

ingediend op **1374** (2021-2022) – Nr. 1
13 juli 2022 (2021-2022)

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

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Bijlage bij de memorie van toelichting: Omzettingstabel	43
Voorontwerp van decreet.....	83
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	101
Advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens	105
Advies van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten	123
Protocol nr. 406.1290 houdende de conclusies van de onderhandelingen van 24 januari, 21 februari, 7 en 21 maart 2022 in het sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest	135
Protocol nr. 2022/3 houdende de conclusies van de onderhandelingen die op 12 januari 2022 en 9 februari 2022 werden gevoerd in de onderafdeling 'Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap' van de eerste afdeling van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten...	145
Eindverslag nr. 2022/3 houdende de conclusies van de onderhandelingen die op 12 januari 2022 en 9 februari 2022 werden gevoerd in de onderafdeling 'Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap' van de eerste afdeling van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten	153
Advies van de Raad van State	163
Ontwerp van decreet.....	183

MEMORIE VAN TOELICHTING

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.

I. ALGEMENE TOELICHTING**A. Situering**

Op 23 oktober 2019 vaardigde het Europees Parlement samen met de Raad Richtlijn 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, uit (verder de Klokkenluidersrichtlijn). De Klokkenluidersrichtlijn werd op 26 november 2019 gepubliceerd (PB L 305/17).

De Klokkenluidersrichtlijn beoogt in concreto personen, zowel in de private als in de publieke sector, te beschermen wanneer zij uit de werkomgeving verkregen informatie over inbreuken op bepaalde EU-regelgeving melden.

Klokkenluiders moeten terechtkunnen 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 enzovoort.

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

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.

De Klokkenluidersrichtlijn moet tegen 17 december 2021 omgezet zijn.

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

- Agentschap Binnenlands Bestuur;
- de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG);
- Agentschap Overheidspersoneel;
- Audit Vlaanderen;
- Vlaamse Ombudsdienst;
- Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken.

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

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 gemondialiseerde 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 verbintenis gestand om meer nadruk op de handhaving van het EU-recht te leggen, zoals vastgesteld in haar mededeling van 2016 ‘EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing’.

Wat Vlaanderen en de lokale besturen betreft, kan hier aan toegevoegd worden dat in de huidige stand van de regelgeving, Audit Vlaanderen in de jaren 2018 tot en met 2020 241 klokkenluidersmeldingen ontving, waarop de vooronderzoeksprocedure werd toegepast. Deze meldingen bevatten ook een beperkt aantal gevallen waarin Audit Vlaanderen zelf het initiatief nam om een vooronderzoek te starten. Deze 241 meldingen leidden uiteindelijk tot de opstart van 25 forensische audits. De Vlaamse Ombudsdienst heeft sinds 2005 een veertigtal klokkenluidersmeldingen behandeld. De uitbreiding van het toepassingsgebied naar externen (aannemers, consultants, stagiairs enzovoort), 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: artikel 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, tweede en derde 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 er in het verleden 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. Eenzelfde 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 Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021.

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 ontwerp van 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 extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's), de Dienst van de Bestuursrechtscolleges en de Onderwijsinspectie, De Watergroep, de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie, 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 terechtkunnen 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 Bestuursrechtscolleges;
- 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 Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen (KMSKA);
- de Vlaamse overheidsinstanties die geen overheidsinstantie zijn, maar die voldoen aan al de volgende kenmerken:
 - a) ze maken deel uit van de Vlaamse deelstaatoverheid of zijn in handen van de Vlaamse deelstaatoverheid en vallen onder het exclusieve toezicht van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, in overeenstemming met verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie;

- b) ze bezitten rechtspersoonlijkheid;
- c) het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de intern verzelfstandigde agentschappen (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 van onder andere 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 enzovoort). 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 te worden 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 materiae

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 Uniemaatregelen. Zij brengen informatie over aan nationale en Unierechthandhavingsinstanties, hetgeen leidt tot daadwerkelijke opsporing, onderzoek en vervolging van inbreuken op het Unierecht, waardoor voor meer transparantie en verantwoording wordt gezorgd.

(3) Op bepaalde beleidsgebieden kunnen inbreuken op het Unierecht ongeacht of ze 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 te worden 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 stagiairs;
- 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 werkgerelateerde 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 werkgerelateerde context verbonden zijn.

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

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

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

6. Anonieme meldingen

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

7. De optie uit artikel 11 van de Klokkenluidersrichtlijn

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

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

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

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

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

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

4. Impact op lokale en provinciale besturen en op Brussel

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

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

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

Aan het 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 leidinggevenden 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;
- 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;
- 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. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)

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

2. Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC)

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

Replik 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 te worden 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 Data Protection Officer (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 heeft een sanctionerende bevoegdheid en zou 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 ontwerp van 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 ontwerpfase bevindt.

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

Antwoord

De VTC is een 'Vlaams adviesorgaan' als vermeld in artikel I.3, 3°. Dus de VTC als instelling is niet begrepen in de opsomming van artikel 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, aangezien 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 te worden dat zij slechts bescherming genieten, conform artikel III.60/12, §2, tweede 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 te worden 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 te worden 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, aangezien 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 een 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 te worden 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 werd, 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 punt 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 acht 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 veertigtal klokkenluidersmeldingen behandeld, wat neerkomt op ongeveer twee à drie 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 te worden 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 kan 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 in dit kader nog af 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 56ste punt nog dat zij ervan uitgaat 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 ten slotte 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.

Aangezien 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, aangezien 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, aangezien 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 paragraaf 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, van de 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), van de 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

Punt 4° van artikel III.60/9, §1, komt tegemoet aan deze opmerking van de VTC, aangezien 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 Klokkenluidersrichtlijn.

Antwoord

Uit het artikel van de Klokkenluidersrichtlijn, 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 Klokkenluidersrichtlijn 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 Klokkenluidersrichtlijn, 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 terechtkomen 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 wordt verwezen naar de bespreking van dit punt onder punt 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°.

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, 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 is. Mocht gebruikgemaakt worden van al bestaande systemen, dient opgemerkt te worden 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. Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)

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

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

De 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 Staatsblad 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. de VVSG aan een ondersteuningspakket met instructies voor de lokale besturen. De Vlaamse Regering onderschrijft het standpunt van de VVSG om hiervoor een werkgroep op te richten met de bevoegde entiteiten van de Vlaamse overheid en de VVSG. Het oprichten van deze werkgroep valt buiten de scope van het voorliggende ontwerp van decreet maar zal van start gaan bij de aanvang van de parlementaire werkzaamheden rond dit ontwerp van decreet.

De 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 enzovoort. De Vlaamse Regering wijst erop dat lokale en provinciale besturen in uitvoering van het voorliggende ontwerp 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 ontwerp 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 hoofd 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 ontwerp 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.

De 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 ontwerp 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 ontwerp 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 vertrouwelijkheid

van de persoonsgegevens, het voorzien van opleidingen enzovoort. 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 ontwerp 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 twee 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 hun 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.

De 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 ontwerp 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.

De VVSG wenst om de toepassing van het ontwerp 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 wel degelijk 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 ontwerp van decreet.

Tot slot vraagt de 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 van de 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 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 Bestuursrechtscolleges 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 Bestuursrechtscolleges 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 van de 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 tussen de regeling rond 'deugdelijk bestuur' en die 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 ontwerp van decreet 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 bladzijde 3 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, aangezien 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 van de 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 artikel 2, 3, 7, 9, §2 en §3, artikel 10, §2 en §3, en artikel 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 ontwerp 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 (artikel 2, 3, 7, 9, §2 en §3, artikel 10, §2 en §3, artikel 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 wetgevingstechnische 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:

- artikel 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 ontwerp 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 ontwerp van decreet;
- artikel 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 ontwerp van decreet expliciet de bescherming van de melder wordt opgenomen indien die de melding via journalistieke weg uitbrengt;
- artikel 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 ontwerp van decreet te algemeen is opgesteld door de mogelijkheid tot verder delegeren van de bevoegdheid als intern meldingskanaal aan een ander personeelslid onder zijn gezag. VSOA meent dat de meldingsprocedure in het ontwerp van decreet te log en ingewikkeld is.

Repliek

- Artikel 2 en 3: de bepalingen uit het Provinciedecreet en het decreet over het lokaal bestuur worden volledig vervangen door artikel 17 en 18 van het ontwerp 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 provinciaal 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 aan wie de taak kan worden toevertrouwd. De aanduiding als intern meldingskanaal brengt daarentegen wel verplichtingen met zich mee, zoals onder meer het ontvangen, registreren, behandelen enzovoort van de melding op een bepaalde manier, het naleven van de vertrouwelijkheid en GDPR-regelgeving (GDPR: General Data Protection Regulation) enzovoort. 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 onderhandeling werden voorgelegd:

- artikel 9, §2: de VVSG vraagt om de interne meldkanalen ook open te stellen voor lokale mandatarissen;
- artikel 9, §2 en §3: de VVSG en Zorgnet-Icuro wensen dat de organisatie van het interne meldpunt aan de lokale besturen zelf wordt overgelaten, waarbij voor de 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;
- artikel 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 ontwerp 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 ontwerp 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 kunnen 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. Sectorcomité XVIII van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse 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 2022 in het Sectorcomité XVIII van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Met 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 het 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 het 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

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, die 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 dit in overweging (36) 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 Vlaamse en lokale 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 stagiairs), en d) (eenieder die werkt onder toezicht en leiding van aannemers, onderaannemers en leveranciers), maar ook de categorie van 4.1, b) (personen met de hoedanigheid van zelfstandige), gelijk met werknemers. Het onderscheid tussen werknemers en andere categorieën is alleen relevant voor de toegang tot de meldingskanalen. De Klokkenluidersrichtlijn beperkt zelf de automatische toegang tot de interne meldingskanalen tot de werknemers stricto sensu van artikel 4/1, a). Voor de andere categorieën onder artikel 4/1, die Europa gelijkstelt met 'werknemers', is de toegang enkel mogelijk als de lidstaat hiertoe beslist. De andere bepalingen uit de Klokkenluidersrichtlijn zijn allen, zonder onderscheid, van toepassing op de categorieën van artikel 4/1, a) tot en met d), 4/2 en 4/3. Hierom en omdat in de Vlaamse juridische context de term 'Vlaamse personeelsleden' niet deze uitgebreide connotatie heeft, worden de categorieën 4/1, c) en d), bestempeld als 'externen'. De categorie van artikel 4/1, b) (zelfstandigen), van de Klokkenluidersrichtlijn wordt opgevangen door aan 1°, b), van dit artikel 'aannemers, onderaannemers en leveranciers' toe te voegen, wat meer beantwoordt aan de situatie van de overheid.

Hier kan nog aan toegevoegd worden dat de Europese Unie deze categorieën 4/1, b), c) en d), doorgaans ook niet beschouwt als 'werknemer'. Dit wordt duidelijk verwoord in overweging (39): "De bescherming moet tevens gelden voor categorieën natuurlijke personen die evenwel geen 'werknemer' in de zin van artikel 45, lid 1, VWEU zijn, maar een belangrijke rol kunnen spelen bij het onthullen van inbreuken op het Unierecht en economisch kwetsbaar kunnen zijn in het kader van hun werkgerelateerde activiteiten. Zo staan wat productveiligheid betreft leveranciers veel dicht bij de bron van informatie over mogelijke oneerlijke en illegale praktijken inzake de productie, invoer of distributie van onveilige producten; en zijn, wat de besteding van middelen van de Unie betreft, consultants door hun

dienstverlening bij uitstek in staat om de aandacht te vestigen op inbreuken waarvan zij getuige zijn. (...)”

De definitie van ‘inbreuk’ is veel korter dan de definitie in de Klokkenluidersrichtlijn. Reden hiervoor is dat, in uitvoering van artikel 2.2 van de Klokkenluidersrichtlijn, de Vlaamse decreetgever ervoor 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 overheidspersoneel over inbreuken bij de Vlaamse overheidsinstanties van artikel III.60/2, met uitzondering van:

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

In paragraaf 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.

Paragraaf 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 leidinggevendenden, 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 openbaarstellingen 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 Klokkenluidersrichtlijn: “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 paragraaf 4, die handelt over fysieke ontmoetingen, maakt melding van de toestemming van de melder, in navolging van de bepalingen in de Klokkenluidersrichtlijn.

Paragraaf 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 paragraaf 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 ontwerp van decreet. Dit wordt immers gedetailleerder behandeld in de volgende instrumenten, waar Audit Vlaanderen partij bij is.

De CFE Code of Professional Standards van de Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), 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, die 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 paragraaf 1 naar analogie van 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 paragraaf 1 dat Audit Vlaanderen dit alleen kan doen wanneer het meldingen over lokale overheidsinstanties behandelt, omdat het 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.

Paragraaf 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.

Paragraaf 3 van dit artikel zet artikel 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 paragraaf 3 van dit artikel eenzelfde 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 paragraaf 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 het als intern of extern meldingskanaal opereert. Daarom maakt paragraaf 4 van dit artikel geen onderscheid tussen zijn rol als intern dan wel extern meldingskanaal.

Artikel 15

Paragraaf 1 van dit artikel zet artikel 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 punt 9° van deze paragraaf betreft, dient opgemerkt te worden dat betrokken personen volgende rechten hebben, overeenkomstig de Klokkenluidersrichtlijn:

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

Paragraaf 2 is een vertaling van artikel 20/1, a) en b), van de Klokkenluidersrichtlijn. De Vlaamse administratie zal de bevoegde dienst aanduiden. De lokale overheden wijzen ook telkens een bevoegde dienst aan die melders van inbreuken ondersteunt. Als een lokale overheid opteert voor een gezamenlijk intern meldingskanaal als vermeld in artikel III.60/3, §3, dan zou dit gezamenlijke meldingskanaal ook als bevoegde dienst voor ondersteuning aangeduid kunnen worden door de lokale overheid.

Artikel 16

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

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

De plicht om de gegevens, vermeld in het tweede lid van paragraaf 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 zijn verplichting van artikel 27/2 van de Klokkenluidersrichtlijn nakomen.

Paragraaf 3, eerste lid, van dit artikel regelt de kwestie van verkeerde adressering, in uitvoering van artikel 11/6 en 12/3 van de Klokkenluidersrichtlijn. Deze artikelen van de Klokkenluidersrichtlijn zijn alleen van toepassing op de 'bevoegde

autoriteiten', zijnde Audit Vlaanderen in haar rol als extern meldingskanaal. Er is echter geen reden waarom deze artikelen ook niet van toepassing zijn op de interne meldingskanalen, nu sommige ervan openstaan voor externen, die niet noodzakelijk hun weg kennen in de overheidsadministratie en ook overheidspersoneel zich kan vergissen, als de inbreuk die ze vaststellen begaan is bij een andere instantie, dan die waarvoor ze werken.

Paragraaf 4 van dit artikel geeft uitvoering aan artikel 16/4 van de Klokkenluidersrichtlijn. Ook dit artikel is alleen van toepassing op 'bevoegde autoriteiten'. Paragraaf 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 artikel 16/1 tot en met 16/3 en 17 van de Klokkenluidersrichtlijn.

Paragraaf 2 geeft meer bepaald uitvoering aan artikel 16/2 van de Klokkenluidersrichtlijn, wanneer onder andere gesteld wordt dat de identiteit van de melder bekendgemaakt kan 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."

Paragraaf 5 verwijst voor de bewaartermijn van de persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 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

Paragraaf 1 van dit artikel geeft uitvoering aan artikel 19 en 23/1 van de Klokkenluidersrichtlijn. Er wordt een punt 13° 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 beperkt 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.”

Paragraaf 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 paragraaf 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).

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

Paragraaf 4 geeft gevolg aan artikel 21/5, paragraaf 5 aan artikel 23/1 en paragraaf 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.”

Paragraaf 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 Klokkenluidersrichtlijn.

Artikel 20

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

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Bart SOMERS

BIJLAGE
bij de memorie van toelichting:
OMZETTINGSTABEL

	RICHTLIJN (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden
HOOFDSTUK I	
TOEPASSINGSGEBIED, DEFINITIES EN BESCHERMINGSVOORWAARDEN	
Artikel 1 DOEL	
Niet om te zetten.	Deze richtlijn heeft tot doel de tenuitvoerlegging van het Unierecht en -beleid op specifieke gebieden te verbeteren door de vaststelling van gemeenschappelijke minimumnormen die zorgen voor een hoog niveau van bescherming van melders van inbreuken op het Unierecht.
Artikel 2 Materieel toepassingsgebied	
Art. III.60/1 In deze afdeling wordt verstaan onder: (...) 4° inbreuk: een handeling of nalatigheid, die voldoet aan een van de volgende voorwaarden: 1) ze is onrechtmatig; 2) ze ondermijnt het doel of de toepassing van de regelgeving (...) Opmerking: al de inbreuken, opgesomd in artikel 2/1 van de Richtlijn zijn gevat door de ruime definitie in het ontwerpdecreet, gebruik makend van het tweede punt van dit artikel 2.	Deze richtlijn bevat gemeenschappelijke minimumnormen voor de bescherming van melders van de volgende inbreuken op het Unierecht: a) inbreuken die binnen het toepassingsgebied vallen van de in de bijlage vermelde Uniehandelings- en die betrekking hebben op de volgende gebieden: i) overheidsopdrachten; ii) financiële diensten, producten en markten, voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering; iii) productveiligheid en productconformiteit; iv) veiligheid van het vervoer; v) bescherming van het milieu; vi) stralingsbescherming en nucleaire veiligheid; vii) veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn; viii) volksgezondheid; ix) consumentenbescherming; x) bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens, en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen;

b) inbreuken waardoor de financiële belangen van de Unie als bedoeld in artikel 325 VWEU en nader toegelicht in relevante Uniemaatregelen worden geschaad; c) inbreuken in verband met de interne markt, als bedoeld in artikel 26, lid 2, VWEU, met inbegrip van inbreuken op de Unieregels inzake mededinging en staatssteun, alsmede inbreuken in verband met de interne markt en die betrekking hebben op handelingen die in strijd zijn met de regels van de vennootschapsbelasting of constructies die erop gericht zijn een belastingvoordeel te verkrijgen dat afbreuk doet aan de strekking of het doel van het toepasselijke vennootschapsbelastingrecht. 2. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om de bescherming uit hoofde van het nationale recht uit te breiden met betrekking tot niet onder lid 1 vallende gebieden of handelingen.	b) inbreuken waardoor de financiële belangen van de Unie als bedoeld in artikel 325 VWEU en nader toegelicht in relevante Uniemaatregelen worden geschaad; c) inbreuken in verband met de interne markt, als bedoeld in artikel 26, lid 2, VWEU, met inbegrip van inbreuken op de Unieregels inzake mededinging en staatssteun, alsmede inbreuken in verband met de interne markt en die betrekking hebben op handelingen die in strijd zijn met de regels van de vennootschapsbelasting of constructies die erop gericht zijn een belastingvoordeel te verkrijgen dat afbreuk doet aan de strekking of het doel van het toepasselijke vennootschapsbelastingrecht. 2. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om de bescherming uit hoofde van het nationale recht uit te breiden met betrekking tot niet onder lid 1 vallende gebieden of handelingen.
Artikel 3 Verband met andere Uniehandelings- en nationale bepalingen	Artikel 3 Verband met andere Uniehandelings- en nationale bepalingen
Art. III.60/2, tweede lid: Deze afdeling doet geen afbreuk aan decretale bepalingen die in een ruimere bescherming van klokkenluiders voorzien. Defensie- en veiligheidsaspecten zijn een federale aangelegenheid.	1. Indien de in deel II van de bijlage vermelde sectorspecifieke Uniehandelings specifieke regels inzake het melden van inbreuken bevatten, zijn die regels van toepassing. De bepalingen van deze richtlijn zijn van toepassing voor zover een aangelegenheid niet verplicht in die sectorspecifieke Uniehandelings is geregeld. 2. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van lidstaten om nationale veiligheid te garanderen of hun bevoegdheid om hun essentiële veiligheidsbelangen te beschermen. Zij is met name niet van toepassing op meldingen van inbreuken op de regels inzake overheidsopdrachten waaraan defensie- of veiligheidsaspecten verbonden zijn, tenzij zij onder de desbetreffende Uniehandelings vallen.

3. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de toepassing van Unie- of nationaal recht in verband met: a) de bescherming van gerubriceerde gegevens; b) de bescherming van het beroepsgeheim van advocaten en van het medisch beroepsgeheim; c) de geheimhouding van rechterlijke beraadslagingen; d) strafprocesrecht. 4. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan nationale regels inzake de uitoefening door werknemers van het recht om hun vertegenwoordigers of vakbonden te raadplegen en inzake de bescherming tegen ongerechtvaardigde benadelende maatregelen als gevolg van deze raadplegingen, alsmede inzake de autonomie van de sociale partners en hun recht om collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten. Dit doet geen afbreuk aan het bij deze richtlijn verleende beschermingsniveau.	Art. III.60/5. Deze afdeling is niet van toepassing op het melden van informatie waarvan de bekendmaking niet toegelaten is om een van de volgende redenen: 1° de veiligheid van het land; 2° geclassificeerde gegevens; 3° de bescherming van het beroepsgeheim van advocaten en van het medisch beroepsgeheim; 4° de gerechtelijke beraadslagingen; 5° het strafprocesrecht. Federale bevoegdheid
Artikel 4 Persoonlijk toepassingsgebied 1. Deze richtlijn is van toepassing op in de private of de publieke sector werkzame melders die informatie over inbreuken hebben verkregen in een werkgerelateerde context, met inbegrip van ten minste de volgende personen: a) personen met de hoedanigheid van werknemer in de zin van artikel 45, lid 1, VWEU, met inbegrip van ambtenaren; b) personen met de hoedanigheid van zelfstandige in de zin van artikel 49 VWEU; c) aandeelhouders en personen die behoren tot het bestuurlijk, leidinggevend of toezichthoudend orgaan van een onderneming, met	Art. III.60/1. In deze afdeling wordt verstaan onder: (...) 2° externen: een van de volgende personen die in het kader van zijn werk informatie over inbreuken heeft: Wie voor de overheid werkt als zelfstandige valt sowieso al onder de categorie d). a) aandeelhouders en personen die behoren tot het bestuurlijk, leidinggevend of toezichthoudend orgaan van een overheidsinstantie, met

inbegrip van niet bij het dagelijks bestuur betrokken leden, vrijwilligers en bezoldigde of onbezoldigde stagiairs; d) eenieder die werkt onder toezicht en leiding van aannemers, onderaannemers en leveranciers. 2. Deze richtlijn is ook van toepassing op melders, indien zij informatie over inbreuken die is verkregen in een inmiddels beëindigde werkrelatie melden of openbaar maken. 3. Deze richtlijn is ook van toepassing op melders wier werkrelatie nog moet aanvangen, ingeval informatie over inbreuken is verkregen tijdens de wervingsprocedure of andere precontractuele onderhandelingen. 4. De in hoofdstuk VI vervatte maatregelen ter bescherming van melders zijn, in voorkomend geval, tevens van toepassing op: a) facilitators; b) derden die verbonden zijn met de melders en die het slachtoffer kunnen worden van represailles in een werkgerelateerde context, zoals collega's of familieleden van de melders, en c) juridische entiteiten die eigendom zijn van de melders, waarvoor de melders werken of waarmee de melders anderszins in een werkgerelateerde context verbonden zijn.	inbegrip van leden die niet bij het dagelijks bestuur zijn betrokken, vrijwilligers en bezoldigde of onbezoldigde stagiairs; b) aannemers, onderaannemers en leveranciers en iedereen die werkt onder hun toezicht en leiding; c) personen die informatie over inbreuken hebben verkregen in een inmiddels beëindigde werkrelatie; d) personen, van wie de werkrelatie nog moet aanvangen en die informatie over inbreuken hebben verkregen tijdens de wervingsprocedure of andere precontractuele onderhandelingen; Art. III.60/12. §3. Het verbod, vermeld in paragraaf 1, eerste lid geldt niet alleen voor de melders, vermeld in paragraaf 2, maar ook voor de volgende personen: 1° personen die anoniem informatie over inbreuken hebben gemeld of openbaar hebben gemaakt, maar later geïdentificeerd zijn; 2° de facilitatoren en derden die verbonden zijn met de melders en juridische entiteiten, die eigendom zijn van de melders, voor wie de melders werken of met wie de melders anderszins in een werkgerelateerde context verbonden zijn.
Artikel 5 Definities Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities: 1) "inbreuken": handelingen of nalatigheden die: i) onrechtmatig zijn en betrekking hebben op de Uniehandelingen en beleidsterreinen die binnen het in artikel 2 bedoelde materiële toepassingsgebied vallen, of	Art. III.60/1 In deze afdeling wordt verstaan onder: (...) 4° inbreuk: een handeling of nalatigheid, die voldoet aan een van de volgende voorwaarden: a- ze is onrechtmatig; b- ze ondermijnt het doel of de toepassing van de regelgeving (...)

ii) het doel of de toepassing ondermijnen van de regels in de Uniehandelingen en beleidsterreinen die binnen het in artikel 2 bedoelde materiële toepassingsgebied vallen; 2) “informatie over inbreuken”: informatie, waaronder redelijke vermoedens, over feitelijke of mogelijke inbreuken, die hebben plaatsgevonden of zeer waarschijnlijk zullen plaatsvinden binnen de organisatie waar de melder werkt of heeft gewerkt of binnen een andere organisatie waarmee de melder uit hoofde van zijn werk in contact is geweest, alsmede over pogingen tot verhulling van dergelijke inbreuken; 3) “melding” of “melden”: het mondeling of schriftelijk verstrekken van informatie over inbreuken; 4) “interne melding”: het binnen een juridische entiteit in de private of de publieke sector mondeling of schriftelijk meedelen van informatie over inbreuken; 5) “externe melding”: het mondeling of schriftelijk aan de bevoegde autoriteiten meedelen van informatie over inbreuken; 6) “openbaarmaking” of “openbaar maken”: het publiek toegankelijk maken van informatie over inbreuken; 7) “melder”: een natuurlijke persoon die in de context van zijn werkgerelateerde activiteiten verkregen informatie over inbreuken meldt of openbaar maakt;	Art. III.60/1 In deze afdeling wordt verstaan onder: 5° informatie over inbreuken: informatie, met inbegrip van redelijke vermoedens, over: a) feitelijke of mogelijke inbreuken die hebben plaatsgevonden of zeer waarschijnlijk zullen plaatsvinden binnen de overheidsinstantie, waar de melder werkt, heeft gewerkt of gesolliciteerd heeft of binnen een andere overheidsorganisatie waarmee de melder in de context van zijn werk in contact is geweest; b) pogingen tot het verhullen van inbreuken binnen de overheidsinstantie waar de melder werkt, heeft gewerkt of gesolliciteerd heeft of binnen een andere overheidsinstantie waarmee de melder in de context van zijn werk in contact is geweest. In de bepalingen m.b.t. de meldingskanalen staat al duidelijk dat het zowel schriftelijk als mondeling kan en dat het gaat over informatie over inbreuken. Volgt automatisch uit de desbetreffende bepalingen over de interne meldingskanalen. Volgt automatisch uit de desbetreffende bepalingen over de externe meldingskanalen. Dit woord spreekt voor zich. Art. III.60/1 In deze afdeling wordt verstaan onder: (...) 6° melder: een natuurlijke persoon die in het kader van zijn werk verkregen informatie over inbreuken meldt of openbaar maakt.
---	---

8) “facilitator”: een natuurlijke persoon die een melder bijstaat in het meldingsproces in een werkgerelateerde context en wiens bijstand vertrouwelijk moet zijn; 9) “werkgerelateerde context”: huidige of vroegere arbeidsactiviteiten in de publieke of private sector waardoor, ongeacht de aard van die activiteiten, personen informatie kunnen verkrijgen over inbreuken en waarbij die personen te maken kunnen krijgen met represailles indien zij dergelijke informatie zouden melden; 10) “betrokkene”: een natuurlijke of rechtspersoon die in de melding of bij de openbaarmaking wordt genoemd als persoon aan wie de inbreuk wordt toegeschreven of met wie die persoon in verband wordt gebracht; 11) “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; 12) “opvolging”: optreden van de ontvanger van een melding of een bevoegde autoriteit om de juistheid van de in de melding gedane beweringen na te gaan en de gemelde inbreuk zo nodig aan te pakken, onder meer via maatregelen zoals een intern vooronderzoek, een onderzoek, vervolging, een terugvordering van middelen of het beëindigen van de procedure;	Art. III.60/1 In deze afdeling wordt verstaan onder: (...) 3° facilitator: een natuurlijke persoon die een melder in het kader van het werk bijstaat in het meldingsproces en van wie de bijstand vertrouwelijk moet zijn; Is relevant voor externen en is dan ook daar aan definitie toegevoegd (zie 2°). Bij personeel is het evident dat het over huidige arbeidsactiviteiten gaat. Dit begrip staat trouwens alleen in het corpus van de Richtlijn bij het toepassingsgebied ratione materiae (art. 4) en in de definitie van ‘melder’. Art. III.60/1 In deze afdeling wordt verstaan onder: (...) 1° betrokken persoon: een natuurlijke persoon of overheidsinstantie die de melder aanwijst als de persoon aan wie de inbreuk wordt toegeschreven of met wie die persoon in verband wordt gebracht; De verboden represaillemaatregelen worden verder in artikel 60/12, §1 in detail opgesomd. Deze definitie is er voor zover nodig verwerkt, met name: “Niemand binnen een overheidsinstantie mag in het kader van het werk de volgende maatregelen nemen, dreigen met volgende maatregelen of pogen volgende maatregelen te nemen als vergelding voor een melding of openbaarmaking: (...) 13° elke andere directe of indirecte handeling of nalatigheid dan de handelingen, vermeld in punt 1° tot en met 12°, die tot een ongerechtvaardigde benadeling van de melder leidt of kan leiden. Art. III.60/8. §2. De meldingskanalen gaan de juistheid na van de informatie en nemen de gepaste maatregelen als er een vermoeden van een inbreuk is. Omdat het exemplatief is, enkel in MvT.
--	--

13) “feedback”: het aan de melder verstrekken van informatie over de als opvolging geplande of genomen maatregelen en over de redenen voor die opvolging; 14) “bevoegde autoriteit”: een nationale autoriteit die is aangewezen om meldingen overeenkomstig hoofdstuk III te ontvangen en de melders feedback te geven, en/of die is aangewezen om de in deze richtlijn vervatte plichten te vervullen, met name wat opvolging betreft.	Art. III.60/8. §3. De meldingskanalen informeren de melder binnen drie maanden na de dag waarop ze de ontvangstmelding hebben verstuurd of, als er geen ontvangstmelding naar de melder is verstuurd, binnen drie maanden nadat de periode van zeven dagen nadat de melding is gedaan, is verstreken, over de als opvolging geplande of genomen maatregelen en over de redenen daarvoor. De meldingskanalen geven daarbij geen informatie vrij die afbreuk doet aan het interne onderzoek of die het onderzoek of de rechten van de betrokkenen persoon schaadt. Audit Vlaanderen, het extern meldingskanaal voor de lokale en provinciale overheden en de Vlaamse Ombudsdienst, het extern meldingskanaal voor het personeel van de VO worden verder in de ontwerptekst expliciet benoemd. Hierdoor is er geen nood aan een definitie.
Artikel 6 Voorwaarden voor de bescherming van melders 1. Melders komen voor bescherming uit hoofde van deze richtlijn in aanmerking mits: a) zij gegronde redenen hadden om aan te nemen dat de gemelde informatie over inbreuken op het moment van de melding juist was en dat die informatie binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn viel, en b) zij intern overeenkomstig artikel 7 of extern overeenkomstig artikel 10 informatie meldden, of informatie openbaar maakten overeenkomstig artikel 15.	Art. III.60/12. §2. Het verbod, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, is van toepassing ten aanzien van melders indien: 1° de melders informatie meldden over een inbreuk conform artikel III.60/3 tot en met III.60/4 of informatie meldden over een inbreuk bij een instelling, orgaan of instantie van de Europese Unie; 2° de melders gegronde redenen hadden om te geloven dat de gemelde informatie op het moment van de melding juist was. Het verbod, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, is in de volgende gevallen van toepassing ten aanzien van melders als ze informatie over een inbreuk openbaar maken, waarvan ze gegronde redenen hadden om te geloven dat de gemelde informatie op het moment van de melding juist was: 1° zij hebben eerst intern en extern gemeld of ze hebben meteen extern gemeld conform artikel III.60/3 en III.60/4, en er zijn, conform artikel III.60/8, §1 tot §3, geen passende maatregelen genomen binnen drie maanden nadat het meldingskanaal in kwestie de melding heeft ontvangen; 2° ze menen dat een van de volgende situaties zich voordoet:

2. Onverminderd bestaande verplichtingen om te voorzien in anonieme melding op grond van het Unierecht, doet deze richtlijn geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om te beslissen of juridische entiteiten in de private of de publieke sector en bevoegde autoriteiten anonieme meldingen van inbreuken moeten aanvaarden en behandelen. 3. Personen die anoniem informatie over inbreuken hebben gemeld of openbaar gemaakt maar later zijn geïdentificeerd en het slachtoffer worden van represailles, komen niettemin in aanmerking voor de bescherming op grond van hoofdstuk VI, op voorwaarde dat zij aan de in lid 1 gestelde voorwaarden voldoen. 4. Personen die binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn vallende inbreuken melden aan de relevante instellingen, organen of instanties van de Unie, komen in aanmerking voor bescherming overeenkomstig deze richtlijn onder dezelfde voorwaarden als personen die extern melding hebben gedaan.	a) de inbreuk kan een dreigend of reëel gevaar vormen voor het algemene belang; b) er bestaat naar aanleiding van een externe melding een risico op represailles of het is niet waarschijnlijk dat de inbreuk doeltreffend wordt behandeld, door de bijzondere omstandigheden van de zaak. Art. III.60/6. §6. Melders kunnen informatie over inbreuken anoniem melden. Art. III.60/12. §3. Het verbod, vermeld in paragraaf 1, eerste lid geldt niet alleen voor de melders, vermeld in paragraaf 2, maar ook voor de volgende personen: 1° personen die anoniem informatie over inbreuken hebben gemeld of openbaar hebben gemaakt, maar later geïdentificeerd zijn; (...) Zie art III.60/12, §2.
HOOFDSTUK II INTERNE MELDING EN OPVOLGING Artikel 7 Melding via interne meldingskanalen	
1. Als algemeen uitgangspunt en onverminderd de artikelen 10 en 15 mag informatie over inbreuken worden gemeld via de interne meldingskanalen en procedures waarin dit hoofdstuk voorziet.	Dit algemeen artikel wordt elders geconcretiseerd en behoeft geen aparte herhaling.

