Vlaamse Regering te verduidelijken dat deze als 'externen' beschouwd worden in het voorontwerp van decreet. Het opzet van de voorliggende regeling is om personen die in hun werkomgeving verkregen informatie over inbreuken tegen regelgeving melden, te beschermen tegen represailles op werkvlak. In hoofde van mandatarissen is er geen sprake van een arbeidsrelatie en is het eigen aan de rol van lokale mandatarissen om dergelijke problematieken te belichten en bespreken in de politieke organen waar zij deel van uitmaken. De Vlaamse Regering meent dan ook dat het afdoende is dat lokale mandatarissen steeds kunnen melden bij het externe meldkanaal, in casu Audit Vlaanderen.
- Artikel 9, §3: het samenwerken moet gebeuren volgens hetgeen is vastgesteld in titel 3, boek 3, van het decreet over het lokaal bestuur. Andere vormen van samenwerken toelaten in het kader van de klokkenluidersregeling zou een uitbreiding van het decreet over het lokaal bestuur betekenen.
- Artikel 9 en 10: de lokale en provinciale besturen zullen in uitvoering van het voorliggende voorontwerp van decreet een digitale omgeving moeten creëren om klokkenluiders de weg te wijzen. De Vlaamse Regering onderschrijft hierbij het belang om een duidelijk onderscheid te maken met de andere mogelijke procedures en klachtenregelingen. Zij meent dat het nodige ondersteunende materiaal, modellen of sjablonen hiertoe opgemaakt kan worden in de werkgroep (zie hoger bij repliek op advies VVSG). De werkgroep zal kunnen zorgen voor een duidelijke afbakening tussen deze verschillende procedures en klachtenregelingen.

5.2. Het Sectorcomité XVIII van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest

ACOD en ACV OD gaven hun akkoord met het protocol nr. 406.1290, houdende de conclusies van de onderhandelingen van 24 januari, 21 februari, 7 en 21 maart in het Sectorcomité XVIII van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest. Met de VSOA werd in dit sectorcomité een protocol van niet akkoord afgesloten.

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 summierere 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 omdat het gaat over de bescherming van personen die een werkrelatie hebben met de Vlaamse overheid of de lokale overheden. In dit hoofdstuk stond voorheen ook al een summierere 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.

De klokkenluidersregeling uit titel III moet goed onderscheiden worden van de klachtenregeling uit titel II 'Relatie tussen burgers en de overheid' van het Bestuursdecreet. Wanneer welke regeling moet toegepast worden hangt hoofdzakelijk af van de hoedanigheid van de persoon:

- een burger volgt de klachtenregeling;
- iemand die een werkrelatie heeft met de Vlaamse overheid, zoals een personeelslid of een consultant, volgt de klokkenluidersregeling.

Burgers behoeven geen bescherming omdat zij geen risico lopen op represailles. Dit is volledig in overeenstemming met de bedoeling van de Klokkenluidersrichtlijn, die in overweging (36) dit als volgt verduidelijkt:

"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."

Daarnaast kunnen klachten gaan over een handeling of de werking van een overheidsinstantie. Klokkenluidersmeldingen zijn, in navolging van de klokkenluidersrichtlijn strikter afgelijnd:

"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."*

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 dichter 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 materiële 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 overheidsperoneel 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 nu al 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. Besturen kunnen ervoor kiezen om het intern meldingskanaal te integreren in een bestaand intergemeentelijk samenwerkingsverband, zoals opgericht overeenkomstig deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december over het lokaal bestuur. De deelnemende besturen moeten dan beslissen of zij van deze dienst gebruik wensen te maken.

Indien besturen hiertoe een nieuw intergemeentelijk samenwerkingsverband wensen op te richten zijn de instrumenten voor de oprichting van een gezamenlijk meldingskanaal al vastgesteld in deel 3, titel 3, hoofdstuk 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, met name in de bepalingen over de interlokale vereniging. Dergelijk vorm van samenwerkingsverband zonder eigen rechtspersoonlijkheid is eenvoudig en snel op te richten en betreft een overeenkomst tussen gemeenten.

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 privaat recht;
- de welzijnsverenigingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;

wat aansluit bij 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 openbaarmakingen van bedrijfsgeheimen worden beschouwd als "toegestaan" bij Unierecht in de zin van artikel 3, lid 2, van Richtlijn (EU) 2016/943. (...)"

