

ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN HET BESTUURSDECREET VAN 7 DECEMBER 2018, WAT BETREFT KLOKKENLUIDERS

Samenvatting

Op 23 oktober 2019 namen het Europees Parlement en de Raad Richtlijn (EU) 2019/1937 over de bescherming van klokkenluiders aan. Vlaanderen zette deze richtlijn om via een wijziging van het Bestuursdecreet op 18 november 2022, waarbij bescherming geldt voor melders van alle inbreuken op wetgeving van toepassing in Vlaanderen. De bestaande regeling draagt nu reeds bij aan een transparant en integer bestuur, maar werd recent opnieuw geëvalueerd om de werking ervan te optimaliseren. Deze evaluatie leidde op 18 juli 2025 tot de goedkeuring door de Vlaamse Regering van een visienota met verbeteringsvoorstellen, uitgewerkt via een consultatietraject. Dit voorontwerp van decreet vertaalt de voorstellen die een wijziging van het Bestuursdecreet vereisen, zoals de neutrale ondersteuning van melders, de vereenvoudiging van de meldingskanalen en de invoering van een passende sanctieregeling.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

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

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

Klokkenluiders moeten terecht kunnen bij veilige meldingskanalen, zowel intern bij hun eigen organisatie, als bij externe meldingskanalen.

Europa verbiedt elke vorm van represaille naar aanleiding van een interne of externe melding. Ook wie overgaat tot 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, etc.

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

3. Met een wijziging van het Bestuursdecreet op 18 november 2022 werd de omzetting van de Klokkenluidersrichtlijn binnen de Vlaamse publieke sector¹ gerealiseerd (VR 2022 1811 DEC.0101).

4. De bestaande regeling draagt nu reeds bij aan een transparant en integer bestuur, maar werd recent opnieuw geëvalueerd om de werking ervan te optimaliseren. Ook artikel 14 van de Klokkenluidersrichtlijn schrijft voor dat de lidstaten ervoor zorgen 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.

5. Op 18 juli 2025 gaf de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan de visienota over de versterking van de klokkenluidersregeling voor de Vlaamse publieke sector (VR 2025 1807 DOC.0695).

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

- Agentschap Binnenlands Bestuur;
- Vereniging van de Vlaamse Steden en Gemeenten vzw (VVSG);
- Agentschap Overheidspersoneel;
- Audit Vlaanderen;
- Vlaamse Ombudsdienst;
- Departement Kanselarij en Buitenlandse zaken;
- Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie (VRT);
- De Lijn;
- Vlaamse Waterweg;
- Het Vlaams Parlement.

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

De evaluatie van de huidige klokkenluidersregeling identificeerde verschillende knelpunten. Deze werden verder uitgewerkt in de visienota over de versterking van de klokkenluidersregeling voor de Vlaamse publieke sector, die op 18 juli 2025 door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd. De voornaamste knelpunten die aanleiding geven tot de optimalisaties die in dit voorontwerp van decreet worden voorgesteld, worden hieronder samengevat:

1. Complex meldingenlandschap

De klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet omvat alle inbreuken op regelgeving die in Vlaanderen van toepassing is. Deze brede reikwijdte heeft als voordeel dat melders en meldingskanalen sneller kunnen bepalen of een vermoedelijke inbreuk onder de klokkenluidersregeling valt. Tegelijk leidt dit ruime toepassingsgebied mogelijks tot overlap met domeinspecifieke regelgeving, procedures en meldpunten die al over eigen toezicht- en handavingsmechanismen beschikt, zoals de welzijnswetgeving. Daarnaast geeft de huidige regeling aanleiding tot complexiteit in de meldstructuur. Voor sommige instanties fungeert Audit Vlaanderen als intern meldpunt, voor andere als extern meldpunt. Voor nog andere instanties is het dan weer de Vlaamse Ombudsdienst die de rol van extern meldpunt vervult. Deze gedifferentieerde kanaaltoewijzing

¹ De overheidsinstanties vermeld in artikel III.60.2 van het Bestuursdecreet.

zorgt ervoor dat het meldingenlandschap voor betrokkenen minder overzichtelijk is en als complex kan worden ervaren.

2. Geen centrale ondersteunende dienst voor melders

Een klokkenluidersregeling is maar zo effectief als haar praktische uitvoering. Zo blijft het voor personeelsleden vaak een niet te onderschatten grote stap om een klokkenluider te worden, ook met een nieuw juridisch kader. Daarom verplicht de Klokkenluidersrichtlijn een neutrale ondersteuning van de klokkenluider, onder meer:

- (1) volledige en onafhankelijke informatie en adviezen, die gemakkelijk en kosteloos toegankelijk zijn, over de beschikbare remedies en procedures die bescherming bieden tegen represailles, en over de rechten van de betrokkene;
- (2) effectieve ondersteuning 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, de bevestiging dat zij in aanmerking komen voor de bescherming;
- (3) 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, en, in overeenstemming met het nationale recht, rechtshulp in verdere procedures en juridisch advies en andere rechtsbijstand.

Lidstaten kunnen daarnaast financiële steun en psychologische begeleiding voorzien aan melders die betrokken zijn bij gerechtelijke procedures. Deze ondersteuning kan worden aangeboden door een informatiecentrum of een afzonderlijke, duidelijk gedefinieerde, onafhankelijke bestuurlijke autoriteit.

Overeenkomstig het huidige Bestuursdecreet wijzen de Vlaamse administratie en de overheidsinstanties elk voor hun bevoegdheid de dienst aan die melders van inbreuken ondersteunt ten aanzien van Audit Vlaanderen en de Vlaamse Ombudsdienst. Deze 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.

Voor wat betreft de Vlaamse overheidsinstanties nemen de instanties zelf deze ondersteunende 'dienst' waar, maar dit biedt geen optimale oplossing omdat:

- de onafhankelijkheid binnen de instantie zelf niet steeds te garanderen is;
- instanties niet steeds over voldoende expertise beschikken (over de complexe regelgeving en het beschikbare meldingenlandschap) om deze rol op te nemen;
- een eenvormigheid in aanpak wenselijk is.

Ook binnen de lokale besturen is er nood aan een dergelijke ondersteuning voor (potentiële) klokkenluiders.

3. Geen passende sanctieregeling

In lijn met de bepalingen uit de Klokkenluidersrichtlijn schrijft het huidige Bestuursdecreet voor dat de Vlaamse Regering doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende administratieve of tuchtrechtelijke sancties dient te bepalen voor iedereen die:

1. represaillemaatregelen neemt, dreigt te nemen of poogt te nemen als vergelding voor een melding of openbaarmaking;
2. een melding belemmert of probeert te belemmeren;
3. de geheimhouding van de identiteit van melders schendt;
4. bewust onjuiste informatie heeft gemeld of openbaar heeft gemaakt.

