

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Visienota versterking klokkenluidersregeling Vlaamse publieke sector

Samenvatting

Vlaanderen liep voorop in België met de invoering van een klokkenluidersregeling via het Bestuursdecreet. Deze regeling draagt vandaag al bij aan een sterker en transparanter bestuur. Goed bestuur evolueert echter ook mee met nieuwe inzichten. Op basis van een grondige evaluatie worden nu gerichte verbeteringen voorgesteld.

De hervorming start met het aanduiden van één centrale ondersteunende dienst voor klokkenluiders, die de melder duidelijkheid biedt over rechten, procedures en bescherming. Dit is niet alleen een Europese verplichting, maar ook een bewezen succesfactor in het buitenland. Daarnaast worden meldkanalen versterkt via onder meer vereenvoudiging, een opvolgingstool en gerichte opleidingen. Zo garanderen we een professionele en efficiënte behandeling van meldingen.

Om misbruik of tegenwerking te ontmoedigen en de bescherming meer te garanderen, worden sancties ingevoerd die in lijn liggen met internationale standaarden. Tot slot worden juridische en organisatorische verbeteringen doorgevoerd, zoals een formelere ontvangstbevestiging, verduidelijking van de bescherming, één centrale rapportering en een brede informatiecampagne. De ondersteunende dienst krijgt hierin een zichtbare en coördinerende rol.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie.

Beleidsveld: Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, Interne Dienstverlening van de Vlaamse overheid.

Beleidsdoelstelling:

Beleidsnota 2024-2029 Bestuurszaken en Audit Vlaamse overheid:

- OD 1.6 (deel VI): De Vlaamse overheid versterkt haar integriteitsbeleid
- OD 1.2 (deel VII): Een incidentgedreven aanpak van onregelmatigheden

Beleidsnota 2024-2029 Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid:

- OD 1.5: We versterken de integriteit en de deontologie
- OD 5.2: Een incidentgedreven aanpak van onregelmatigheden

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Beslissing van de Vlaamse regering tot bekrachtiging en afkondiging van het decreet van 18 november 2022 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.¹

C. OMKADERING

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.² 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 entiteit daarnaast de mogelijkheid om zelf in te grijpen. Ondanks de waardevolle bijdragen die klokkenluiders kunnen leveren, lopen ze nog te veel het risico om geconfronteerd te worden met negatieve gevolgen zoals ontslag, schorsing, bedreigingen en/of pesterijen. Het is daarom essentieel dat klokkenluiders beschermd worden tegen dergelijke represailles.

Op 23 oktober 2019 namen het Europees Parlement en de Raad de **Richtlijn (EU) 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden**, aan.³ Met een wijziging van het Vlaamse Bestuursdecreet op 18 november 2022 werd de omzetting van de richtlijn binnen de Vlaamse publieke sector gerealiseerd (VR 2022 0107 DOC.0735/1). De richtlijn beoogt personen te beschermen die in de werkomgeving verkregen informatie over inbreuken op bepaalde EU-regelgeving melden. Bij de doorvertaling in het Bestuursdecreet werd het beschermingsniveau vastgelegd op alle inbreuken op wetgeving die in Vlaanderen van toepassing is.

Deze visienota geeft uitvoering aan de verplichting in art. 14 uit de EU-richtlijn voor lidstaten om hun procedures voor de ontvangst en opvolging van klokkenluidersmeldingen regelmatig, maar ten minste om de drie jaar, te evalueren en dienovereenkomstig aan te passen op basis van de eigen ervaringen en die van andere bevoegde autoriteiten.

D. TOTSTANDKOMINGSPROCEDURE

Voor de evaluatie van de huidige Vlaamse klokkenluidersregeling werd gekozen voor een **contextueel-realistische benadering** om de werking van de regeling en de interactie tussen melder en meldkanalen binnen de specifieke context van het Bestuursdecreet te analyseren.⁴ Hiervoor werd gebruik gemaakt van een **gemengd onderzoeksoptzet**, bestaande uit (a) een kwalitatief luik met een internationale vergelijking, focusgroepen met en casestudies van betrokken actoren, en (b) een kwantitatieve analyse van het aantal klokkenluidersmeldingen. Daarnaast werden de evaluatieverslagen van de werkgroep implementatie klokkenluidersregeling⁵, de bezorgdheden uit recente parlementaire vragen, evenals de bevindingen uit het recente OESO-rapport over België⁶ verwerkt in de analyse.