Wat de invulling van de 'veiligheid van het land' betreft, kan verwezen worden naar overweging (24) van de Klokkenluiderrichtlijn:

"De nationale veiligheid blijft de exclusieve bevoegdheid van elke lidstaat. Deze richtlijn mag overeenkomstig de rechtspraak van het Hof niet van toepassing zijn op meldingen van inbreuken in verband met aanbestedingen op defensiegebied of in verband met beveiligingsaspecten indien deze onder artikel 346 VWEU vallen. Indien de lidstaten besluiten de overeenkomstig deze richtlijn geboden bescherming uit te breiden tot meer gebieden of handelingen, die niet binnen het materiële toepassingsgebied ervan vallen, moet het voor hen mogelijk zijn in dat verband specifieke bepalingen vast te stellen ter bescherming van wezenlijke belangen van nationale veiligheid."

Wat de invulling van 'geclassificeerde gegevens' betreft, kan verwezen worden naar overweging (25) van de Klokkenluidersrichtlijn:

"Deze richtlijn mag evenmin afbreuk doen aan de bescherming van gerubriceerde informatie die uit hoofde van het Unierecht of de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de betrokken lidstaat tegen ongeoorloofde toegang moet worden beschermd. Voorts mag deze richtlijn geen afbreuk doen aan de verplichtingen die voortvloeien uit Besluit 2013/488/EU van de Raad of Besluit (EU, Euratom) 2015/444 van de Commissie."

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.

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 'Gedragscode' 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 Gedragscode, waarin het volgende staat:

"Interne auditors:

- 3.1. Zijn behoedzaam in het gebruik en de bescherming van informatie die zij 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 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 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 Klokkenuidersrichtlijn:

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

§2 is een vertaling van artikel 20/1, a) en b) van de Klokkenuidersrichtlijn. 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 Klokkenuidersrichtlijn.

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

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 Klokkenuidersrichtlijn nakomen.

§3, eerste lid van dit artikel regelt de kwestie van verkeerde adressering, in uitvoering van artikel 11/6 en 12/3 van de Klokkenuidersrichtlijn. Deze artikelen van de Klokkenuidersrichtlijn 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 overheids personeel 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 Klokkenuidersrichtlijn. 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 de concurrentiepositie van hun overheidsinstantie schaden. Daarenboven is dit al voorzien in artikel II.2, §1 van het Vlaams personeelsstatuut.

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 andere 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."

§5 verwijst voor de bewaartermijn van de persoonsgegevens, vermeld in §1, naar de selectieregels uit artikel III.87 van het Bestuursdecreet, omdat de verwerking van deze persoonsgegevens generiek is aan alle meldingskanalen en dit conform de toelichting bij artikel III.88 van het Bestuursdecreet:

"(...) Om de in artikel III.87 bedoelde selectieregels op te stellen, te actualiseren en goed te keuren worden door de Vlaamse Regering selectiecommissies opgericht. Er wordt één selectiecommissie opgericht voor alle instanties, vermeld in artikel III.79, §1, 1°, 2°, 3° en 4°. Deze selectiecommissie zal volledig zelfstandig die selectieregels opstellen en actualiseren die betrekking hebben op de categorieën van bestuursdocumenten van de zogenaamde 'horizontale' taken en activiteiten. Voorbeelden hiervan zijn categorieën van bestuursdocumenten die voortvloeien uit taken of activiteiten die te maken hebben met personeelsbeheer, financieel beheer, facilitair beheer, organisatiebeheersing enzovoort. Deze zijn 'generiek' voor alle overheidsinstanties die behoren tot de Vlaamse overheid (paragraaf 1). (...)"

Artikel 18

§1 van dit artikel geeft uitvoering aan de artikelen 19 en 23/1 van de Klokkenluidersrichtlijn. Er wordt een 13° 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 reëel 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 maken dat de inbreuk doeltreffend wordt verholpen (omdat bijvoorbeeld bewijsmateriaal kan worden achtergehouden of vernietigd, of een autoriteit kan samenspannen met de pleger van een 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 melder, 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 zij 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 zij 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 Klokkenuidersrichtlijn.

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