Hoewel instanties de mogelijkheid hebben om personeelsleden tuchtsancties op te leggen, bleef een specifieke sanctie met bijkomend afschrikkend effect uit. Afschrikkende sancties zijn echter essentieel om het vertrouwen van (potentiële) melders te versterken dat hun meldingen serieus zullen worden genomen en dat ze beschermd zullen worden.

4. Beperkte monitoring van de klokkenluidersmeldingen

In lijn met de Klokkenluidersrichtlijn en overeenkomstig het huidige Bestuursdecreet heeft Audit Vlaanderen de taak om het aantal meldingen te registreren en daarover te rapporteren. Het totaal aantal ontvangen meldingen is sinds 2014 (bijna) elk jaar gestegen met 2020 als kantelpunt: in vier jaar tijd is het aantal meldingen meer dan verdrievoudigd, tot 266 meldingen in 2024. Sinds de inwerkingtreding van de klokkenluidersregeling in het Vlaamse Bestuursdecreet vanaf december 2022, maakten 156 meldingen van de in totaal 473 ontvangen meldingen door Audit Vlaanderen in december 2022, 2023 en 2024 het voorwerp uit van een klokkenluidersmelding (33%).

Deze cijfers bevestigen een stijgende trend in het aantal klokkenluidersmeldingen. De meldingen gaan over uiteenlopende topics, gaande van onregelmatigheden met betrekking tot onder meer overheidsopdrachten en personeelsaangelegenheden, tot mogelijke subsidiefraude. In de afgelopen 3 jaar resulteerden 12 klokkenluidersmeldingen in de opstart van een forensische audit en 15 meldingen in het versturen van een brief aan een betrokken instantie. Sinds de inwerkingtreding van de klokkenluidersregeling heeft de Vlaamse Ombudsdienst in 2023 en 2024 bijkomend respectievelijk 3 en 5 onderzoeksdossiers en tal van adviesvragen behandeld.

Het staat vast dat voorgaande cijfers een onderschatting zijn van het aantal klokkenluidersmeldingen bij de Vlaamse publieke sector. Niet bij elke instantie onder het toepassingsgebied is er meldingsplicht over de ontvangen klokkenluidersmeldingen aan Audit Vlaanderen. Centraal ontbreekt dan ook een totaalbeeld op de implementatie van de klokkenluidersregeling en de impact ervan op het functioneren van de Vlaamse publieke sector.

5. Complexe regeling

Meldingskanalen zijn verantwoordelijk voor het ontvangen en opvolgen van meldingen, en voor het tijdig verstrekken van feedback aan de melder, zoals voorgeschreven in de Klokkenluidersrichtlijn. Vooral interne meldingskanalen hebben nood aan extra ondersteuning om klokkenluidersmeldingen correct op te volgen. De nood aan ondersteuning sluit aan bij de vaststellingen uit het OESO-rapport: door de complexiteit van de regelgeving hebben meldingskanalen soms onvoldoende inzicht in hun wettelijke verplichtingen. Dit kan ertoe leiden dat meldingen niet steeds op een consequente of correcte manier worden behandeld. Dergelijke onzekerheid kan het vertrouwen van (potentiële) melders in de regeling ondermijnen. In het bijzonder bestaan er bij zowel melders als meldingskanalen nog onduidelijkheden over de precieze reikwijdte van de klokkenluidersbescherming. Heldere communicatie en eenduidige toepassing van de regels zijn daarom essentieel om melders maximale zekerheid te bieden over hun bescherming, ongeacht via welk kanaal zij melding doen.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

De maatregelen, onderzochte alternatieve maatregelen en doelstellingen werden verder uitgewerkt in de visienota over de versterking van de klokkenluidersregeling voor de Vlaamse publieke sector, die op 18 juli 2025 door de Vlaamse Regering

werd goedgekeurd. De voornaamste maatregelen die in dit voorontwerp van decreet worden voorgesteld, worden hieronder toegelicht:

1. De vereenvoudiging van de meldingskanalen (artikel III.60/3 en artikel III.60/4)

Het huidige meldingenlandschap zoals voorzien in het Bestuursdecreet, is complex en wordt vereenvoudigd om meer helderheid te bieden aan (potentiële) klokkenluiders.

Het interne meldingskanaal blijft ingevuld door het 'hoofd van de instantie' (of gedelegeerde), waarbij deze meer generieke term nu wordt gehanteerd in overeenstemming met de rest van het Bestuursdecreet en geldt voor bijna alle overheidsinstanties binnen het toepassingsgebied van de regeling.² Voor de Diensten van de Vlaamse overheid (DVO) komt dit overeen met de lijnmanager en wordt Audit Vlaanderen geschrapt als intern meldingskanaal. Dit sluit aan bij de ratio legis voor het opzetten van een intern meldingskanaal volgens de Klokkenluidersrichtlijn: het hoofd van de instantie is immers het best geplaatst om een onderzoek te verrichten en het probleem snel en doeltreffend aan te pakken.

Indien de melder van oordeel is dat de inbreuk intern niet doeltreffend behandeld kan worden of dat er een risico op represailles bestaat, kan de melder terecht bij Audit Vlaanderen of de Vlaamse Ombudsdienst als extern meldingskanaal, naargelang de instantie waarop de melding betrekking heeft.³ De Vlaamse Ombudsdienst wordt zo als extern meldingskanaal ontlast van meldingen over instanties die ressorteren onder het werkterrein van Audit Vlaanderen⁴, en kan deze vrijgekomen capaciteit vervolgens aanwenden om een centrale ondersteuning aan (potentiële) melders te voorzien.

2. Een centrale ondersteunende dienst voor melders (artikel III.60/9, §2)

Voor (potentiële) melders die onder het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet vallen, wordt overeenkomstig de Klokkenluidersrichtlijn voorzien in een ondersteunende dienstverlening.⁵ Deze ondersteuning heeft betrekking op zowel meldingen als openbaarmakingen en omvat gemakkelijk en kosteloos toegankelijke informatie en adviezen over de beschikbare remedies en procedures die bescherming bieden tegen represailles, evenals over de rechten van de melder en de betrokken persoon. In dit kader kan een melder algemeen advies verkrijgen over de vraag of een bepaald type informatie onder de toepasselijke regels inzake klokkenluidersbescherming valt. De Vlaamse Ombudsdienst wordt vanuit haar expertise met de huidige

² Voor respectievelijk het Vlaams Parlement, zoals vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 1°, en de lokale besturen, zoals beschreven in artikel III.60/2, eerste lid, 10° tot en met 19°, blijven de termen 'leidinggevende' en 'hoofd van het personeel' behouden. Voor lokale besturen blijft daarnaast de mogelijkheid bestaan om deel te nemen aan een gezamenlijk intern meldingskanaal (artikel III.60/3, §3 en §4).