¹

<https://themis.vlaanderen.be/files/637657910f740f000c000762/download?name=VR%202022%201811%20DEC.0101%20Klokkenluidersdecreet.pdf&content-disposition=inline>

² National Whistleblowers Center (2007). Proven Effectiveness of Whistleblowers.

³ EU-klokkenluidersrichtlijn: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>

⁴ Zie ook: Beleidsevaluatie in theorie en praktijk, Boombestuurskunde, Den Haag, 2023, p.99 ev.

⁵ De werkgroep implementatie klokkenluidersregeling is samengesteld uit leden van AgO, DKBUZA, ABB, de Vlaamse Ombudsdienst, Audit Vlaanderen, VRT, VVSG, De Lijn en Het Vlaams Parlement. De werkgroep kwam sinds de inwerkingtreding vier keer samen (20 december 2022, 24 april 2023, 10 december 2023 en 5 maart 2024). De bevindingen uit deze vier bijeenkomsten werden verwerkt in deze nota.

⁶ OESO-rapport: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-anti-bribery-convention-phase-4-report-on-belgium_2a8a1ee9-en.html

2. HUIDIGE KLOKKENLUIDERSREGELING IN HET BESTUURSDECREET

A. TOEPASSINGSGEBIED

Het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet gaat ruimer dan enkel de Vlaamse administratie. De regeling geldt onder meer voor het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering en de kabinetten, de provinciegouverneurs en de arrondissementscommissarissen, evenals de Vlaamse openbare instellingen zoals de VRT en het VITO. Daarnaast vallen ook de 'lokale besturen' (10° tot en met 19°) onder het toepassingsgebied. De visienota vertrekt vanuit een algemene regeling voor de brede Vlaamse publieke sector die gevat wordt onder het bestaande toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet.

Concreet gaat het om:

- 1° het Vlaams Parlement, zijn diensten, de instellingen die aan het Vlaams Parlement verbonden zijn en de autonome diensten die onder toezicht staan van het Vlaams Parlement;
- 2° de Vlaamse Regering en de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering;
- 3° de Vlaamse administratie;
- 4° de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid;
- 5° de provinciegouverneurs en de arrondissementscommissarissen;
- 6° de secretariaten van de strategische adviesraden;
- 7° 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;
- 8° 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;
- 9° de Vlaamse overheidsinstanties die geen overheidsinstanties zijn als vermeld in punt 2° tot en met 8°, 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;
- 10° de gemeenten;
- 11° de districten;
- 12° de provincies;
- 13° de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;
- 14° de samenwerkingsvormen, vermeld in deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- 15° de welzijnsverenigingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- 16° de autonome verzorgingsinstellingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;

17° de verzelfstandigde agentschappen die opgericht zijn door een provincie of een gemeente;
18° de polders en de wateringen;
19° de interlokale onderwijsvereniging, vermeld in het decreet van 28 november 2008 betreffende de interlokale onderwijsvereniging (ILOV).

B. MELDER

Een melder is een natuurlijke persoon die **in het kader van zijn werk** verkregen informatie over inbreuken meldt of openbaar maakt. Dit kunnen, naast personeelsleden, ook externen zijn, zoals aandeelhouders, aannemers, leveranciers, voormalige werknemers en sollicitanten.

Concreet kan het gaan om een van de volgende externe personen:

- 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.

C. INBREUK

Een inbreuk is 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.

D. TOEPASSINGSGEBIED RATIONE MATERIAE

De bijlage bij de EU-klokkenluidersrichtlijn bevat een gedetailleerde opsomming van de specifieke EU-regelgeving die onder het toepassingsgebied van de richtlijn valt. Het louter overnemen van deze lijst of van de limitatieve opsomming van de sectoren in het Bestuursdecreet was niet wenselijk. Dit zou immers vereisen dat potentiële klokkenluiders de lijst uit de bijlage raadplegen en weten of de inbreuk onder het toepassingsgebied van een van de opgesomde richtlijnen of verordeningen valt.

Daarom werd in het Bestuursdecreet gekozen voor een ruim toepassingsgebied: **alle regelgeving die geldt voor Vlaanderen.**⁷ De Europese regelgeving valt daar uiteraard ook onder.

E. ANONIMITEIT

Het Bestuursdecreet maakt gebruik van de mogelijkheid in de EU-klokkenluidersrichtlijn om anonieme meldingen toe te staan, omdat de realiteit aantoonde dat anonieme meldingen belangrijke inbreuken aan het licht kunnen brengen die anders onopgemerkt zouden blijven.