2. 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. 3. De nodige informatie over het gebruik van in lid 2 bedoelde interne meldingskanalen maakt deel uit van de informatie die wordt verstrekt door juridische entiteiten in de private en de publieke sector krachtens artikel 9, lid 1, punt g), en door bevoegde autoriteiten krachtens artikel 12, lid 4, punt a), en artikel 13.	Art. III.60/9, §1. (...) De website vermeldt dat melders bij voorkeur intern melden als de inbreuk doeltreffend intern kan worden behandeld en de melder van mening is dat er geen risico op represailles bestaat. De overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 1° tot 8°, en Audit Vlaanderen publiceren de informatie, vermeld in het eerste en het tweede lid, op hun website of verwijzen op hun website naar de webpagina op de centrale website van de Vlaamse overheid. De overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 9° tot 18°, publiceren de informatie, vermeld in het eerste en het tweede lid, op hun website.
Artikel 8 Verplichting tot het opzetten van interne meldingskanalen 1. De lidstaten zorgen ervoor dat juridische entiteiten in de private en de publieke sector kanalen en procedures voor de interne melding en voor opvolging opzetten, na overleg en in samenspraak met de sociale partners, indien het nationale recht daarin voorziet. 2. De in lid 1 van dit artikel bedoelde kanalen en procedures bieden de werknemers van de entiteit de mogelijkheid informatie over inbreuken te melden. Zij kunnen die mogelijkheid ook bieden aan andere, in artikel 4, lid 1, onder b), c) en d), en artikel 4, lid 2, bedoelde personen, die in contact staan met de entiteit in het kader van hun werkgerelateerde activiteiten om eveneens informatie over inbreuken te melden.	Art. III.60/3 §1. Personeelsleden van de Vlaamse overheidsinstanties, vermeld in artikel I.3, 2°, a) tot d) en artikel III.60/2, eerste lid, 2°, 6°, a), b) en c), en 7°, met uitzondering van de personeelsleden van het Eigen Vermogen KMSKA en externen kunnen informatie over inbreuken die een van deze overheidsinstanties begaat, intern melden bij een van de volgende meldingskanalen: 1° de betrokken lijnmanager; 2° Audit Vlaanderen. De lijnmanagers, vermeld in het eerste lid, 1°, brengen Audit Vlaanderen op de hoogte van elke melding die ze ontvangen. Het eerste lid, 2° en het tweede lid gelden niet voor de personeelsleden van De Watergroep die intern kunnen melden bij de Interne Audit van De Watergroep. Externen en personeelsleden van de overheidsinstanties, vermeld in artikel I.3, 2°, e) tot g), artikel III.60/2, eerste lid, 1°, 3° tot 5°, 6°, d), en 8°, en

3. Lid 1 geldt voor juridische entiteiten in de private sector met 50 of meer werknemers. 4. De in lid 3 gestelde drempel geldt niet voor de entiteiten die vallen binnen het toepassingsgebied van de in de delen I.B en II van de bijlage bedoelde Uniehandelings. 5. Meldingskanalen kunnen intern worden beheerd door een daartoe aangewezen persoon of afdeling, of extern ter beschikking worden gesteld door derden. De in artikel 9, lid 1, bedoelde waarborgen en vereisten gelden tevens voor derden die het meldingskanaal voor een	personeelsleden van het Eigen Vermogen KMSKA, melden informatie over inbreuken die de eigen overheidsinstantie begaat, intern bij de leidinggevende, die de betrokken overheidsinstantie daarvoor aanwijst. Het tweede lid geldt niet voor de voormelde overheidsinstanties. De lijnmanagers, vermeld in het eerste lid, 1° en de leidinggevend, vermeld in het vierde lid, kunnen de ontvangst en de behandeling van meldingen delegeren aan een personeelslid onder hun gezag. §2. Personeelsleden van de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 9° tot 18°, kunnen informatie over inbreuken die de lokale overheden begaan, bij een van de volgende meldingskanalen intern melden: 1° het hoofd van het personeel; 2° het gezamenlijk intern meldingskanaal als de lokale overheid in kwestie deelneemt aan een gezamenlijk intern meldingskanaal, als vermeld in paragraaf 3. Het hoofd van het personeel, vermeld in het eerste lid, 1°, kan de ontvangst en de behandeling van meldingen delegeren aan een personeelslid onder zijn gezag. De private sector is federale bevoegdheid. Federale bevoegdheid. Facultatief, niet omgezet.
---	---

juridische entiteit in de private sector beheren en aan wie deze taak is toevertrouwd. 6. Juridische entiteiten in de private sector met 50 tot 249 werknemers mogen middelen delen voor het in ontvangst nemen van meldingen en eventueel te verrichten onderzoeken. Dit doet geen afbreuk aan de bij deze richtlijn aan dergelijke entiteiten opgelegde verplichtingen in verband met geheimhouding, het verstrekken van feedback en het behandelen van de gemelde inbreuk. 7. Na een passende risicobeoordeling, waarbij rekening wordt gehouden met de aard van de activiteiten van de entiteiten en het daaraan verbonden risiconiveau voor met name het milieu en de volksgezondheid, kunnen de lidstaten juridische entiteiten in de private sector met minder dan 50 werknemers verplichten om kanalen en procedures voor interne meldingen op te zetten overeenkomstig hoofdstuk II. 8. De lidstaten stellen de Commissie in kennis van elk besluit dat zij uit hoofde van lid 7 nemen om de juridische entiteiten in de private sector te verplichten om interne meldingskanalen op te zetten. Deze kennisgeving omvat de redenen voor het besluit en de in de in lid 7 bedoelde risicobeoordeling gebruikte criteria. De Commissie stelt de overige lidstaten van dat besluit in kennis. 9. Lid 1 is van toepassing op alle juridische entiteiten in de publieke sector, met inbegrip van entiteiten die eigendom zijn of onder zeggenschap staan van dergelijke entiteiten.	De private sector is federale bevoegdheid. De private sector is federale bevoegdheid. De private sector is federale bevoegdheid. Art. III.60/2. Tenzij het anders vermeld is in deze afdeling, is deze afdeling van toepassing op de volgende overheidsinstanties: 1° de Vlaamse Regering en de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering; 2° de Vlaamse administratie; 3° de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid; 4° de provinciegouverneurs en de arrondissementscommissarissen; 5° de secretariaten van de strategische adviesraden;
--	---

6° de volgende Vlaamse openbare instellingen: a) De Watergroep; b) de Vlaamse Radio- en Televisieomroep; c) het Vlaams Fonds voor de Letteren; d) de Vlaamse Instelling voor Technologisch onderzoek; 7° het Ondersteunend Centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos, het Eigen Vermogen van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek, het Eigen Vermogen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, het Eigen Vermogen Flanders Hydraulics, het Eigen Vermogen KMSKA en het Eigen Vermogen Digitaal Vlaanderen; 8° de Vlaamse overheidsinstanties die geen overheidsinstantie zijn als vermeld in punt 1° tot en met 7°, maar die voldoen aan al de volgende kenmerken: a) ze maken deel uit van de Vlaamse deelstaatoverheid of zijn in handen van de Vlaamse deelstaatoverheid en vallen onder het exclusieve toezicht van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, in overeenstemming met verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie; b) ze bezitten rechtspersoonlijkheid; c) het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, de extern verzelfstandigde agentschappen of hun rechtstreekse of onrechtstreekse dochterondernemingen hebben minimaal de helft van de stemmen in de algemene vergadering; 9° de gemeenten; 10° de districten; 11° de provincies; 12° de openbare centra voor maatschappelijk welzijn; 13° de samenwerkingsvormen, vermeld in deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;	
--	--

De lidstaten kunnen gemeenten met minder dan 10 000 inwoners of minder dan 50 werknemers of andere entiteiten met minder dan 50 werknemers vrijstellen van de in lid 1, eerste alinea, bedoelde verplichting. De lidstaten kunnen bepalen dat interne meldingskanalen tussen gemeenten kunnen worden gedeeld of door gezamenlijke gemeentelijke autoriteiten conform het nationale recht worden beheerd, mits de gedeelde interne meldingskanalen gescheiden zijn van, en onafhankelijk zijn in verhouding tot, de relevante externe meldingskanalen.	14° de welzijnsverenigingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur; 15° de autonome verzorgingsinstellingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur; 16° de verzelfstandigde agentschappen die opgericht zijn door een provincie of een gemeente; 17° de polders en de wateringen; 18° de intergemeentelijke onderwijsvereniging, vermeld in het decreet van 28 november 2008 betreffende de interlokale onderwijsvereniging (ILOV). Vlaanderen maakt geen gebruik van deze optie. Art. III.60/3. §3. De overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 9° tot 18°, kunnen een bestaand intergemeentelijk samenwerkingsverband, als vermeld in deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, gebruiken als gezamenlijk intern meldingskanaal of daarvoor een intergemeentelijk samenwerkingsverband tot stand brengen, conform deel 3, titel 3, hoofdstuk 2, van het voormelde decreet.
Artikel 9 Procedures voor interne melding en opvolging 1. De procedures voor interne melding en de opvolging als bedoeld in artikel 8 omvatten: a) kanalen voor het ontvangen van meldingen die door hun ontwerp, opzet en beheer op beveiligde wijze de vertrouwelijkheid van de identiteit van de melder en van eventuele in de melding genoemde derden beschermen en waartoe niet-gemachtigde personeelsleden geen toegang hebben;	Art. III.60/7. §1. De meldingskanalen ontvangen meldingen via systemen die door hun ontwerp, opzet en beheer op beveiligde wijze de vertrouwelijkheid beschermen van de volgende elementen: 1° de identiteit van de melder; 2° de identiteit van derden die in de melding worden genoemd; 3° informatie waaruit de identiteit van de melder of een derde kan blijken. Alleen hoofden van het personeel, lijnmanagers, leidinggevend, personeelsleden van Audit Vlaanderen en personeelsleden, aan wie de hoofden van het personeel, de lijnmanagers of de leidinggevend, hun

b) een bevestiging van ontvangst van de melding aan de melder, binnen zeven dagen na die ontvangst; c) de aanwijzing van een onpartijdige persoon of afdeling die bevoegd is voor de opvolging van de meldingen, en die dezelfde persoon of afdeling kan zijn als de persoon of afdeling die de meldingen ontvangt, en die de communicatie met de melder zal onderhouden en deze zo nodig nadere informatie zal vragen en feedback zal geven; d) een zorgvuldige opvolging door de in punt c) bedoelde aangewezen persoon of afdeling; e) een zorgvuldige opvolging van anonieme meldingen, indien het nationale recht daarin voorziet; f) een redelijke termijn om feedback te geven, van ten hoogste drie maanden na de ontvangstbevestiging of, indien er geen ontvangstbevestiging is verstuurd aan de melder, drie maanden na het verstrijken van de periode van zeven dagen nadat de melding is gedaan;	bevoegdheid hebben gedelegeerd, conform artikel 60/3; §1, vijfde lid, en §2, tweede lid, hebben toegang tot de informatie, vermeld in het eerste lid. Art. III.60/8. §1. De meldingskanalen bevestigen de ontvangst van de melding aan de melder binnen zeven dagen na de dag waarop ze de melding hebben ontvangen, als ze binnen die termijn de melding nog niet afgehandeld hebben, tenzij in de volgende gevallen: 1° de melder verzet zich uitdrukkelijk tegen het krijgen van die ontvangstmelding; 2° het krijgen van de ontvangstmelding brengt de bescherming van de identiteit van de melder in gevaar. (...) Art. III.60/7. §2. Als de meldingskanalen een melding behandelen, nemen ze een strikte neutraliteit in acht. In geen geval wordt de melding behandeld door een persoon die betrokken is of was bij de feiten waarop de melding betrekking heeft. Art. III.60/8. §2. De meldingskanalen gaan de juistheid na van de informatie en nemen de gepaste maatregelen als er een vermoeden van een inbreuk is. Deze worden op dezelfde wijze behandeld als andere meldingen, voor zover mogelijk. Art. III.60/8. §3. De meldingskanalen informeren de melder binnen drie maanden na de dag waarop ze de ontvangstmelding hebben verstuurd, of, als er geen ontvangstmelding naar de melder is gestuurd, binnen drie maanden, nadat de periode van zeven dagen nadat de melding is gedaan, is verstreken, over de als opvolging geplande of genomen maatregelen en over de redenen daarvoor. De meldingskanalen geven daarbij geen informatie vrij die afbreuk doet aan het interne onderzoek of die het onderzoek of de rechten van de betrokkenen persoon schaadt.
--	---

g) het verstrekken van duidelijke en gemakkelijk toegankelijke informatie over de procedures voor externe meldingen aan bevoegde autoriteiten krachtens artikel 10 en, in voorkomend geval, aan instellingen, organen en instanties van de Unie. 2. De in lid 1, onder a), bedoelde kanalen bieden de mogelijkheid om schriftelijk of mondeling te melden. Mondelinge melding is mogelijk via de telefoon of via andere spraakberichtsysteem, en op verzoek van de melder door middel van een fysieke ontmoeting binnen een redelijke termijn.	Art. 60/9. §1. (...) De overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 1° tot 8°, en Audit Vlaanderen publiceren de informatie, vermeld in het eerste en het tweede lid, op hun website of verwijzen op hun website naar de webpagina op de centrale website van de Vlaamse overheid. Art. III.60/6. §1. Melders kunnen schriftelijk en via de telefoon of een ander spraakberichtsysteem informatie over inbreuken melden bij de meldingskanalen. Ze hebben ook het recht op een fysieke ontmoeting binnen een redelijke termijn.
HOOFDSTUK III EXTERNE MELDING EN OPVOLGING	
Artikel 10 Melding via externe meldingskanalen 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 rechtstreekse melding via de externe meldingskanalen.	Art. III.60/9, §1. (...) De website vermeldt dat melders bij voorkeur intern melden als de inbreuk doeltreffend intern kan worden behandeld en de melder van mening is dat er geen risico op represailles bestaat. Art. III.60/4. §1. Nadat personeelsleden van de Vlaamse overheidsinstanties en externen de informatie over inbreuken die de Vlaamse overheidsinstanties begaan, gemeld hebben conform artikel III.60/3, §1 van dit decreet, kunnen ze de informatie ook extern melden bij de Vlaamse Ombudsdienst, conform het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst. In afwijking van het eerste lid kunnen personeelsleden van de Vlaamse overheidsinstanties en externen informatie over inbreuken die Vlaamse overheidsinstanties begaan, rechtstreeks melden bij de Vlaamse Ombudsdienst, conform het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, als ze menen dat de inbreuk niet doeltreffend behandeld kan worden of dat er een risico op represailles bestaat. §2. Nadat personeelsleden van de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 9° tot 12°, 14° en 16°, met uitzondering van de extern

	verzelfstandigde agentschappen van privaatrecht die opgericht zijn door een provincie of een gemeente, informatie over inbreuken die de lokale overheden begaan, gemeld hebben conform artikel III.60/3, §2, kunnen ze die informatie ook extern melden bij Audit Vlaanderen. In afwijking van het eerste lid kunnen deze personeelsleden informatie over inbreuken die deze overheidsinstanties begaan, ook rechtstreeks melden bij Audit Vlaanderen als ze menen dat de inbreuk intern niet doeltreffend behandeld kan worden of dat er een risico op represailles bestaat. Externen kunnen informatie over inbreuken die deze overheidsinstanties begaan, rechtstreeks extern melden bij Audit Vlaanderen. §3. Nadat personeelsleden van overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 13°, 15°, 17° tot 18°, en de extern zelfstandige agentschappen van privaatrecht die opgericht zijn door een provincie of een gemeente, informatie over inbreuken die deze overheidsinstanties begaan, gemeld hebben conform artikel III.60/3, §2, kunnen ze die informatie ook extern melden bij de Vlaamse Ombudsdienst conform het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst. In afwijking van het eerste lid kunnen personeelsleden van de overheidsinstanties, vermeld in het eerste lid, informatie over inbreuken die deze overheidsinstanties begaan, rechtstreeks melden bij de Vlaamse Ombudsdienst, conform het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, als ze menen dat de inbreuk niet doeltreffend behandeld kan worden of dat er een risico op represailles bestaat.
Artikel 11 Verplichting tot het opzetten van externe meldingskanalen en tot het bieden van opvolging inzake meldingen 1. De lidstaten wijzen de autoriteiten aan die bevoegd zijn voor het ontvangen van meldingen, het geven van feedback of het bieden van opvolging inzake meldingen, en voorzien hen van voldoende middelen.	Art. III.60/4. §1. Nadat personeelsleden van de Vlaamse overheidsinstanties en externen de informatie over inbreuken die de Vlaamse overheidsinstanties begaan, gemeld hebben conform artikel III.60/3, §1 van dit decreet, kunnen

ze de informatie ook extern melden bij de Vlaamse Ombudsdienst, conform het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst. In afwijking van het eerste lid kunnen personeelsleden van de Vlaamse overheidsinstanties en externen informatie over inbreuken die Vlaamse overheidsinstanties begaan, rechtstreeks melden bij de Vlaamse Ombudsdienst, conform het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, als ze menen dat de inbreuk niet doeltreffend behandeld kan worden of dat er een risico op represailles bestaat. §2. Nadat personeelsleden van de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 9° tot 12°, 14° en 16°, met uitzondering van de extern verzelfstandigde agentschappen van privaatrecht die opgericht zijn door een provincie of een gemeente, informatie over inbreuken die deze overheidsinstanties begaan, gemeld hebben conform artikel III.60/3, §2, kunnen ze die informatie ook extern melden bij Audit Vlaanderen. In afwijking van het eerste lid kunnen deze personeelsleden informatie over inbreuken die deze overheidsinstanties begaan, ook rechtstreeks melden bij Audit Vlaanderen als ze menen dat de inbreuk intern niet doeltreffend behandeld kan worden of dat er een risico op represailles bestaat. Externen kunnen informatie over inbreuken die deze overheidsinstanties begaan, rechtstreeks extern melden bij Audit Vlaanderen. §3. Nadat personeelsleden van overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 13°, 15°, 17° tot 18°, en de extern verzelfstandigde agentschappen van privaatrecht die opgericht zijn door een provincie of een gemeente, informatie over inbreuken die deze overheidsinstanties begaan, gemeld hebben conform artikel III.60/3, §2, kunnen ze die informatie ook extern melden bij de Vlaamse Ombudsdienst conform het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst.	
--	--

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten: a) onafhankelijke en autonome externe meldingskanalen opzetten voor het ontvangen en in behandeling nemen van informatie over inbreuken; b) onverwijld, en in ieder geval binnen zeven dagen na de ontvangst van de melding, een bevestiging van die ontvangst verzenden, tenzij melders uitdrukkelijk anders hebben verzocht of de bevoegde autoriteiten op redelijke gronden van oordeel zijn dat een bevestiging van ontvangst van de melding de bescherming van de identiteit van de melder in gevaar zou brengen; c) zorgvuldig opvolging geven aan meldingen; d) de melder binnen een redelijke termijn, van ten hoogste drie maanden of in naar behoren gemotiveerde gevallen, zes maanden, meedelen welk gevolg er aan de melding is gegeven;	In afwijking van het eerste lid kunnen personeelsleden van de overheidsinstanties, vermeld in het eerste lid, informatie over inbreuken die deze overheidsinstanties begaan, rechtstreeks melden bij de Vlaamse Ombudsdienst, conform het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, als ze menen dat de inbreuk niet doeltreffend behandeld kan worden of dat er een risico op represailles bestaat. Art. III.60/8. §1. De meldingskanalen bevestigen de ontvangst van de melding aan de melder binnen zeven dagen na de dag waarop ze de melding hebben ontvangen, als ze binnen die termijn de melding nog niet afgehandeld hebben, tenzij in de volgende gevallen: 1° de melder verzet zich uitdrukkelijk tegen het krijgen van die ontvangstmelding; 2° het krijgen van de ontvangstmelding brengt de bescherming van de identiteit van de melder in gevaar. (...) Art. III.60/8. §2. De meldingskanalen gaan de juistheid na van de informatie en nemen de gepaste maatregelen als er een vermoeden van een inbreuk is. Art. III.60/8. §3. De meldingskanalen informeren de melder binnen drie maanden na de dag waarop ze de ontvangstmelding hebben verstuurd of, als er geen ontvangstmelding naar de melder is gestuurd, binnen drie maanden nadat de periode van zeven dagen nadat de melding is gedaan, is verstreken, over de als opvolging geplande of genomen maatregelen en over de redenen daarvoor. De meldingskanalen geven daarbij geen informatie vrij die afbreuk doet aan het interne onderzoek of het onderzoek of de rechten van de betrokken persoon schaadt. Bij meldingen aan Audit Vlaanderen als vermeld in artikel III.60/4, §2, kan Audit Vlaanderen de termijn van drie maanden, vermeld in het eerste lid, verlengen tot maximaal zes maanden. In dat geval informeert Audit Vlaanderen de melder en de betrokken lokale overheid schriftelijk over de
--	---

e) de melder volgens de nationaalrechtelijke procedures in kennis stellen van het eindresultaat van onderzoeken naar aanleiding van de melding; f) de informatie in de melding tijdig aan de bevoegde instellingen, organen of instanties van de Unie, naargelang het geval, doorgeven voor verder onderzoek, indien het Unierecht of het nationale recht daarin voorziet. 3. De lidstaten kunnen bepalen dat bevoegde autoriteiten, na de zaak naar behoren te hebben beoordeeld, kunnen besluiten dat een gemelde inbreuk duidelijk van geringe betekenis is en krachtens deze richtlijn geen andere opvolging dan het afronden van de procedure vereist. Dit geldt onverminderd andere verplichtingen of andere toepasselijke procedures voor het behandelen van de gemelde inbreuk, en onverminderd de door deze richtlijn geboden bescherming in samenhang met interne of externe meldingen. In een dergelijk geval stellen de bevoegde autoriteiten de melder in kennis van hun beslissing en van de motivering daarvan. 4. De lidstaten kunnen bepalen dat bevoegde autoriteiten kunnen besluiten de procedures af te sluiten met betrekking tot herhaalde meldingen waarvan de inhoud geen nieuwe informatie van betekenis over inbreuken bevat ten opzichte van een eerdere melding ten aanzien waarvan de relevante procedures werden beëindigd, tenzij door nieuwe wettelijke of feitelijke omstandigheden een andere opvolging gerechtvaardigd is. In een dergelijk geval stellen de bevoegde autoriteiten de melder in kennis van hun beslissing en van de motivering daarvan.	verlenging van de termijn en de reden daarvoor, voor de voormelde termijn van drie maanden verstreken is. Art. III.60/8. §4. Audit Vlaanderen brengt de melder op de hoogte van het eindresultaat van de onderzoeken. Dit is alleen van toepassing als het nationale of Unierecht daar in voorziet. Als het nationale recht of Unierecht daarin voorziet, is dat al ergens bepaald en hoeft het hier niet herhaald te worden. Art. III.60/8, §1. (...) Tenzij er nieuwe wettelijke of feitelijke omstandigheden zijn die een andere opvolging rechtvaardigen, kunnen externe meldingskanalen bij meldingen, conform artikel III.60/4, §2, beslissen om in een van de volgende gevallen de melding niet in behandeling te nemen: 1° de inbreuk is van geringe betekenis; 2° de externe melding heeft betrekking op feiten die in een eerdere melding van de melder al zijn behandeld en de nieuwe melding bevat geen nieuwe informatie van betekenis. In de gevallen, vermeld in het tweede lid, stuurt Audit Vlaanderen, de melder binnen zeven dagen nadat het de melding heeft ontvangen, naast de ontvangstmelding, vermeld in het eerste lid, de beslissing om de melding niet in behandeling te nemen en een motivatie voor die beslissing.
---	---

5. De lidstaten kunnen bepalen dat wanneer bevoegde autoriteiten worden geconfronteerd met grote aantallen meldingen, zij voorrang geven aan de behandeling van meldingen van ernstige inbreuken of van inbreuken op essentiële bepalingen die binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen, onverminderd de in punt d) van lid 2 vermelde termijn. 6. De lidstaten zorgen ervoor dat elke autoriteit die een melding heeft ontvangen, maar niet bevoegd is om de gemelde inbreuk aan te pakken, de melding binnen een redelijke termijn op veilige wijze doorzendt aan de bevoegde autoriteit en dat de melder onverwijld over deze doorzending wordt geïnformeerd.	Er wordt geen gebruik gemaakt van deze optie. Art. III.60/10. §3. Als de melder een melding richt aan een onbevoegd personeelslid of een onbevoegde instantie, stuurt dat onbevoegde personeelslid of die onbevoegde overheidsinstantie de melding zo snel mogelijk op veilige wijze door naar het bevoegde personeelslid. Het onbevoegde personeelslid of de onbevoegde overheidsinstantie brengt de melder onmiddellijk op de hoogte van die doorzending.
Artikel 12 Opzet van externe meldingskanalen 1. Externe meldingskanalen worden als onafhankelijk en autonoom beschouwd, indien zij aan elk van de volgende criteria voldoen: a) door hun ontwerp, opzet en beheer waarborgen de kanalen de volledigheid, integriteit en geheimhouding van de informatie en zijn zij niet toegankelijk voor niet-gemachtigde personeelsleden van de bevoegde autoriteit;	Art. III.60/7. §1. De meldingskanalen ontvangen meldingen via systemen die door hun ontwerp, opzet en beheer op beveiligde wijze de vertrouwelijkheid beschermen van de volgende elementen: 1° de identiteit van de melder; 2° de identiteit van derden die in de melding worden genoemd; 3° informatie waaruit de identiteit van de melder of een derde kan blijken. Alleen hoofden van het personeel, lijnmanagers, leidinggevendenden, personeelsleden van Audit Vlaanderen en personeelsleden, aan wie de hoofden van het personeel, de lijnmanagers of de leidinggevendenden hun bevoegdheid hebben gedelegeerd, conform artikel III.60/3, §1, vijfde lid, en §2, tweede lid, hebben toegang tot de informatie, vermeld in het eerste lid. Voor de geheimhouding van informatie wordt verwezen naar 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:

b) zij bieden de mogelijkheid om, met het oog op verder te verrichten onderzoeken, informatie duurzaam op te slaan overeenkomstig artikel 1 2. De externe meldingskanalen bieden de mogelijkheid om meldingen schriftelijk en mondeling te maken. Mondelinge melding kan via de telefoon of via andere spraakberichtssystemen en, op verzoek van de	'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. Het IIA (Institute of Internal Auditors) vermeldt in de "Gedragscode", rubriek Beginselen, 3 Vertrouwelijkheid: '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'. In dezelfde Gedragscode wordt vermeld onder de rubriek Gedragsregels, 3 Vertrouwelijkheid: "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. Dit wordt verder besproken bij de omzetting van artikel 18. Het hoeft hier niet nog eens herhaald te worden. Art. III.60/6. §1. Melders kunnen schriftelijk en via de telefoon of een ander spraakberichtensysteem informatie over inbreuken melden bij de meldingskanalen. Ze hebben ook het recht op een fysieke ontmoeting binnen een redelijke termijn.
---	--

melder, door middel van een fysieke ontmoeting binnen een redelijke termijn. 3. De bevoegde autoriteiten zorgen ervoor dat, indien een melding wordt ontvangen via andere kanalen dan de in de leden 1 en 2 genoemde meldingskanalen, of door andere personeelsleden dan degenen die verantwoordelijk zijn voor het in behandeling nemen van meldingen, de personeelsleden die deze ontvangen, geen informatie openbaar mogen maken aan de hand waarvan de identiteit van de melder of van de betrokkene kan worden achterhaald, en dat zij de melding onverwijld en ongewijzigd doorzenden aan de voor de behandeling van meldingen verantwoordelijke personeelsleden. 4. De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten personeelsleden aanwijzen die verantwoordelijk zijn voor het behandelen van meldingen, en met name voor: a) het verstrekken van informatie over de meldingsprocedures aan belangstellenden; b) de ontvangst en de opvolging van meldingen; c) het onderhouden van contact met de melder om deze feedback te geven en zo nodig om nadere informatie te verzamelen. 5. De in lid 4 bedoelde personeelsleden worden specifiek opgeleid voor het behandelen van meldingen.	Art. III.60/10, §3 (...) Als de melder een systeem gebruikt dat niet voldoet aan de vereisten, vermeld in artikel III.60/7, §1, eerste lid, stuurt de ontvanger de melding zo snel mogelijk op een veilige wijze door naar het bevoegde personeelslid. Audit Vlaanderen en de Ombudsdienst hebben personeelsleden die hiervoor bevoegd zijn.
Artikel 13 Informatie over de ontvangst en de opvolging van meldingen De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten op een afzonderlijke, gemakkelijk herkenbare en toegankelijke pagina van hun website in elk geval de volgende informatie publiceren: a) de voorwaarden om in aanmerking te komen voor bescherming krachtens deze richtlijn; b) de contactgegevens voor de in artikel 12 bedoelde externe meldingskanalen, met name de elektronische en postadressen, en de	Art. III.60/9, §1. De Vlaamse overheid publiceert op een afzonderlijke, gemakkelijk herkenbare en toegankelijke pagina van de centrale website de volgende informatie: 1° de voorwaarden om in aanmerking te komen voor bescherming tegen represailles;

telefoonnummers voor dergelijke kanalen, met de vermelding of de telefoongesprekken worden opgenomen; c) de procedures die van toepassing zijn op de melding van inbreuken, met inbegrip van de wijze waarop de bevoegde autoriteit de melder kan verzoeken om de gemelde informatie te verduidelijken of om verstrekking van nadere informatie, de termijn voor het geven van feedback alsmede het soort en de inhoud van dergelijke feedback; d) de geheimhoudingsregels die van toepassing zijn op meldingen, en met name de informatie over de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig artikel 17 van deze richtlijn, de artikelen 5 en 13 van Verordening (EU) 2016/679, artikel 13 van Richtlijn (EU) 2016/680 en artikel 15 van Verordening (EU) 2018/1725, naargelang het geval; e) de wijze van de aan meldingen te bieden opvolging; f) de remedies en procedures voor bescherming tegen represailles en de beschikbaarheid van vertrouwelijk advies voor personen die overwegen tot melding over te gaan; g) een verklaring met een duidelijke toelichting van de voorwaarden waaronder personen die meldingen doen aan de bevoegde autoriteit worden beschermd tegen het oplopen van aansprakelijkheid voor een inbreuk op de geheimhoudingsregels krachtens artikel 21, lid 2; en. h) contactgegevens van het informatiecentrum of van de onafhankelijke centrale bestuurlijke autoriteit als bedoeld in artikel 20, lid 3, indien van toepassing.	2° de elektronische adressen, de postadressen en de telefoonnummers van de interne en externe meldingskanalen, met vermelding of ze de telefoongesprekken en de gesprekken via andere spraaksystemen opneemt; 3° de procedures voor meldingen van informatie over inbreuken bij de meldingskanalen en bij instellingen, organen en instanties van de Europese Unie, met inbegrip van: a) de wijze waarop de meldingskanalen de melder kunnen vragen om de informatie te verduidelijken of bijkomende informatie te verstrekken; b) de termijn voor het geven van feedback; c) de soort en de inhoud van de feedback; 4° de informatie over de verwerking van persoonsgegevens; 5° de wijze waarop de melding wordt opgevolgd; 6° de remedies en procedures voor de bescherming tegen represailles en de beschikbaarheid van vertrouwelijk advies voor personen die overwegen tot melding over te gaan; 7° onverminderd artikel III.60/5, een duidelijke toelichting van de voorwaarden waaronder melders beschermd worden bij het schenden van enige geheimhoudingsregel; 8° de contactgegevens van de dienst, waarvan sprake in paragraaf 2; 9° de rechten van de betrokken persoon.
Artikel 14 Evaluatie van de procedures door de bevoegde autoriteiten De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten hun procedures voor de ontvangst en opvolging van meldingen regelmatig, maar ten minste om de drie jaar, evalueren. Bij de evaluatie van deze procedures houden de bevoegde autoriteiten rekening met hun eigen ervaring en die van andere bevoegde autoriteiten en passen zij hun procedures dienovereenkomstig aan.	Besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap "Audit Vlaanderen" en tot wijziging van diverse besluiten: Art. 16. §1. <i>"Overeenkomstig artikel III.115, §4, tweede lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 zijn de auditcomités verantwoordelijk voor de aansturing en de opvolging van en het toezicht op het agentschap."</i>