³ Audit Vlaanderen wordt het externe meldingskanaal voor alle instanties die ressorteren onder het werkterrein van Audit Vlaanderen. De Vlaamse Ombudsdienst blijft het externe meldingskanaal voor de overige instanties.

⁴ Wanneer het aantal personeelsleden als uitgangspunt wordt genomen, komt dit neer op ongeveer een halvering van het werkterrein van de Vlaamse Ombudsdienst als extern meldingskanaal. Deze vermindering zal zich ook vertalen in een daling van het aantal te behandelen meldingen: op basis van het jaarverslag 2024 van de Vlaamse Ombudsdienst zou dit overeenkomen met nog maximaal 3 van de 5 klokkenluidersmeldingen.

⁵ De ondersteuning geldt niet alleen voor de melders en potentiële melders 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.

klokkenluidersregeling aangesteld als ondersteunende dienst⁶ en kan, indien nodig, contact opnemen met de betrokken instantie waarop de (potentiële) melding betrekking heeft, om meer duidelijkheid te verkrijgen over de toepasselijke regelgeving.

3. Een passende sanctieregeling (artikel III.60/12/1)

De Klokkenluidersrichtlijn bepaalt sancties voor iedereen die (1) represaillemaatregelen neemt, dreigt te nemen of poogt te nemen als vergelding voor een melding of openbaarmaking, (2) een melding belemmert of probeert te belemmeren, (3) de geheimhouding van de identiteit van melders schendt, en (4) bewust onjuiste informatie heeft gemeld of openbaar heeft gemaakt. De huidige sancties in het Bestuursdecreet zijn administratief of tuchtrechtelijk van aard. Om de doeltreffendheid van de regels inzake klokkenluidersbescherming te waarborgen, zijn concrete sancties met bijkomend afschrikkend effect vereist.

Overeenkomstig de Klokkenluidersrichtlijn⁷, het standpunt van de OESO⁸ en de regelingen in andere Europese landen, voorziet het voorontwerp van decreet in strafrechtelijke sancties naar analogie met de klokkenluidersregeling op federaal niveau (van toepassing op de federale openbare sector en private sector in België). Het betreft een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een geldboete van 4.800 tot 48.000 euro of een van die straffen. Deze strafrechtelijke sancties hebben uitsluitend tot doelstelling de naleving van de regels inzake klokkenluidersbescherming te verzekeren en inbreuken te bestraffen, en zijn daarom enkel van toepassing indien voorgaande handelingen 'wetens en willens' (met algemeen opzet) worden gesteld. Zij zijn met andere woorden niet bedoeld om loutere vergetelheden van meldingskanalen of andere medewerkers van de betrokken instanties te sanctioneren.

4. Het voorzien van een centrale kernrapportering (artikel III.60/10)

Hoewel de huidige klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet voorziet in de verplichting voor meldingskanalen om een register bij te houden van het aantal ontvangen meldingen en, overeenkomstig artikel 27,2 van de Klokkenluidersrichtlijn, in een gegevensverzameling van de externe meldingen ontvangen door Audit Vlaanderen, ontbreekt één centrale rapportering die het totale aantal klokkenluidersmeldingen binnen de Vlaamse publieke sector in kaart brengt. Een dergelijke rapportering is echter noodzakelijk om een adequate opvolging van de klokkenluidersregeling te verzekeren.

Om die reden wordt – naast de reeds bestaande rapportering voor externe meldingen bij Audit Vlaanderen – een jaarlijkse kernrapportering voor meldingen bij de bevoegde interne meldingskanalen ingevoerd op centraal niveau. Deze rapportering omvat minstens (geanonimiseerde) gegevens over de aard en het aantal ontvangen meldingen. De Vlaamse Regering zal de instantie waaraan gerapporteerd moet worden, aanwijzen.⁹ Deze beperkte kernrapportering laat toe om gepaste gecoördineerde initiatieven te stimuleren en draagt op die manier bij aan een kwalitatieve behandeling en monitoring van klokkenluidersmeldingen binnen de Vlaamse publieke sector, zonder de creatie van onnodige administratieve lasten.

⁶ In de minderheid van de gevallen waarin de Vlaamse Ombudsdienst zowel de rol van ondersteuner als die van extern meldingskanaal opneemt, worden de noodzakelijke waarborgen ingebouwd om zowel de objectieve behandeling van meldingen als de onafhankelijke ondersteuning van melders te garanderen.

⁷ Zie artikel 23 en overwegingen 88 en 102 van de Klokkenluidersrichtlijn.

⁸ OESO. (2025). OECD anti-bribery convention phase 4 report on Belgium implementing the convention and related legal instruments. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-anti-bribery-convention-phase-4-report-on-belgium_2a8a1ee9-en.html

⁹ Er wordt verder onderzocht in hoeverre een centrale tool hierin een rol kan spelen.

5. Bijkomende duidelijkheid over de melding via de ontvangstmelding (artikel III.60/8, §1)

Om de melder meer duidelijkheid en rechtszekerheid te bieden over zowel de ontvangst als de verdere behandeling van de melding, wordt in de ontvangstmelding expliciet aangegeven of het meldingskanaal de melding zal behandelen als een klokkenluidersmelding. Indien het meldingskanaal op het ogenblik van de ontvangstmelding niet over de nodige informatie voor deze beoordeling beschikt, dan brengt het de melder uiterlijk binnen een termijn van 15 dagen vanaf de ontvangst van de melding op de hoogte van deze beoordeling. Deze vermelding laat de melder ondubbelzinnig weten welke procedure van toepassing is en gevolgd zal worden, en geeft aldus een eerste indicatie over de mogelijke bescherming.

Daarnaast kan de melder, ter ondersteuning en ter versterking van deze zekerheid, bij de ondersteunende dienst een algemeen advies inwinnen over de vraag of een bepaald type van informatie onder de toepasselijke beschermingsregels voor klokkenluiders valt (zie maatregel 2). Hierdoor wordt op voorhand helderheid geboden over het mogelijke beschermingsstatuut en de rechtsgevolgen die aan de melding verbonden zijn.

6. Klokkenluidersregeling van toepassing gemaakt op GO! en Xperta (artikel III.60/2)

Tijdens de voorbereidingen van de huidige klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet werd in overleg met alle betrokken partijen beslist om de instellingen uit de onderwijssector (inclusief het Gemeenschapsonderwijs, GO!) niet op te nemen in het toepassingsgebied van het Bestuursdecreet. De centrale administratieve diensten van de Raad van het GO! vallen echter evenmin onder het toepassingsgebied van de aparte decretale regeling voor het onderwijs.