⁷ Bovendien voorzag de Vlaamse regelgeving reeds voorafgaand aan de EU-richtlijn 2019/1937 in een vergaande klokkenluidersregeling voor de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid, zonder beperking tot EU-regelgeving of specifieke sectoren (geregeld in het Vlaams personeelsstatuut of in de bepalingen rond Interne Audit). In dit kader verbiedt artikel 25.2 van de EU-richtlijn de verlaging van een eventueel reeds bestaand beschermingsniveau. Bij de keuze voor een overname van het Europese toepassingsgebied zou zich bijgevolg een tweesporenbeleid opdringen waarbij voor het Vlaamse of lokale overheidspersoneel een ruimere bescherming zou gelden (want daar wordt geen onderscheid gemaakt in het soort wetgeving of sector) dan voor externen (Unierecht). Dit zou uiteraard het gelijkheidsbeginsel en de transparantie niet ten goede komen.

F. BESCHERMING TEGEN REPRESAILLES

Europa verbiedt elke vorm van represailles **naar aanleiding van** een interne of externe klokkenluidersmelding. Ook wie overgaat tot een publieke bekendmaking wordt beschermd. Mogen bijvoorbeeld niet: schorsing, ontslag, degradatie, onthouding van bevordering, verandering van taken, arbeidsplaats of werktijden, negatieve beoordeling, discriminatie, financiële sancties, reputatieschade, pesterijen Het Bestuursdecreet voorziet dan ook dat niemand binnen een overheidsinstantie in het kader van het werk represailles mag nemen, ermee mag dreigen of pogen represailles te nemen, als vergelding voor een melding of openbaarmaking. De bescherming is van toepassing ten aanzien van melders en derden die verbonden zijn met de melders, indien:

1° de melders informatie meldden over een inbreuk;

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

De represaille dient echter wel verband te houden met de melding. 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 benadelings-handeling, die dan moet aantonen dat de handeling op geen enkele wijze verband hield met de melding of openbaarmaking.”* Daarom wordt ook een **omkering van bewijslast** voorzien in het Bestuursdecreet.

G. MELDINGSKANALEN

Melders kunnen informatie over inbreuken die de Vlaamse overheidsinstanties begaan, melden bij een intern meldkanaal. Nadat melders de informatie over inbreuken intern gemeld hebben, kunnen ze die informatie ook extern melden. Als ze menen dat de inbreuk niet doeltreffend behandeld kan worden of dat er een risico op represailles bestaat, kunnen ze ook rechtstreeks melding doen bij een extern meldkanaal. Voor de Diensten van de Vlaamse overheid (DVO) en de lokale besturen zijn de volgende meldkanalen in het Bestuursdecreet voorzien:

	DVO	Lokale besturen
Intern meldkanaal	Lijnmanager (of gedelegeerde)	Hoofd personeel (of gedelegeerde)
	Audit Vlaanderen ⁸	Gezamenlijk intern meldingskanaal
Extern meldkanaal	Vlaamse Ombudsdienst	Vlaamse Ombudsdienst of Audit Vlaanderen ⁹

De lijnmanagers (of gedelegeerden) brengen voor wat betreft de DVO Audit Vlaanderen op de hoogte van elke melding die ze ontvangen. Audit Vlaanderen kan hierbij beslissen dat zij beter geplaattst zijn om de melding te onderzoeken.

H. MELDINGSPROCEDURE

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. Melders kunnen de informatie over inbreuken anoniem melden.

⁸ Indien de entiteit tot het audituniversum van Audit Vlaanderen behoort.

⁹ Audit Vlaanderen is het externe meldkanaal voor gemeenten, districten, provincies, OCMW's, welzijnsverenigingen en autonome gemeenten en provinciebedrijven. De Vlaamse Ombudsdienst is het externe meldkanaal voor de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, polders en wateringen, de interlokale onderwijsverenigingen, autonome verzorgingsinstellingen en privaatrechtelijke gemeentelijke of provinciale EVA's

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.

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:

- De meldingskanalen **bevestigen de ontvangst** van de melding aan de melder **binnen zeven dagen** na de dag waarop ze de melding hebben ontvangen, tenzij de melder zich uitdrukkelijk verzet tegen het krijgen van die ontvangstbevestiging of wanneer het krijgen van die ontvangstbevestiging de bescherming van de identiteit van de melder in gevaar brengt.
- De meldingskanalen **gaan de juistheid van de informatie na** en nemen de **gepaste maatregelen** als er een vermoeden van inbreuk is. De meldingskanalen informeren de melder hierover binnen **drie maanden** na de dag waarop ze de ontvangstmelding hebben verstuurd. Voor wat betreft enkele lokale besturen, kan Audit Vlaanderen deze termijn van drie maanden verlengen tot maximaal zes maanden, mits kennisgeving aan de melder.