	<i>Daarvoor keuren ze het jaarlijkse ondernemingsplan van het agentschap goed.</i> <i>De auditcomités kunnen, zowel in het kader van de adviesverlening als in het kader van de opvolging en de uitoefening van het toezicht, op ieder ogenblik aan het hoofd van het agentschap informatie, rapportering en verantwoording vragen over bepaalde aangelegenheden, zowel op geaggregeerd niveau als op niveau van individuele onderwerpen en dossiers. (...) Op voorwaarde dat de auditcomités daarvoor hun goedkeuring verlenen, wordt na een selectieprocedure waarbij ook de auditcomités betrokken zijn, een gekwalificeerde en onafhankelijke persoon of instantie aangewezen, die instaat voor de evaluatie van de werking van het agentschap. De frequentie van die evaluatie wordt bepaald door de auditcomités.”</i> Art. 23. “Het agentschap rapporteert over zijn werkzaamheden en bevindingen aan de auditcomités.” Art. 24. “Conform (...) omvat de informatieverstrekking en de rapportering door het agentschap ten minste: 1° een jaarlijks ondernemingsplan; 2° een <i>periodiek rapport</i> over het gebruik van de verleende delegaties 3° een jaarlijks rapport, alsook een eindrapport, over de uitvoering van het ondernemingsplan, op basis van beleids- en beheersrelevante indicatoren en kengetallen. Zowel in het ondernemingsplan als in het jaarverslag geeft het agentschap aan wat de verhouding is tussen de activiteiten als externe audit en deze als interne audit.”
	HOOFDSTUK IV OPENBAARMAKING Artikel 15 Openbaarmaking
1. Een persoon die een openbaarmaking doet, komt in aanmerking voor bescherming uit hoofde van deze richtlijn indien is voldaan aan een van de volgende voorwaarden:	Art. III.60/12, §2. (...) Het verbod, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, is in de volgende gevallen van toepassing ten aanzien van melders als ze informatie over een inbreuk openbaar maken, waarvan ze gegronde redenen hadden om

a) de persoon deed eerst een interne en externe melding, of meteen een externe melding overeenkomstig de hoofdstukken II en III, maar er zijn naar aanleiding van die melding geen passende maatregelen genomen binnen de in artikel 9, lid 1, punt f), of artikel 11, lid 2, punt d), genoemde termijn, of b) de persoon heeft gegronde redenen om aan te nemen dat: de inbreuk kan een dreigend of reëel gevaar zijn voor het algemeen belang, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een noodsituatie of een risico op onherstelbare schade, of ii) er bestaat een risico op represailles bij externe meldingen, of het is niet waarschijnlijk dat de inbreuk doeltreffend wordt verholpen, wegens de bijzondere omstandigheden van de zaak, omdat bijvoorbeeld bewijsmateriaal kan worden achtergehouden of vernietigd, of een autoriteit kan samenspannen met de pleger van de inbreuk of met iemand die bij de inbreuk is betrokken. 2. Dit artikel is niet van toepassing op gevallen waarin een persoon rechtstreeks informatie aan de pers verstrekt op grond van specifieke nationale bepalingen tot instelling van een stelsel voor de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en informatie.	te geloven dat de gemelde informatie op het moment van de melding juist was: 1° ze hebben eerst intern en extern gemeld of ze hebben meteen extern gemeld conform artikel III.60/3 en III.60/4, en er zijn, conform artikel III.60/8, §1 tot §3, geen passende maatregelen genomen binnen drie maanden nadat het meldingskanaal in kwestie de melding heeft ontvangen; 2° ze menen dat een van de volgende situaties zich voordoet: a) de inbreuk kan een dreigend of reëel gevaar vormen voor het algemene belang; b) er bestaat naar aanleiding van een externe melding, een risico op represailles of het is niet waarschijnlijk dat de inbreuk doeltreffend wordt behandeld door de bijzondere omstandigheden van de zaak. De stukken in het rood zijn voorbeelden, die niet thuishoren in het corpus van het decreet. De artikelen die de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting beschermen zitten vervat in de Grondwet en kunnen sowieso niet door ons decreet buiten werking gesteld worden. Art. 19. <i>“De vrijheid van eredienst, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd.”</i> Art. 25. <i>“De drukpers is vrij; de censuur kan nooit worden ingevoerd; geen borgstelling kan worden geëist van de schrijvers, uitgevers of drukkers. Wanneer de schrijver bekend is en zijn woonplaats in België heeft, kan de uitgever, de drukker of de verspreider niet worden vervolgd.”</i>
HOOFDSTUK V BEPALINGEN VOOR INTERNE EN EXTERNE MELDING	
Artikel 16 Geheimhoudingsplicht	

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de identiteit van de melder niet zonder zijn uitdrukkelijke toestemming bekend wordt gemaakt aan anderen dan de gemachtigde personeelsleden die bevoegd zijn voor de ontvangst of de opvolging van meldingen. Dit geldt tevens voor alle andere informatie aan de hand waarvan direct of indirect de identiteit van de melder kan worden achterhaald. 2. In afwijking van lid 1 mag de identiteit van de melder en enige andere informatie bedoeld in lid 1 uitsluitend worden bekendgemaakt indien het gaat om een noodzakelijke en evenredige verplichting krachtens het Unie- of het nationale recht in het kader van onderzoek door nationale autoriteiten of gerechtelijke procedures, mede ter waarborging van de rechten van verdediging van de betrokkene. 3. Voor bekendmakingen op grond van de in lid 2 bedoelde afwijking gelden passende waarborgen volgens de toepasselijke Unie- en nationale voorschriften. Meer bepaald worden melders, voordat hun identiteit wordt bekendgemaakt, daarvan in kennis gesteld, tenzij die informatie de gerelateerde onderzoeken of gerechtelijke procedures in gevaar zou brengen. De bevoegde autoriteit stuurt de melders een schriftelijke toelichting over de redenen voor de bekendmaking van de vertrouwelijke gegevens toe. 4. De lidstaten zorgen ervoor dat bevoegde autoriteiten die informatie over inbreuken met bedrijfsgeheimen ontvangen, die bedrijfsgeheimen niet gebruiken of bekendmaken voor andere doeleinden dan hetgeen noodzakelijk is voor een gedegen opvolging.	Art. III.60/11. §2. De meldingskanalen maken de identiteit van de melder en alle informatie, waarmee de identiteit van de melder direct of indirect achterhaald kan worden, niet bekend aan anderen dan de personeelsleden die bevoegd zijn om de melding te ontvangen en op te volgen, conform artikel III.60/8, tenzij in al de volgende gevallen: 1° de melder stemt daarmee in; 2° er is een noodzakelijke en evenredige wettelijke verplichting in het kader van een onderzoek door nationale autoriteiten of gerechtelijke procedures, om de rechten van verdediging van de betrokken persoon te waarborgen. Art. III.60/11. §3. Voor de meldingskanalen de identiteit van de melder of de betrokken persoon bekendmaken, brengen ze de melder, respectievelijk de betrokken persoon daarvan schriftelijk op de hoogte, samen met de redenen daarvoor, tenzij die informatie de onderzoeken of gerechtelijke procedures in gevaar brengt. Art. III.60/10. §4. De meldingskanalen mogen geen feiten bekendmaken die het economisch, financieel of commercieel belang van een overheidsinstantie kunnen schaden tenzij dat noodzakelijk is voor de opvolging van de melding.
Artikel 17 Verwerking van persoonsgegevens	
Elke verwerking van persoonsgegevens in het kader van deze richtlijn, met inbegrip van de uitwisseling of doorgifte van persoonsgegevens door de bevoegde autoriteiten, wordt verricht overeenkomstig Verordening	Art. III.60/11. §1. Als die gegevens beschikbaar zijn, verwerken de meldingskanalen de volgende persoonsgegevens bij de behandeling en

(EU) 2016/679 en Richtlijn (EU) 2016/680. Elke uitwisseling of doorgifte van informatie door instellingen, organen en instanties van de Unie geschiedt overeenkomstig Verordening (EU) 2018/1725. Persoonsgegevens die duidelijk niet relevant zijn voor de behandeling van een specifieke melding, worden niet verzameld, of worden, indien onbedoeld verzameld, onmiddellijk gewist.	registratie van meldingen op grond van artikel 6, eerste lid, e), van de algemene verordening gegevensbescherming: 1° de naam van de melder; 2° de contactgegevens en functie van de melder; 3° de naam van de facilitator of derden, die verbonden zijn met de melder en die het slachtoffer kunnen worden van represailles in een werkgerelateerde context; 4° de naam en functie van de betrokken persoon en informatie over inbreuken van de betrokken persoon; 5° de naam van de getuigen; 6° schriftelijke meldingen; 7° de stemopnames en het schriftelijk verslag van mondelinge meldingen, vermeld in artikel III.60/6, §2 en §3. De meldingskanalen wissen onmiddellijk andere gegevens dan de gegevens, vermeld in het eerste lid, die niet relevant zijn om de melding te behandelen. Verordening (EU) 2018/1725 gaat over de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Zoals ook de tekst van artikel 17 duidelijk zegt gaat het over een uitwisseling of doorgifte door instellingen, organen of instanties van de EU en dus heeft het geen zin dit in Vlaamse wetgeving op te nemen.
Artikel 18 Registratie van de meldingen 1. De lidstaten zorgen ervoor dat juridische entiteiten in de private en de publieke sector en bevoegde autoriteiten een register bijhouden van elke ontvangen melding, in overeenstemming met de in artikel 16 vastgelegde geheimhoudingsvereisten. Meldingen worden niet langer opgeslagen dan noodzakelijk en evenredig is om te voldoen aan de vereisten die door deze richtlijn zijn opgelegd of aan andere bij Unie- of nationaal recht opgelegde vereisten.	Art. III.60/10. §1. De meldingskanalen houden een register bij van de ontvangen meldingen. Art. III.60/11. §5. De persoonsgegevens, die verzameld worden conform paragraaf 1, worden bewaard volgens de selectieregels, opgemaakt in uitvoering van artikel III.87.

2. Wanneer voor het melden, met instemming van de melder, een telefoonlijn met gespreksopname of een ander spraakberichtsysteem met gespreksopname wordt gebruikt, hebben juridische entiteiten in de private en de publieke sector en bevoegde autoriteiten het recht om de mondelinge melding te registreren op een van de volgende wijzen: a) door het maken van een opname van het gesprek in een duurzame, opvraagbare vorm, of b) door een volledige en nauwkeurige schriftelijke weergave van het gesprek, opgesteld door de voor het behandelen van de melding verantwoordelijke personeelsleden. Juridische entiteiten in de private en de publieke sector en bevoegde autoriteiten bieden de melder de mogelijkheid de schriftelijke weergave van het telefoongesprek te controleren, te corrigeren en voor akkoord te tekenen.	Art. III.60/6. §2. De meldingskanalen kunnen van mondelinge meldingen via een spraakberichtsysteem met gespreksopname: 1° een opname van het gesprek in een duurzame, opvraagbare vorm maken; 2° een volledig en nauwkeurig verslag laten opstellen door personeelsleden die ervoor verantwoordelijk zijn om de melding te behandelen. De meldingskanalen stellen de melder op de hoogte van de mogelijkheid van het systeem om gesprekken op te nemen, voor de start van het gesprek. Art. III.60/6. §5 Melders kunnen de schriftelijke weergave van het gesprek, vermeld in de paragrafen 2 tot en met 4, controleren, corrigeren en voor akkoord tekenen.
3. Indien voor de melding een telefoonlijn zonder gespreksopname of een ander spraakberichtsysteem zonder gespreksopname wordt gebruikt, hebben juridische entiteiten in de private en de publieke sector en bevoegde autoriteiten het recht om de mondelinge melding te registreren in de vorm van een nauwkeurig verslag van het gesprek, opgesteld door het voor het behandelen van de melding verantwoordelijke personeelslid. Juridische entiteiten in de private en de publieke sector en bevoegde autoriteiten bieden de melder de mogelijkheid het verslag van het gesprek te controleren, te corrigeren en voor akkoord te tekenen.	Art. III.60/6. §3. De personeelsleden van de meldingskanalen, die ervoor verantwoordelijk zijn om de melding te behandelen, kunnen een nauwkeurig verslag opmaken van mondelinge meldingen via een spraakberichtsysteem zonder gespreksopnamefaciliteit. Art. III.60/6. §5 Melders kunnen de schriftelijke weergave van het gesprek, vermeld in paragraaf 2 tot en met 4, controleren, corrigeren en voor akkoord tekenen.
4. Indien een persoon verzoekt om een onderhoud met de personeelsleden van juridische entiteiten in de private en de publieke sector of van bevoegde autoriteiten om een melding te doen overeenkomstig artikel 9, lid 2, en artikel 12, lid 2, zorgen juridische entiteiten in de private en de publieke sector en bevoegde autoriteiten ervoor, mits de melder hiermee instemt, dat er een volledig en	Art. III.60/6. §4. Als de melder toestemt, maken de meldingskanalen bij een fysieke ontmoeting op verzoek van de melder: 1° een opname van het gesprek in een duurzame en opvraagbare vorm; 2° een nauwkeurig verslag van het onderhoud, dat de personeelsleden opstellen die verantwoordelijk zijn voor de behandeling van de melding.

nauwkeurig verslag van het onderhoud wordt bijgehouden in een duurzame en opvraagbare vorm. Juridische entiteiten in de private en de publieke sector en bevoegde autoriteiten hebben het recht om het onderhoud te registreren op een van de volgende wijzen: a) door het maken van een opname van het gesprek in een duurzame en opvraagbare vorm, of b) door een nauwkeurig verslag van het onderhoud, opgesteld door de voor het behandelen van de melding verantwoordelijke personeelsleden. Juridische entiteiten in de private en de publieke sector en bevoegde autoriteiten bieden de melder de mogelijkheid de schriftelijke weergave van het verslag van het onderhoud te controleren, te corrigeren en voor akkoord te tekenen.:	Art. III.60/6. §5 Melders kunnen de schriftelijke weergave van het gesprek, vermeld in de paragrafen 2 tot en met 4, controleren, corrigeren en voor akkoord tekenen.
HOOFDSTUK VI. BESCHERMINGSMAAATREGELEN Artikel 19 Verbod op represailles	
De lidstaten nemen de nodige maatregelen tot het verbieden van elke vorm van represailles tegen in artikel 4 bedoelde personen, waaronder dreigingen met en pogingen tot represailles, met name: a) schorsing, ontslag of soortgelijke maatregelen; b) degradatie of het onthouden van bevordering; c) overdracht van taken, verandering van locatie van de arbeidsplaats, loonsverlaging, verandering van de werktijden; d) het onthouden van opleiding; e) een negatieve prestatiebeoordeling of arbeidsreferentie; f) het opleggen of toepassen van een disciplinaire maatregel, berisping of andere sanctie, zoals een financiële sanctie; g) dwang, intimidatie, pesterijen en uitsluiting; h) discriminatie, nadelige of ongelijke behandeling; i) niet-omzetting van een tijdelijke arbeidsovereenkomst in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, in het geval de werknemer	Art. III.60/12. §1. Niemand binnen een overheidsinstantie mag in het kader van het werk de volgende maatregelen nemen, dreigen met de volgende maatregelen of pogen de volgende maatregelen te nemen als vergelding voor een melding of openbaarmaking: 1° schorsing, ontslag of soortgelijke maatregelen; 2° degradatie of het onthouden van bevordering; 3° overdracht van taken, verandering van locatie van de arbeidsplaats, verandering van de werktijden; 4° het onthouden van opleiding; 5° een negatieve evaluatie of arbeidsreferentie; 6° het opleggen of toepassen van een disciplinaire maatregel, berisping of een andere sanctie, zoals een financiële sanctie; 7° dwang, intimidatie, pesterijen en uitsluiting; 8° niet-omzetting van een tijdelijke contract in een contract voor onbepaalde duur, als het personeelslid de gerechtvaardigde verwachting had dat hem een contract van onbepaalde duur zou worden aangeboden;

de gerechtvaardigde verwachting had dat hem een dienstverband voor onbepaalde tijd zou worden aangeboden; j) niet-verlenging of vroegtijdige beëindiging van een tijdelijke arbeidsovereenkomst; k) schade, met inbegrip van reputatieschade, met name op sociale media, of financieel nadeel, met inbegrip van omzetderving en inkomstenderving; l) opname op een zwarte lijst op basis van een informele of formele overeenkomst voor een hele sector of bedrijfstak, waardoor de melder geen baan meer kan vinden in de sector of de bedrijfstak; m) vroegtijdige beëindiging of opzegging van een contract voor de levering van goederen of diensten; n) intrekking van een licentie of vergunning. o) psychiatrische of medische verwijzingen.;	9° niet-verlenging of vroegtijdige beëindiging van een tijdelijke arbeidsovereenkomst; 10° schade, met inbegrip van reputatieschade op sociale media of financieel nadeel, met inbegrip van omzetderving en inkomstenderving; 11° opname op een zwarte lijst op basis van een informele of formele overeenkomst voor de hele overheidsinstantie, waardoor de melder geen baan meer kan vinden bij die overheidsinstantie; 12 vroegtijdige beëindiging of opzegging van een contract voor de levering van goederen of diensten; 13° intrekking van een licentie of vergunning, afgeleverd door een overheidsinstantie; 14° psychiatrische of medische verwijzingen; 15° elke andere directe of indirecte handeling of nalatigheid dan de handelingen, vermeld in punt 1° tot en met 12°, die tot een ongerechtvaardigde benadeling van de melder leidt of kan leiden.
Artikel 20 Ondersteuningsmaatregelen 1. De lidstaten zorgen ervoor dat de in artikel 4 bedoelde personen naargelang het geval toegang hebben tot ondersteuningsmaatregelen, en met name: a) volledige en onafhankelijke informatie en adviezen, die gemakkelijk en kosteloos toegankelijk is, over de beschikbare remedies en procedures die bescherming bieden tegen represailles, alsmede over de rechten van de betrokkene. b) effectieve ondersteuning van bevoegde autoriteiten ten aanzien van elke autoriteit die betrokken is bij de bescherming van de melder tegen represailles, onder meer, voor zover het nationale recht daarin voorziet, bevestiging dat zij in aanmerking komen voor bescherming uit hoofde van deze richtlijn, en c) rechtshulp in strafprocedures en in grensoverschrijdende civiele procedures overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/1919 en Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad (48), en, in	Art. III.60/9. §2. De Vlaamse administratie en de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 9° tot 18°, wijzen elk voor hun bevoegdheid, de dienst aan die melders van inbreuken ondersteunt ten aanzien van Audit Vlaanderen en de Vlaamse Ombudsdienst. De voormelde bevoegde dienst verstrekt volledige en onafhankelijke informatie en advies over de beschikbare remedies en procedures die bescherming bieden tegen represailles en over de rechten van de betrokken persoon. De informatie en adviezen zijn gemakkelijk en kosteloos toegankelijk. Dit is een federale bevoegdheid.

overeenstemming met het nationale recht, rechtshulp in verdere procedures en juridisch advies en andere rechtsbijstand. 2. De lidstaten kunnen voorzien in financiële bijstand en ondersteuningsmaatregelen, met inbegrip van psychologische ondersteuning, voor melders in het kader van gerechtelijke procedures. 3. De in dit artikel bedoelde ondersteuningsmaatregelen kunnen waar passend worden aangeboden door een informatiecentrum of een afzonderlijke, duidelijk gedefinieerde, onafhankelijke bestuurlijke autoriteit.	Geen omzetting van deze facultatieve bepaling. Zie art. III.60/10, §2.
Artikel 21 Maatregelen ter bescherming tegen represailles 1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat de in artikel 4 bedoelde personen worden beschermd tegen represailles. Daarbij gaat het met name om de in de leden 2 tot en met 8 van dit artikel genoemde maatregelen. 2. Onverminderd artikel 3, leden 2 en 3, worden personen die informatie over inbreuken melden of een openbaarmaking doen overeenkomstig deze richtlijn niet geacht een inbreuk te hebben gepleegd op enige beperking op de openbaarmaking van informatie, en kunnen zij op generlei wijze aansprakelijk worden gesteld voor een dergelijke melding of openbaarmaking, mits zij redelijke gronden hadden om aan te nemen dat de melding of de openbaarmaking van zulke informatie noodzakelijk was voor het onthullen van een inbreuk uit hoofde van deze richtlijn. 3. Melders kunnen niet aansprakelijk worden gesteld voor de verwerving van of de toegang tot de informatie die wordt gemeld of openbaar wordt gemaakt, tenzij die verwerving of die toegang op zichzelf een strafbaar feit vormde. In het geval de verwerving of de toegang een op zichzelf	Deze algemene bepaling als extra is niet nodig, als gewoon de leden 2 tot en met 8 worden omgezet. Gezien we de beperkingen op de openbaarmaking van informatie van art 3.3 overnemen en er geen andere beperkingen aan toevoegen, lijkt dit artikel 21.1 in het eerste stuk niet veel zin te hebben. Het tweede deel kadert in de aansprakelijkheidsregeling van het Burgerlijk Wetboek en lijkt eerder federaal geregeld te moeten worden. Art. III.60/12, §6. Melders zijn niet aansprakelijk voor: 1° de verwerving van de informatie die ze melden of openbaar maken, conform paragraaf 2, behalve als de verwerving of openbaarmaking een strafbaar feit was;

staand strafbaar feit uitmaakt, blijft voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid het toepasselijke nationale recht gelden. 4. Voor elke andere mogelijke aansprakelijkheid van melders die voortvloeit uit handelingen of nalatigheden die geen verband houden met de melding of openbaarmaking of die niet noodzakelijk zijn voor het onthullen van een inbreuk uit hoofde van deze richtlijn, blijft het toepasselijke Unie- of nationale recht gelden.	2° het melden of openbaar maken van de informatie, conform paragraaf 2, als zij redelijke gronden hadden om aan te nemen dat de melding dat de melding of openbaarmaking van de informatie noodzakelijk was om een inbreuk te onthullen; (...) Is het omgekeerde van het tweede lid van dit artikel en volgt dus logisch voort uit de formulering van art. 21.3
5. In procedures voor een gerechtelijke instantie of een andere autoriteit die verband houden met benadeling waarmee de melder is geconfronteerd, wordt, mits de melder aantoont dat hij een melding of openbaarmaking heeft gemaakt en met benadeling is geconfronteerd, aangenomen dat de benadeling een represaille was voor de melding of de openbaarmaking. In dergelijke gevallen is het aan de persoon die de benadelende maatregel heeft genomen, om aan te tonen dat die maatregel naar behoren is gemotiveerd.	Art. III.60/12. §4. Bij gerechtelijke of administratiefrechtelijke procedures over maatregelen als vermeld in paragraaf 1, eerste lid, waarbij de melders aantonen dat ze een melding of openbaarmaking hebben gemaakt en met benadeling zijn geconfronteerd, wordt aangenomen dat de maatregel een vergelding was voor de melding of de openbaarmaking. In de voormelde gevallen toont de persoon die de benadelende maatregel heeft genomen aan dat die maatregel naar behoren is gemotiveerd.
6. De in artikel 4 bedoelde personen hebben passende toegang tot herstelmaatregelen in verband met represailles, met inbegrip van maatregelen in kort geding in afwachting van de voltooiing van gerechtelijke procedures, overeenkomstig het nationale recht.	Federale aangelegenheid
7. In gerechtelijke procedures, onder meer wegens laster, schending van auteursrechten, schending van de geheimhoudingsplicht, schending van de gegevensbeschermingsvoorschriften, openbaarmaking van bedrijfsgegevens, of wegens eisen tot schadevergoeding op grond van het privaatrecht, het publiekrecht of het collectief arbeidsrecht, kunnen de in artikel 4 bedoelde personen op generlei wijze aansprakelijk worden gesteld als gevolg van meldingen of openbaarmakingen overeenkomstig deze richtlijn. Die personen hebben het recht om op grond van die	Dit is federale materie.

melding of die openbaarmaking om verwerping van de zaak te verzoeken, mits zij redelijke gronden hadden om aan te nemen dat de melding of de openbaarmaking noodzakelijk was voor het onthullen van een inbreuk uit hoofde van deze richtlijn. Indien een persoon melding maakt van of informatie openbaar maakt over binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn vallende inbreuken, en die informatie omvat bedrijfsgeheimen, en indien die persoon aan de voorwaarden van deze richtlijn voldoet, wordt die melding of die openbaarmaking rechtmatig geacht onder de voorwaarden van artikel 3, lid 2, van Richtlijn (EU) 2016/943. 8. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat remedies en volledige schadevergoeding voor door in artikel 4 bedoelde personen geleden schade beschikbaar zijn overeenkomstig het nationale recht.	Is inherent aan burgerlijke rechtsprocedure (of burgerlijke partijstelling in een strafprocedure) en federale materie.
Artikel 22 Maatregelen ter bescherming van betrokkenen 1. De lidstaten zorgen er overeenkomstig het Handvest voor dat de betrokkenen ten volle gebruik kunnen maken van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijk proces, het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging, waaronder het recht om te worden gehoord en het recht op toegang tot hun dossier. 2. De bevoegde autoriteiten zorgen er overeenkomstig het nationale recht voor dat de identiteit van de betrokkenen wordt beschermd zolang onderzoeken naar aanleiding van de melding of openbaarmaking lopen. 3. De in de artikelen 12, 17 en 18 uiteengezette regels met betrekking tot de bescherming van de identiteit van melders zijn ook van toepassing op de bescherming van de identiteit van de betrokkenen.	Dit is federale materie. Art. III.60/11, §2. (...) De meldingskanalen maken de identiteit van de betrokken persoon en alle informatie waarmee de identiteit van de betrokken persoon direct of indirect achterhaald kan worden, niet bekend aan anderen dan de personeelsleden die bevoegd zijn om de melding te behandelen, zolang onderzoeken naar aanleiding van de melding of openbaarmaking lopen.