Opdat het personeel van de centrale administratieve diensten van de Raad van het GO! toch onder het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling zou vallen, worden 'de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs' toegevoegd aan de klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet. Op die manier sluit de klokkenluidersregeling voor de administratieve diensten van de Raad van het GO! aan bij de regeling voor de andere diensten van de Vlaamse overheid die ressorteren onder het Vlaams personeelsstatuut.

Bijkomend wordt het Eigen Vermogen Xperta, opgericht bij het decreet van 22 december 2023 tot oprichting van een Eigen Vermogen Xperta, toegevoegd aan dit toepassingsgebied. Het Eigen Vermogen KMSKA werd opgeheven en wordt geschrapt uit het toepassingsgebied.

7. Verplichtingen t.a.v. het onbevoegd meldingskanaal (artikel III.60/10, §3 en §3/1)

Overeenkomstig artikel 12,3 van de Klokkenluidersrichtlijn en in lijn met de eerdere opmerkingen van de Raad van State¹⁰, wordt de geheimhoudingsplicht voor een onbevoegde overheidsinstantie of een onbevoegd personeelslid van het externe meldingskanaal bijkomend omgezet: wanneer een melder een melding richt aan een dergelijke onbevoegde instantie of personeelslid, mogen zij geen

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

informatie openbaar maken aan de hand waarvan de identiteit van de melder, de betrokken persoon of van een derde kan worden achterhaald, en moet de gemelde informatie vertrouwelijk behandeld worden. De geheimhouding van de identiteit van de melder vormt immers een essentieel onderdeel van diens bescherming en moet dus gedurende het volledige meldingsproces gewaarborgd worden, ook wanneer de melder initieel een melding richt aan een onbevoegde instantie.

Dit voorontwerp van decreet bevat tevens een aantal technische aanpassingen die de professionele en efficiënte afhandeling van klokkenluidersmeldingen bevorderen door bestaande onduidelijkheden weg te nemen en bepaalde procedurele aspecten te verduidelijken. Een eerste technische wijziging betreft de rechtzetting van een onbedoelde aanpassing van het werkterrein van Audit Vlaanderen bij de invoering van de huidige klokkenluidersregeling. Een tweede technische wijziging heeft tot doel de vertrouwelijkheid van de identiteit van de melder te waarborgen wanneer deze voorkomt in werkdocumenten die worden verzameld en opgesteld in het kader van de opvolging van klokkenluidersmeldingen. Ten slotte worden de bewaartermijnen voor documenten verder geconcretiseerd.

Impactanalyse

Klokkenluiders vervullen een cruciale rol in het handhaven van de rechtsstaat. Dankzij hun meldingen worden fraude, mensenrechtenschendingen, corruptie en andere ernstige misstanden, vaak binnen hun eigen organisaties, aan het licht gebracht. Uit internationaal onderzoek blijkt dat bijna de helft van alle fraude bekend wordt via klokkenluiders. Vlaanderen heeft baat bij een sterke klokkenluidersregeling die ervoor zorgt dat onwettige handelingen door overheidsinstellingen, zowel lokaal als centraal, snel boven water komen. Een sterk geïmplementeerde klokkenluidersregeling biedt de betrokken instantie daarnaast de mogelijkheid om zelf in te grijpen.

De voornaamste beleidsmaatregelen die in dit voorontwerp van decreet worden voorgesteld, worden hieronder toegelicht. De maatregelen en hun verwachte impact werden verder uitgewerkt in de visienota over de versterking van de klokkenluidersregeling voor de Vlaamse publieke sector, die op 18 juli 2025 door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd.

Implementatie

- Uitvoering

De uitvoering van de klokkenluidersregeling ligt hoofdzakelijk in handen van de interne en externe meldingskanalen. Het voorontwerp van decreet vereenvoudigt het meldingenlandschap:

- de hoofden van de instantie, die het intern meldingskanaal zijn voor het personeel van de Vlaamse overheidsinstanties en externen;
- de hoofden van het personeel, die het intern meldingskanaal zijn voor het personeel van de lokale overheidsinstanties;
- Audit Vlaanderen en de Vlaamse Ombudsdienst, die de externe meldingskanalen zijn voor het overheidspersoneel en externen (naargelang de instantie waarop de melding betrekking heeft).

De Vlaamse Ombudsdienst geeft uitvoering aan de rol van ondersteunende dienst.

- Handhaving en toezicht

Het voorontwerp van decreet voert bijkomend strafsancties in voor iedereen die wetens en willens:

- represaillemaatregelen neemt, dreigt te nemen of poogt te nemen als vergelding voor een melding of openbaarmaking;

- een melding belemmert of probeert te belemmeren;
- de geheimhouding van de identiteit van de melder schendt;
- bewust onjuiste informatie heeft gemeld of openbaar heeft gemaakt.
- Monitoring en evaluatie

Naast de huidige verplichting voor meldingskanalen om een register bij te houden van de ontvangen meldingen en de gegevensverzameling door Audit Vlaanderen in het kader van de rapportering over externe meldingen aan Europa (cf. artikel 27,2 van de Klokkenluidersrichtlijn), voorziet het voorontwerp van decreet bijkomend een jaarlijkse kernrapportering over meldingen bij de bevoegde interne meldingskanalen op centraal niveau.

- Inwerkingtreding

Het voorontwerp van decreet treedt in werking op de tiende kalenderdag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

- Overgangsbepalingen

Het voorontwerp van decreet bepaalt in artikel 17 dat de lopende dossiers verder worden behandeld door het meldingskanaal dat de melding vóór de datum van de inwerkingtreding van het wijzigend decreet op rechtsgeldige wijze heeft ontvangen.

C. Totstandkomingsprocedure

De Vlaamse Regering keurde het voorontwerp decreet voor een eerste maal principieel goed op 24 april 2026.

Vervolgens werden de adviezen ingewonnen van de VTC, SERV en VVSG:

- De Vlaamse Toezichtcommissie gaf advies op 5 mei 2026;
- De SERV gaf advies op 18 mei 2026;
- De VVSG gaf advies op 18 juni 2026.