Deze procedure wordt conform de EU-richtlijn op een toegankelijke manier toegelicht op de centrale webpagina van de Vlaamse overheid¹⁰ en het Agentschap Binnenlands Bestuur¹¹ (voor de lokale besturen).

3. PROBLEEMSTELLING

De evaluatie identificeerde verschillende knelpunten. Voor meer gedetailleerde informatie over de bijhorende verbeterkansen, wordt verwezen naar de mogelijke optimalisatievoorstellen onder titel 5 van de visienota.

3.1 GEEN 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 EU-klokkenluidersrichtlijn een neutrale ondersteuning van de klokkenluider, onder meer:

- (1) volledige en onafhankelijke informatie en adviezen, die gemakkelijk en kosteloos toegankelijk is, 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.

¹⁰ <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/personeel/organisatie-en-werking-klokkenluidersregeling>

¹¹ <https://www.vlaanderen.be/intern/personeel/integriteit/procedure-klokkenluidersmelding-diensten-vlaamse-overheid>

Overeenkomstig het 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 versterkt 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 DVO nemen de entiteiten zelf deze ondersteunende 'dienst' waar, maar dit biedt geen optimale oplossing omdat:

- De **onafhankelijkheid binnen de entiteit zelf niet steeds te garanderen** is;
- Entiteiten **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.

Binnen de lokale besturen is nog geen uitvoering gegeven aan deze bepaling, terwijl er dringend nood is aan een dergelijke ondersteuning voor (potentiële) klokkenluiders.

3.2 GEEN SANCTIES

In lijn met de bepalingen uit de EU-richtlijn schrijft het 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;¹²
2. een melding belemmert of probeert te belemmeren;¹³
3. de geheimhouding van de identiteit van melders schendt;
4. bewust onjuiste informatie heeft gemeld of openbaar heeft gemaakt.

Deze bepalingen werden echter **nog niet uitgevoerd**. Hoewel entiteiten de mogelijkheid hebben om personeelsleden tuchtsancties op te leggen, blijft een specifieke sanctie met bijkomend afschrikkend effect voorlopig 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. Dit komt ook als aandachtspunt uit de thema-audit van Audit Vlaanderen.¹⁴ Kortom, specifieke sancties zijn nodig om de doeltreffendheid van de klokkenluidersregeling te waarborgen. Het OESO-rapport bevestigde daarbij het belang van voldoende afschrikwekkende sancties.

3.3 MELDINGENLANDSCHAP

A. SLAGKRACHT INTERNE MELDKANALEN

De klokkenluidersregeling opereert binnen de bestaande (machts)verhoudingen binnen de entiteiten: klokkenluiders bevinden zich daarbij doorgaans in een lagere machtspositie dan de persoon die het onderwerp is van de melding. Hierdoor kan de **onafhankelijkheid en bijhorend de slagkracht van het interne meldkanaal niet steeds gegarandeerd** worden, in het bijzonder wanneer de melding het hoofd van de entiteit zelf betreft. Dit kan ook de personeelsleden van interne meldkanalen in een kwetsbare positie plaatsen.

¹² Artikel III.60/12. §1 Bestuursdecreet

¹³ Artikel III.60/12. §5 Bestuursdecreet

¹⁴ <https://www.auditvlaanderen.be/globaal-rapport-thema-audit-analyse-van-het-integriteitssysteem>

B. COMPLEX MELDINGENLANDSCHAP

Het materieel toepassingsgebied is in de EU-richtlijn beperkt tot inbreuken op specifieke Europese regelgeving. De richtlijn erkent evenwel de bevoegdheid van lidstaten om het toepassingsgebied op grond van het nationale recht verder uit te breiden. Het materieel toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet beslaat daarbij alle inbreuken op wetgeving die in Vlaanderen van toepassing is en gaat dus verder dan de richtlijn.