Artikel 23 Sancties 23.1. De lidstaten zorgen ervoor dat er doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties van toepassing zijn op natuurlijke of rechtspersonen die: a) een melding belemmeren of trachten te belemmeren; b) represailles nemen tegen in artikel 4 bedoelde personen; c) onnodige of tergende procedures aanspannen tegen in artikel 4 bedoelde personen; d) de in artikel 16 bedoelde verplichting tot geheimhouding van de identiteit van melders schenden. 23.2 “De lidstaten zorgen ervoor dat er doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties gelden voor melders indien is aangetoond dat zij bewust onjuiste informatie hebben gemeld of openbaar gemaakt. De lidstaten voorzien tevens overeenkomstig het nationale recht in maatregelen tot vergoeding van schade als gevolg van dergelijke meldingen of openbaarmakingen.”	Art. III.60/12. §1. (...)De Vlaamse Regering bepaalt doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve of tuchtrechtelijke sancties voor iedereen die maatregelen als vermeld in het eerste lid, neemt. (...) §5 De Vlaamse Regering bepaalt doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve of tuchtrechtelijke sancties voor de volgende personen: 1° personen die een melding belemmeren of proberen te belemmeren; 2° personen die de geheimhouding van de identiteit van melders schenden; (...) Gerechtigd Wetboek, artikel 780bis: “De partij die de rechtspleging aanwendt voor kennelijk vertragende of onrechtmatige doeleinden kan worden veroordeeld tot een geldboete van 15 euro tot 2500 euro onverminderd de schadevergoeding die gevorderd zou worden. Art. III.60/12, §5. De Vlaamse Regering bepaalt doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve of tuchtrechtelijke sancties voor de volgende personen: (...) 3° personen die bewust onjuiste informatie hebben gemeld of openbaar gemaakt. Gerechtigd Wetboek, art. 445. “Met gevangenisstraf van vijftien dagen tot zes maanden en met geldboete van vijftig euro tot duizend euro wordt gestraft: <i>Hij die schriftelijk bij de overheid een lasterlijke aangifte indient;</i> <i>Hij die schriftelijk aan een persoon lasterlijke aantijgingen tegen zijn ondergeschikte toestuuert”</i>
Artikel 24 Geen afstand van rechten en remedies De lidstaten zien erop toe dat van de rechten en remedies waarin deze richtlijn voorziet, geen ontheffing of beperking mogelijk is bij	

overeenkomst, door beleid, of door arbeidswijze of arbeidsvoorwaarden, en evenmin door aan geschillen voorafgaande arbitrageovereenkomsten.	Art. III.60/13. Een overeenkomst, de arbeidsvoorwaarden of het beleid kunnen geen bepalingen bevatten waarin afstand wordt gedaan van de rechten, vermeld in dit decreet. Bepalingen in die zin zijn nietig.
HOOFDSTUK VII SLOTBEPALINGEN	
Artikel 25 Gunstigere behandeling en non-regressieclausule	
1. De lidstaten kunnen bepalingen vaststellen of handhaven die gunstiger zijn voor de rechten van melders dan die welke in deze richtlijn zijn vastgelegd, onverminderd artikel 22 en artikel 23, lid 2.	Geen bepalingen om om te zetten.
2. 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.	
Artikel 26 Omzetting en overgangperiode	
1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 17 december 2021 aan deze richtlijn te voldoen.	Niet om te zetten.
2. In afwijking van lid 1, ten aanzien van juridische entiteiten in de private sector met 50 tot 249 werknemers, doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op ... [vier jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn] te voldoen aan de verplichting om intern meldingskanalen op te zetten uit hoofde van artikel 8, lid 3.	Een federale aangelegenheid.
3. Wanneer de lidstaten de in de leden 1 en 2 bedoelde bepalingen vaststellen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De lidstaten stellen de regels voor deze verwijzing vast. Zij delen de Commissie de tekst van deze bepalingen onverwijld mee.	Art. I.2., tweede lid. Dit decreet voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/1937 van, het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden.”
Artikel 27 Verslaglegging, evaluatie en toetsing	

1. De lidstaten verstrekken de Commissie alle relevante informatie betreffende de uitvoering en toepassing van deze richtlijn. Uiterlijk op 17 december 2023 dient de Commissie op basis van de verstrekte informatie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de uitvoering en toepassing van deze richtlijn. 2. Onverminderd verslagleggingsverplichtingen krachtens andere Unierechtshandelingen, zenden de lidstaten de Commissie jaarlijks, liefst in geaggregeerde vorm, de volgende statistieken over de in hoofdstuk III bedoelde meldingen toe, voor zover die op centraal niveau in de betrokken lidstaat beschikbaar zijn: a) het aantal door de bevoegde autoriteiten ontvangen meldingen; b) het aantal onderzoeken en procedures dat naar aanleiding van deze meldingen is ingeleid en het resultaat daarvan, en c) indien vastgesteld, de geschatte financiële schade en de bedragen die zijn teruggevorderd na onderzoeken en procedures met betrekking tot de gemelde inbreuken. 3. Uiterlijk op 17 december 2025 dient de Commissie, rekening houdend met haar krachtens lid 1 ingediende verslag en de krachtens lid 2 ingediende statistieken van de lidstaten, bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in met een beoordeling van het effect van de ter omzetting van deze richtlijn vastgestelde nationale wetgeving. In dat verslag wordt de toepassing van deze richtlijn geëvalueerd en nagegaan of er aanvullende maatregelen nodig zijn, waaronder eventuele wijzigingen om het toepassingsgebied van deze richtlijn uit te breiden tot andere Uniehandelingen of gebieden, met name het verbeteren van de werkomgeving ter bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers en de arbeidsomstandigheden. Naast de in de eerste alinea bedoelde beoordeling, wordt in dat verslag geëvalueerd hoe de lidstaten de bestaande samenwerkingsmechanismen hebben gebruikt in het kader van hun verplichtingen tot opvolging van	Art. III.60/10, §2. Audit Vlaanderen houdt al de volgende gegevens bij: 1° het aantal ontvangen meldingen; 2° het aantal onderzoeken en procedures die naar aanleiding van de meldingen zijn ingeleid en het resultaat ervan; 3° als dat wordt vastgesteld, de geschatte financiële schade en de bedragen die zijn teruggevorderd na onderzoeken en procedures over de gemelde inbreuken. De doorzending is een federale aangelegenheid, gezien het op centraal niveau moet gebeuren. Niet om te zetten: een verplichting voor de Commissie.
---	---

meldingen van binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn vallende inbreuken, en meer in het algemeen hoe zij samenwerken bij inbreuken met een grensoverschrijdende dimensie.	
4. De Commissie maakt de in de leden 1 en 3 genoemde verslagen openbaar en gemakkelijk toegankelijk.	Niet om te zetten: een verplichting voor de Commissie.
Artikel 28 Inwerkingtreding	
Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.	
Artikel 29 Adressaten	
Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.	

VOORONTWERP VAN DECREET



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

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

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

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

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

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

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005

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

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

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

Hoofdstuk 4. Wijzigingen van het Bestuursdecreet van 7 december 2018

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

“Dit decreet voorziet in de gedeeltelijk omzetting van richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden.”.

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

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

“Afdeling 6. Klokkenluiden”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§6. Melders zijn niet aansprakelijk voor:

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

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

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

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

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

2° paragraaf 3 wordt opgeheven.

Brussel, ... (datum).

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

Bart SOMERS

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

Van: Pieter Kerremans <pkerremans@serv.be>
Verzonden: maandag 17 januari 2022 12:02
Aan: Somers Bart
CC:
Onderwerp: Voorontwerp van decreet klokkenluiders

Mijnheer de minister

De SERV ontving op 29 december 2021 de adviesvraag met betrekking tot het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders.

Gelet op de beperkte sociaaleconomische relevantie van het dossier zal de SERV geen advies formuleren.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Hans Maertens
voorzitter

Pieter Kerremans
administrateur-generaal



Wetstraat 34-36 - 1040 Brussel
T - M
pkerremans@serv.be - www.serv.be

ADVIES VAN DE VLAAMSE TOEZICHTCOMMISSIE
VOOR DE VERWERKING VAN PERSOONSGEGEVENS



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2022/006 van 18 januari 2022

over

tekst	voontwerp van decreet
van	van de Vlaamse Regering
titel	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
roepnaam	(decreet klokkenluiders)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 17 december 2021

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

Gelet op 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 (hierna AVG), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van de heer Bart Somers, Viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen, ontvangen door de VTC op 29 december 2021;

Brengt op 18 januari 2022 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

- De Vlaamse minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur (hierna "de adviesvrager") verzocht bij brief van 23 december 2021 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een voorontwerp van decreet *tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders* (hierna "het Ontwerp"), zonder aanduiding van specifieke artikelen.

2. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

3. 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.
4. 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. Het is de bedoeling om door klokkenluiders beter te beschermen, schade aan het algemeen belang door zaken als fraude, corruptie, ontwijking van vennootschapsbelasting of schade aan de volksgezondheid en het milieu, beter op te sporen en te voorkomen. Er wordt ook verwezen naar de belangrijke rol van klokkenluiders bij het in staat stellen van journalisten en de vrije pers om hun fundamentele rol in onze democratieën te spelen.
5. Europa verbiedt elke vorm van represaille naar aanleiding van een interne of externe melding, bijvoorbeeld wegens schending van de geheimhoudingsplicht of loyaliteitsplicht. Ook wie overgaat tot een publieke bekendmaking (“openbaarmaking”) wordt beschermd. Mogen bijvoorbeeld niet: schorsing, ontslag, degradatie, onthouding van bevordering, negatieve beoordeling, verandering van taken, arbeidsplaats of werktijden, discriminatie, financiële sancties, reputatieschade, ... (zie het nieuwe artikel III.60/12, §1).
6. Klokkenluiders moeten terecht kunnen bij **veilige meldingskanalen**, bij voorkeur **intern** bij hun eigen organisatie, maar melding bij **externe** meldingskanalen is ook mogelijk.
7. 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**.
8. Lidstaten moeten enerzijds de oprichting van interne en externe **meldkanalen** regelen en anderzijds **beschermingsmaatregelen** voor klokkenluiders invoeren.
9. 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.
10. De nieuwe klokkenluidersregeling geldt **ook voor lokale besturen**. Het Provinciedecreet en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur bevatten nu 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.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

11. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn:

- klokkenluiders, “melders” volgens het Ontwerp¹, die zowel interne (werknemers) als extern aan de organisatie kunnen zijn (aannemers, consultants, stagairs,...²) en ook inbreuken kunnen vaststellen bij andere Vlaamse overheidsinstanties, dan de instantie waar ze werkzaam zijn³;
- de facilitator en derden die verbonden zijn met de melder en die het slachtoffer kunnen worden van represailles;
- de personen die in een melding van een klokkenluider worden genoemd, “de betrokken persoon”;
- andere personen die n.a.v. het onderzoek in het dossier worden vermeld, waaronder de getuigen;
- de dossierbehandelaar van de melding;

en dat het minstens de volgende gegevens betreft:

- de naam, contactgegevens en de functie van de melder;
- 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;
- de naam en de functie van de betrokken persoon en informatie over de inbreuken van de betrokken persoon;
- de naam van de getuigen en van andere die n.a.v. het onderzoek in het dossier worden vermeld;
- de inhoud van schriftelijke meldingen of van het schriftelijke verslag van mondelinge meldingen;
- opnames van gesprekken.

¹ De toelichting bij het Ontwerp geeft verduidelijking bij de categorieën personen:

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.

² Zie definitie in het nieuwe artikel III.6./1, 2°.

³ MvT, p. 15 onderaan.

12. Het betreft informatie over natuurlijke personen met onder meer identificatie- en contactgegevens en dus gaat het om de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de AVG. De VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp en de bestaande decreten in lijn liggen met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.
13. De VTC wil voorafgaand aan de bespreking van de specifieke ontwerpbepalingen enkele **algemene opmerkingen** maken:

Relatie met het melden van inbreuken op de GDPR

14. De VTC adviseert om verduidelijkingen aan te brengen inzake de verhouding met andere meldingsprocedures en klachtenprocedures waarbij een persoon aangeeft dat er in de werkomgeving een wettelijke of reglementaire bepaling niet wordt nageleefd.
15. De toelichting bij het Ontwerp stelt dat de bepalingen van artikel 12, 13 en 14 van huidig ontwerp (met name de meldingsprocedure) geen impact hebben op de bestaande inhoudelijke behandeling van klokkenluidersmeldingen of andere klachten en dat huidig ontwerp alleen de oprichting regelt van meldingskanalen en de bescherming van klokkenluiders.
16. Het nieuwe artikel III.60/3 bepaalt dat de nieuwe klokkenluidersregeling doet geen afbreuk aan decretale bepalingen die in een ruimere bescherming voor klokkenluiders voorzien.
17. De VTC betwijfelt of dit duidelijk genoeg is.
18. Zo wordt de AVG door de richtlijn uitdrukkelijk aangeduid als behorend tot haar materieel toepassingsgebied (onderlijning VTC):

*“Artikel 2 **Materieel toepassingsgebied***

1. Deze richtlijn bevat gemeenschappelijke minimumnormen voor de bescherming van melders van de volgende inbreuken op het Unierecht:

a) inbreuken die binnen het toepassingsgebied vallen van de in de bijlage vermelde Uniehandelingen en die betrekking hebben op de volgende gebieden:

- i) overheidsopdrachten;*
- ii) financiële diensten, producten en markten, voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering;*
- iii) productveiligheid en productconformiteit;*
- iv) veiligheid van het vervoer;*
- v) bescherming van het milieu;*
- vi) stralingsbescherming en nucleaire veiligheid;*
- vii) veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn;*
- viii) volksgezondheid;*
- ix) consumentenbescherming;*
- x) bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens, en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen;*

19. Wat het punt x) betreft, wordt in deel I van de bijlage bij de Richtlijn dat artikel 2, lid 1, punt a), verduidelijkt, verwezen naar volgende Europese wetgeving:
 - Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (Richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PB L 201 van 31.7.2002, blz. 37);

- 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**) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1);
 - Richtlijn (EU) 2016/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie (PB L 194 van 19.7.2016, blz. 1).
20. De toelichting bij het Ontwerp verwijst naar de overwegingen van de Richtlijn:
- “(14). De eerbiediging de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens, die als grondrechten zijn verankerd in de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (“Handvest”), zijn andere gebieden waarop klokkenluiders kunnen helpen om inbreuken aan het licht te brengen die het algemeen belang kunnen schaden. (...)”*
21. De VTC wijst erop dat de AVG zelf een procedure bevat om inbreuken op de AVG te melden. Die meldingen moeten gedaan worden door de verwerkingsverantwoordelijke (de instantie zelf, in de praktijk de leidinggevende ervan). De functionaris voor gegevensbescherming wordt hierbij normaal gezien betrokken. Dit geldt voor inbreuken op de beveiliging, die meestal een schending zullen vormen van artikel 32, AVG. De VTC ontvangt en behandelt die meldingen.
22. Het is echter mogelijk dat een medewerker al dan niet functionaris een inbreuk vaststelt en de verantwoordelijke niet geneigd is om die te melden. Het lijkt de VTC dan aangewezen dat de functionaris of een andere werknemer die dat vaststelt beschermd wordt als die de melding zelf doet en dat die melding bij de VTC terecht komt.
23. De VTC behandelt ook klachten en informele meldingen die van werknemers kunnen uitgaan over mogelijke inbreuken op de AVG (al dan niet m.b.t. de beveiliging). De VTC zou het positief vinden dat de klagers en melders van de bescherming van de klokkenluidersregeling zouden kunnen gebruik maken, maar ook hier bij voorkeur in eerste instantie via een melding bij de VTC.
24. Het moet duidelijk zijn dat dergelijke meldingen in eerste instantie bij de VTC moeten terechtkomen, die de gespecialiseerde instantie is, dit zonder de andere kanalen uit te sluiten.
25. (Bovendien is er een voorontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut dat in een klachtprocedure voorziet wanneer er sprake is van discriminatie (die ook gelinkt kan zijn aan verwerking van persoonsgegevens.))

[Toepassingsgebied: van toepassing op werknemers VTC?

26. Artikel III.60/2 bepaalt op welke overheidsinstanties de nieuwe regeling van toepassing is. De VTC lijkt niet onder de daar genoemde instanties te vallen tenzij ze onder 2° de Vlaamse administratie zou vallen als d) de publiekrechtelijke vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap??⁴

⁴ [voor de toepassing van het Bestuursdecreet zou de VTC ook kunnen vallen onder 1. “6° instellingen met een publieke taak: instellingen die niet behoren tot de Vlaamse overheid of tot een lokale overheid maar die voldoen aan al de volgende kenmerken:

a) ze zijn opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn;

b) ze bezitten rechtspersoonlijkheid;

27. Maar de werknemers van de VTC worden ter beschikking gesteld door de Vlaamse administratie en zijn zo beschermd??]

De problematiek van de bescherming van persoonsgegevens als de melder de vermeende inbreuk openbaar maakt

28. Het nieuwe artikel III.60/12, §2, tweede lid (artikel 18 van het Ontwerp) zegt het volgende:

*“Het verbod, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, is in de volgende gevallen van toepassing ten aanzien van **melders als ze informatie over een inbreuk openbaar maken**, waarvan ze gegronde redenen hadden om te geloven dat de gemelde informatie op het moment van de melding juist was:*
1° ze hebben eerst intern en extern gemeld of ze hebben meteen extern gemeld conform artikel III.60/3 en III.60/4, en er zijn, conform artikel III.60/8, §1 tot §3, geen passende maatregelen genomen binnen drie maanden nadat het meldingskanaal in kwestie de melding heeft ontvangen;
2° ze menen dat een van de volgende situaties zich voordoet:
a) de inbreuk kan een dreigend of reëel gevaar vormen voor het algemene belang;
b) er bestaat naar aanleiding van een externe melding een risico op represailles of het is niet waarschijnlijk dat de inbreuk doeltreffend wordt behandeld door de bijzondere omstandigheden van de zaak.”

29. Op basis van deze bepaling kan een melder dus niet alleen de feiten maar ook de identiteit van de betrokken personen openbaar maken en de bescherming krijgen waarin het decreet voorziet. Het openbaar maken brengt natuurlijk mee dat ook gegevens van de betrokken persoon en andere personen in de openbaarheid worden gebracht terwijl er nog geen onderzoek werd gevoerd. De VTC beveelt aan dat via de al opgenomen transparantie bepalingen over de klokkenluidersprocedure en de bescherming van persoonsgegevens (het nieuwe artikel III.60/9, §1) de randvoorwaarden (bv. proportionaliteit) die bij deze openbaarmaking horen worden verduidelijkt in richtlijnen.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

30. Het Ontwerp bevat bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens, namelijk in het nieuwe artikel III.60/11. Er zijn ook andere bepalingen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.
31. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM⁵, artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie samengelezen met artikel 52.1 van het Handvest en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in een 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde

c) 1) ofwel worden ze voor meer dan de helft gefinancierd door de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak;

2) ofwel hebben de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak meer dan de helft van de stemmen in de raad van bestuur;

3) ofwel staat hun beheer onder toezicht van de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak;”]

⁵ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen⁶ van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁷

32. De VTC gaat ervan uit dat de verwerking gebeurt in het kader van het uitoefenen van een taak van algemeen belang. De decreetgever zou dit wel zelf moeten aangegeven in het Ontwerp of de memorie.
33. Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, e), AVG⁸, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven sensu stricto, maar eerder enkel op de bescherming van persoonsgegevens, moet het doeleinde voldoende duidelijk blijken uit de taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht. Andere elementen van de verwerking die al duidelijk (eventueel impliciet) blijken uit de bestaande wetgeving moeten niet per se herhaald worden. De VTC vindt het niettemin een goede praktijk om dat wel te doen om een uniform kader te creëren waarop verschillende uitvoeringsbesluiten kunnen steunen. Bovendien maakt dit het veel gemakkelijker om de verwerkingen van persoonsgegevens te toetsen aan de AVG, zowel voor de toezichthouder als voor de betrokkenen. Er is dus een onderscheid te maken tussen de legaliteitstoets (eisen waaraan de wettelijke basis moet voldoen om geldig te zijn) en de conformiteitstoets aan de AVG.
34. Aangezien met de vermelding van de essentiële elementen ook minstens gedeeltelijk tegemoetgekomen wordt aan artikel 5, 1, a), AVG, dat bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene behoorlijk en transparant is, zal het ontbreken van deze elementen zwaardere transparantiemaatregelen vragen. Er zal immers niet naar wetgeving waarin de verwerking uitdrukkelijk geregeld is, kunnen verwezen worden.
35. De opstellers van de wettelijke en reglementaire teksten zullen moeten inschatten of de beoogde verwerking een meer uitgewerkte rechtsgrond nodig heeft. Daarbij moet in eerste instantie gekeken worden naar de graad van inmenging van de overheid in het privé-leven.
36. Hierbij moet er op gelet worden dat in een eventueel uitvoeringsbesluit (mits delegatie aan de Vlaamse Regering) verdere modaliteiten kunnen worden bepaald, maar dat de essentie in het decreet zelf moet

⁶ Artikel 6, AVG vermeldt de volgende elementen:

- het doel van de verwerking;
- de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”)⁶;
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden⁶;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)⁶.

⁷ EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000; GWH 23 april 2015, arrest nr. 44/2015, 63; GWH 5 oktober 2017, arrest nr. 100/2017, 17; GWH 15 maart 2018, arrest nr. 29/2018, 26; GwH 14 januari 2021, arrest nr. 2/2021, overw. B.22.1.e.e.; GwH 18 november 2021, arrest nr. 158/2021, overw. B.6; GwH 9 december 2021, B.53.1-B.53.2; adv. 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet *betreffende maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie*, Parl.St. Kamer, 2020-2021, doc. nr. 551951/001, 94-98; SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116; DEGRAVE, E., *"L'é-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v.

⁸ “e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;”

worden opgenomen, wat nu nog niet het geval is. De VTC verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake delegatie door de wetgever⁹)

37. De VTC wijst erop dat er mogelijk ook sprake is van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9.1, AVG, namelijk de stem als biometrisch gegeven (hier wel niet bedoeld voor identificatie, maar (ongewenste) identificatie is mogelijk – zie infra) en zoals bedoeld in artikel 10 AVG, namelijk de gegevens die verwerkt worden in eventuele gerechtelijke of administratiefrechtelijke procedures (zie artikel art. III.60/12).
38. Voor gegevens als bedoeld in artikel 9. 1, AVG is een bijzondere rechtvaardigingsgrond vereist. Zie infra over de implementatie van de toestemming van de melder in het Ontwerp.
39. Bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 en 10 AVG behoeven strengere beveiligingsmaatregelen. De VTC wijst op de toepasselijkheid van de artikelen 9 en 10, §2, WVG die aangeven welke bijkomende veiligheidsmaatregelen moeten voorzien worden:
- de categorieën van personen aanwijzen die de persoonsgegevens kunnen raadplegen, waarbij hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de betrokken gegevens nauwkeurig moet worden omschreven;
 - de lijst van de aldus aangewezen categorieën van personen ter beschikking houden van de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor gegevensbescherming;
 - ervoor zorgen dat de aangewezen personen door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling ertoe gehouden zijn het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen.
40. Wat de vertrouwelijkheidsverplichtingen betreft, heeft artikel 13 van het Ontwerp in het nieuwe artikel III.60/7 een verplichting tot vertrouwelijke behandeling opgenomen. Zie de bespreking hiervan in het luik beveiliging van dit advies. De toelichting bij het Ontwerp verduidelijkt dat er voor Audit Vlaanderen al meer specifieke regels gelden.
41. Andere maatregelen kunnen geformuleerd worden op basis van een gegevensbeschermingseffect-beoordeling (zie verder).

3. Doelbinding

42. Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (artikel 5, 1, b), AVG).
43. De doeleinden van de gegevensverwerking worden niet expliciet in het Ontwerp vermeld, maar zijn eruit af te leiden: de behandeling van meldingen van klokkenluiders.
44. De doeleinden zijn dan ook voldoende bepaald en transparant. Verder zijn de doeleinden die worden nagestreefd nuttig en noodzakelijk, rekening houdend met het algemeen belang. Er is een evenwicht tussen het belang van de betrokkenen om hun rechten en vrijheden te vrijwaren en het algemeen belang om tot een verwerking van gegevens over te gaan.

⁹ bv. GwH nr. 166/2011, 10 november 2011, overw. B.43.3 e.v., GwH nr. 158/2021, 18 november 2021, overw. B.8.4.2.

45. De VTC is van oordeel dat het doeleinde welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is.

4. Verantwoordelijkheid

46. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de **verwerkingsverantwoordelijke** diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.
47. Het Ontwerp bepaalt in § 6 van het nieuwe artikel III.60/12 dat de meldingskanalen optreden als verwerkingsverantwoordelijke. De meldingskanalen worden vermeld in het nieuwe artikel III.60/3 en III.60/4.

medewerker van	verwerkingsverantwoordelijke voor het intern kanaal	verwerkingsverantwoordelijke voor het extern kanaal
de Vlaamse overheid, waaronder de Vlaamse administratie	Audit Vlaanderen	Vlaamse Ombudsdienst
een aantal Vlaamse overheidsinstanties	de Vlaamse instantie (de leidinggevende, die die instantie daartoe aanduidt)	Vlaamse Ombudsdienst
lokale besturen	het bestuur (het hoofd van het personeel met mogelijkheid om te delegeren) en met mogelijkheid opzetten gezamenlijke interne meldingskanalen met andere besturen	Audit Vlaanderen
bijzondere categorie lokale besturen	het bestuur (het hoofd van het personeel met mogelijkheid om te delegeren) en met mogelijkheid opzetten gezamenlijke interne meldingskanalen met andere besturen	Vlaamse Ombudsdienst

48. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verantwoordelijken voor de verwerking moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordelingen** (GEB - artikel 35 AVG)¹⁰ voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk zijn.
49. De VTC gaat ervan uit dat de verwerkingen in deze context niet grootschalig zullen zijn, maar dat door het grote risico voor de melder en diegenen die al dan niet terecht vermeld worden in een meldingsdossier een GEB voor de verschillende verwerkingen zo niet verplicht, ten zeerste aangewezen is.

¹⁰ Voor meer uitleg over en model van GEB, zie:

- <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-dpia>

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/effectbeoordeling-geb>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/handleiding-gegevensbeschermingseffectbeoordeling.pdf>)

5. Minimale gegevensverwerking

50. Conform artikel 5.1, c), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
51. De (ruime) categorieën betrokkenen en persoonsgegevens werden hiervoor al vermeld. De VTC adviseert om de categorieën op basis van haar analyse eventueel aan te vullen. Audit Vlaanderen en de Vlaamse Ombudsdienst zullen op basis van de al behandelde dossiers verdere aanwijzingen kunnen geven.
52. De VTC stelt vast dat wat de voorliggende regeling betreft, de **categorieën van gegevens** eerder algemeen zijn aangeduid met verwijzingen naar documenten in plaats van naar gegevenscategorieën, namelijk de inhoud van schriftelijke meldingen of van het schriftelijke verslag van mondelinge meldingen. De VTC begrijpt dat voor de bedoelde meldingen moeilijk beperkingen kunnen worden gesteld. Voor wat er geregistreerd wordt in de registers (cf. nieuw artikel III.60/10) kan dit echter wel.
53. De VTC beoordeelt het positief dat het Ontwerp een bepaling bevat (nieuwe artikel III.60/11, §1, tweede lid) die oplegt dat de meldingskanalen onmiddellijk andere gegevens wissen dan de gegevens, vermeld in het eerste lid, die niet relevant zijn om de melding te behandelen. De VTC vraagt zich wel af hoe dit gerealiseerd zal worden.
54. De paragrafen 2 en 3 van het nieuwe artikel III.60/11 bevatten regels met betrekking tot de bescherming van de identiteit van de betrokkenen (onderlijning VTC):

“§2. De meldingskanalen maken de identiteit van de melder en alle informatie waarmee de identiteit van de melder direct of indirect achterhaald kan worden, niet bekend aan anderen dan de personeelsleden die bevoegd zijn om de melding te ontvangen en op te volgen conform artikel III.60/8, tenzij in al de volgende gevallen:
1° de melder stemt daarmee in;
2° er is een noodzakelijke en evenredige wettelijke verplichting in het kader van een onderzoek door nationale autoriteiten of gerechtelijke procedures, om de rechten van verdediging van de betrokken persoon te waarborgen.

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

§3. Vóór de meldingskanalen de identiteit van de melder of de betrokken persoon bekendmaken, brengen ze de melder, respectievelijk de betrokken persoon daarvan schriftelijk op de hoogte, samen met de redenen daarvoor, tenzij die informatie de onderzoeken of gerechtelijke procedures in gevaar brengt.”
55. De VTC is van oordeel dat er voldaan kan worden aan het principe van minimale gegevensverwerking als de persoonsgegevens in de registers tot het noodzakelijke worden beperkt.
56. Wat de instanties die **toegang** hebben betreft, bevat het Ontwerp een regeling (nieuw artikel III.60/10, §1): alleen hoofden van het personeel, lijnmanagers, leidinggevend, personeelsleden van Audit Vlaanderen en personeelsleden, aan wie de hoofden van het personeel, de lijnmanagers of de leidinggevend, hun bevoegdheid hebben gedelegeerd hebben toegang tot de informatie. De VTC beoordeelt dit positief. Het moet wel duidelijk zijn dat de delegatie telkens een zeer beperkt aantal personen mag betreffen. De VTC verstaat dat deze bepaling geen afbreuk doet aan de afscherming van de identiteit van de persoon zoals geregeld in het nieuwe artikel III.60/11 zodat bijvoorbeeld na een

delegatie van de personeelsverantwoordelijke deze geen kennis krijgt van de identiteit. Zie verder onder het luik beveiliging over het gebruikers- en toegangsbeheer.

57. Door artikel 17 van het Ontwerp geeft het nieuwe artikel III.60/11, §2 meer bepaald uitvoering aan artikel 16/2 van de Klokkenluidersrichtlijn, wanneer onder andere gesteld wordt dat de identiteit van de melder bekend kan gemaakt worden aan anderen dan de personeelsleden die de melding ontvangen en opvolgen, als die daarmee instemt. De motivering hiervoor is dat de bekendmaking van de identiteit van de melder het onderzoek naar de melding vaak zal vergemakkelijken.
58. De VTC stelt vast dat er in het Ontwerp geen sprake is van systematische mededeling van persoonsgegevens aan andere overheidsinstanties. Er werd alleen een regeling opgenomen voor het geval een melding foutief zou geadresseerd worden (zie infra).
59. Krachtens artikel 5.1, e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
60. Het nieuwe artikel III.60/11, §7 legt de bewaartermijnen vast: de meldingskanalen bewaren de persoonsgegevens, gedurende respectievelijk tien of zes jaar al naargelang die gegevens betrekking hebben op misdrijven of inbreuken.

61. De toelichting bij het Ontwerp geeft volgende verantwoording voor deze termijn:

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

62. De VTC beveelt aan om de bewaartermijnen voor de gegevens, documenten en opnames waardoor personen kunnen geïdentificeerd worden in te korten.

6. Juistheid

63. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG).
64. Het Ontwerp bevat geen bepalingen hierover. De VTC beveelt aan om die op te nemen, eventueel door te verwijzen naar bestaande regelingen.
65. [Als niet belangrijk genoeg: Het Ontwerp bevat geen bepalingen hierover. De VTC beveelt aan dat de verwerkingsverantwoordelijke hiertoe de nodige maatregelen nemen.]

7. Rechten van de betrokkenen en transparantie

66. De VTC neemt er akte van dat het Ontwerp met artikel 17 afwijkingen op de **AVG-rechten** invoert.

*“Art. III.60/11, §4. Met toepassing van artikel 23, lid 1, e) en h), van de algemene verordening persoonsbescherming kunnen de lijnmanager van de Vlaamse overheidsinstantie of het hoofd van het personeel van de lokale overheid, bij wie een melding is ingediend, beslissen om de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening, niet toe te passen bij de verwerking van persoonsgegevens in het kader van een onderzoek dat betrekking heeft op een welbepaalde natuurlijke persoon, als voldaan is aan de voorwaarden, vermeld in het tweede tot en met het negende lid.
[...]*”

67. In de toelichting wordt de afwijking als volgt verantwoord (onderlijning VTC):

*“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.”*”

68. Het moet duidelijk zijn dat het beperking van de rechten niet van toepassing mag zijn op de rechten van de melder zelf, die in principe op de hoogte is van het onderzoek en waarvoor dus geen geheimhouding en inkorting van de rechten vereist is. Uit de formulering van het Ontwerp blijkt dit niet zo duidelijk:

“bij de verwerking van persoonsgegevens in het kader van een onderzoek dat betrekking heeft op een welbepaalde natuurlijke persoon”.

69. De VTC herhaalt wat ze al in verschillende adviezen heeft gemeld over de procedure van toepassing bij het beperken van de rechten van betrokkenen:
70. Deze paragraaf is geschreven op basis van een standaardbepaling die met het AVGdecreet werd opgenomen in diverse Vlaamse regelgeving, onder andere voor Audit Vlaanderen, na de inwerkingtreding van de AVG en in die bepaling wordt onder meer het volgende gesteld:

“Art. 9. Met toepassing van artikel 23, lid 1, a), c), d) en i), van de algemene verordening gegevensbescherming kunnen de diensten, voorzieningen en gesubsidieerde organisaties, vermeld in artikel 3, en de gemeenten, beslissen om de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 21 van de voormelde verordening, niet toe te passen bij de verwerking van persoonsgegevens in het kader van dit decreet als voldaan is aan de voorwaarden, vermeld in het tweede tot en met het zevende lid.”