De onderhandelingen met de vakorganisaties over de personeelsgebonden aangelegenheden van het voorontwerp van decreet vonden plaats:

- in het Comité C1, onderafdeling 'Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap' van de eerste afdeling van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten van 13 mei 2026 en 10 juni 2026. Deze onderhandelingen resulteerden in het eindverslag en protocol nr. 2026/7 van 3 juli 2026. De vakorganisaties verklaarden zich allen niet akkoord, met opmerkingen.
- In het Sectorcomité XVIII van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest van 1 juni 2026. Deze onderhandelingen resulteerden in het protocol nr. 451.1403 van [datum] waarbij ACOD en VSOA een protocol van niet-akkoord sloten en FCSOD een protocol van akkoord, behalve voor artikelen 3 en 4 waarvoor het een protocol van niet-akkoord sloot. Allen formuleerden opmerkingen.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Meldingen kunnen gaan over alle mogelijke inbreuken en komen terecht bij meldingskanalen van overheidsinstanties die nu eens ressorteren onder het Vlaams Gewest, dan weer onder de Vlaamse Gemeenschap, 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 klokkenluidersregeling van deel III, hoofdstuk 2, afdeling 6 van dit decreet heeft als doel om meldingen over inbreuken op regelgeving te stimuleren. Een effectieve bescherming van de melder draagt in belangrijke mate bij aan deze doelstelling. Een vertrouwelijke behandeling van de melding door de meldingskanalen is een van de belangrijkste onderdelen van deze bescherming. De documentatie die een meldingskanaal verzamelt en opmaakt in het kader van de opvolging van een melding is van die aard om bij de openbaarmaking ervan de identiteit van een melder en andere betrokkenen te compromitteren en hen zo kwetsbaar te maken voor mogelijke represaillemaatregelen. Op basis van deze uitzonderingsgrond kan een meldingskanaal de openbaarmaking van documenten die deel uitmaken van een klokkenluidersdossier weigeren, niet alleen tijdens het onderzoek, maar ook na de beëindiging ervan in zoverre het meldingskanaal oordeelt dat deze openbaarmaking afbreuk zou doen aan de vertrouwelijkheid van de identiteit van alle betrokkenen of de bescherming tegen represailles.

Artikel 3

De onafhankelijkheid en objectiviteit zoals beschreven in auditcharters draagt in belangrijke mate bij aan de kwaliteit van audits en op die manier aan de doeltreffendheid van de administratieve handhaving. Auditoren hebben toegang tot vertrouwelijke informatie en maken verslagen op van vertrouwelijke gesprekken. De context van vertrouwelijkheid en discretie is essentieel om alle informatie te verzamelen en te verwerken. Hierdoor kunnen auditoren op een objectieve wijze komen tot kwalitatieve resultaten. De openbaarmaking van bestuursdocumenten die werden verzameld naar aanleiding van een audit of vooronderzoek, ook nadat het onderzoek werd beëindigd, staat haaks op de vertrouwelijkheid van het onderzoek en de verzamelde informatie als essentiële randvoorwaarde voor het welslagen van een audit. Auditoren moeten immers een veilige omgeving kunnen creëren voor betrokkenen om informatie vrij te geven. Dit vereist dat een audit-instantie kan weigeren om bestuursdocumenten die in het kader van een audit of vooronderzoek worden verzameld en opgemaakt, vrij te geven, ook nadat het onderzoek werd beëindigd.

Deze garantie van vertrouwelijkheid sluit ook aan bij de meer concrete bepalingen inzake vertrouwelijkheid in het kader van de klokkenluidersregeling (artikel III.60/7 en artikel III.60/11) en draagt op die manier bij aan de doeltreffendheid van deze regeling en de bescherming van klokkenluiders.

Artikel 4

De uitzonderingsgronden die opgenomen worden in artikel II.34 en artikel II.35 van dit decreet gelden ook voor aanvragen tot openbaarmaking van bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten.

Artikel 5

Het begrip 'meldingskanalen' omvat de instanties of personen die op basis van artikel III.60/3 en artikel III.60/4 verantwoordelijk zijn voor de ontvangst en behandeling van meldingen met uitzondering van de Vlaamse Ombudsdienst. De werking van de Vlaamse Ombudsdienst wordt niet verder geregeld in dit decreet, maar wel in het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst. De term "lijnmanagers" wordt vervangen door de term "hoofden van de instantie". Deze term is meer generiek en is gekozen om afdeling 6 in lijn te brengen met de rest van het Bestuursdecreet. Het hoofd van de instantie is de natuurlijke persoon die belast is met de algemene leiding, het dagelijks bestuur en de vertegenwoordiging van een overheidsinstantie. Voor de overheidsinstanties die ressorteren onder het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 of die hun terminologie hierop aligneerden, is de lijnmanager het hoofd van de instantie. Dit betreft aldus een louter technische wijziging.

Een melding over een louter interpersoonlijk conflict is uitgesloten van het toepassingsgebied doordat niet voldaan is aan de voorwaarden van een inbreuk, vermeld in artikel III.60/1, 4° van het Bestuursdecreet. Louter interpersoonlijke conflicten hebben onder meer betrekking op meningsverschillen, misverstanden of tegenstrijdige belangen tussen individuen. Ze variëren van kleine ruzies tot ernstige onenigheden en kunnen, overeenkomstig overweging 22 van de Klokkenluidersrichtlijn, via andere procedures worden behandeld.

Artikel 6

Dit artikel voegt de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs (GO!) toe aan het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling. Tijdens de voorbereidingen van de huidige klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet werd in overleg met alle betrokken partijen beslist om de instellingen uit de onderwijssector (inclusief het GO!) niet op te nemen in het toepassingsgebied van het Bestuursdecreet. De centrale administratieve diensten van de Raad van het GO! vallen echter evenmin onder het toepassingsgebied van de aparte decretale regeling voor het onderwijs.

Opdat het personeel van de administratieve diensten van de Raad van het GO! toch onder het toepassingsgebied van een klokkenluidersregeling zou vallen, worden zij toegevoegd aan artikel III.60/2 van het Bestuursdecreet. Op die manier

sluit de klokkenluidersregeling voor de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs aan bij de regeling voor de andere diensten van de Vlaamse overheid die ressorteren onder het Vlaams personeelsstatuut.

Daarnaast voegt dit artikel het Eigen Vermogen Xperta, opgericht bij het decreet van 22 december 2023 tot oprichting van een Eigen Vermogen Xperta, toe aan het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling.

Het Eigen Vermogen KMSKA, opgeheven door het Programmadecreet houdende bepalingen tot begeleiding van de Begrotingsaanpassing 2023, wordt ten slotte geschrapt uit het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling.

Artikel 7

In de huidige klokkenluidersregeling neemt Audit Vlaanderen, naast de lijnmanager, de rol op van intern meldingskanaal voor bepaalde Vlaamse overheidsinstanties. De Vlaamse Ombudsdienst fungeert daarbij als extern meldingskanaal.

In het ontwerp van decreet wordt Audit Vlaanderen geschrapt als intern meldingskanaal. Enkel de hoofden van de instantie blijven interne meldingskanalen voor de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.60/2, eerste lid, 2° tot en met 9°. Zoals toegelicht in artikel 2, is voor de overheidsinstanties die ressorteren onder het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 of die hun terminologie hierop aligneerden, de lijnmanager het hoofd van de instantie. Op Vlaams niveau blijven de interne meldingskanalen toegankelijk voor zowel personeelsleden als externen. Op lokaal niveau hebben externen geen toegang tot de interne meldingskanalen, om de werkdruk voor de lokale besturen beheersbaar te houden. Ook aan dit principe wordt niets gewijzigd.