Door het ruime toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet is er overlap met specifieke regelgeving die reeds in de eigen opvolgingsmechanismen voorziet (bijv. inbreuken op welzijnswetgeving). Het **meldingenlandschap kan daardoor als complex worden ervaren**, zowel voor potentiële melders als voor de interne meldkanalen die de melder in hun onderzoek correct moeten informeren over en doorverwijzen naar de meest gespecialiseerde instanties. Voor potentiële melders kan het complexe meldingenlandschap ertoe leiden dat ze enerzijds geneigd zijn om hun melding gelijktijdig bij verschillende meldkanalen te doen, of anderzijds niet weten bij welk meldkanaal zij terecht kunnen voor hun melding. Uit de thema-audit van Audit Vlaanderen blijkt dat een minderheid van de personeelsleden zich tot het specifieke meldpunt wendt, terwijl een aanzienlijk deel aangeeft al ooit te hebben gezien of meegemaakt dat een collega mogelijk niet integer handelt.

3.4 COMPLEXITEIT REGELING

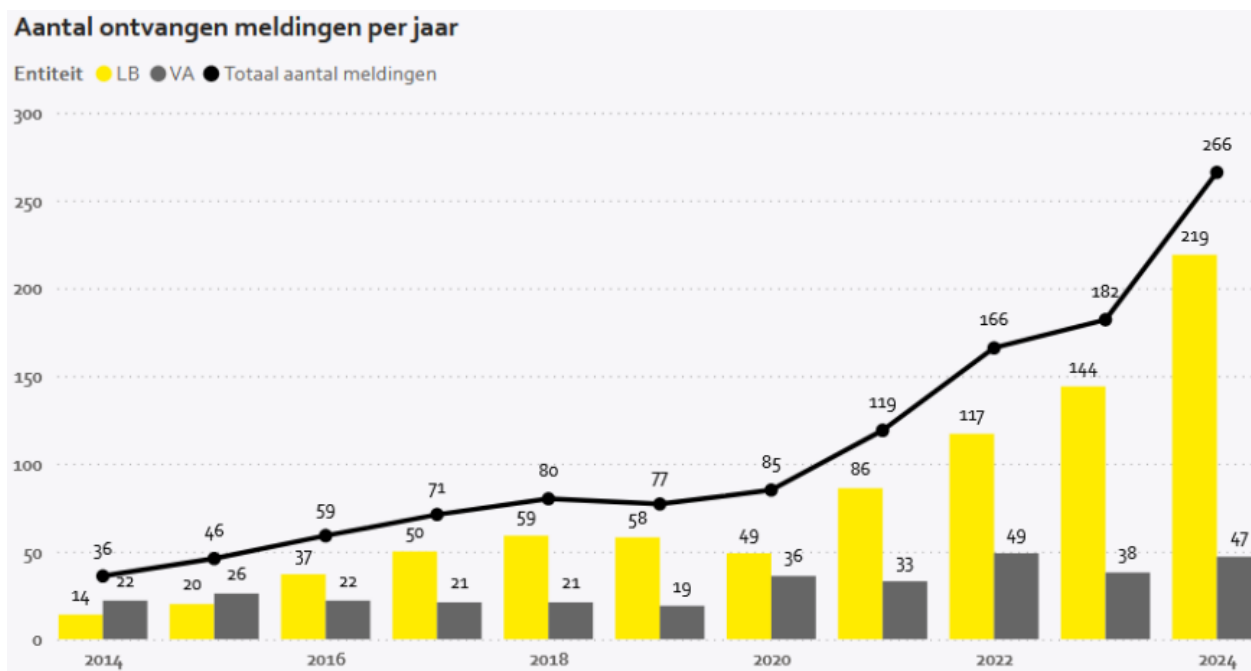
Meldkanalen zijn bevoegd om meldingen te ontvangen, op te volgen en de melder hierover binnen de vastgelegde termijnen van feedback te voorzien, conform de bepalingen uit de EU-richtlijn. Zij houden daarbij een register bij van elke ontvangen melding. Personeelsleden van externe meldkanalen krijgen specifiek opleiding voor het behandelen van meldingen.

Het Bestuursdecreet heeft deze bepalingen verder uitgewerkt, met uitzondering van de verwijzing naar opleiding voor de externe meldkanalen omdat Audit Vlaanderen en de Vlaamse Ombudsdienst wegens hun wettelijke opdracht reeds over personeel beschikken die opgeleid zijn om meldingen te behandelen. Toch blijkt er **dringend behoefte aan bijkomende ondersteuning van interne meldkanalen** voor de correcte opvolging van klokkenluidersmeldingen. Dit stemt overeen met de vaststellingen uit het OESO-rapport dat meldkanalen door de complexe regelgeving onvoldoende begrip hebben van hun wettelijke verplichtingen. Hierdoor bestaat het risico dat meldingen niet altijd op een consistente of correcte manier worden behandeld, wat het vertrouwen en de geloofwaardigheid van (potentiële) melders in de klokkenluidersregeling kan ondermijnen. Daarbij bestaan ook onduidelijkheden en misverstanden bij melders en meldkanalen over de **reikwijdte van de klokkenluidersbescherming**.