71. De federale Gegevensbeschermingsautoriteit¹¹ werd niet geraadpleegd bij de totstandkoming van het AVGdecreet, maar wel om advies gevraagd bij een Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering dat gelijkaardige bepalingen bevat¹².
72. De Autoriteit bekritiseerde de formulering waarbij de rechten van de betrokkene “niet worden toegepast” (hier “niet toe te passen”), terwijl enkel een beperking van de reikwijdte mogelijk is volgens de AVG. De VTC sluit zich aan bij deze opmerking en verwijst naar het volledige advies van de Autoriteit.
73. De VTC herinnert de decreetgever aan haar opmerking gemaakt in haar advies A/W/2019/16 (randnummer 27), inzake de tegenstrijdige bepaling in artikel 10/5 van het e-govdecreet wat de taken van de VTC betreft.
74. De VTC merkt op dat noch het Ontwerp noch de toelichting veel aanwijzingen geven voor het beperken van de afwijkingsmogelijkheid. De toelichting verwijst wel naar de Richtlijn zoals hiervoor geciteerd (laatste geciteerde zin). De VTC beveelt aan om die beperkingen op te nemen in het Ontwerp. Het is wel positief dat de duur van het onderzoek niet meer mag bedragen dan een jaar vanaf de ontvangst van een verzoek tot uitoefening van een van de rechten.
75. Artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14, AVG bedoelde **informatie** en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34, AVG bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt.
76. Aangezien het nieuwe artikel III.60/9, §1, al bepaalde vermeldingen op de website van de Vlaamse Overheid oplegt inzake de klokkenluidersprocedure, is het volgens de VTC aangewezen om die vermeldingen 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. Alle verantwoordelijken moeten hiervoor de nodige maatregelen nemen.
77. De VTC wijst erop dat inzake het maken van opnames van een melding de **toestemming** zoals vereist door de Richtlijn herleid lijkt te zijn tot een loutere transparantievereiste. Het is uit de tekst van het nieuwe artikel III.60/6, §2 namelijk niet duidelijk of er een keuze is om al dan niet een opname te laten maken als het systeem gespreksopnamefaciliteit heeft (de toelichting is hier ook onduidelijk over):

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

1° een opname van het gesprek in een duurzame, opvraagbare vorm maken;

2° een volledig en nauwkeurig verslag laten opstellen door de personeelsleden die ervoor verantwoordelijk zijn om de melding te behandelen.

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

¹¹ De toenmalige VTC evenmin.

¹² Advies nr. 88/2018 van 26 september 2018 betreffende het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende aanpassing van de besluiten van de Vlaamse Regering aan 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) (CO-A-2018-079)

78. In artikel 18 van de Richtlijn staat dat de instemming van de melder vereist is:

“2. Wanneer voor het melden, met instemming van de melder, een telefoonlijn met gespreksopname of een ander spraakberichtsysteem met gespreksopname wordt gebruikt, hebben juridische entiteiten in de private en de publieke sector en bevoegde autoriteiten het recht om de mondelinge melding te registreren op een van de volgende wijzen:

- a) door het maken van een opname van het gesprek in een duurzame, opvraagbare vorm, of*
- b) door een volledige en nauwkeurige schriftelijke weergave van het gesprek, opgesteld door de voor het behandelen van de melding verantwoordelijke personeelsleden.”*

79. De VTC adviseert om de vereiste van een toestemming (zoals bedoeld in de AVG) toch uitdrukkelijk op te nemen.

8. Beveiligingsmaatregelen

80. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. 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.

81. De VTC wijst erop dat aangezien de gegevens niet duidelijk afgebakend zijn, er het risico is voor represailles en het mogelijk persoonsgegevens als bedoeld in artikel 10, AVG betreft, een bijzondere aandacht vereist is inzake informatieveiligheid.

82. De VTC beoordeelt het positief dat in het Ontwerp het principe van gegevensbescherming door ontwerp (artikel 25, AVG) wordt toegepast, met name in het nieuwe artikel III.60/7:

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

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

83. De VTC beveelt wel aan om deze verplichting uit te breiden naar elke (en zeker de externe) communicatie in verband met het dossier.

84. Het waarborgen van de anonimiteit bij anonieme meldingen moet zeker ook voldoende aandacht krijgen.

85. In het Ontwerp wordt ook al rekening gehouden met de mogelijkheid van het verkeerd of onveilig versturen van een melding (onderlijning VTC):

“Art. III.60/10. §3. Als de melder een melding richt aan een onbevoegd personeelslid of een onbevoegde overheidsinstantie, stuurt dat onbevoegde personeelslid of die onbevoegde overheidsinstantie de melding zo snel mogelijk op veilige wijze door naar het bevoegde personeelslid. Het onbevoegde personeelslid of de onbevoegde overheidsinstantie brengt de melder onmiddellijk op de hoogte van die doorzending.

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

86. Bovendien moet er rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat bij een melding via de telefoon of een ander spraakberichtensysteem het gesprek opgenomen wordt, wat het risico op identificatie vergroot.
- “een opname van het gesprek in een duurzame, opvraagbare vorm maken”.*
87. De VTC beveelt aan om de opnames onmiddellijk vervormd te maken.
88. Krachtens artikel 124 van de Wet betreffende de elektronische communicatie (WEC) mag niemand met opzet kennisnemen van het bestaan van informatie van alle aard die via elektronische weg is verstuurd en die niet persoonlijk voor hem bestemd is tenzij hij toestemming heeft gekregen van alle andere, direct of indirect betrokken personen.
89. Er zou een uitzondering kunnen voorzien worden conform artikel 125 van de vermelde wet¹³, maar de VTC adviseert om toestemming te vragen aan de betrokkene.
90. Voor de volledigheid verwijst de VTC naar artikel 32, AVG dat een aantal voorbeeldmaatregelen bevat om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
- de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens;
 - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
91. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling¹⁴ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹⁵ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC benadrukt ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹⁶ en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichthouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haaracties waren en waarom¹⁷.
92. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover¹⁸.

¹³ “**Art. 125. § 1.** De bepalingen van artikel 124 van deze wet en de artikel en 259bis en 314bis van het Strafwetboek zijn niet van toepassing:

1° wanneer de wet het stellen van de bedoelde handelingen toestaat of oplegt;

[...].”

¹⁴ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2013.pdf>)

¹⁵ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/nota-inzake-de-beveiliging-van-persoonsgegevens.pdf>)

¹⁶ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

Verschillende instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen bieden (zoals bijvoorbeeld de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid).

¹⁷ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

¹⁸ <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>

93. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de decreetgever of in een later stadium (mits delegatie), de Vlaamse Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken instanties expliciet op te leggen, dan moet dat wel gebeuren¹⁹.

III. BESLUIT

94. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:

- de verhouding met bestaande meldingsmechanismen verder verduidelijken;
- richtlijnen uitwerken inzake de bescherming van persoonsgegevens voor openbare meldingen;
- de rechtvaardigingsgrond vermelden;
- bij voorkeur een GEB opstellen;
- de categorieën betrokkenen herbekijken;
- de persoonsgegevens in de registers tot het noodzakelijke worden beperkt;
- de bewaartermijnen voor de gegevens, documenten en opnames waardoor personen kunnen geïdentificeerd worden in te korten;
- de mogelijkheid om af te wijken van de rechten van de betrokkenen uit te sluiten voor de melder;
- de mogelijkheid om af te wijken van de rechten van de betrokkenen te verfijnen;
- de bescherming van artikel III.60/7 uitbreiden naar alle communicatie;
- voldoende maatregelen nemen om de anonimiteit bij anonieme meldingen te garanderen;
- opleggen dat toestemming van de betrokkene wordt gevraagd voor geluidsopnames;
- de opnames onmiddellijk laten vervormen.

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2022-01-19 21:41:23 +01:00
Reden: Ik keur dit document goed



¹⁹ Dit kan eventueel ook in een ministerieel besluit of een omzendbrief.

ADVIES VAN DE VERENIGING VAN VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN

16 februari 2022

EU-klokkenluidersregeling: gevolgen voor lokale besturen

Standpunt VVSG 16 februari 2022

Samenvatting standpunt:

De EU Richtlijn 2019/1937 van 23 oktober 2019 over de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden wil personen beschermen die in een werkomgeving verkregen informatie over inbreuken tegen bepaalde wetgeving melden. De omzetting gebeurt in Vlaanderen door een wijziging van o.a. het Bestuursdecreet en het Decreet Lokaal Bestuur. Daarnaast moet ook de federale overheid een wetgevend initiatief nemen voor de federale overheid en de private sector. Dat is tot op heden niet gebeurd. De Richtlijn verplicht de lidstaten om interne en externe meldkanalen op te richten en zogenaamde klokkenluiders te beschermen tegen sancties. Het gaat om elke vorm van represaille (schorsing, ontslag, degradatie, verandering van taken, reputatieschade, financiële sancties, ...), zelfs voor wie kiest voor een publieke bekendmaking i.p.v. alleen via een intern of extern meldkanaal.

Het Bestuursdecreet maakt de regeling ook van toepassing op lokale besturen. De VVSG vraagt daarbij volgende aandachtspunten:

- Voorzie in voldoende tijd voor de toepassing door lokale besturen
- Werk modellen en ander ondersteunend materiaal uit
- Creëer duidelijkheid over gelijkenissen en verschillen met bestaande 'klachtensystemen' en codes
- Laat de organisatie van het interne meldkanaal aan de lokale besturen zelf over
- Geef meer ruimte voor lokale samenwerking
- Maak sanctionering van roekeloze meldingen mogelijk
- Beperk de toepassing niet tot zuivere 'lokale overheden'
- Evalueer na twee jaar de nieuwe regeling en stuur ze waar nodig bij.

EU-klokkenluidersregeling: gevolgen voor lokale besturen

1. Omzetting EU-klokkenluidersrichtlijn in Vlaams recht

1.1. Inhoud EU-klokkenluidersrichtlijn

De belangrijkste elementen van de EU-klokkenluidersrichtlijn zijn de volgende:¹

- De richtlijn beoogt de bescherming van personen, zowel in de private als in de publieke sector, 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.
- Klokkenluiders kunnen personeelsleden zijn (de zogenaamde interne melders), maar ook externen, zoals 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, personen wiens werkrelatie nog moet beginnen, ex-werknemers, iedereen 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, en 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 meldingen door personeelsleden moeten overheden voorzien in een intern meldkanaal. Voor externen verplicht de EU-richtlijn om te voorzien in externe meldkanalen, dus los van de organisatie waarover het gaat. Ze kunnen ervoor kiezen om ook de interne meldkanalen open te stellen voor externen.
- Lidstaten kunnen ervoor kiezen om ook anonieme meldingen toe te laten.
- 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 richtlijn moet op 17 december 2021 omgezet zijn in nationale regelgeving.

1.2. Omzetting in Vlaamse regelgeving

De Vlaamse overheid organiseert de omzetting van de EU-klokkenluidersrichtlijn voor alle overheidsniveaus die onder haar bevoegdheid vallen via een wijziging van het Bestuursdecreet. Een bestaande regeling in het decreet lokaal bestuur met beschermingsmechanismen voor meldingen door personeelsleden aan Audit Vlaanderen, verdwijnt.

Vlaanderen haalde de opgelegde inwerkingtredingsdatum (17 december 2021) echter niet. Pas op 17 december 2021 keurde de Vlaamse regering het voorontwerp van decreet goed, samen met de beslissing om o.m. advies te vragen aan de VVSG. Het

¹ Tekst gebaseerd op de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december, wat betreft de klokkenluiders.

voorontwerp moet verder nog naar de Raad van State voor advies, waarna een nieuwe goedkeuring door de Vlaamse regering volgt en tot de slot de bespreking en goedkeuring door het Vlaamse Parlement. Voor alle duidelijkheid: het is momenteel ook nog wachten op een federaal wetgevend initiatief met een regeling voor de federale overheid en de private sector.

De voor lokale besturen belangrijkste inhoudelijke keuzes zijn de volgende:

- Lokale besturen zijn gemeenten, districten, provincies, OCMW's, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en onderwijsverenigingen, welzijnsverenigingen en autonome verzorgingsinstellingen, verzelfstandigde entiteiten opgericht door een gemeente of provincie, polders en watering, erkende eredienstbesturen.
- De EU-klokkenluidersrichtlijn gaat over meldingen van overtredingen tegen regelgeving m.b.t. overheidsopdrachten, veiligheid van het vervoer, milieubescherming, die-rengezondheid en -welzijn, volksgezondheid, bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens, en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen, fraude en inbreuken op de regels over interne markt, mededinging en staatssteun. De Vlaamse overheid kiest ervoor dat potentiële klokkenluiders niet eerst moeten nagaan of de melding over een mogelijke overtreding van deze wetgeving gaat. Ook bestaande Vlaamse klokkenluidersregelingen (zoals in het decreet lokaal bestuur) doen dat niet. Meldingen kunnen dus betrekking hebben op alle mogelijke overtredingen.
- De Vlaamse overheid legt lokale besturen alleen een intern meldkanaal op, dus voor meldingen van personeelsleden. Politici worden niet als personeelsleden beschouwd. Dat interne meldkanaal is het hoofd van het personeel (dat deze bevoegdheid kan delegeren, bv. naar de lokale ombudsfunctie) of het interne meldkanaal dat lokale besturen samen organiseren.

Personeelsleden van lokale besturen kunnen ook terecht bij een extern meldkanaal om er dezelfde melding te doen als bij het interne kanaal. Ze kunnen ook meteen een externe melding doen als ze menen dat de inbreuk intern niet doeltreffend behandeld kan worden of dat er een risico op represailles bestaat.

Voor personeel van gemeenten en districten, OCMW's, provincies, autonome gemeente- en provinciebedrijven en welzijnsverenigingen is Audit Vlaanderen het externe meldkanaal, voor medewerkers van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, polders en watering, privaatrechtelijke gemeentelijke of provinciale EVA's en intergemeentelijke onderwijsverenigingen is dat de Vlaamse Ombudsdienst.

- Externen (o.a. vrijwilligers, ex- of toekomstige medewerkers, iedereen die werkt onder toezicht van aannemers en leveranciers, ...) kunnen meldingen m.b.t. lokale besturen doen bij het externe meldkanaal, Audit Vlaanderen.
- Personeelsleden en externen kunnen informatie over een inbreuk openbaar maken in een van de volgende gevallen:
 - Er eerder al een melding is gebeurd zonder passend gevolg na drie maanden.
 - Ze menen dat de inbreuk een dreigend of reëel gevaar vormt voor het algemene belang, er een risico op represailles bestaat of het niet waarschijnlijk is dat de inbreuk doeltreffend wordt behandeld.
- Vlaanderen kiest ervoor om ook anonieme meldingen toe te laten.
- Interne en externe meldingskanalen moeten voorzien in systemen die de vertrouwelijkheid beschermen van de identiteit van de melder en van derden die in de melding worden genoemd. Alleen hoofden van het personeel, lijnmanagers, personeelsleden

van Audit Vlaanderen en personeelsleden aan wie deze bevoegdheid werd gedelegeerd, hebben toegang tot deze informatie. Meldingskanalen nemen bij de behandeling van een melding een strikte neutraliteit in acht. Een melding wordt nooit behandeld door iemand die betrokken is of was bij de feiten waarop de melding betrekking heeft.

- Binnen zeven dagen krijgt de melder een ontvangstmelding, tenzij die zich hiertegen verzet. Het meldingskanaal onderzoekt de juistheid van de informatie en neemt bij een vermoeden van een inbreuk de gepaste maatregelen. Het informeert de melder binnen drie maanden over de geplande of genomen maatregelen en de redenen daarvoor. De meldingskanalen geven daarbij geen informatie vrij die afbreuk doet aan het interne onderzoek of die het onderzoek of de rechten van de beschuldigde schaadt. Bij meldingen over lokale overheden kan Audit Vlaanderen de termijn van drie maanden verlengen tot maximaal zes maanden. In dat geval informeert Audit Vlaanderen de melder en de betrokken lokale overheid schriftelijk over de verlenging van de termijn en de reden daarvoor.
- Lokale overheden publiceren op hun website informatie over het meldingssysteem, met o.a. de voorwaarden om in aanmerking te komen voor bescherming tegen represailles, de adressen en telefoonnummers van de interne en externe meldingskanalen, de procedures voor meldingen van informatie over inbreuken bij de meldingskanalen en bij instellingen, organen en instanties van de Europese Unie, informatie over de verwerking van persoonsgegevens, de wijze waarop de melding wordt opgevolgd, de remedies en procedures voor de bescherming tegen represailles en de beschikbaarheid van vertrouwelijk advies voor personen die overwegen tot melding over te gaan, een duidelijke toelichting van de voorwaarden waaronder melders beschermd worden bij het schenden van enige geheimhoudingsregel, de contactgegevens van de dienst die melders van inbreuken ondersteunt ten aanzien van Audit Vlaanderen en de Vlaamse Ombudsdienst en de rechten van de beschuldigde.
- De meldingskanalen houden een register bij van de meldingen.
- De bestaande klokkenluidersregeling in het decreet lokaal bestuur (met de garantie dat personeelsleden die zaken melden aan Audit Vlaanderen gevrijwaard blijven van represailles) wordt geschrapt en vervangen door de nieuwe bepalingen in het Bestuursdecreet.

2. VVSG-standpunt

2.1. Voorzie in voldoende tijd voor de toepassing door lokale besturen

De Vlaamse overheid slaagde er niet in om de EU-klokkenluidersrichtlijn tegen 17 december 2021 om te zetten in Vlaamse regelgeving. Nochtans is de ambtelijke voorbereiding al in de loop van 2020 gestart.

De lokale besturen willen positief meewerken aan de toepassing van deze Europese Richtlijn, maar willen daarvoor ook de nodige tijd uittrekken. Het kan niet dat de Vlaamse regelgever zelf de haar bemeten tijd helemaal opgebruikt en zelfs overschrijdt, om vervolgens de lokale besturen zo goed als onmiddellijk met het nieuwe systeem te confronteren. Zij moeten o.a.:

- een eigen intern meldkanaal of van een meldkanaal samen met andere lokale besturen opzetten;

- voorzien in de juiste informatie op de webstek;
- een dienst aanstellen die potentiële melders kan bijstaan bij meldingen aan Audit Vlaanderen of de Vlaamse Ombudsdienst;
- systemen opzetten voor een vlotte digitale verwerking, met respect voor de privacyregels en de regels over de gegevensverwerking van persoonsgegevens;
- bevoegde medewerkers opleiden.

Het voorontwerp van decreet bevat geen enkele bepaling over de inwerkingtreding. Dat betekent dat het tien dagen na publicatie in het Belgisch Staatsblad van kracht wordt. De VVSG vraagt een overgangstermijn van één jaar na publicatie van het decreet in het Belgisch Staatsblad alvorens de nieuwe verplichtingen voor lokale besturen gelden en de oude klokkenluidersregeling van het decreet lokaal bestuur verdwijnt.

2.2. Werk modellen en ander ondersteunend materiaal uit

Het heeft weinig zin dat elk lokaal bestuur apart met de voorbereiding en toepassing van deze nieuwe regels aan de slag gaat. De VVSG rekent dan ook op de Vlaamse overheid (Agentschap Binnenlands Bestuur en Audit Vlaanderen) om samen met haar ondersteunend materiaal (bv. een stappenplan voor de correcte verwerking van een melding, een analysekader om een melding te beoordelen, vormingspakketten voor politici, enz.) aan te maken en te voorzien in de nodige vormingen voor medewerkers die als intern meldpunt zullen fungeren.

Bij het uitwerken van ondersteunend materiaal kan gebruik gemaakt worden met de ervaring die een aantal Vlaamse besturen al hebben, bv. met het gebruik van een ombudsdienst (cf. voorbeeld Leuven in bijlage).

2.3. Creëer duidelijkheid over gelijkenissen en verschillen met bestaande 'klachtensystemen' en codes

Vandaag kennen lokale besturen al diverse systemen voor meldingen en klachten:

- De klachtenregeling waarin elke gemeente en elk OCMW moet voorzien². Die wordt op ambtelijk niveau georganiseerd, onafhankelijk van de diensten waarop de klachten betrekking hebben. Jaarlijks rapporteert de algemeen directeur hierover aan de gemeenteraad en de OCMW-raad.
- De wetgeving welzijn op het werk, die ook voorziet in meldingsmodelijkheden.
- De ombudsfunctie die ze kunnen organiseren of waarbij ze zich kunnen aansluiten.
- De mogelijkheid voor iedereen (burgers, politici, ...) om bij de toezichthoudende overheid klacht in te dienen tegen een beslissing van een lokaal bestuur.³
- De verplichting van ambtenaren en gezagsdragers om misdaden of wanbedrijven waarvan men in de uitoefening van het ambt kennis krijgt, te melden aan de procureur (artikel 29 Wetboek van Strafvordering).
- De deontologische code voor medewerkers en mandatarissen (zie verder).

Voor potentiële klagers of melders moet het duidelijk waar ze waarvoor terecht kunnen, en wat er gebeurt met lopende procedures bij de inwerkingtreding van dit decreet. Een

² Art. 302 en 303 decreet lokaal bestuur.

³ Art. 329, art. 331-333 decreet lokaal bestuur.

specifiek knelpunt is dat in de bovenstaande regelingen anonieme klachten vaak niet ontvankelijk zijn.

Lokale besturen moeten dan weer weten hoe ze op een correcte wijze meldingen en klachten moeten behandelen, rekening houdend met de rechten van alle betrokkenen. Een specifiek punt zijn lokale politici. Zeker mandatarissen van de oppositie kunnen zichzelf als klokkenluiders beschouwen wanneer ze geen gehoor krijgen bij de meerderheid. Aandachtspunten hier zijn:

- Politici (in de memorie ‘politieke vertegenwoordigers’ genoemd) worden in dit ontwerp als ‘externen’ beschouwd, en moeten een melding dus altijd via een extern kanaal (Audit Vlaanderen) doen. Is dat wel wenselijk? Kunnen we niet overwegen om lokale politici (ook) de mogelijkheid van een interne melding te geven, zodat zaken sneller kunnen worden opgelost of aangepakt zonder daarmee Audit Vlaanderen meteen te belasten?⁴
- Hoe verhoudt de klokkenluidersregeling zich tot de deontologische code voor personeelsleden en voor mandatarissen van lokale besturen? Wanneer een raadslid inbreuken op de regelgeving door andere raadsleden of uitvoerende mandatarissen wil melden, waar moet het raadslid dit dan het best doen?
- De decreetgever kiest ervoor de klokkenluidersregeling niet te beperken tot de overtreding van een reeks specifieke wetgeving die in de richtlijn wordt opgesomd, maar dit zeer ruim in te vullen. Daarbij rijst de vraag of ook de overtreding van de regels van behoorlijk bestuur wordt beoogd, het feit dat een college niet uitvoert wat de gemeenteraad beslist, dat raadsleden de regels over belangenvermenging niet respecteren, enz.

De regeling bevat een belangrijke inperking van het principiële zeer ruime inzagerecht van raadsleden, want ‘alleen hoofden van het personeel, lijnmanagers, leidinggevend, personeelsleden van Audit Vlaanderen en personeelsleden, aan wie de hoofden van het personeel, de lijnmanagers of de leidinggevend, hun bevoegdheid hebben gedelegeerd’ hebben toegang tot de informatie over de identiteit van de melder en eventuele derden die in de melding worden genoemd. Betekent dit dat de inhoud van de melding zonder deze persoonsgegevens wel ter inzage ligt van raadsleden?

2.4. Laat de organisatie van het interne meldkanaal aan de lokale besturen zelf over

Het interne meldkanaal voor lokale besturen is ofwel het hoofd van het personeel (voor gemeenten en OCMW's is dat de algemeen directeur), ofwel het gezamenlijke interne meldingskanaal waaraan het lokaal bestuur deelneemt (zie 2.5). Verder zegt het voorontwerp dat het hoofd van het personeel de behandeling van de melding kan delegeren aan een personeelslid onder zijn gezag.

⁴ Zie ook de verwijzing naar ‘overweging 33’ in de memorie van toelichting: ‘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. (...)’

De VVSG vraagt dat de organisatie van een intern meldkanaal meer wordt overgelaten aan de lokale autonomie. Lokale besturen moeten er bv. voor kunnen kiezen dat de directe leidinggevende als (eerste) interne meldkanaal geldt, met de mogelijkheid om ook elders binnen de organisatie een melding te doen. Het volstaat dan dat het decreet de voorwaarden bepaalt waaraan dat interne meldingskanaal minimaal moet voldoen. De VVSG vraagt dat het decreet alleen het hoofd van het personeel als intern meldkanaal behoudt voor besturen die dat vlak geen andersluidende beslissing nemen.

2.5. Geef meer ruimte voor lokale samenwerking

Lokale overheden kunnen een bestaand intergemeentelijk samenwerkingsverband de opdracht geven om het interne meldingskanaal te organiseren. Ze kunnen hiervoor ook een interlokale vereniging (een samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid) oprichten.

De VVSG wil ruimere mogelijkheden voor samenwerking tussen besturen. Ook een eenvoudig samenwerkingsakkoord moet volstaan, dus zonder intergemeentelijk samenwerkingsverband. We denken hierbij aan de mogelijkheid waarbij één gemeente op basis van een overeenkomst (en al dan niet tegen een vergoeding) fungeert als intern meldpunt voor andere omliggende gemeenten, OCMW's en autonome gemeentebedrijven. De onmogelijkheid voor een gemeente en een OCMW om gewoon samen het interne meldpunt te organiseren (dat al dan niet ook werkt voor het plaatselijke autonome gemeentebedrijf), tenzij via een formeel samenwerkingsverband, gaat trouwens voorbij aan de verregaande ambtelijke en politieke integratie van gemeente en OCMW waarvoor de Vlaamse decreetgever in het decreet lokaal bestuur heeft gekozen.

2.6. Maak sanctionering van roekeloze meldingen mogelijk

Door de Klokkenluidersrichtlijn zijn melders (terecht) beschermd tegen de negatieve gevolgen (zoals een tuchtsanctie, ontslag, ...) van de melding van een mogelijke mistoestand. Lokale besturen willen anderzijds ook vermijden dat mensen die weten dat bv. een sanctie of ontslag dreigt, bewust meldingen gaan doen met weinig of geen grond, en daardoor misschien bepaalde al lopende procedures bewust gaan vertragen of zelfs bescherming (menen) te genieten.

Het decreet lokaal bestuur zegt vandaag het volgende in art. 223, derde lid:

'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. (...)'

Deze bepaling wordt door dit ontwerpdecreet opgeheven. In de plaats komt de volgende bepaling (art. 18, §5 van het voorontwerp):

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

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

De VVSG vraagt:

- Meer duidelijkheid over de plannen van de Vlaamse regering op dit punt. De memorie van toelichting bevat hierover geen informatie.

- Het behoud van de mogelijkheid voor de lokale besturen als werkgever om meldingen die bewust gebeuren om schade te berokkenen of vanuit 'kwade trouw, persoonlijk voordeel of valse aangifte' te sanctioneren. Het moet ook duidelijk zijn dat in dergelijke gevallen de bescherming van de melder niet geldt.

2.7. Beperk de toepassing niet tot zuivere 'lokale overheden'

Het voorontwerp beperkt de toepassing van de klokkenluidersregeling tot de overheden die gevat zijn door het Bestuursdecreet, met enerzijds de Vlaamse overheid en anderzijds de lokale overheden (zie opsomming onder 1.2).

De VVSG 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. Het gaat dan om entiteiten die niet formeel als 'privaatrechtelijk extern verzelfstandigd agentschap', intergemeentelijk samenwerkingsverband of welzijnsvereniging (cf. de definities van het decreet lokaal bestuur) worden beschouwd. Mogelijk kan het toepassingsgebied van de wetgeving overheidsopdrachten (waarover wellicht ook een belangrijk deel van de meldingen zal gaan) hier inspiratie bieden.

2.8. Evalueer na twee jaar de nieuwe regeling en stuur ze waar nodig bij

De VVSG vraagt dat deze regeling na een tweetal jaar grondig wordt geëvalueerd en eventueel bijgestuurd. De evaluatie moet gebeuren in overleg met de lokale besturen.

Bijlage:**Hoe ver reikt het inzagerecht van raadsleden bij integriteitsmeldingen?****Aanbevelingen werkgroep VVSG – Stad Leuven – Governance&Integrity****Uitgangspunten:**

- Over lopende onderzoeken communiceert de integriteitscoördinator enkel aan de algemeen directeur. We voorzien in een specifieke werkwijze wanneer de algemeen directeur zelf bij de mogelijke integriteitsschending betrokken partij is.
- De integriteitscoördinator brieft de raad wanneer onderzoeken afgelopen zijn, dus wanneer ze definitief en volledig zijn.

Het huidige kader over de reikwijdte van het inzagerecht van raadsleden is voldoende duidelijk. Enerzijds is er het inzagerecht zelf dat in het Decreet Lokaal Bestuur staat, anderzijds is er een verduidelijkende rondzendbrief (zie hieronder).

- Art. 29 §1 eerste lid en 64 Decreet Lokaal Bestuur:
 ‘§1. De gemeenteraadsleden (id. OCMW-raadsleden) hebben het recht van inzage in alle dossiers, stukken en akten, ongeacht de drager, die het bestuur van de gemeente betreffen. De gemeenteraadsleden kunnen een afschrift verkrijgen van die dossiers, stukken en akten. (...)’
 §4. De gemeenteraadsleden, alsook alle andere personen die krachtens de wet of het decreet de besloten vergaderingen van de gemeenteraad bijwonen, zijn tot geheimhouding verplicht.’
- Rondzendbrief van minister Bourgeois via Binnenl@nd 2 april 2013 met verwijzing naar de Rondzendbrief BA 2002/10 van 28 juni 2002 over het inzagerecht in artikel 84 van de Nieuwe Gemeentewet (de voorloper van het Gemeentedecreet en van het huidige Decreet Lokaal Bestuur):
 ‘Worden uitgesloten van inzagerecht: akten in voorbereiding of in bewerking en akten ter studie. Daarnaast blijkt nog, op basis van de rechtsleer, dat ook de volgende documenten zijn uitgesloten van het inzagerecht:
 - Persoonlijke documenten (bv. persoonlijke aantekeningen van een gemeentesecretaris (nu: algemeen directeur) ter voorbereiding van de notulen van de gemeenteraad);
 - Onbestaande documenten (d.w.z. dat raadsleden niet kunnen vragen om een nieuw document samen te stellen op basis van informatie uit een of meerdere bestaande documenten);
 - Documenten met betrekking tot het zuiver algemeen belang (bv. bevolkingsregisters).’

PROTOCOL NR. 406.1290
HOUDENDE DE CONCLUSIES VAN DE ONDERHANDELINGEN
VAN 24 JANUARI, 21 FEBRUARI, 7 EN 21 MAART 2022
IN HET SECTORCOMITÉ XVIII
VLAAMSE GEMEENSCHAP EN VLAAMS GEWEST



**Vlaamse
overheid**

Agentschap Overheidspersoneel

SECTORCOMITE XVIII
VLAAMSE GEMEENSCHAP EN VLAAMS GEWEST

protocol nr. 406. 1290

PROTOCOL HOUDENDE DE CONCLUSIES VAN DE ONDERHANDELINGEN VAN
24 JANUARI, 21 FEBRUARI, 7 EN 21 MAART 2022 IN HET SECTORCOMITE XVIII
VLAAMSE GEMEENSCHAP EN VLAAMS GEWEST

Over

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 : artikelen 5, 7, 9, 10, 19 en 20.

door de afvaardiging van de overheid, samengesteld uit :

1. de heer Jan Jambon, minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management, voorzitter;
2. de heer Bart Somers, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen;
3. de heer Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed;
4. mevrouw Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw.

enerzijds,

en de afvaardigingen van de drie representatieve vakbonden :

- de Algemene Centrale der Openbare Diensten, vertegenwoordigd door :
de heer Jan Van Wesemael
de heer Chris Moortgat
- de Federatie van de Christelijke Syndicaten der Openbare Diensten die onder meer de ACV-Openbare Diensten en de ACV-Transport en Communicatie groepeerst, vertegenwoordigd door :
mevrouw Ilse Remy
de heer Chris Herreman
- het Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt, vertegenwoordigd door :
mevrouw Gerda De Norre

anderzijds,

Werd vastgesteld wat volgt over de artikelen 5, 7, 9, 10, 19 en 20 van bijgaand 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.