De mogelijkheid voor de leidinggevendenden (voor het Vlaams parlement), de hoofden van de instantie (voor de Vlaamse overheidsinstanties) en de hoofden van het personeel (voor de lokale overheidsinstanties) om de ontvangst en behandeling van de meldingen te delegeren aan personeelsleden onder hun gezag, blijft behouden om de werkbaarheid van de klokkenluidersregeling te verzekeren. Met het oog op rechtszekerheid en transparantie informeert het meldingskanaal potentiële melders over de identiteit van de personen die toegang hebben tot de gemelde informatie en aldus ook verantwoordelijk zijn voor de behandeling van de meldingen. Deze informatie is essentieel voor potentiële melders om een overwogen keuze te maken tussen een melding bij een intern dan wel een extern meldingskanaal. Deze informatie kan ook via passende interne communicatiekanalen, zoals het intranet of gelijkwaardige informatiedragers, worden bekendgemaakt.

De modaliteiten van de delegatie, evenals de daaruit voortvloeiende rechtsgevolgen (waaronder de evaluatie, herroeping of wijziging ervan), worden overeenkomstig het toepasselijke statuut, de autonomie van de betrokken overheidsinstantie en de op die instantie van toepassing zijnde regelgeving vastgelegd in een delegatiebesluit. In dit kader wordt bijzondere aandacht besteed aan het waarborgen van de identiteit van de melder en de objectieve behandeling van de melding.

Het is aangewezen dat het meldingskanaal duidelijke en bindende lijnen uitzet voor de behandeling van meldingen door de gedelegeerden, waarbij de beginselen van vertrouwelijkheid, proportionaliteit en noodzakelijkheid strikt worden nageleefd. De gelijke, objectieve en niet-discriminerende behandeling van melders en meldingen staat hierbij voorop.

Artikel 8

Dit artikel duidt Audit Vlaanderen aan als het extern meldingskanaal voor de Vlaamse overheidsinstanties en de lokale overheden die ressorteren onder het werkterrein van Audit Vlaanderen. De Vlaamse Ombudsdienst is zo niet langer extern meldingskanaal voor deze instanties en kan haar expertise bijkomend inzetten om de neutrale ondersteuning aan (potentiële) melders te voorzien.

Deze wijziging raakt niet aan de huidige regeling voor de melding van inbreuken die zijn begaan door de diensten van het Vlaams Parlement, de aan het Vlaams Parlement verbonden instellingen en de autonome diensten onder toezicht van het Vlaams Parlement. Voor deze meldingen blijft de Vlaamse Ombudsdienst het extern meldingskanaal (§1).

Daarnaast blijft de Vlaamse Ombudsdienst ook extern meldingskanaal voor de inbreuken van Audit Vlaanderen en de overheidsinstanties die niet ressorteren onder het werkterrein van Audit Vlaanderen (§2 en §3). De Vlaamse Ombudsdienst vormt evenwel geen bijkomend extern meldingskanaal waaraan meldingen kunnen worden gericht na een behandeling door Audit Vlaanderen als extern meldingskanaal. Dit doet geen afbreuk aan de klachtenregeling zoals opgenomen in het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst.

Externe meldingskanalen kunnen, indien nodig in het kader van het onderzoek van een klokkenluidersmelding, met vrijwaring van de identiteiten van de melder en van de betrokken persoon, contact opnemen met de betrokken instantie waarop de melding betrekking heeft, om meer duidelijkheid te verkrijgen over de toepasselijke regelgeving of de feitelijke en contextuele omstandigheden.

Het artikel houdt geen wijzigingen in voor de diensten van het Vlaams Parlement, personeelsleden van aan het Vlaams Parlement verbonden instellingen en personeelsleden van autonome diensten onder toezicht van het Vlaams Parlement.

Artikel 9

Dit artikel brengt de bewoordingen van artikel III.60/7, §1, in overeenstemming met het gebruik van de term "hoofd van de instantie".

Artikel 10

Duidelijkheid over het bestaan van een formele klokkenluidersmelding is van groot belang voor de melder. Door de diversiteit aan meld- en advieskanalen en toepassingsgebieden bestond er in het verleden niet altijd voldoende duidelijkheid over de kwalificatie van een melding of adviesvraag. Het meldingskanaal is verantwoordelijk voor de opvolging van de melding en kan dus in de ontvangstmelding aangeven of het de melding zal behandelen als een klokkenluidersmelding, met een verwijzing naar de toepasselijke regelgeving en de voorwaarden van de bescherming. De ontvangstmelding houdt aldus een eerste, voorlopige beoordeling in van de toepassingsvoorwaarden van de klokkenluidersregeling en geeft zo een belangrijke indicatie over de bescherming.

Het meldingskanaal is echter niet bevoegd om de bescherming al dan niet toe te kennen. De ontvangstmelding houdt aldus geen toekenning van de bescherming in. Deze volgt immers uit het Bestuursdecreet zelf van zodra aan de voorwaarden uit het decreet voldaan is, namelijk wanneer een melder in het kader van zijn werk verkregen informatie over inbreuken meldt of openbaar maakt en gegronde redenen had om te geloven dat de gemelde informatie op het moment van de melding juist was. In een geschil waarbij een persoon zich beroept op de hoedanigheid als klokkenluider, oordeelt de rechter soeverein over de toepassing van het decreet. Hij is daarbij niet gebonden door een eerdere kwalificatie van de melding door een meldingskanaal of een andere dienst.

De ontvangstmelding houdt bijgevolg geen toekenning in van de bescherming of een bindende kwalificatie van de melding, maar geeft enkel aan of het meldingskanaal de melding zal behandelen als een klokkenluidersmelding die aanleiding kan geven tot bescherming.

Indien het meldingskanaal op het ogenblik van de ontvangstmelding niet over de nodige informatie beschikt voor deze beoordeling, moet het de melder binnen een termijn van 15 dagen vanaf de ontvangst via een bijkomende mededeling op de hoogte brengen van deze beoordeling.

Als een extern meldingskanaal geconfronteerd wordt met grote aantallen meldingen, kan zij voorrang geven aan de behandeling van meldingen van ernstige inbreuken, zolang zij de termijnen bepaald in artikel III.60/8, §3, respecteert. Deze mogelijkheid volgt uit artikel 11, 5. van de Klokkenluidersrichtlijn.