3.5 BEPERKTE MONITORING KLOKKENLUIDERSMELDINGEN

In lijn met de EU-richtlijn en overeenkomstig het Bestuursdecreet heeft Audit Vlaanderen de taak om het aantal meldingen te registreren en daarover te rapporteren. Onderstaande grafiek geeft het aantal meldingen weer ontvangen door Audit Vlaanderen vanuit de Vlaamse administratie (VA) en de lokale besturen (LB).¹⁵ 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.

¹⁵ <https://www.vlaamsparlament.be/nl/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/1849057>



De klokkenluidersregeling in het Vlaamse Bestuursdecreet is sinds december 2022 in voege. In totaal 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%). Uitgesplitst per jaar en werkterrein geeft dit volgend beeld (cijfers dd. 08/01/2025):

	Lokale besturen	Vlaamse administratie
December 2022	2	1
2023	55	13
2024	69	16
Totaal	126	30

Bovenstaande cijfers bevestigen een **stijgende trend** in het aantal klokkenluidersmeldingen. Deze gaan over zeer 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 entiteit.

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.¹⁶

Het staat vast dat voorgaande cijfers een **onderschatting** zijn van het aantal klokkenluidersmeldingen bij de Vlaamse publieke sector. Niet bij elke entiteit onder het toepassingsgebied (zie titel 2.A.) 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.

3.6 BEPERKTE HANDHAVING

Een melding is maar zo effectief als het gevolg dat eraan gegeven wordt. Desalniettemin blijft het aantal procedures dat volgt op (a) de aanbevelingen uit een forensische audit van Audit Vlaanderen of (b) een doorverwijzing naar de bevoegde instanties binnen en buiten de Vlaamse overheid eerder

¹⁶ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst: 2022 ([12279_VO_Covers_jaarverslag_A4.indd](#)), 2023 ([VLO00001_Omslag_jaarverslag_2023_cover_A4](#)) en 2024 ([JV_2024_Voorkant](#)).

beperkt. Audit Vlaanderen blijft hoe dan ook de aanbevelingen uit haar rapport opvolgen totdat ze geïmplementeerd zijn; binnen de DVO wordt dit ook meegenomen in de evaluatie van het topkader. Een gebrek aan effectieve handhaving kan zich echter weerspiegelen in de perceptie van potentiële melders dat er weinig gevolg wordt gegeven aan meldingen, wat de geloofwaardigheid en algehele effectiviteit van de klokkenluidersregeling ondermijnt.

Het probleem ligt bovendien niet alleen bij de effectieve handhaving, maar ook bij de communicatie over de gevolgen die al dan niet volgen: uit de thema-audit van Audit Vlaanderen blijkt dat een groot deel van de melders niet weet of er maatregelen worden genomen.

4. VERGELIJKING

Voor deze evaluatie werd een beknopte vergelijking uitgevoerd tussen de klokkenluidersregelingen voor:

- De Vlaamse overheid en de lokale besturen
- De federale overheidsinstanties¹⁷
- Het Vlaamse onderwijs¹⁸
- Nederland (van toepassing op zowel overheidswerkgevers als private werkgevers)¹⁹
- Frankrijk (van toepassing op zowel overheidswerkgevers als private werkgevers)²⁰

De voornaamste conclusies uit die vergelijking zijn:

Materieel toepassingsgebied	Het materieel toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet (cf. alle regelgeving in Vlaanderen) is ruimer dan alle andere regelingen waarin het toepassingsgebied veelal beperkt wordt tot handelingen of nalatigheden die het algemeen belang schenden (FOD, NDL, FR). Meldingen die enkel betrekking hebben op 'persoonlijke belangen' (NDL) of 'eenvoudige disfuncties' (FR) horen hier in ieder geval niet thuis. De federale regeling sluit bovendien expliciet welzijnsmateries zoals bedoeld in de welzijnswet van 4 augustus 1996, en discriminatie uit. De klokkenluidersregeling onderwijs neemt ten slotte het materieel toepassingsgebied van de EU-richtlijn over (cf. bepaalde domeinen in het Unierecht), maar sluit ook 'interpersoonlijke klachten die alleen de melder betreffen' uit.
Sancties	Hoewel de klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet conform de EU-richtlijn administratieve en tuchtrechtelijke sancties voorziet bij vergeldingsmaatregelen en voor personen die een melding (proberen te) belemmeren, die de geheimhouding van de identiteit van melders schenden en die bewust onjuiste informatie hebben gemeld of openbaar gemaakt, werden deze bepalingen nog niet uitgevoerd. Ook in de Nederlandse wet Bescherming Klokkenluiders is nog geen sanctiebepaling opgenomen, al heeft het Huis voor Klokkenluiders (als extern meldkanaal) sanctiebevoegdheid richting werkgevers die geen meldregeling hebben of personeelsleden benadelen ten gevolge van de melding. Daarnaast is het wel mogelijk om gemeenrechtelijke sancties op te leggen. De regeling voor het onderwijs volgt dezelfde formulering als het Bestuursdecreet, maar voegt een sanctie toe tot