De onderhandeling werd gestart in de vergadering van 24 januari 2022 na toezending van de oproeping met dagorde en documentatie op 18 januari 2022 in toepassing van artikel 27 (tweede lid) van het koninklijk besluit van 28 september 1984. Na duiding bij de voor onderhandeling voorliggende artikelen van voormeld ontwerp van decreet en de verduidelijking bij een aantal door de vakbonden aangegeven punten, werd op vraag van de vertegenwoordiging van het VSOA de onderhandeling niet afgesloten daar de vakorganisatie eerst de in de vergadering van het Comité C1 afgesproken informele toelichting wensten af te wachten en intern binnen de vakorganisatie verder wensten af te stemmen vooraleer de onderhandeling af te ronden en een protocol af te sluiten.

De verderzetting van de onderhandeling werd geagendeerd voor de vergadering van 21 februari 2022 waarvoor de oproeping werd verstuurd op 7 februari 2022 in overeenstemming met de bepalingen van artikel 27 van voormeld koninklijk besluit van 28 februari 1984.

Het punt werd voor verderzetting van de onderhandeling opnieuw opgenomen op de agenda van de vergaderingen van 7 maart en 21 maart 2022. De oproepingen voor voormelde vergaderingen werden respectievelijk verstuurd op 21 februari 2022 en 16 maart 2022.

De onderhandeling werd afgesloten op 21 maart 2022.

De afvaardiging van de Algemene Centrale der Openbare Diensten besluit de onderhandelingen met een protocol van akkoord.

De afvaardiging van de Federatie van de Christelijke Syndicaten der Openbare Diensten besluit de onderhandelingen met een protocol van akkoord.

De afvaardiging van het Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt besluit de onderhandelingen met een protocol van niet-akkoord met opmerkingen. Zij duiden de redenen voor niet-akkoord in het bij dit protocol gevoegde document.

Bijgaande documenten maakt integraal deel uit van dit protocol.

Brussel,

DE AFVAARDIGING VAN DE
REPRESENTATIEVE VAKORGANISATIES

Voor de Algemene Centrale der
Openbare Diensten

Jan Van
Wesemael
(Signature
)

Digitaal
ondertekend
door Jan Van
Wesemael
(Signature)
Datum:
2022.05.12
10:36:24 +02'00'

Voor de Federatie van de
Christelijke Syndicaten der
Openbare Diensten

Ilse
Remy
(Signature
)

Digitaal
ondertekend
door Ilse Remy
(Signature)
Datum:
2022.05.11
08:30:37 +02'00'

Voor het Vrij Syndicaat van het
Openbaar Ambt

Gerda De
Norre
(Signature)

Digitaal
ondertekend door
Gerda De Norre
(Signature)
Datum: 2022.05.09
12:19:32 +02'00'

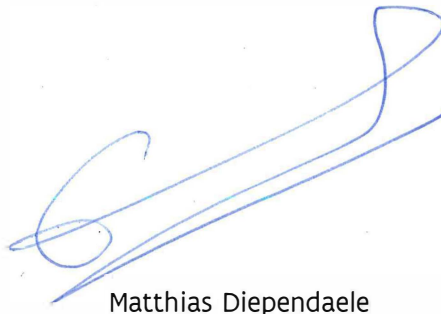
DE AFVAARDIGING VAN DE OVERHEID

De Voorzitter,

Jan Jambon
Minister-president van de Vlaamse Regering
en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken,
Cultuur, ICT en Facilitair Management

Bart Somers

Viceminister-president van de Vlaamse
Regering en Vlaams minister van Binnenlands
Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en
Gelijke Kansen



Matthias Diependaele
Vlaams minister van Financiën en Begroting,
Wonen en Onroerend Erfgoed



Hilde Crevits
Viceminister-president van de Vlaamse
Regering en Vlaams minister van Economie,
Innovatie, Werk, Sociale Economie en
Landbouw



Betreft : Het 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: artikelen 5, 7, 9, 10, 19 en 20

Het VSOA sluit een protocol van niet-akkoord gelet op onderstaande opmerkingen.

De Europese richtlijn verplicht bedrijven en overheidsorganisaties veilige **interne** meldkanalen op te zetten voor het melden van onregelmatigheden. Daarnaast moeten lidstaten één of meer bevoegde autoriteiten aanwijzen waar meldingen kunnen worden gedaan. Dit zijn de zgn **externe** meldkanalen.

Zelfs een extern meldkanaal kan geen waarborg bieden op het bannen van vergeldingsacties¹ vanwege de hiërarchische overste, omdat men al vlug een stok vindt om de hond te slaan, laat staan een intern meldpunt. Immers indien een klacht intern wordt behandeld, houdt dit bovendien de mogelijkheid in van pesterijen en intimidaties, waardoor het welzijn van de klokkenluider in gevaar komt en zijn/haar werk quasi onmogelijk wordt gemaakt. Collega's mijden de klokkenluider; de samenwerking loopt mank, de melder krijgt de schuld. Een studie van de Federatie Nederlandse Vakbeweging in 2000 onthulde dat ca 40% van de klokkenluiders al dan niet onmiddellijk ontslag kreeg, terwijl er meer dan 30% zich ziek meldde.

Anderzijds werd reeds meermaals geattesteerd dat meldingen - zowel interne als externe - dikwijls op een sisser uitlopen. Voor interne meldingen ligt dit percentage echter vermoedelijk hoger dan bij externe meldingen. Men tracht immers veeleer de problemen 'uit te praten'. In (Nederlandse) vakliteratuur spreekt men van het 'poldermodel', waarbij de problemen eerder met de mantel der liefde en confraterniteit bedekt worden dan opgelost. Iedereen heeft wel boter op zijn hoofd. Op die manier fnuikt men de efficiëntie van een melding: het risico op collusie is vrij groot. Men lost het probleem op door 'overleg' met geven en nemen. **Hierdoor ontbreekt de noodzakelijke transparantie, de (externe) verantwoording en de legitimiteit (zie rapport van de OESO, december 2012, over de invoering van een klokkenluidersinstantie in Nederland).**

Wij hoeven er geen verder uitleg over te geven dat dergelijke kwesties zich hoogstwaarschijnlijk ook in de lokale sector en ook bij de Vlaams overheid zullen voordoen. Wij vrezen niet enkel maar zijn ervan zelfs overtuigd dat het in meerdere gevallen zal leiden tot een doofpotoperatie, of met de methode "ons kent ons", zal worden toegedekt.

¹ Denk bv aan de ophefmakende zaak Demaeght die om dringende reden werd ontslagen nadat hij de corruptieparktijken van Germain Baudrin, de 'RTT-baas' had aangeklaagd (jaren '70) en het dossier 'Minister Moerman'- 2007 - bij de Vlaamse ombudsman, waarbij de "melder" van de mistoestanden, Prof. Dr. Rudy Aernoudt, ontslagen werd als secretaris-generaal van het Vlaams Departement Economie op andere, eerder dubieuze gronden, ofschoon het Rekenhof hem (achteraf) volkomen gelijk gaf, of op Europees niveau de onthullingen van Paul van Buitenen die door zijn onthullingen Edith Cresson deed aftreden maar zelf op non-actief werd gezet

Ofschoon art. III.60/7 §2 een strikte neutraliteit oplegt aan de ‘meldingskanalen’, valt niet uit te sluiten dat die toch op één of andere manier het ondergeschikte personeelslid onder druk kunnen zetten om bv de melding af te zwakken of zelfs in te trekken.

De in het Decreet aangeduide functionaris kan zijn bevoegdheid delegeren aan een ander personeelslid, “onder zijn gezag”. **Dit ondergraaft niet alleen de rechtszekerheid, maar tevens de vertrouwelijkheid.** Het Decreet lijkt ons op dit punt veel te algemeen. Wanneer en aan wie delegeert de aangeduide functionaris zijn bevoegdheid: ad hoc, op het moment dat een personeelslid een misbruik meldt of vooraf en algemeen? In het eerste geval is het gevaar van manipulatie van het navolgend onderzoek veel groter dan wanneer een bepaald personeelslid vast is gedelegeerd. Maar een dergelijk gedelegeerde is dan toch nog altijd hetzij een collega, hetzij een hiërarchisch hoger geplaatst persoon, die op subtiele wijze het leven van de klokkenluider zuur kan maken.

Het Decreet voorziet weliswaar in de anonimiteit van een klacht, maar die dient gewaarborgd te zijn tot het einde van het onderzoek. In de Memorie van Toelichting stelt de Minister zelf dat ‘een anonieme melding de beste bescherming tegen represailles’ is. **Het is dan ook verwonderlijk dat hieraan niet meer dan één zinnetje is gewijd.**

De procedure die uitgeschreven is in het Ontwerp Decreet is veel te log en hopeloos en nodeloos ingewikkeld. Onduidelijk ook voor de betrokken personeelsleden. Verder is er ook voorzien dat het interne meldpunt de melding dient mee te delen aan Audit Vlaanderen of de Vlaamse Ombudsdienst. Wellicht beoogt de Decreetgever hierdoor de zekerheid te creëren dat de melding behandeld wordt. Maar wat indien de melding anoniem gebeurt? Er is dan geen enkele controle dat de melding wel degelijk onderzocht wordt. De enige garantie op opvolging die de melder in dat geval kan hebben, is wanneer hij de klacht niet via het interne kanaal, maar rechtevreeks bij Audit Vlaanderen of de Vlaamse Ombudsdienst heeft ingediend. De meldingen zonder gevolg zijn immers legio. En zoals Albert Einstein reeds stelde: *“The world is a dangerous place to live, not because of the people who are evil, but because of the people who don’t do anything about it”*.

Een interne melding kan afdoende zijn indien het gaat om kleinere incidenten, maar niet om meer structurele gevallen (Cfr. Caroline RAAT, “Een toevluchtsoord voor klokkenluiders”, 2013). **Maar zelfs bij kleinere incidenten heeft men degelijke waarborgen nodig en is het verbod tot ontslag, overplaatsing, ... noodzakelijk.**

Art. III.60/12 §1 somt de verboden represaillemaatregelen op en voegt in puntje 13° eraan toe: “elke andere directe of indirecte handeling dan de handelingen, vermeld in punt 1° tot 12°, of elke nalatigheid die tot ongerechtvaardigde benadeling van de melder leidt of kan leiden.”

Door de toevoeging van het woord ‘ongerechtvaardigde’ houdt men de mogelijkheid open om maatregelen te nemen ten aanzien van de klokkenluider. Elke benadeling naar aanleiding van een melding is ongerechtvaardigd.

Een afdoend criterium blijkt de anonimiteit te zijn en daarmee direct verbonden, de persvrijheid. De meest ‘succesvolle’ meldingen blijken deze te zijn die via de pers naar buiten kwamen – weliswaar met alle gevolgen vanden voor de klokkenluider. **Het lijkt mij dan ook evident dat in het Decreet expliciet de bescherming van de melder wordt opgenomen indien die de melding via journalistieke weg uitbrengt.**

Voorstel:

In plaats van opnieuw ambtenaren te belasten met een controlerende functie ten aanzien van collega's, zou men zijn toevlucht kunnen nemen tot een 'extern-intern meldpunt' dat losstaat van de instantie waar men mee verbonden is. De Richtlijn geeft hiertoe de mogelijkheid en een aanzet in art. 8.5: "... of extern ter beschikking () gesteld door derden". **Het Decreet gaat hier niet op in, wat ons een gemiste kans lijkt.** Grote bedrijven besteden dit meldpunt uit aan een hierin gespecialiseerde instantie, zoals bv SpeakUp van People Intouch – er zijn ongetwijfeld nog andere instellingen die hetzelfde beogen - waarbij de 'anonieme dialoog' het centrale werkstuk van de melding is.

Misschien is het nu wel dé kans om een onafhankelijk paritair samengesteld toezichtsorgaan te creëren die dergelijke klachten en meldingen in alle objectiviteit onderzoekt en passende maatregelen neemt of doorverwijst naar gerechtelijke instanties. Wij vragen om dit voorstel ter harte te nemen en uit te werken omdat dit volgens ons de enige mogelijkheid is om een objectieve procedure voor klokkenluiders in het leven te roepen en ervoor te zorgen dat er daadwerkelijk iets wordt gedaan aan misstanden. **Zo zal de Vlaamse regering tonen dat ze echt de bedoeling heeft om de onderwerpen bescherming, objectiviteit, neutraliteit via deze klokkenluidersprocedure te verbeteren.**

Gerda De Norre

Voorzitter

VSOA – Vlaamse overheid

PROTOCOL NR. 2022/3
HOUDENDE DE CONCLUSIES VAN DE ONDERHANDELINGEN
DIE OP 12 JANUARI 2022 EN 9 FEBRUARI 2022 WERDEN GEVOERD
IN DE ONDERAFDELING 'VLAAMS GEWEST EN VLAAMSE GEMEENSCHAP'
VAN DE EERSTE AFDELING VAN HET COMITÉ
VOOR DE PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE OVERHEIDSDIENSTEN

Onderafdeling Comité C1
Provinciale en plaatselijke overheidsdiensten

Protocol nr. 2022/3
houdende de conclusies van de onderhandelingen die
op 12 januari 2022 en 9 februari 2022 werden gevoerd in de
onderafdeling 'Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap' van de eerste
afdeling van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten

Over: het 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 en meer bepaald de artikelen de artikelen 2,3, 7, 9 paragrafen 2 en 3, 10 paragrafen 2 en 3, 19 en 20

Genoemd ontwerp wordt als bijlage aan dit protocol toegevoegd.

Door de afvaardiging van de overheid, samengesteld als volgt:

1. de heer Bart Somers, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen, Voorzitter,
2. de heer Wouter Beke, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding, Ondervoorzitter,
3. de heer Jan Jambon, Vlaams minister-president van de Vlaamse Regering.

enerzijds,

en de afgevaardigden van de representatieve vakorganisaties, samengesteld als volgt:

- de Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD),
- het Algemeen Christelijk Vakverbond Openbare Diensten (ACV Openbare Diensten),
- het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt (VSOA),

anderzijds,

werd over genoemd het 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 en meer bepaald de artikelen de artikelen 2,3, 7, 9 paragrafen 2 en 3, 10 paragrafen 2 en 3, 19 en 20

- een akkoord bereikt met de ACOD;
- een akkoord bereikt met het ACV OD, met opmerkingen;
- geen akkoord bereikt met het VSOA.

Opmerkingen:

ACV OD

ACV Openbare Diensten wenst een aantal opmerkingen te plaatsen bij het 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.

Algemeen gesteld vinden wij dat de EU-richtlijn slechts gedeeltelijk wordt omgezet; de motivatie is zeer summier (federaal, privésector, etc...). Opvallend bij de gedeeltelijke omzetting is dat er niet voor gekozen is om in Art III.60/12 de integrale lijst van de EU-richtlijn over te nemen. De kleine afwijkingen (veelal weglatingen) moeten door het toegevoegde punt 13 ondervangen worden?

In de bijlage art wordt bij art 14 lezen wij in de rechter kolom: Art. 16. §1. "Overeenkomstig artikel III.115, §4, tweede lid, van het bestuursdecreet van 7 december 2018 zijn de auditcomités verantwoordelijk voor de aansturing en de opvolging van en het toezicht op het agentschap..."

Als we naar de samenstelling van het 'auditcomité' van de lokale besturen bestaat uit 4 onafhankelijke deskundigen, 2 leden op voordracht van de VVSG en 1 lid op voordracht van de VVP... Waarom is hier geen vertegenwoordiging op voordracht van de werknemers voorzien?

Wij vragen uitdrukkelijk dat de Vlaamse regering dringend werk maakt van het opnemen van een werknemersvertegenwoordiging in het auditcomité.

Artikelsgewijs:

In artikel 2 en artikel 3 worden het tweede en derde lid opgeheven in het provinciedecreet en het decreet lokaal bestuur.
De passage over het beschermd zijn (tweede lid) tegen een sanctie is mogelijks voldoende meegenomen in artikel 18 van het decreet, maar wij vragen ons af of de garantie van het derde lid (dat de verklaring van het personeelslid niet onder het inzagerecht valt voor de persoon over wie de verklaring gaat) voldoende hernomen wordt in artikel 17. Hierin staat namelijk dat de identiteit van de betrokken persoon en info niet mag bekend gemaakt worden zolang onderzoeken lopen. Wij moeten

dus vaststellen dat de huidige bescherming op dit vlak verder gaat dan wat gegarandeerd wordt in het decreet

In artikel 7 2° wordt opgesomd wat begrepen moet worden onder 'externen'. Voor ons is het onduidelijk of de (vertegenwoordigers van de) vakorganisaties hierbij ten onrechte ontbreken of deze vergetelheid ondervangen wordt door 3° 'facilitator'?

Artikel 9 §2: los van de vraag of het hoofd van het personeel al de aangewezen persoon is om het interne meldingskanaal te zijn, zal het nog verder te delegeren aan een ander personeelslid het vertrouwen in de procedure zeker niet versterken.

Ondanks en rekening houdend met bovenstaande opmerkingen kunnen wij de onderhandelingen besluiten met een protocol van akkoord.

VSOA

De Europese richtlijn verplicht bedrijven en overheidsorganisaties veilige interne meldkanalen op te zetten voor het melden van onregelmatigheden. Daarnaast moeten lidstaten één of meer bevoegde autoriteiten aanwijzen waar meldingen kunnen worden gedaan. Dit zijn de zgn externe meldkanalen.

Zelfs een extern meldkanaal kan geen waarborg bieden op het bannen van vergeldingsacties¹ vanwege de hiërarchische overste, omdat men al vlug een stok vindt om de hond te slaan, laat staan een intern meldpunt. Immers indien een klacht intern wordt behandeld, houdt dit bovendien de mogelijkheid in van pesterijen en intimidaties, waardoor het welzijn van de klokkenluider in gevaar komt en zijn/haar werk quasi onmogelijk wordt gemaakt. Collega's mijden de klokkenluider; de samenwerking loopt mank, de melder krijgt de schuld. Een studie van de Federatie Nederlandse Vakbeweging in 2000 onthulde dat ca 40% van de klokkenluiders al dan niet onmiddellijk ontslag kreeg, terwijl er meer dan 30% zich ziek meldde.

Anderzijds werd reeds meermaals geattesteerd dat meldingen - zowel interne als externe - dikwijls op een sisser uitlopen. Voor interne meldingen ligt dit percentage echter vermoedelijk hoger dan bij externe meldingen. Men tracht immers veeleer de problemen 'uit te praten'. In (Nederlandse) vakliteratuur spreekt men van het 'poldermodel', waarbij de problemen eerder met de mantel der liefde en confraterniteit bedekt worden dan opgelost. Iedereen heeft wel boter op zijn hoofd. Op die manier fnuikt men de efficiëntie van een melding: het risico op collusie is vrij groot. Men lost het probleem op door 'overleg' met geven en nemen. **Hierdoor ontbreekt de noodzakelijke transparantie, de (externe) verantwoording en de legitimiteit (zie rapport van de OESO, december 2012, over de invoering van een klokkenluidersinstantie in Nederland).**

Wij hoeven er geen verder uitleg over te geven dat dergelijke kwesties zich hoogstwaarschijnlijk ook in de lokale sector en ook bij de Vlaams overheid zullen voordoen. Wij vrezen niet enkel maar zijn ervan zelfs overtuigd dat het in meerdere gevallen zal leiden tot een doofpotoperatie, of met de methode "ons kent ons", zal worden toegedekt

¹ Denk bv aan de ophefmakende zaak Demaeght die om dringende reden werd ontslagen nadat hij de corruptiepartijtjes van Germain Baudon, de 'RTT-baas' had aangeklaagd (jaren '70) en het dossier 'Minister Moerman'- 2007 - bij de Vlaamse ombudsman, waarbij de "melder" van de mistoestanden, Prof Dr Rudy Aemoudt, ontslagen werd als secretaris-generaal van het Vlaams Departement Economie op andere, eerder dubieuze gronden, ofschoon het Rekenhof hem (achteraf) volkomen gelijk gaf, of op Europees niveau de onthullingen van Paul van Buitenen die door zijn onthullingen Edith Cresson deed aftreden maar zelf op non-actief werd gezet

Ofschoon art. III.60/7 §2 een strikte neutraliteit oplegt aan de 'meldingskanalen', valt niet uit te sluiten dat die toch op één of andere manier het ondergeschikte personeelslid onder druk kunnen zetten om bv de melding af te zwakken of zelfs in te trekken.

De in het Decreet aangeduide functionaris kan zijn bevoegdheid delegeren aan een ander personeelslid, "onder zijn gezag". Dit ondergraaft niet alleen de rechtszekerheid, maar tevens de vertrouwelijkheid. Het Decreet lijkt ons op dit punt veel te algemeen. Wanneer en aan wie delegeert de aangeduide functionaris zijn bevoegdheid: ad hoc, op het moment dat een personeelslid een misbruik meldt of vooraf en algemeen? In het eerste geval is het gevaar van manipulatie van het navolgend onderzoek veel groter dan wanneer een bepaald personeelslid vast is gedelegeerd. Maar een dergelijk gedelegeerde is dan toch nog altijd hetzij een collega, hetzij een hiërarchisch hoger geplaatst persoon, die op subtiële wijze het leven van de klokkenluider zuur kan maken.

Het Decreet voorziet weliswaar in de anonimiteit van een klacht, maar die dient gewaarborgd te zijn tot het einde van het onderzoek. In de Memorie van Toelichting stelt de Minister zelf dat 'een anonieme melding de beste bescherming tegen represailles' is. **Het is dan ook verwonderlijk dat hieraan niet meer dan één zinnetje is gewijd.**

De procedure die uitgeschreven is in het Ontwerp Decreet is veel te log en hopeloos en nodeloos ingewikkeld. Onduidelijk ook voor de betrokken personeelsleden. Verder is er ook voorzien dat het interne meldpunt de melding dient mee te delen aan Audit Vlaanderen of de Vlaamse Ombudsdienst. Wellicht beoogt de Decreetgever hierdoor de zekerheid te creëren dat de melding behandeld wordt. Maar wat indien de melding anoniem gebeurt? Er is dan geen enkele controle dat de melding wel degelijk onderzocht wordt. De enige garantie op opvolging die de melder in dat geval kan hebben, is wanneer hij de klacht niet via het interne kanaal, maar rechtevreeks bij Audit Vlaanderen of de Vlaamse Ombudsdienst heeft ingediend. De meldingen zonder gevolg zijn immers legio. En zoals Albert Einstein reeds stelde: "The world is a dangerous place to live, not because of the people who are evil, but because of the people who don't do anything about it".

Een interne melding kan afdoende zijn indien het gaat om kleinere incidenten, maar niet om meer structurele gevallen (Cfr. Caroline RAAT, "Een toevluchtsoord voor klokkenluiders", 2013). **Maar zelfs bij kleinere incidenten heeft men degelijke waarborgen nodig en is het verbod tot ontslag, overplaatsing, ... noodzakelijk.**

Art III 60/12 §1 somt de verboden represaillemaatregelen op en voegt in puntje 13° eraan toe: "elke andere directe of indirecte handeling dan de handelingen, vermeld in punt 1° tot 12°, of elke nalatigheid die tot ongerechtvaardigde benadeling van de melder leidt of kan leiden."

Door de toevoeging van het woord 'ongerechtvaardigde' houdt men de mogelijkheid open om maatregelen te nemen ten aanzien van de klokkenluider. Elke benadeling naar aanleiding van een melding is ongerechtvaardigd.

Een afdoend criterium blijkt de anonimiteit te zijn en daarmee direct verbonden, de persvrijheid. De meest 'succesvolle' meldingen blijken deze te zijn die via de pers naar buiten kwamen – weliswaar met alle gevolgen vanden voor de klokkenluider. **Het lijkt mij dan ook evident dat in het Decreet expliciet de bescherming van de melder wordt opgenomen indien die de melding via journalistieke weg uitbrengt.**

Voorstel:

In plaats van opnieuw ambtenaren te belasten met een controlerende functie ten aanzien van collega's, zou men zijn toevlucht kunnen nemen tot een 'extern-intern meldpunt' dat losstaat van de instantie waar men mee verbonden is. De Richtlijn geeft hiertoe de mogelijkheid en een aanzet in art. 8.5: "... of extern ter beschikking () gesteld door derden". **Het Decreet gaat hier niet op in, wat ons een gemiste kans lijkt.** Grote bedrijven besteden dit meldpunt uit aan een hierin gespecialiseerde instantie, zoals bv SpeakUp van People Intouch – er zijn ongetwijfeld nog andere instellingen die hetzelfde beogen - waarbij de 'anonieme dialoog' het centrale werkstuk van de melding is.

Misschien is het nu wel dé kans om een onafhankelijk paritair samengesteld toezichtsorgaan te creëren die dergelijke klachten en meldingen in alle objectiviteit onderzoekt en passende maatregelen neemt of doorverwijst naar gerechtelijke instanties. Wij vragen om dit voorstel ter harte te nemen en uit te werken omdat dit volgens ons de enige mogelijkheid is om een objectieve procedure voor klokkenluiders in het leven te roepen en ervoor te zorgen dat er daadwerkelijk iets wordt gedaan aan misstanden. **Zo zal de Vlaamse regering tonen dat ze echt de bedoeling heeft om de onderwerpen bescherming, objectiviteit, neutraliteit via deze klokkenluidersprocedure te verbeteren.**

Brussel, 19 april 2022

Voor de overheid,



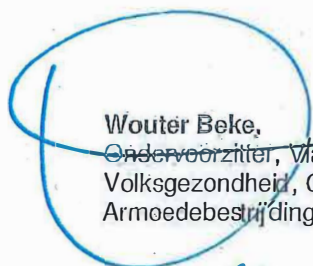
Bart Somers,
Voorzitter, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen

Voor de representatieve vakorganisaties,

Willy Van Den Berge
(Signature)

Digitaal ondertekend
door Willy Van Den Berge (Signature)
Datum: 2022.04.22
16:06:43 +02'00'

Willy Van Den Berge,
Federaal secretaris van de Algemene Centrale van de Openbare Diensten



Wouter Beke,
Ondervoorzitter, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding



Digitaal ondertekend
door Christoph Vandenbulcke (Signature)
Datum: 2022.04.22
14:09:28 +02'00'

Christoph Vandenbulcke,
Nationaal secretaris van het Algemeen Christelijk Vakverbond - Openbare Diensten



Christel Demerlier,
Voorzitter regio Vlaanderen van het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt Lokale en Regionale besturen

Jan Jambon,
Minister-president van de Vlaamse Regering

EINDVERSLAG NR. 2022/3
HOUDENDE DE CONCLUSIES VAN DE ONDERHANDELINGEN
DIE OP 12 JANUARI 2022 EN 9 FEBRUARI 2022 WERDEN GEVOERD
IN DE ONDERAFDELING 'VLAAMS GEWEST EN VLAAMSE GEMEENSCHAP'
VAN DE EERSTE AFDELING VAN HET COMITÉ
VOOR DE PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE OVERHEIDSDIENSTEN

Onderafdeling Comité C1
Provinciale en plaatselijke overheidsdiensten

Eindverslag nr. 2022/3
houdende de conclusies van de onderhandelingen die
op 12 januari 2022 en 9 februari 2022 werden gevoerd in de
onderafdeling 'Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap' van de eerste
afdeling van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten

Over: het 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 en meer bepaald de artikelen de artikelen 2,3, 7, 9 paragrafen 2 en 3, 10 paragrafen 2 en 3, 19 en 20

Genoemd ontwerp wordt als bijlage aan dit eindverslag toegevoegd.

Door de afvaardiging van de overheid, samengesteld als volgt:

1. de heer Bart Somers, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen, Voorzitter,
2. de heer Wouter Beke, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding, Ondervoorzitter,
3. de heer Jan Jambon, Vlaams minister-president van de Vlaamse Regering.

enerzijds,

en de afgevaardigden van de representatieve vakorganisaties, samengesteld als volgt:

- de Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD),
- het Algemeen Christelijk Vakverbond Openbare Diensten (ACV Openbare Diensten),
- het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt (VSOA),

en de afvaardiging van de werkgeversdelegaties, samengesteld als volgt:

- de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG),
- de Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP),
- de vzw Zorgnet-Icuro,

anderzijds,

werd over genoemd het 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 en meer bepaald de artikelen de artikelen 2,3, 7, 9 paragrafen 2 en 3, 10 paragrafen 2 en 3, 19 en 20

1° wat de vakorganisaties betreft,

- een akkoord bereikt met de **ACOD**;
- een akkoord bereikt met het **ACV OD**, met opmerkingen;
- geen akkoord bereikt met het **VSOA**.

Opmerkingen:

ACV OD

ACV Openbare Diensten wenst een aantal opmerkingen te plaatsen bij het 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.

Algemeen gesteld vinden wij dat de EU-richtlijn slechts gedeeltelijk wordt omgezet; de motivatie is zeer summier (federaal, privésector, etc...). Opvallend bij de gedeeltelijke omzetting is dat er niet voor gekozen is om in Art III.60/12 de integrale lijst van de EU-richtlijn over te nemen. De kleine afwijkingen (veelal weglatingen) moeten door het toegevoegde punt 13 ondervangen worden?

In de bijlage art wordt bij art 14 lezen wij in de rechter kolom: Art. 16. §1.
"Overeenkomstig artikel III.115, §4, tweede lid, van het bestuursdecreet van 7 december 2018 zijn de auditcomités verantwoordelijk voor de aansturing en de opvolging van en het toezicht op het agentschap..."

Als we naar de samenstelling van het 'auditcomité' van de lokale besturen bestaat uit 4 onafhankelijke deskundigen, 2 leden op voordracht van de VVSG en 1 lid op voordracht van de VVP... Waarom is hier geen vertegenwoordiging op voordracht van de werknemers voorzien?

Wij vragen uitdrukkelijk dat de Vlaamse regering dringend werk maakt van het opnemen van een werknemersvertegenwoordiging in het auditcomité.

Artikelsgewijs:

In artikel 2 en artikel 3 worden het tweede en derde lid opgeheven in het provinciedecreet en het decreet lokaal bestuur.

De passage over het beschermd zijn (tweede lid) tegen een sanctie is mogelijks voldoende meegenomen in artikel 18 van het decreet, maar wij vragen ons af of de garantie van het derde lid (dat de verklaring van het personeelslid niet onder het inzagerecht valt voor de persoon over wie de verklaring gaat) voldoende hernomen wordt in artikel 17. Hierin staat namelijk dat de identiteit van de betrokken persoon

en info niet mag bekend gemaakt worden zolang onderzoeken lopen. Wij moeten dus vaststellen dat de huidige bescherming op dit vlak verder gaat dan wat gegarandeerd wordt in het decreet.

In artikel 7 2° wordt opgesomd wat begrepen moet worden onder 'externen'. Voor ons is het onduidelijk of de (vertegenwoordigers van de) vakorganisaties hierbij ten onrechte ontbreken of deze vergetelheid ondervangen wordt door 3° 'facilitator'?

Artikel 9 §2: los van de vraag of het hoofd van het personeel al de aangewezen persoon is om het interne meldingskanaal te zijn, zal het nog verder te delegeren aan een ander personeelslid het vertrouwen in de procedure zeker niet versterken.

Ondanks en rekening houdend met bovenstaande opmerkingen kunnen wij de onderhandelingen besluiten met een protocol van akkoord.

VSOA

De Europese richtlijn verplicht bedrijven en overheidsorganisaties veilige interne meldkanalen op te zetten voor het melden van onregelmatigheden. Daarnaast moeten lidstaten één of meer bevoegde autoriteiten aanwijzen waar meldingen kunnen worden gedaan. Dit zijn de zgn externe meldkanalen.