Het meldingskanaal staat in voor een zorgvuldige opvolging van de melding. Het meldingskanaal gaat daarbij de juistheid van de gemelde informatie na en neemt, zo nodig, gepaste maatregelen om de gemelde informatie aan te pakken. Conform de Klokkenluidersrichtlijn kan de opvolging van een melding ook bestaan uit een doorverwijzing van de melding naar een andere bevoegde autoriteit voor verder onderzoek. Zo kan het meldingskanaal, in afstemming met de melder, en voor zover het oordeelt dat de bevoegde welzijnsactoren een meer aangewezen en gespecialiseerde opvolging kunnen verzekeren, de onderdelen van de klokkenluidersmelding die uitsluitend en ondubbelzinnig betrekking hebben op welzijnsaspecten doorverwijzen naar deze welzijnsactoren. Deze doorverwijzing kan door het meldingskanaal worden aangemerkt als een passende maatregel met betrekking tot deze strikt op welzijn gerichte onderdelen van de melding. Het meldingskanaal brengt de melder in ieder geval op de hoogte van de als opvolging van de melding te nemen of genomen maatregelen, alsmede over de gronden voor de keuze van die opvolging.

Artikel 11

De neutrale ondersteuning van klokkenluiders wordt door de Klokkenluidersrichtlijn als een essentieel onderdeel beschouwd.

In het ontwerp van decreet wordt de Vlaamse Ombudsdienst, als dienst die over een grote mate van onafhankelijkheid beschikt, aangeduid als ondersteunende dienst in het kader van de klokkenluidersregeling. De Vlaamse Ombudsdienst heeft bovendien reeds een ruime ervaring opgebouwd rond de klokkenluidersregeling en werd al regelmatig geconsulteerd door potentiële melders die informatie wensten over de procedure, de bescherming en de mogelijkheid tot anonieme melding. De Vlaamse Ombudsdienst is daarom goed geplaatst om melders, potentiële melders en de personen bedoeld in het derde lid op een neutrale en deskundige manier te informeren en ondersteunen.

De onafhankelijkheid van de Vlaamse Ombudsdienst wordt expliciet gewaarborgd door artikel 8 van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst. Als verwerkingsverantwoordelijke treft de Vlaamse Ombudsdienst ook de gepaste technische en organisatorische maatregelen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens in overeenstemming met artikel 32 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

De ondersteuning bevat volledige en onafhankelijke informatie en adviezen, die gemakkelijk en kosteloos toegankelijk zijn, over de beschikbare remedies en procedures die bescherming bieden tegen represailles, alsook over de rechten van de melder of de betrokken persoon. Het gaat hierbij uitsluitend om algemene adviezen in het kader van de klokkenluidersregeling.

De ondersteuning door de Vlaamse Ombudsdienst geldt niet alleen voor de melders en potentiële melders, maar ook voor de personen die eerst anoniem hebben

gemeld maar later geïdentificeerd zijn. De ondersteuning geldt daarnaast voor 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. Dit heeft onder meer betrekking op ondernemingen die eigendom zijn van de melders of waarvoor zij werken. De Vlaamse Ombudsdienst voorziet op basis van dit artikel niet in ondersteuning voor de meldingskanalen.

De ondersteuning door de Vlaamse Ombudsdienst doet geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de overheidsinstanties om ook op niveau van de instantie ondersteuning te voorzien en informatie te verschaffen.

De eerste paragraaf van artikel III.60/9 houdt trouwens ook een verplichting in voor iedere instantie om informatie te verschaffen, onder meer over de voorwaarden voor de bescherming, de contactgegevens van de meldingskanalen,... Deze verplichting om informatie te verschaffen moet echter niet zodanig strikt worden geïnterpreteerd dat iedere instantie ertoe gehouden is om een eigen website te ontwikkelen specifiek met dit doel. Instanties, in het bijzonder op lokaal niveau, kunnen de voorgeschreven informatie ook verspreiden via een gezamenlijke website of de website van een moederbestuur wanneer ze niet over een eigen website beschikken. Deze mogelijkheid om gebruik te maken van een centraal of gezamenlijk platform, ontslaat de instanties niet van de verplichting om via dit platform ook alle informatie ter beschikking te stellen die decretaal is voorgeschreven (§1, eerste en tweede lid)).

Artikel 12

Op heden voorziet artikel III.60/10 reeds in de verplichting voor de meldingskanalen om een register bij te houden van de ontvangen meldingen. Op basis van artikel 27, 2 van de Klokkenluidersrichtlijn, bepaalt hetzelfde artikel dat Audit Vlaanderen een aantal specifieke gegevens verzamelt o.a. over het aantal meldingen, het aantal procedures, het resultaat van die procedures, etc. Om een correcte evaluatie en geschikte opvolging van de klokkenluidersregeling toe te laten, zijn de (geanonimiseerde) gegevens over de meldingen bij interne meldingskanalen op centraal niveau niettemin evenzeer onontbeerlijk. Om die reden wordt een jaarlijkse rapporteringsverplichting over de meldingen bij de bevoegde interne meldingskanalen van de Vlaamse overheidsinstanties en de lokale besturen ingevoerd. Deze rapportering zal gepaste gecoördineerde initiatieven stimuleren en op die manier bijdragen aan een kwalitatieve behandeling en opvolging van klokkenluidersmeldingen. De administratieve lasten van een dergelijke rapportering worden beperkt tot een minimum. Het 'Only Once' principe is hierbij leidend.

Wanneer een melder een melding richt aan een onbevoegde overheidsinstantie, stuurt deze instantie de melding zo snel mogelijk en op veilige wijze door naar het

bevoegde externe meldingskanaal. De onbevoegde overheidsinstantie brengt de melder onmiddellijk op de hoogte van die doorzending. Deze verplichtingen volgen uit artikel 11, 6 van de Klokkenluidersrichtlijn. De toepassing van de huidige bepaling die voorziet in de doorzending naar het bevoegde personeelslid was met het oog op de uitvoering ervan te weinig concreet. Op basis van de nieuwe formulering is duidelijk dat de doorzending de collectieve verantwoordelijkheid is van een onbevoegde overheidsinstantie en gebeurt naar het bevoegde externe meldingskanaal.

Verder wordt een specifieke bepaling opgenomen over de geheimhoudingsplicht van een onbevoegde overheidsinstantie of een onbevoegd personeelslid van een extern meldingskanaal. Wanneer een melder een melding richt aan een onbevoegde overheidsinstantie of een onbevoegd personeelslid van het externe meldingskanaal, mag deze overheidsinstantie of dit personeelslid geen informatie openbaar maken aan de hand waarvan de identiteit van de melder of van een derde kan worden achterhaald. Daarnaast moet de informatie waaruit de identiteit van de melder, een betrokken persoon of een derde kan blijken en de gemelde informatie vertrouwelijk behandeld worden. Dit betreft een bijkomende omzetting van artikel 12, 3 van de Klokkenluidersrichtlijn.