¹⁷ Wet van 8 december 2022: <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/2022/12/08/2022034749/justel>

¹⁸ Het Vlaamse onderwijs besloot bij de omzetting van de EU-richtlijn in het Bestuursdecreet anno 2022 een eigen klokkenluidersregeling uit te werken via het decreet van 23 juni 2023 <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decreet/2023/06/23/2023044075/justel>

¹⁹ Wet bescherming klokkenluiders van 18 februari 2023: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2023-02-18>

²⁰ Lois organiques du 9 décembre 2016 n° 2016-1690 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033558526> et n° 2016-16191 https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033558528?init=true&page=1&query=2016-1691&searchField=ALL&tab_selection=all; en loi n° 2022-401 du 21 mars 2022: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000045389530/2022-03-23/>

	gedeeltelijke terugbetaling van het werkingsbudget voor instellingen die vergeldingsmaatregelen nemen. De federale en Franse regeling gaan een stap verder en voorzien concrete (strafrechtelijke) sancties zoals een gevangenisstraf van 6 maanden (FOD) tot maximaal 3 jaar (FR) en een geldboete tot 6.000 euro (FOD) of tot 45.000 euro (FR).
Represaillebescherming	Zowel in de Vlaamse als Nederlandse klokkenluidersregeling komen melders in aanmerking voor de represaillebescherming indien zij gegronde redenen hadden om aan te nemen dat de gemelde informatie over een inbreuk die <i>binnen het toepassingsgebied van de respectieve regelingen valt</i> , op het moment van de melding juist was. In de klokkenluidersregeling van de federale overheidsdiensten en het onderwijs geldt de bescherming conform de EU-richtlijn ook als de melder gegronde redenen had om te geloven dat de gemelde informatie binnen het toepassingsgebied van de regelingen viel. In vergelijking met het Bestuursdecreet, was deze toevoeging in beide regelingen nodig omwille van het meer beperkte toepassingsgebied, waardoor de klokkenluider en het meldkanaal niet altijd eenvoudig konden bepalen of een melding al dan niet onder de regelingen viel.
Anoniem melden	In alle regelingen is anoniem melden mogelijk, met uitzondering van (1) Nederland waarin deze bepaling nog in werking moet treden, en (2) het onderwijs waarbij de identiteit van de melder bij ten minste een meldkanaal gekend moet zijn als voorwaarde voor bescherming. Net zoals in de federale regeling, stipuleert het klokkenluidersdecreet onderwijs wel dat, indien de anonieme melder na een tijd alsnog geïdentificeerd wordt, deze beschouwd wordt alsof de identiteit initieel gekend was en dus wel van de bescherming geniet.
Meldingskanalen	In lijn met de EU-richtlijn heeft elke klokkenluidersregeling zowel een intern als extern meldkanaal vastgesteld. Waar het Bestuursdecreet en de Nederlandse regeling respectievelijk de lijnmanager/het hoofd van het personeel en onafhankelijke functionaris(sen) als het interne meldkanaal benoemen, sluit de federale regeling personen die 'belast zijn met de leiding over de organisatie of managementfuncties' expliciet uit omwille van de onafhankelijkheid van het interne meldkanaal. Zowel het Bestuursdecreet (op het niveau van de lokale besturen) als het klokkenluidersdecreet onderwijs voorzien verder ook in de mogelijkheid om een gezamenlijk intern meldkanaal op te zetten, zoals de onderwijskoepel voor de onderwijsinstellingen. Wat het externe meldkanaal betreft, maakt enkel de Nederlandse regeling een onderscheid tussen de bevoegde autoriteiten naargelang het onderwerp van de melding.
Cascade meldingskanalen	Waar een (potentiële) melder in het Vlaamse Bestuursdecreet en het klokkenluidersdecreet onderwijs eerst intern moet melden (tenzij in bepaalde gevallen), wordt deze cascade opgeheven in de federale, Nederlandse en Franse regeling.
Opleiding	In tegenstelling tot de klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet bepalen de regelingen van de federale overheidsdiensten, onderwijs en Nederland conform de EU-richtlijn dat externe meldingskanalen opleiding krijgen voor het behandelen van meldingen.
Ondersteunende dienst	Waar de ondersteuning van melders in het Vlaamse Bestuursdecreet wordt opgenomen binnen de entiteiten, wijzen de federale (Federaal Instituut voor de rechten van de mens; FIRM), Nederlandse (Huis voor Klokkenluiders) en Franse (Ombudsman) regeling een neutrale dienst aan. De ondersteuning is bovendien ruimer geïnterpreteerd dan enkel adviesverlening; zowel het FIRM als het Huis bieden potentiële