Zelfs een extern meldkanaal kan geen waarborg bieden op het bannen van vergeldingsacties¹ vanwege de hiërarchische overste, omdat men al vlug een stok vindt om de hond te slaan, laat staan een intern meldpunt. Immers indien een klacht intern wordt behandeld, houdt dit bovendien de mogelijkheid in van pesterijen en intimidaties, waardoor het welzijn van de klokkenluider in gevaar komt en zijn/haar werk quasi onmogelijk wordt gemaakt. Collega's mijden de klokkenluider; de samenwerking loopt mank, de melder krijgt de schuld. Een studie van de Federatie Nederlandse Vakbeweging in 2000 onthulde dat ca 40% van de klokkenluiders al dan niet onmiddellijk ontslag kreeg, terwijl er meer dan 30% zich ziek meldde.

Anderzijds werd reeds meermaals geattesteerd dat meldingen - zowel interne als externe - dikwijls op een sissert uitlopen. Voor interne meldingen ligt dit percentage echter vermoedelijk hoger dan bij externe meldingen. Men tracht immers veeleer de problemen 'uit te praten'. In (Nederlandse) vakliteratuur spreekt men van het 'poldermodel', waarbij de problemen eerder met de mantel der liefde en confraterniteit bedekt worden dan opgelost. Iedereen heeft wel boter op zijn hoofd. Op die manier fruikt men de efficiëntie van een melding: het risico op collusie is vrij groot. Men lost het probleem op door 'overleg' met geven en nemen. **Hierdoor ontbreekt de noodzakelijke transparantie, de (externe) verantwoording en de legitimiteit (zie rapport van de OESO, december 2012, over de invoering van een klokkenluidersinstantie in Nederland).**

Wij hoeven er geen verder uitleg over te geven dat dergelijke kwesties zich hoogstwaarschijnlijk ook in de lokale sector en ook bij de Vlaams overheid zullen voordoen. Wij vrezen niet enkel maar zijn ervan zelfs overtuigd dat het in meerdere gevallen zal leiden tot een doofpotoperatie, of met de methode "ons kent ons", zal worden toegedekt.

¹ Denk bv aan de ophefmakende zaak Demaeght die om dringende reden werd ontslagen nadat hij de corruptieparktijkken van Germain Baudrin, de 'RTT-baas' had aangeklaagd (jaren '70) en het dossier 'Minister Moerman' - 2007 - bij de Vlaamse ombudsman, waarbij de "melder" van de mistoestanden, Prof. Dr Rudy Aernoudt, ontslagen werd als secretaris-generaal van het Vlaams Departement Economie op andere, eerder dubieuze gronden, ofschoon het Rekenhof hem (achteraf) volkomen gelijk gaf, of op Europees niveau de onthullingen van Paul van Buitenen die door zijn onthullingen Edith Cresson deed aftreden maar zelf op non-actief werd gezet

Ofschoon art. III.60/7 §2 een strikte neutraliteit oplegt aan de 'meldingskanalen', valt niet uit te sluiten dat die toch op één of andere manier het ondergeschikte personeelslid onder druk kunnen zetten om bv de melding af te zwakken of zelfs in te trekken.

De in het Decreet aangeduide functionaris kan zijn bevoegdheid delegeren aan een ander personeelslid, "onder zijn gezag". Dit ondergraaft niet alleen de rechtszekerheid, maar tevens de vertrouwelijkheid. Het Decreet lijkt ons op dit punt veel te algemeen. Wanneer en aan wie delegeert de aangeduide functionaris zijn bevoegdheid: ad hoc, op het moment dat een personeelslid een misbruik meldt of vooraf en algemeen? In het eerste geval is het gevaar van manipulatie van het navolgend onderzoek veel groter dan wanneer een bepaald personeelslid vast is gedelegeerd. Maar een dergelijk gedelegeerde is dan toch nog altijd hetzij een collega, hetzij een hiërarchisch hoger geplaatst persoon, die op subtiele wijze het leven van de klokkenluider zuur kan maken

Het Decreet voorziet weliswaar in de anonimiteit van een klacht, maar die dient gewaarborgd te zijn tot het einde van het onderzoek. In de Memorie van Toelichting stelt de Minister zelf dat 'een anonieme melding de beste bescherming tegen represailles' is. Het is dan ook verwonderlijk dat hieraan niet meer dan één zinnetje is gewijd.

De procedure die uitgeschreven is in het Ontwerp Decreet is veel te log en hopeloos en nodeloos ingewikkeld. Onduidelijk ook voor de betrokken personeelsleden. Verder is er ook voorzien dat het interne meldpunt de melding dient mee te delen aan Audit Vlaanderen of de Vlaamse Ombudsdienst. Wellicht beoogt de Decreetgever hierdoor de zekerheid te creëren dat de melding behandeld wordt. Maar wat indien de melding anoniem gebeurt? Er is dan geen enkele controle dat de melding wel degelijk onderzocht wordt. De enige garantie op opvolging die de melder in dat geval kan hebben, is wanneer hij de klacht niet via het interne kanaal, maar reeksreeks bij Audit Vlaanderen of de Vlaamse Ombudsdienst heeft ingediend. De meldingen zonder gevolg zijn immers legio. En zoals Albert Einstein reeds stelde: "The world is a dangerous place to live, not because of the people who are evil, but because of the people who don't do anything about it".

Een interne melding kan afdoende zijn indien het gaat om kleinere incidenten, maar niet om meer structurele gevallen (Cfr. Caroline RAAT, "Een toevluchtsoord voor klokkenluiders", 2013). Maar zelfs bij kleinere incidenten heeft men degelijke waarborgen nodig en is het verbod tot ontslag, overplaatsing, ... noodzakelijk.

Art. III.60/12 §1 somt de verboden represaillemaatregelen op en voegt in puntje 13° eraan toe: "elke andere directe of indirecte handeling dan de handelingen, vermeld in punt 1° tot 12°, of elke nalatigheid die tot ongerechtvaardigde benadeling van de melder leidt of kan leiden."

Door de toevoeging van het woord 'ongerechtvaardigde' houdt men de mogelijkheid open om maatregelen te nemen ten aanzien van de klokkenluider. Elke benadeling naar aanleiding van een melding is ongerechtvaardigd.

Een afdoend criterium blijkt de anonimiteit te zijn en daarmee direct verbonden, de persvrijheid. De meest 'succesvolle' meldingen blijken deze te zijn die via de pers naar buiten kwamen – weliswaar met alle gevolgen vanden voor de klokkenluider. Het lijkt mij dan ook evident dat in het Decreet expliciet de bescherming van de melder wordt opgenomen indien die de melding via journalistieke weg uitbrengt.

Voorstel.

In plaats van opnieuw ambtenaren te belasten met een controlerende functie ten aanzien van collega's, zou men zijn toevlucht kunnen nemen tot een 'extern-intern meldpunt' dat losstaat van de instantie waar men mee verbonden is. De Richtlijn geeft hiertoe de mogelijkheid en een aanzet in art. 8.5: "... of extern ter beschikking () gesteld door derden". **Het Decreet gaat hier niet op in, wat ons een gemiste kans lijkt.** Grote bedrijven besteden dit meldpunt uit aan een hierin gespecialiseerde instantie, zoals bv SpeakUp van People Intouch – er zijn ongetwijfeld nog andere instellingen die hetzelfde beogen - waarbij de 'anonieme dialoog' het centrale werkstuk van de melding is.

Misschien is het nu wel dé kans om een onafhankelijk paritair samengesteld toezichtsorgaan te creëren die dergelijke klachten en meldingen in alle objectiviteit onderzoekt en passende maatregelen neemt of doorverwijst naar gerechtelijke instanties. Wij vragen om dit voorstel ter harte te nemen en uit te werken omdat dit volgens ons de enige mogelijkheid is om een objectieve procedure voor klokkenluiders in het leven te roepen en ervoor te zorgen dat er daadwerkelijk iets wordt gedaan aan misstanden. **Zo zal de Vlaamse regering tonen dat ze echt de bedoeling heeft om de onderwerpen bescherming, objectiviteit, neutraliteit via deze klokkenluidersprocedure te verbeteren.**

2° wat de werkgeversorganisaties betreft,

- een akkoord bereikt met de VVSG, met opmerkingen;
- een akkoord bereikt met de VVP, met opmerkingen;
- een akkoord bereikt met Zorgnet-Icuro, met opmerkingen.

Opmerkingen:

VVSG

- Lokale besturen moeten voldoende tijd krijgen om de klokkenluidersregeling op een kwaliteitsvolle manier in de eigen organisatie in te voeren. Een inwerkingtreding 10 dagen nadat het decreet in het Belgisch Staatsblad is verschenen is dan ook niet werkbaar. Voorzie in een overgangstermijn van één jaar voor lokale besturen.
- De lokale besturen vragen de Vlaamse overheid (ABB, Audit Vlaanderen) actieve ondersteuning en samenwerking bij de toepassing van dit decreet, o.m. bij het uitwerken van modellen, stappenplannen, enz.
- De lokale besturen vragen duidelijkheid over het samen sporen van de nieuwe klokkenluidersregeling enerzijds en andere al bestaande klachten- en meldingsystemen anderzijds, zoals de wetgeving welzijn op het werk, de klachtenregeling waarin lokale besturen moeten voorzien, de mogelijkheid om beslissingen aan te vechten bij het toezicht, de verplichting voor overheidspersoneel om misbruiken te melden bij het parket, de deontologische code voor medewerkers en mandatarissen, enz.

- De VVSG vraagt om de interne meldkanalen ook open te stellen voor lokale mandatarissen. Zo voorkomen we dat een misschien vrij beperkt probleem onnodig wordt uitvergroot bij een externe melding.
- De VVSG wil de organisatie van het interne meldpunt aan de besturen zelf overlaten. Het decreet kan de bepaling dat dit bij het hoofd van het personeel zit (die dit kan delegeren) wel inschrijven als terugvalpositie voor die besturen die geen andersluidende beslissing nemen.
- De VVSG wil ook meer ruimte voor samenwerking tussen lokale besturen voor de organisatie van het interne meldkanaal: dat moet ook kunnen via afspraken of een overeenkomst, en hoeft niet noodzakelijk te verlopen via een formeel samenwerkingsverband / interlokale vereniging.
- De VVSG vraagt om dit besluit na 2 jaar te evalueren en waar nodig bij te sturen.
- De VVSG vraagt garanties dat het sanctioneren van roekeloze meldingen mogelijk blijft.

VVP

De provincies gaan akkoord met het 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 en meer bepaald de artikelen de artikelen 2, 3, 7, 9 paragrafen 2 en 3, 10 paragrafen 2 en 3, 19 en 20; mits een opmerking op de inwerkingtreding van dit decreet. Met de inwerkingtreding 10 dagen na de publicatie van het decreet in het Staatsblad, krijgen de provinciebesturen weinig tijd om de regelgeving te implementeren.

Zorgnet-Icuro

In hoofdzaak komt het erop neer dat het bestuur de meldprocedure op haar maat moet kunnen organiseren, zonder een rigide keurslijf maar in lijn met de reeds bestaande meldprocedures, zoals voor de fraudezaken en pesten.

Zorgnet-Icuro kan de eerder aangehaalde opmerkingen herhalen:

Art. 8: geen opmerking op de tekst van het artikel.

In dit kader bevestigt Zorgnet-Icuro nogmaals dat private vzw 's gevat worden door privaatsrecht, in casu het privaatsrecht en niet door publiek recht.

Art. 9: §2

=> Het hoofd van het personeel => vervangen door "op lokaal niveau aangeduide bevoegde persoon of personen"

De zin eronder m.b.t. "het delegeren aan een personeelslid" vervalt dan

Zorgnet-Icuro is ervan overtuigd dat men op lokaal niveau best zelf kan uitmaken wie het meest geschikt is om deze rol van intern meldingskanaal op te nemen. Dit kan het hoofd van het personeel zijn maar ook een andere functie kan deze rol opnemen.

Art. 9: §3

=> "een bestaand intergemeentelijk samenwerkingsverband" en "een intergemeentelijk samenwerkingsverband tot stand brengen" => vervangen door "een samenwerkingsverband" en "een samenwerkingsverband tot stand brengen"
We herhalen dat het organiseren van een gezamenlijk intern meldingskanaal ook in andere samenwerkingsverbanden dan degene die beschreven zijn in het DLB moet mogelijk zijn.

Brussel, 19 april 2022

Voor de overheid,



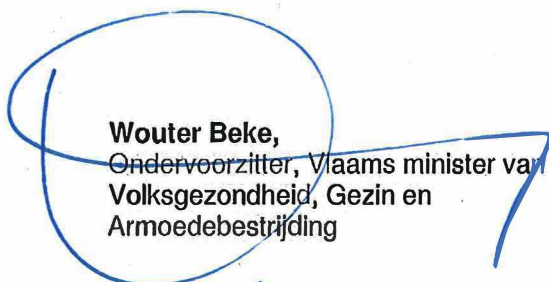
Bart Somers,
Voorzitter, Vlaams minister van Binnenlands
Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en
Gelijke Kansen

Voor de representatieve vakorganisaties,

**Willy Van
Den Berge
(Signature)**

Digitaal
ondertekend door
Willy Van Den
Berge (Signature)
Datum: 2022.04.22
16:08:46 +02'00'

Willy Van Den Berge,
Federaal secretaris van de Algemene
Centrale van de Openbare Diensten

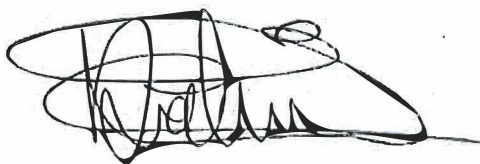


Wouter Beke,
Ondervoorzitter, Vlaams minister van Welzijn,
Volksgezondheid, Gezin en
Armoedebestrijding



Digitaal ondertekend
door Christoph
Vandenbulcke
(Signature)
Datum: 2022.04.22
14:08:18 +02'00'

Christoph Vandenbulcke,
Nationaal secretaris van het Algemeen
Christelijk Vakverbond - Openbare Diensten



Christel Demerlier,
Voorzitter regio Vlaanderen van het Vrij
Syndicaat voor het Openbaar Ambt Lokale en
Regionale besturen

Jan Jambon,
Minister-president van de Vlaamse Regering

Voor de werkgeversdelegaties,



Digitaal ondertekend door
Kris Snijders (Signature)
Datum: 2022.04.26
18:11:30 +02'00'

Kris Snijders,
Algemeen directeur Vereniging van Vlaamse
Steden en Gemeenten

**Marc Collier
(Signature)**

Digitaal ondertekend
door Marc Collier
(Signature)
Datum: 2022.04.27
10:01:01 +02'00'

Raymond Van Loock,
Directeur Vereniging van de Vlaamse
Provincies

**Marie-Claire
Theunis
(Signature)**

Digitaal ondertekend door
Marie-Claire Theunis
(Signature)
Datum: 2022.04.27 15:04:33
+02'00'

Klaartje Theunis,
Directeur P&O en VSB van de vzw Zorgnet-
Icuro

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.434/3
van 20 juni 2022

over

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

Op 29 april 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 juni 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juni 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest voorziet in een regeling voor de bescherming van klokkenluiders binnen de Vlaamse overheid en de lokale besturen. Het strekt tot de (laattijdige en gedeeltelijke) omzetting van richtlijn (EU) 2019/1937 (artikel 4 van het voorontwerp).²

Het voorontwerp strekt in hoofdzaak tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (artikelen 4 tot 20 van het voorontwerp). Aan hoofdstuk 2 van titel III van dat decreet wordt een afdeling 6 ('Klokkenluiden') toegevoegd (artikel 6), waarvoor een aantal definities gelden (artikel 7). Er wordt bepaald op welke overheidsinstanties de ontworpen regeling van toepassing is (artikel 8) en bij welke instanties interne (artikel 9) en externe (artikel 10) meldingen van inbreuken kunnen gebeuren. Melders mogen evenwel met betrekking tot bepaalde materies geen informatie bekendmaken (artikel 11). Voorts wordt geregeld op welke wijze informatie over inbreuken kan worden gemeld (artikel 12), welke elementen van de melding als vertrouwelijk moeten worden beschouwd (artikel 13), wat de meldingskanalen met de melding moeten aanvangen (artikel 14) en welke informatie de Vlaamse overheid op een afzonderlijke, gemakkelijk herkenbare en toegankelijke pagina van de centrale website publiceert (artikel 15). Er wordt tevens in een register van meldingen voorzien (artikel 16) en de verwerking van persoonsgegevens bij de behandeling en registratie van meldingen wordt geregeld (artikel 17). Bepaalde maatregelen worden verboden wanneer ze een vergelding voor een melding of openbaarmaking uitmaken (artikel 18) en een overeenkomst of de arbeidsvoorwaarden kunnen geen bepalingen bevatten waarin afstand wordt gedaan van de rechten vermeld in het aan te nemen decreet (artikel 19).

Daarnaast wordt het Provinciedecreet van 9 december 2005 (artikel 2) en het decreet van 22 december 2017 'over het lokaal bestuur' (artikel 3) aangepast aan de ontworpen regeling.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 'inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden'. De omzetting is laattijdig, aangezien de omzettingstermijn is verstreken op 17 december 2021 (zie artikel 26, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/1937). De omzetting is gedeeltelijk, aangezien enkel in een regeling wordt voorzien voor de in het ontworpen artikel III.60/2 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 vermelde overheidsinstanties. Zo wordt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp vermeld dat voor de onderwijssector een apart decreet zal gelden.

BEVOEGDHEID

3.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp voorziet in een regeling voor de bescherming van klokkenluiders die inbreuken melden die worden begaan door een van de in het ontworpen artikel III.60/2 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 vermelde overheidsinstanties. In tegenstelling tot het voorontwerp van wet waaromtrent de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 71.163/VR/3 van 3 juni 2022³ heeft gegeven, is de toepassing van het aan te nemen decreet niet beperkt tot de meldingen van inbreuken in welbepaalde gebieden, maar is het van toepassing op elke inbreuk begaan door een van die overheidsinstanties, ongeacht of de meldingen van inbreuken betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid, dan wel van de gemeenschappen of de gewesten behoren.⁴

In de memorie van toelichting wordt dit materieel toepassingsgebied als volgt verantwoord:

“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.”

3.2. In het voormelde advies 71.163/VR/3 van 3 juni 2022 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt dat “het niet aanvaardbaar [zou] zijn dat de wetgever zich met het voorliggende ontwerp gebieden toe-eigent die tot de bevoegdheden van de deelstaten

³ Adv.RvS 71.163/VR/3 van 3 juni 2022 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector’.

⁴ In het ontworpen artikel III.60/1, 4°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (artikel 7 van het voorontwerp) wordt bij de definitie van het begrip “inbreuk” op algemene wijze verwezen naar een handeling of nalatigheid die “het doel of de toepassing van *regelgeving*” ondermijnt.

behoren, met als enige beweegreden de gegarandeerde bescherming van de fundamentele rechten van klokkenluiders” en dat “de federale wetgever niet bevoegd is om bepalingen vast te stellen betreffende de bescherming van klokkenluiders in [aangelegenheden die tot de exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren]”.⁵

Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

3.3. Het voorgaande sluit echter niet uit dat de decreetgever in een regeling voor de bescherming van klokkenluiders voorziet die ook van toepassing is op meldingen van inbreuken betreffende aangelegenheden die tot bevoegdheid van de federale overheid behoren. In het voormelde advies 71.163/VR/3 van 3 juni 2022 heeft de Raad van State immers het volgende opgemerkt:

“3.5.2. Er kan inderdaad worden aangenomen dat de federale overheid op grond van haar bevoegdheid inzake het arbeidsrecht in een regeling voorziet ter bescherming van klokkenluiders die werknemers zijn⁶ in de private sector en dit ongeacht of de meldingen van inbreuken betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid, dan wel van de gemeenschappen of de gewesten behoren.

De voorwaarde is dan wel dat in essentie een arbeidsrechtelijke aangelegenheid wordt geregeld, en niet zozeer de handhaving van de rechtsregels waarvan de inbreuk wordt gemeld. Die handhaving behoort immers tot de bevoegdheid van de overheid tot wier materiële bevoegdheid ook de rechtsregels behoren waarvan de inbreuk wordt gemeld. Volgens het Grondwettelijk Hof veronderstelt de uitoefening door de gemeenschappen en de gewesten van hun door de Grondwet of de bijzondere wetten toegewezen bevoegdheden dat zij in die aangelegenheden de nodige handhavingsmaatregelen kunnen bepalen,⁷ met inbegrip van de nadere regels waarmee die handhavingsmaatregelen kunnen worden afgedwongen.⁸

Op grond van de bevoegdheid van de federale overheid inzake het bedrijfsleven, maar ook inzake het handelsrecht en het vennootschapsrecht (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), geldt het voorgaande ook wat de bescherming van klokkenluiders betreft die zelfstandigen, aandeelhouders of personen zijn die behoren tot het bestuurlijk, leidinggevend of toezichthoudend orgaan van een onderneming.⁹

3.5.3. In het licht hiervan moet worden vastgesteld dat een aantal bepalingen van de ontworpen regeling verder lijken te gaan dan de loutere regeling van de bescherming van klokkenluiders, en veeleer betrekking lijken te hebben op de handhaving van materiële rechtsregels, hetgeen, voor zover die rechtsregels tot de bevoegdheid van de

⁵ Adv.RvS 71.163/VR/3 van 3 juni 2022, opmerkingen 3.3 en 3.4.

⁶ Voetnoot 11 van het aangehaalde advies: Zie artikel 7, § 1, 1°, van het voorontwerp.

⁷ Voetnoot 12 van het aangehaalde advies: GwH 28 oktober 2004, nr. 168/2004, B.5.2; GwH 24 februari 2011, nr. 29/2011, B.6.2 (wat de gewestbevoegdheid inzake ruimtelijke ordening en leefmilieu betreft). Zie ook GwH 29 juni 1989, nr. 18/89, B.8.a.

⁸ Voetnoot 13 van het aangehaalde advies: GwH 17 september 2015, nr. 113/2015, B.7.1.

⁹ Voetnoot 14 van het aangehaalde advies: Artikel 7, § 1, 2° en 3°, van het voorontwerp. Wat de personen betreft die werken onder het toezicht en de leiding van aannemers, onderaannemers en leveranciers (artikel 7, § 1, 4°, van het voorontwerp) moet worden aangenomen dat het hetzij om werknemers, hetzij om zelfstandigen gaat.

gemeenschappen en gewesten behoren, buiten de bevoegdheid van de federale overheid valt.

Dat geldt inzonderheid voor de regeling van de bevoegde autoriteiten die de Koning, overeenkomstig artikel 15, § 1, van het voorontwerp aanwijst en die, overeenkomstig paragraaf 2 van dat artikel, onafhankelijke en externe meldingskanalen moeten opzetten. Die bevoegde autoriteiten zijn bevoegd voor het ontvangen van meldingen, het geven van feedback en het bieden van opvolging inzake meldingen.¹⁰ Luidens artikel 8, 13°, van het voorontwerp moet onder ‘opvolging’ worden verstaan het ‘optreden van de ontvanger van een melding of van een bevoegde autoriteit om de juistheid van de in de melding gedane beweringen na te gaan *en de gemelde inbreuk zo nodig aan te pakken*, onder meer via maatregelen zoals een intern vooronderzoek, een onderzoek, vervolging, een terugvordering van middelen of het beëindigen van de procedure’ (cursivering toegevoegd). Met die opvolging wordt derhalve niet de bescherming van de klokkenluider beoogd, maar de naleving van de rechtsregel waarvan de inbreuk gemeld is. Wanneer die meldingen betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren, impliceert de opvolging dat mede wordt ingestaan voor de handhaving van de rechtsregels van die gemeenschappen en de gewesten.

Dat is des te meer het geval nu de gemachtigde bevestigde dat de Koning als bevoegde autoriteit overheden zou kunnen aanwijzen die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren. Hij verklaarde immers:

‘Il s’agit des autorités compétentes dans les 12 domaines identifiés à l’article 2. Selon le domaine concerné, cela peut être la FSMA, l’Inspection économique, etc. Une liste (provisoire) des autorités en question est donnée dans l’exposé des motifs (cf. commentaires de l’article 15). Les autorités compétentes seront désignées par Arrêté Royal. Les entités compétentes dans les domaines qui relèvent de la compétence des Régions seront désignées par la voie d’un accord de coopération.’

Er kan echter niet mee worden volstaan die bevoegde autoriteiten bij samenwerkingsakkoord aan te wijzen. Vermits uit wat voorafgaat voortvloeit dat die bevoegde autoriteiten in de ontworpen regeling worden opgevat als handhavingsinstrumenten, komt de regeling zelf ervan toe aan de gemeenschappen en de gewesten voor de inbreuken die tot hun bevoegdheden behoren.”

3.4. Voor het thans voor advies voorgelegde voorontwerp beroept de gemachtigde zich op de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten om gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten of kapitaalsparticipaties te nemen,¹¹ en om in een eigen administratie te voorzien,¹² en op de bevoegdheid van de gewesten inzake de ondergeschikte besturen.¹³ Hij verklaarde dienaangaande:

“Wat de lokale besturen betreft, baseren we ons op artikel 6, §1, VIII van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen.

¹⁰ Voetmoot 15 van het aangehaalde advies: Zie artikel 15, § 1, eerste lid, van het voorontwerp.

¹¹ Artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

¹² Artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

¹³ Artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Voor de Vlaamse overheidsinstanties met rechtspersoonlijkheid baseren we ons op artikel 9 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot Hervorming der instellingen. De ministeries van de Vlaamse overheid zijn niet gevat met dit artikel 9. Huidig ontwerp omvat slechts een algemeen kader. De arbeidsvoorwaarden van de personeelsleden van de ministeries worden verder geregeld in een uitvoeringsbesluit, met name in het Vlaams Personeelsstatuut. Huidig ontwerpdecreet vult de klokkenluidersregeling aan die nu vervat zit in artikel III.115, §3 van het Bestuursdecreet, door conform de Klokkenluidersrichtlijn extra kanalen te creëren en de bescherming in datzelfde artikel verder te verfijnen.

De verschillende werkgevers zullen de klokkenluidersregeling nog verder moeten concretiseren in de eigen rechtspositieregeling.”

3.5. Op grond van de voormelde bevoegdheidsgrondslagen vermag de decreetgever, onder voorbehoud van opmerking 5, inderdaad in een regeling te voorzien voor de bescherming van klokkenluiders die inbreuken melden, begaan door de in het ontworpen artikel III.60/2 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 bedoelde overheidsinstanties, ongeacht of de meldingen van inbreuken betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten, dan wel van de federale overheid behoren. De voorwaarde is wel dat in essentie de bescherming van klokkenluiders bij die overheidsinstanties wordt geregeld, en niet zozeer de handhaving van de rechtsregels waarvan de inbreuk wordt gemeld. Die handhaving behoort immers tot de bevoegdheid van de overheid tot wier materiële bevoegdheid ook de rechtsregels behoren waarvan de inbreuk wordt gemeld.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, bevestigde de gemachtigde dat het niet de bedoeling is om de handhaving te regelen van federale rechtsregels waarvan de inbreuk wordt gemeld:

“Het [de melding] kan inderdaad ook betrekking hebben op federale materies, net zoals Audit Vlaanderen nu al meldingen onderzoekt die betrekking kunnen hebben op inbreuken op federale wetgeving. Zo zijn onderzoeken naar inbreuken op de wetgeving m.b.t. overheidsopdrachten legio. Indien er, na onderzoek, aanwijzingen blijken te zijn van inbreuken op federale wetgeving stuurt bv. Audit Vlaanderen dit nu ook door naar de bevoegde federale instanties voor verdere opvolging. Deze praktijk ligt ook in lijn met de bevoegdheid die Audit Vlaanderen is toegekend in artikel III.115, §3 van het Bestuursdecreet, dat in het algemeen spreekt van ‘onregelmatigheden’ onafhankelijk van welke wetgeving betrokken is. Dit wijzigen zou een inbreuk zijn op het stand-still-principe dat ook in de Klokkenluidersrichtlijn vervat zit, nl. in artikel 25/2. De klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet doet geen afbreuk aan bestaande rechtsmiddelen, doch voorziet slechts een aanvullende laag van bescherming voor een melder ten aanzien van represailles ondernomen door Vlaamse overheidsinstanties”.

De ontworpen regeling lijkt inderdaad geen bepalingen te bevatten die de handhaving regelen van de materiële rechtsregels waarop de meldingen van inbreuken betrekking hebben.

Weliswaar gaan luidens het ontworpen artikel III.60/8, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 de meldingskanalen de juistheid van de gemelde informatie na en nemen ze de *gepaste maatregelen* als er een vermoeden van een inbreuk is. Volgens de memorie van toelichting is die bepaling “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.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt evenwel dat hiermee niet wordt bedoeld dat, wat inbreuken op aangelegenheden betreft die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, die meldingskanalen zelf zouden instaan voor de handhaving ervan, maar dat die meldingen zouden worden overgemaakt aan de bevoegde federale instantie. Onder dat voorbehoud kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

3.6.1. De ontworpen regeling is eveneens van toepassing op externen die meldingen van inbreuken hebben en op facilitatoren die een melder bijstaan. Het gaat om personen die geen personeelslid zijn van de in het ontworpen artikel III.60/2 vermelde overheidsinstanties.¹⁴

In het voormelde advies 71.163/VR/3 van 3 juni 2022 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent die facilitatoren en externen evenwel het volgende opgemerkt:

“3.5.4. Voorts moet worden vastgesteld dat de ontworpen regeling niet alleen voorziet in de bescherming van werknemers, zelfstandigen, aandeelhouders en personen die behoren tot het bestuurlijk, leidinggevend of toezichhoudend orgaan van een onderneming, met inbegrip van niet bij het dagelijkse bestuur betrokken leden, vrijwilligers en bezoldigde of onbezoldigde stagiairs,¹⁵ waarvan onder voorbehoud van hetgeen hiervoor is opgemerkt zou kunnen worden aangenomen dat de regeling ervan behoort tot het arbeidsrecht, het bedrijfsleven, het handelsrecht of het vennootschapsrecht. Luidens artikel 7, § 4, van het voorontwerp zijn de in hoofdstukken 6 en 7 van dat artikel vervatte beschermingsmaatregelen ter bescherming van melders in voorkomend geval van toepassing op facilitators en derden. In paragraaf 6 van hetzelfde artikel wordt bepaald dat de ontworpen regeling van toepassing is op ‘melders die informatie melden die ze hebben verkregen *buiten een werkgerelateerde context*, indien zij een inbreuk melden op de bepalingen als bedoeld in artikelen 3, §1, 2°, en 5, 1°’ (cursivering toegevoegd).

Opdat de federale overheid zich zou kunnen beroepen op haar bevoegdheid inzake arbeidsrecht, moet er zoals vermeld gewag kunnen worden gemaakt van een arbeidsrelatie. Ofschoon dat niet een regeling uitsluit die betrekking heeft op de wervingsprocedure of andere precontractuele onderhandelingen, of op een beëindigde arbeidsrelatie,¹⁶ lijkt er in hoofde van de facilitator op geen enkele wijze gewag te kunnen worden gemaakt van een arbeidsrelatie.¹⁷ In artikel 8, 10°, van het voorontwerp wordt dat begrip immers gedefinieerd als ‘een natuurlijke persoon die een melder bijstaat in het meldingsproces en wiens bijstand vertrouwelijk moet zijn’. Het loutere gegeven dat een natuurlijke persoon de melder *bijstaat* impliceert echter op geen enkele wijze een arbeidsrelatie, noch met de melder, noch met de juridische entiteit waarmee die melder verbonden is. Vermits in artikel 7, § 6, van het voorontwerp gewag wordt gemaakt van ‘melders die informatie melden die ze hebben verkregen *buiten een werkgerelateerde context*’ (cursivering toegevoegd), lijkt er in dat geval ook geen arbeidsrelatie te zijn.