Artikel 13

De voorgestelde wijziging concretiseert de bestaande verwijzing in artikel III.60/11, §5, door een expliciete verwijzing naar artikel III.87, §1/1, vierde lid. De klokkenluidersregeling heeft als primair doel de handhaving van regelgeving. De finaliteit van de regeling verantwoordt dat de bestuursdocumenten met persoonsgegevens die naar aanleiding van de behandeling en opvolging van een klokkenluidersmelding zijn verkregen, worden bewaard voor een maximale termijn van 30 jaar.

Deze maximale termijn doet geen afbreuk aan de proportionaliteitsafweging die op het niveau van het meldingskanaal moet gebeuren. Het doel 'handhaven van regelgeving' zal niet in elk dossier even relevant zijn. De eigenlijke behandeling van concrete dossiers geeft mogelijk aanleiding tot een categorisering en kortere bewaartermijnen. Ook kan pseudonimisering bijdragen aan de bescherming van persoonsgegevens.

Het is een loutere technische wijziging die geen inhoudelijke verruiming of beperking van de bestaande regeling beoogt. De wijziging heeft enkel tot doel de bepalingen van de klokkenluidersregeling in lijn te brengen met de huidige systematiek van artikel III.87.

Artikel 14

De huidige klokkenluidersregeling bepaalt dat de Vlaamse Regering doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve of tuchtrechtelijke sancties dient te bepalen voor iedereen die:

1. Represaillemaatregelen neemt, dreigt te nemen of poogt te nemen als vergelding voor een melding of openbaarmaking;
2. Een melding belemmert of probeert te belemmeren;
3. De geheimhouding van de identiteit van melders schendt;
4. Bewust onjuiste informatie heeft gemeld of openbaar heeft gemaakt.

Thans kiest de wetgever voor strafrechtelijke sancties die decretaal worden verankerd in een nieuw artikel III.60/12/1.

Artikel 15

Strafrechtelijke sancties zijn noodzakelijk om de doeltreffendheid van de regels inzake klokkenluidersbescherming te waarborgen. Sancties tegen personen die wetens en willens represaillemaatregelen nemen of dreigen/pogen te nemen, een melding belemmeren of proberen te belemmeren of de geheimhouding van de identiteit van melders schenden, moeten een afschrikwekkende werking hebben. Sancties tegen personen die bewust onjuiste informatie hebben gemeld of openbaar hebben gemaakt zijn nodig om verdere kwaadwillige meldingen te voorkomen en de geloofwaardigheid van het systeem te beschermen.

Overeenkomstig het standpunt van de OESO en de overwegingen 88 en 102 en artikel 23 van de Klokkenluidersrichtlijn voorziet het ontwerp van decreet in strafrechtelijke sancties, overeenkomstig de klokkenluidersregelingen op federaal niveau en in het buitenland.

Deze strafrechtelijke sancties hebben uitsluitend tot doel de naleving van de regels inzake klokkenluidersbescherming te verzekeren en inbreuken te bestraffen. Zij hebben niet tot doel om loutere vergetelheden van meldingskanalen te bestraffen. Bij de overweging van mogelijke strafsancities wordt ook altijd uitgegaan van het vermoeden van onschuld.

De handelingen worden bestraft indien ze "wetens en willens" worden gesteld. Er geldt dus een vereiste van algemeen opzet: personen moeten er zich van bewust zijn dat ze de handeling stellen en moeten de handeling willen stellen. Nalatigheid, onachtzaamheid of onvoorzichtigheid is niet voldoende om tot schuld te leiden. Voor de toepassing van punt 3° moeten personen zich er bovendien van bewust zijn dat de informatie die zij wetens en willens melden of openbaar maken onjuist is.

Artikel 16

Bij de invoering van de huidige klokkenluidersregeling werd het werkterrein van Audit Vlaanderen onbedoeld aangepast.

Het betreffende artikel III.115 wordt thans hersteld in die zin dat volgende Vlaamse overheidsinstanties blijven ressorteren onder het werkterrein van Audit Vlaanderen:

- De departementen, intern verzelfstandigd agentschappen en publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschappen;
- de Eigen Vermogens met rechtspersoonlijkheid, vermeld in artikel I.3, 4°, q) tot en met u) en z);
- de Vlaamse openbare instellingen die historisch waren ingedeeld bij categorie A conform de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut (opgeheven). Deze instellingen zijn thans opgenomen in artikel I.3, 4°, a) tot en met l) van dit decreet.

Op die manier wordt tevens voorzien in een duidelijke afbakening van de rol van Audit Vlaanderen als extern meldingskanaal.

Naar analogie met de rapportering bij lokale besturen worden de minimale rapporteringslijnen bij de Vlaamse overheidsinstanties over de resultaten van een audit decretaal verankerd. Dit sluit bovendien aan bij de aanbeveling van de Vlaamse Ombudsdienst zoals opgenomen in het jaarrapport van 2025 om alle audits en briefwisseling van Audit Vlaanderen over te maken aan de leden van de raad van bestuur en dit decretaal te verankeren. De voorzitter van de raad van bestuur kan afzien van het doorsturen rapport aan een lid in het geval er in hoofde van dat lid van de raad van bestuur een belangenconflict bestaat met betrekking tot de inhoud van het auditrapport.

Het feit dat Audit Vlaanderen onderzoeken kan voeren en/of auditrapporten kan opstellen naar aanleiding van een klokkenluidersmelding, leidt er niet toe dat de voorziene vertrouwelijkheid en anonimiteit van de klokkenluider wordt uitgehold aangezien Audit Vlaanderen altijd de anonimiteit van de klokkenluider beschermt en de geheimhouding respecteert in alle fasen van het onderzoek en zeker in de rapportering.

Artikel 17

Met een slotbepaling wordt verzekerd dat de lopende dossiers verder worden behandeld door het meldingskanaal dat de melding voor de inwerkingtreding van het wijzigend decreet op rechtsgeldige wijze heeft ontvangen. Het meldingskanaal zal deze lopende dossiers behandelen conform de bepalingen van het Bestuursdecreet zoals van kracht op de dag vóór de datum van de inwerkingtreding van dit decreet.

Op die manier worden de verwachtingen van de melder gehonoreerd. Ook wordt vermeden dat gevoelige informatie onnodig wordt overgedragen met een potentieel databaseveiligingsrisico tot gevolg.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Binnenland, Steden- en Plattelandsbeleid, Samenleven,
Integratie en Inburgering, Bestuurszaken, Sociale Economie en Zeevisserij,

Hilde CREVITS

Bijlage: Wijzigingsbepalingen