¹⁴ Zie de definities in het ontworpen artikel III.60/1, 2° en 3°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (artikel 7 van het voorontwerp).

¹⁵ Voetnoot 16 van het aangehaalde advies: Artikel 7, § 1, 1° tot 3°, van het voorontwerp.

¹⁶ Voetnoot 17 van het aangehaalde advies: Zie artikel 7, §§ 2 en 3, van het voorontwerp.

¹⁷ Voetnoot 18 van het aangehaalde advies: Wat de in artikel 7, § 4, 2°, van het voorontwerp vermelde derden betreft, lijkt dat probleem zich niet voor te doen aangezien de bescherming die deze bepaling beoogt te bieden enkel ertoe strekt te vermijden dat zij “het slachtoffer kunnen worden van represailles in een *werkgerelateerde context*”.

Hetzelfde geldt wat de bevoegdheid van de federale overheid inzake het bedrijfsleven, het handelsrecht en het vennootschapsrecht betreft.”

3.6.2. Gevraagd om de ontworpen regeling ten aanzien de externen en de facilitatoren te verantwoorden in het licht van het voorgaande, antwoordde de gemachtigde:

“Het blijft gaan om inbreuken begaan door Vlaamse overheidsinstanties. Het is daarom logisch dat externen, derden en facilitators deze inbreuken melden bij de meldingskanalen van de Vlaamse overheid en dat het verbod om represailles te nemen t.a.v. hen gegarandeerd wordt door de Vlaamse overheid, die op dat vlak het best geplaatst is om zij die inbreuken plegen te sanctioneren.

Dit is ook het meest in overeenstemming met overweging (33) en (47) van de richtlijn:

(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. (...)

(47) 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. In beginsel moeten melders daarom worden aangemoedigd eerst gebruik te maken van de interne meldingskanalen en melding te doen aan hun werkgever, mits zij dergelijke kanalen ter beschikking hebben en redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze functioneren. (...)

Wat betreft het intern meldkanaal Audit Vlaanderen, wordt op heden geen onderscheid gemaakt tussen personeelsleden en externen, gezien het vaststellen van inbreuken bij de Vlaamse Overheid primeert op de hoedanigheid van de melder. Op deze manier kan Audit Vlaanderen haar controlebevoegdheid ten volle uitoefenen.”

3.6.3. Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat het bevoegdheidsrechtelijk aanknopingspunt voor de ontworpen regeling het gegeven is dat inbreuken door de in het ontworpen artikel III.60/2 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 vermelde overheidsinstanties worden begaan, en niet de (arbeidsrechtelijke) verhouding van de melder met die instanties. Op grond hiervan kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling ook van toepassing is op externen en facilitatoren die een melder bijstaan.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp bevat bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens.

Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2022/006 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 18 januari 2022 over het ontwerp heeft uitgebracht.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, dient met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies te worden ingewonnen van de Vlaamse toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming¹⁸ heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting waarin artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet.¹⁹

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp doorgang kan vinden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Uit het ontworpen artikel III.60/2, 1° en 2°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 vloeit voort dat de regeling voor de bescherming van klokkenluiders waarin het voorontwerp voorziet, van toepassing is op de Vlaamse Regering en de leden van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering (1°) en de Vlaamse administratie (2°). Met dat laatste begrip worden bedoeld de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen met of zonder rechtspersoonlijkheid, de publiekrechtelijk of privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, met uitzondering van de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid, de Dienst van de Bestuursrechtscolleges en de onderwijsinspectie.²⁰

Overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 komt het uitsluitend aan de regering toe de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. De vermelde bepaling van de bijzondere wet staat eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de regering. Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe om taken op te dragen aan bepaalde diensten van de regering en zodoende in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten.

Door te regelen bij welke interne meldingskanalen personeelsleden van de in het ontworpen artikel III.60/2, 1° en 2°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 vermelde overheidsinstanties informatie over inbreuken kunnen melden,²¹ en door de taken van die

¹⁸ 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)’.

¹⁹ Adv.RvS 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

²⁰ Artikel I.3, 2°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

²¹ Zie het ontworpen artikel III.60/3, § 1, eerste en vierde lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (artikel 9 van het voorontwerp).

meldingskanalen te regelen, grijpt de ontworpen regeling wel degelijk in in de organisatie en de werking van de diensten van de Vlaamse Regering.

Om in overeenstemming te zijn met het eerder vermelde voorschrift van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moeten de Vlaamse Regering en de leden van de kabinetten van de leden van die regering, evenals de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid, de Dienst van de Bestuursrechtscolleges en de Onderwijsinspectie worden uitgezonderd van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling.

6.1. Zoals vermeld strekt het voorontwerp tot omzetting van richtlijn (EU) 2019/1937. Uit wat volgt blijkt evenwel dat die omzetting op een aantal punten onvolkomen is.

6.2. Met het ontworpen artikel III.60/10, § 3, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (artikel 16 van het voorontwerp) wordt de omzetting beoogd van artikel 12, lid 3, van richtlijn (EU) 2019/1937, naar luid waarvan de bevoegde autoriteiten ervoor zorgen dat, indien een melding wordt ontvangen via andere kanalen dan de externe meldingskanalen, of door andere personeelsleden dan degenen die verantwoordelijk zijn voor het in behandeling nemen van meldingen, de personeelsleden die deze ontvangen, geen informatie openbaar mogen maken aan de hand waarvan de identiteit van de melder of van de betrokkene kan worden achterhaald, en dat zij de melding onverwijld en ongewijzigd doorzenden aan de voor de behandeling van meldingen verantwoordelijke personeelsleden.

In het ontworpen artikel III.60/10, § 3, wordt wel in de doorwysverplichting voorzien maar wordt niet bepaald 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. De bepaling dient op dit punt te worden aangevuld.

6.3.1. Met het ontworpen artikel III.60/12, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (artikel 18 van het voorontwerp) wordt de omzetting beoogd van onder meer de artikelen 19 en 23 van richtlijn 2019/1937. Die omzetting is echter op meerdere punten onvolledig.

6.3.2. Zo voorziet het ontworpen III.60/12, § 1, eerste lid, weliswaar in een verbod om bepaalde maatregelen te nemen als vergelding voor een melding of openbaarmaking, maar vloeit uit artikel 19 van richtlijn (EU) 2019/1937 voort dat de lidstaten ook maatregelen moeten nemen om “dreigingen met en pogingen tot” represailles te verbieden.

De ontworpen tekst moet op dit punt worden aangevuld.

6.3.3. Om beter aan te sluiten bij de tekst van artikel 19, f), van richtlijn (EU) 2019/1937 schrijve men in het ontworpen artikel III.60/12, § 1, 6°, “het opleggen of toepassen van een disciplinaire maatregel, berisping *of een andere sanctie, zoals een financiële sanctie*”.

6.3.4. Vermits uit de definitie van het begrip “represaille” in artikel 5, 11°, van richtlijn (EU) 2019/1937 voortvloeit dat niet alleen een (directe of indirecte) handeling wordt geviséerd, maar ook een nalatigheid, schrijve men in het ontworpen artikel III.60/12, 13°, “elke andere directe of indirecte handeling *of nalatigheid*”.

6.3.5. In de lijst van verboden maatregelen in het ontworpen artikel III.60/12, § 1, eerste lid, wordt geen melding gemaakt van de “niet-verlenging of vroegtijdige beëindiging van een tijdelijke arbeidsovereenkomst” en de “vroegtijdige beëindiging of opzegging van een contract voor de levering van goederen of diensten”, zoals artikel 19, j) en m), van de richtlijn (EU) 2019/1937 nochtans voorschrijft.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“j) niet-verlenging of vroegtijdige beëindiging van een tijdelijke arbeidsovereenkomst’ hoort thuis in het arbeidsrecht, een federale aangelegenheid. Deze wetgeving kent haar eigen sancties. Daarom werd dit niet opgenomen in de lijst.

‘m) vroegtijdige beëindiging of opzegging van een contract voor de levering van goederen of diensten’ hoort thuis in de wetgeving ivm overheidsopdrachten, eveneens een federale materie. Ook deze wetgeving kent haar eigen sancties.”

Hiermee kan niet worden ingestemd. Door een overheidsinstantie te verbieden bepaalde represaillemaatregelen te nemen of ermee te dreigen, zoals de niet-verlenging of vroegtijdige beëindiging van een tijdelijke arbeidsovereenkomst of de vroegtijdige beëindiging of opzegging van een contract, wordt die tijdelijke arbeidsovereenkomst of dat contract zelf immers niet geregeld, maar wordt in een bescherming voorzien van de klokkenluider, hetgeen voor de in het ontworpen artikel III.60/2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 vermelde overheidsinstanties tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest behoort.

Het voorontwerp dient op dit punt te worden aangevuld, zeker nu ook contractuele personeelsleden en externen, zoals aannemers en leveranciers, onder het toepassingsgebied van de ontworpen regeling vallen en van deze bescherming tegen een niet-verlenging of vroegtijdige stopzetting van een contract moeten kunnen genieten.

6.3.6. Naar luid van het ontworpen artikel III.60/12, § 2, eerste lid, is het verbod om bepaalde maatregelen te nemen als vergelding voor een melding of een openbaarmaking van toepassing “in al de volgende gevallen”. De laatstvermelde woorden doen uitschijnen dat de in de punten 1° en 2° van die bepaling vermelde vereisten niet cumulatief zijn, en met name dat niet vereist zou zijn dat de melders gegronde redenen hadden om te geloven dat de gemelde informatie op het moment van de melding juist was.

Uit artikel 6, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/1937 vloeit evenwel voort dat, opdat een melder in aanmerking zou komen voor de bescherming van klokkenluiders waarin die richtlijn voorziet, aan beide voorwaarden moet voldaan zijn. Bijgevolg dient het ontworpen artikel III.60, § 2, eerste lid, als volgt te luiden:

“Het verbod, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, is van toepassing ten aanzien van melders indien:

1° de melders informatie meldden over een inbreuk conform artikel III.60/3 tot en met III.60/4 of informatie meldden over een inbreuk bij een instelling, orgaan of instantie van de Europese Unie, en

2° de melders gegronde redenen hadden om te geloven dat de gemelde informatie op het moment van de melding juist was.”

6.4. Met het ontworpen artikel III.60/13 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 wordt de omzetting beoogd van artikel 24 van richtlijn (EU) 2019/1937 naar luid waarvan de lidstaten erop toezien dat van de rechten en remedies waarin deze richtlijn voorziet, geen ontheffing of beperking mogelijk is bij overeenkomst, door beleid, of door arbeidswijze of arbeidsvoorwaarden, en evenmin door aan geschillen voorafgaande arbitrageovereenkomsten.

In het ontworpen artikel III.60/13 wordt evenwel enkel gewag gemaakt van “een overeenkomst of de arbeidsvoorwaarden”, niet van *beleid* en *aan geschillen voorafgaande arbitrageovereenkomsten*. Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Daar het beleid geen bron is van rechten en verplichtingen, kan het beleid ook geen afdwingbare afstand van rechten inhouden. Een overeenkomst daarentegen strekt de betrokken partijen tot wet en creëert aldus afdwingbare rechten en verplichtingen. Slechts dwingende wetgeving kan de contractvrijheid van de partijen aan banden leggen.

Onder de verzamelnaam ‘overeenkomst’ zijn uiteraard de ‘aan geschillen voorafgaande arbitrageovereenkomsten’ begrepen.

Door te refereren naar ‘arbeidsvoorwaarden’ wordt de afstand van rechten precies los gezien van de achterliggende arbeidsrelatie - zij het contractueel (in een arbeidsovereenkomst), dan wel statutair – en aldus het instrument waarin deze afstand van rechten is vervat – zij het een overeenkomst, dan wel een besluit.”

Met de gemachtigde kan worden aangenomen dat “aan geschillen voorafgaande arbitrageovereenkomsten” overeenkomsten zijn in de zin van het ontworpen artikel III.60/13, en dat die derhalve niet afzonderlijk moeten worden vermeld.

Vermits de ontworpen regeling evenwel ook van toepassing is op externen en facilitatoren, die niet noodzakelijkerwijs een overeenkomst hebben gesloten met een overheidsinstantie, en waarvan de band met die instantie van die aard is dat geen gewag kan worden gemaakt van arbeidsvoorwaarden, zou met het oog op de volledige omzetting van de betrokken richtlijnbeeping in het ontworpen artikel III.60/13 ook gewag moeten worden gemaakt van *beleid*.

7.1. In het ontworpen artikel III.60/12, § 1, tweede lid, en § 5, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om “doeltreffende evenredige en afschrikkende administratieve of tuchtrechtelijke sancties” te bepalen voor personen die verboden vergeldingsmaatregelen nemen en voor personen die de melding (proberen te) belemmeren, de geheimhouding van de identiteit van de melder schenden of bewust onjuiste informatie hebben gemeld of openbaar gemaakt.

Uit die bepaling blijkt op voldoende wijze welke gedragingen tot dergelijke sancties aanleiding kunnen geven, evenals wat de aard van de te nemen sancties zijn. Dit neemt niet weg dat aan de Vlaamse Regering een zeer ruime appreciatiemarge wordt gelaten bij het bepalen van die administratieve en tuchtrechtelijke sancties.

7.2. Ofschoon die sancties een straf kunnen uitmaken in de zin van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, betekent dit niet dat het om straffen gaat in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet.²²

Bijgevolg kan worden aanvaard dat de decreetgever het in belangrijke mate aan de Vlaamse Regering overlaat om de precieze administratieve en tuchtrechtelijke sancties te bepalen waartoe een overtreding van het verbod op vergeldingsmaatregelen, het (proberen te) belemmeren van een melding, de schending van de geheimhouding van de identiteit van een melder of de melding van bewust onjuiste informatie aanleiding kan geven.

Evenwel geeft de Raad van State ter overweging om, teneinde de appreciatiemarge te beperken waarover de Vlaamse Regering beschikt, op meer inhoudelijke wijze te omschrijven welke administratieve en tuchtrechtelijke sancties in het ontworpen artikel III.60/12, § 1, tweede lid, en § 5, worden bedoeld, bijvoorbeeld door, voor zover de decreetgever administratieve geldboeten voor ogen heeft, in een minimum- en een maximumbedrag te voorzien.

Ten slotte zal bij het vaststellen van die administratieve en tuchtrechtelijke sancties door de Vlaamse Regering erop moeten worden toegezien dat die sancties voldoende precies worden omschreven ten einde te voldoen aan de vereiste van de voorzienbaarheid van de straf, vervat in artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens²³.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 9

8.1. Luidens het ontworpen artikel III.60/3, § 1, vierde lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 melden personeelsleden van, onder meer, de Vlaamse overheidsinstanties, vermeld in artikel I.3, 2°, e), tot g), van dat decreet en personeelsleden van het Eigen Vermogen KMSKA informatie over inbreuken die de eigen overheidsinstanties begaat, intern bij de leidinggevende die de betrokken overheidsinstantie daarvoor aanwijst.

De overheidsinstanties vermeld in artikel I.3, 2°, e) tot g), van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 maken evenwel deel uit van de in het ontworpen artikel III.60/2, eerste lid, 2°, bedoelde Vlaamse administratie. Het Eigen Vermogen KMSKA wordt vermeld in het ontworpen artikel III.60/2, eerste lid, 7°. In het ontworpen artikel III.60/3, § 1, eerste lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 wordt bepaald dat de personeelsleden van de overheidsinstanties vermeld in, onder meer, het ontworpen artikel III.60/2, eerste lid, 2° en 7°, informatie over inbreuken die een van deze overheidsinstanties begaat, intern melden bij de betrokken lijnmanager of Audit Vlaanderen. Aldus lijkt er voor de personeelsleden van de Vlaamse overheidsinstanties vermeld in artikel I.3, 2°, e), tot g), van dat decreet en

²² GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.17.2; GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.13; GwH 22 oktober 2015, nr. 147/2015, B.5.

²³ Zie dienaangaande GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016, B.18.1 en B.18.2.

personeelsleden van het Eigen Vermogen KMSKA in twee tegenstrijdige regelingen te worden voorzien.

8.2. Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“Dit klopt, maar deze instanties zitten op heden niet in het werkingsgebied van Audit Vlaanderen. Het uitbreiden van het werkingsgebied van Audit Vlaanderen heeft een impact op de werking, inclusief een noodzaak aan meer middelen, terwijl er conform het begrotingsakkoord geen extra middelen kunnen voorzien worden.

De Klokkenluidersrichtlijn zelf verplicht een enkel intern meldingskanaal, waaraan tegemoet gekomen wordt, ook voor deze instanties, met het aanwijzen van de leidinggevende. De Klokkenluidersrichtlijn verplicht niet de oprichting van 2 interne meldingskanalen. Daarnaast is er ook voor hen de extra bescherming via het externe meldingskanaal.

Het is voor de instanties die wel vallen binnen het werkingsgebied van Audit Vlaanderen bovendien logisch dat bestaande controlemechanismen, zoals Audit Vlaanderen, ingezet worden voor klokkenluidersmeldingen. Audit Vlaanderen is voor deze instanties nu ook al bevoegd om meldingen over onregelmatigheden bij deze instanties te onderzoeken. Haar bevoegdheid op dat vlak voor deze instanties inperken zou overigens een schending zijn van het ‘stand-still-principe’, dat ook in de Klokkenluidersrichtlijn vervat zit.”

8.3. Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat het de bedoeling is dat enkel het ontworpen artikel III.60/3, § 1, vierde lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 van toepassing is op de personeelsleden van de Vlaamse overheidsinstanties vermeld in artikel I.3, 2°, e), tot g), van dat decreet en op personeelsleden van het Eigen Vermogen KMSKA. Ze zouden dan ook moeten worden uitgezonderd van het toepassingsgebied van het eerste lid van die bepaling.

In het licht hiervan zou het ontworpen artikel III.60/3, § 1, eerste lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 als volgt kunnen worden gesteld:

“Personeelsleden van de Vlaamse overheidsinstanties, vermeld in artikel I.3, 2°, a) tot d) en artikel III.60/2, eerste lid, 6°, a), b) en c) en 7°, met uitzondering van de personeelsleden van het Eigen Vermogen KMSK, en externen kunnen informatie over inbreuken die een van deze overheidsinstanties begaat, intern melden bij een van de volgende meldingskanalen:

1° de betrokken lijnmanager

2° Audit Vlaanderen.”

8.4. Voorts moet in het ontworpen artikel III.60/3, § 1, vierde lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 worden verwezen naar “artikel III.60/2, eerste lid” (in plaats van “artikel 60/2, eerste lid”).

Artikel 11

9. Luidens het ontworpen artikel III.60/5 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 mogen melders geen informatie bekendmaken die betrekking heeft op, onder

meer, de veiligheid van het land (1°), geclassificeerde gegevens (2°) en de bescherming van het beroepsgeheim van advocaten en van het medisch beroepsgeheim (3°).

Volgens de memorie van toelichting wordt met die bepaling de omzetting beoogd van artikel 3, lid 3, van richtlijn (EU) 2019/1937 dat bepaalt:

“Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de toepassing van Unie- of nationaal recht in verband met:

- a) de bescherming van gerubriceerde gegevens;
- b) de bescherming van het beroepsgeheim van advocaten en van het medisch beroepsgeheim;
- c) de geheimhouding van rechterlijke beraadslagingen;
- d) strafprocesrecht.”

Luidens het tweede lid van die bepaling doet deze richtlijn geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van lidstaten om nationale veiligheid te garanderen of hun bevoegdheid om hun essentiële veiligheidsbelangen te beschermen.

Het voorgaande neemt niet weg dat begrippen zoals “de veiligheid van het land” en “geclassificeerde gegevens” zeer ruim zijn en tot rechtsonzekerheid aanleiding kunnen geven. Er zou dan ook minstens in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt wat hiermee wordt bedoeld.

Wat het beroepsgeheim van advocaten en het medisch beroepsgeheim betreft, blijkt uit richtlijn (EU) 2019/1937 dat het de bedoeling is dat de bescherming als klokkenluider niet geldt wanneer de gemelde gegevens gedekt worden door dat beroepsgeheim. Dit zou in de ontworpen regeling beter als dusdanig worden bepaald.

Artikel 12

10.1. Luidens het ontworpen artikel III.60/6, § 2, tweede lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 worden melders voor de start van het gesprek op de hoogte gebracht van de mogelijkheid van het systeem om gesprekken op te nemen.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, mede in het licht van het in artikel 18, lid 2, van richtlijn (EU) 2019/1937 bepaalde vereiste dat de registratie van een mondelinge melding met instemming van de melder gebeurt, verklaarde de gemachtigde:

“De melder wordt voor de start van het gesprek geïnformeerd over de gespreksopname en heeft de mogelijkheid om in te haken indien hij met de opname niet akkoord gaat. Dit verzekert zijn instemming met de gespreksopname en is in overeenstemming met de richtlijn. Instemming verplicht opleggen via dit decreet voor alle systemen is technisch niet haalbaar.”

10.2. Er kan worden aangenomen dat de vereiste instemming stilzwijgend wordt verleend.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat in het ontworpen artikel III.60/6, § 3, gewag wordt gemaakt van “een spraakberichtsysteem zonder gespreksopnamefaciliteit” en dat paragraaf 6 van die bepaling in de mogelijkheid voorziet van anonieme meldingen. Bijgevolg moet het voor de melder mogelijk zijn om te kiezen voor een anonieme melding of een melding via een spraakberichtsysteem zonder gespreksopnamefaciliteit.

Gelet op die mogelijkheden valt moeilijk in te zien waarom het niet mogelijk zou zijn om 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.

Het ontworpen artikel III.60/6 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 moet worden herbekeken in het licht van het voorgaande.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

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

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

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

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

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

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005

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

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

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

Hoofdstuk 4. Wijzigingen van het Bestuursdecreet van 7 december 2018

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

“Dit decreet voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden.”.

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

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

“Afdeling 6. Klokkenluiden”.

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

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

- 1° betrokken persoon: een natuurlijk persoon of overheidsinstantie die de melder aanduidt als de persoon aan wie de inbreuk wordt toegeschreven of met wie die persoon in verband wordt gebracht;
- 2° externen: een van de volgende personen die in het kader van zijn werk informatie over inbreuken heeft:
 - a) aandeelhouders en personen die behoren tot het bestuurlijk, leidinggevend of toezichthoudend orgaan van een overheidsinstantie, met inbegrip van leden die niet bij het dagelijks bestuur zijn betrokken, vrijwilligers en bezoldigde of onbezoldigde stagiairs;
 - b) aannemers, onderaannemers en leveranciers en iedereen die werkt onder hun toezicht en leiding;
 - c) personen die informatie over inbreuken hebben verkregen in een inmiddels beëindigde werkrelatie;
 - d) personen van wie de werkrelatie nog moet beginnen en die informatie over inbreuken hebben verkregen tijdens de wervingsprocedure of andere precontractuele onderhandelingen;
- 3° facilitator: een natuurlijke persoon die een melder in het kader van het werk bijstaat in het meldingsproces en van wie de bijstand vertrouwelijk moet zijn;
- 4° inbreuk: een handeling of nalatigheid, die voldoet aan een van de volgende voorwaarden:
 - a) ze is onrechtmatig;
 - b) ze ondermijnt het doel of de toepassing van regelgeving;
- 5° informatie over inbreuken: informatie, met inbegrip van redelijke vermoedens, over:
 - a) feitelijke of mogelijke inbreuken die hebben plaatsgevonden of zeer waarschijnlijk zullen plaatsvinden binnen de overheidsinstantie waar de melder werkt, heeft gewerkt of gesolliciteerd heeft of binnen een andere overheidsinstantie waarmee de melder in het kader van zijn werk in contact is geweest;
 - b) pogingen tot het verhullen van inbreuken binnen de overheidsinstantie waar de melder werkt, heeft gewerkt of gesolliciteerd heeft of binnen een andere overheidsinstantie waarmee de melder in de context van zijn werk in contact is geweest;
- 6° melder: een natuurlijke persoon die in het kader van zijn werk verkregen informatie over inbreuken meldt of openbaar maakt;
- 7° meldingskanalen:
 - a) de lijnmanagers of leidinggevendenden van de Vlaamse overheidsinstanties;
 - b) de hoofden van het personeel van de lokale overheden;
 - c) gezamenlijke interne meldingskanalen voor verschillende lokale overheden;
 - d) Audit Vlaanderen;
- 8° personeelsleden van de Vlaamse overheidsinstanties: de personeelsleden van de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 1° tot en met 8°."

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

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

- 1° de Vlaamse Regering en de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering;
- 2° de Vlaamse administratie;
- 3° de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid;
- 4° de provinciegouverneurs en de arrondissementscommissarissen;
- 5° de secretariaten van de strategische adviesraden;
- 6° de volgende Vlaamse openbare instellingen:
 - a) De Watergroep;
 - b) de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie;
 - c) het Vlaams Fonds voor de Letteren;
 - d) de Vlaamse Instelling voor Technologisch onderzoek;
- 7° het Ondersteunend Centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos, het Eigen Vermogen van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek, het Eigen Vermogen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, het Eigen Vermogen Flanders Hydraulics, het Eigen Vermogen KMSKA en het Eigen Vermogen Digitaal Vlaanderen;
- 8° de Vlaamse overheidsinstanties die geen overheidsinstanties zijn als vermeld in punt 1° tot en met 7°, maar die voldoen aan al de volgende kenmerken:
 - a) ze maken deel uit van de Vlaamse deelstaatoverheid of zijn in handen van de Vlaamse deelstaatoverheid en vallen onder het exclusieve toezicht van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, in overeenstemming met verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie;
 - b) ze bezitten rechtspersoonlijkheid;
 - c) het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, de extern verzelfstandigde agentschappen of hun rechtstreekse of onrechtstreekse dochterondernemingen hebben minimaal de helft van de stemmen in de algemene vergadering;
- 9° de gemeenten;
- 10° de districten;
- 11° de provincies;
- 12° de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;
- 13° de samenwerkingsvormen, vermeld in deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- 14° de welzijnsverenigingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- 15° de autonome verzorgingsinstellingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- 16° de verzelfstandigde agentschappen die opgericht zijn door een provincie of een gemeente;
- 17° de polders en de wateringen;
- 18° de intergemeentelijke onderwijsvereniging, vermeld in het decreet van 28 november 2008 betreffende de intergemeentelijke onderwijsvereniging (ILOV).

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

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

"Art. III.60/3. §1. Personeelsleden van de Vlaamse overheidsinstanties, vermeld in artikel I.3, 2°, a) tot en met d), en artikel III.60/2, eerste lid, 6°, a) tot en met c), en 7°, met uitzondering van de personeelsleden van het Eigen Vermogen KMSKA en externen kunnen informatie over inbreuken die een van deze overheidsinstanties begaat, intern melden bij een van de volgende meldingskanalen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Art. III.60/5. Deze afdeling is niet van toepassing op het melden van informatie waarvan de bekendmaking niet toegelaten is om een van de volgende redenen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 1° de voorwaarden om in aanmerking te komen voor bescherming tegen represailles;
- 2° de elektronische adressen, de postadressen en de telefoonnummers van de interne en externe meldingskanalen, met de vermelding of ze de telefoongesprekken en de gesprekken via andere spraaksystemen opneemt;
- 3° de procedures voor meldingen van informatie over inbreuken bij de meldingskanalen en bij instellingen, organen en instanties van de Europese Unie, met inbegrip van:
 - a) de wijze waarop de meldingskanalen de melder kunnen vragen om de informatie te verduidelijken of bijkomende informatie te verstrekken;
 - b) de termijn voor het geven van feedback;
 - c) de soort en de inhoud van de feedback;

- 4° de informatie over de verwerking van persoonsgegevens;
- 5° de wijze waarop de melding wordt opgevolgd;
- 6° de remedies en procedures voor de bescherming tegen represailles en de beschikbaarheid van vertrouwelijk advies voor personen die overwegen tot melding over te gaan;
- 7° onverminderd artikel III.60/5, een duidelijke toelichting van de voorwaarden waaronder melders beschermd worden bij het schenden van enige geheimhoudingsregel;
- 8° de contactgegevens van de dienst, vermeld in paragraaf 2;
- 9° de rechten van de betrokken persoon.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Art. III.60/11. §1. Als die gegevens beschikbaar zijn, verwerken de meldingskanalen de volgende persoonsgegevens bij de behandeling en registratie van meldingen op grond van artikel 6, eerste lid, e), van de algemene verordening gegevensbescherming:

- 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.

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

§2. De meldingskanalen maken de identiteit van de melder en alle informatie waarmee de identiteit van de melder direct of indirect achterhaald kan worden, niet bekend aan anderen dan de personeelsleden die bevoegd zijn om de melding te ontvangen en op te volgen, conform artikel III.60/8, tenzij in al de volgende gevallen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§5. De persoonsgegevens die verzameld worden, conform paragraaf 1, worden bewaard volgens de selectieregels, opgesteld in uitvoering van artikel III.87.

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

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

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

- 1° schorsing, ontslag of soortgelijke maatregelen;
- 2° degradatie of het onthouden van bevordering;
- 3° overdracht van taken, verandering van locatie van de arbeidsplaats of verandering van de werktijden;
- 4° het onthouden van opleiding;
- 5° een negatieve evaluatie of arbeidsreferentie;
- 6° het opleggen of toepassen van een disciplinaire maatregel, berisping of een andere sanctie, zoals een financiële sanctie;
- 7° dwang, intimidatie, pesterijen en uitsluiting;
- 8° niet-omzetting van een tijdelijk contract in een contract voor onbepaalde duur, als het personeelslid de gerechtvaardigde verwachting had dat hem een contract van onbepaalde duur zou worden aangeboden;
- 9° niet-verlenging of vroegtijdige beëindiging van een tijdelijke arbeids-overeenkomst;
- 10° schade, met inbegrip van reputatieschade op sociale media of financieel nadeel, met inbegrip van omzetsderving en inkomstenderving;
- 11° opname op een zwarte lijst op basis van een informele of formele overeenkomst voor de hele overheidsinstantie, waardoor de melder geen baan meer kan vinden bij die overheidsinstantie;
- 12° vroegtijdige beëindiging of opzegging van een contract voor de levering van goederen of diensten;
- 13° intrekking van een licentie of vergunning, afgeleverd door een overheidsinstantie;
- 14° psychiatrische of medische verwijzingen;
- 15° elke andere directe of indirecte handeling of nalatigheid dan de handelingen, vermeld in punt 1° tot en met 14°, die tot een ongerechtvaardigde benadeling van de melder leidt of kan leiden.

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

§2. Het verbod, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, is van toepassing ten aanzien van melders indien:

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

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

- 1° ze hebben eerst intern en extern gemeld of ze hebben meteen extern gemeld conform artikel III.60/3 en III.60/4, en er zijn, conform artikel III.60/8, §1 tot

- en met §3, geen passende maatregelen genomen binnen drie maanden nadat het meldingskanaal in kwestie de melding heeft ontvangen;
- 2° ze menen dat een van de volgende situaties zich voordoet:
- a) de inbreuk kan een dreigend of reëel gevaar vormen voor het algemene belang;
 - b) er bestaat naar aanleiding van een externe melding een risico op represailles of het is niet waarschijnlijk dat de inbreuk doeltreffend wordt behandeld door de bijzondere omstandigheden van de zaak.

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

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

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

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

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

§6. Melders zijn niet aansprakelijk voor:

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

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

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

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

- 1° in paragraaf 1, vierde lid, wordt de zinsnede “de Vlaamse openbare instellingen van categorie A en de Eigen Vermogens met rechtspersoonlijkheid, die verbonden zijn aan de overheidsinstanties, vermeld in het eerste lid” vervangen door de zinsnede “de Vlaamse openbare instellingen, vermeld in artikel I.3, 4°”;
- 2° paragraaf 3 wordt opgeheven.

Brussel, 1 juli 2022.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Bart SOMERS