	melders verschillende vormen van ondersteuning aan (bijv. juridisch, psychosociaal, mediatraining, financieel ...), en sensibiliseren over de klokkenluidersregeling en integriteitsmanagement in organisaties. De Nederlandse regeling bepaalt ook dat organisaties bij de interne meldingsprocedure een (interne/externe) adviseur moeten voorzien die (potentiële) melders kunnen raadplegen bij een vermoeden van misstand (bijv. vertrouwenspersoon of arbeidsarts). De regeling voor het onderwijs voorziet tot slot geen neutrale ondersteunende dienst buiten de gekende (meld)kanalen.
--	---

Bovenstaande vergelijking werd meegenomen in de volgende optimalisatievoorstellen.

5. BELEIDSMATREGEL: OPTIMALISATIEVOORSTELLEN

De volgende optimalisatievoorstellen voor de Vlaamse klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet bieden een antwoord op voorgaande probleemstelling. De optimalisatievoorstellen zijn afgestemd met de werkgroep implementatie klokkenluidersregeling (o.a. AgO, ABB, Audit Vlaanderen, DKBUZA en de Vlaamse Ombudsdienst) en houden rekening met de bevindingen uit het recente OESO-rapport.

Alvorens dieper in te gaan op de afzonderlijke optimalisatievoorstellen, biedt onderstaande tabel een overzicht waarin per optimalisatievoorstel wordt aangegeven (a) of het een verplichting is volgens de EU-richtlijn, (b) wat de verwachte impact is en (c) welke juridische basis vereist is (niet limitatief). Een verdere meer gedetailleerde juridische analyse zal uitwijzen welke regelgevende initiatieven vereist zijn om alle entiteiten binnen het toepassingsgebied te vatten (zie titel 2.A). Het betreft niet enkel decreten zoals het Bestuursdecreet en het Ombudsdecreet, maar bijvoorbeeld ook de diverse personeelsstatuten.

Thema	Optimalisatievoorstel	Wettelijke verplichting	Verwachte impact	Juridische implementatie
Ondersteuning melders	1. De Vlaamse Ombudsdienst wordt aangesteld als centrale ondersteunende dienst voor (potentiële) melders onder het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet.	Ja	Groot	Decreet ²¹
	2. Er wordt een gemeenschappelijke informatiegids- en/of -campagne uitgewerkt die de regeling op een toegankelijke manier duidt voor (potentiële) melders binnen de Vlaamse publieke sector.	Ja	Gemiddeld	/
Vereenvoudiging en versterking meldkanalen	3. Er wordt onderzocht hoe (interne) meldkanalen sterker kunnen samenwerken	Neen	Gemiddeld	(Decreet)

²¹ Waaronder naast het Bestuursdecreet ook het Decreet houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst.

	4. De huidige voorwaarden waaraan een melder moet voldoen alvorens extern te kunnen melden conform het Bestuursdecreet ('meldingscascade'), worden verduidelijkt bij (potentiële) melders (via de informatiecampagne, cf. voorstel 2) en meldkanalen (via opleiding, cf. voorstel 7).	Neen	Gemiddeld	/
	5. Het meldingenlandschap wordt vereenvoudigd met Audit Vlaanderen als extern meldkanaal .	Neen	Gemiddeld	Decreet
Ondersteuning meldkanalen	6. Er wordt onderzocht of een centrale registratie- en opvolgsysteem ter beschikking gesteld kan worden aan de interne meldkanalen binnen de DVO voor een geïntegreerde opvolging en rapportering van klokkenluidersmeldingen. Deze tool moet ook bruikbaar zijn voor de lokale besturen, ook een uitrol naar de andere entiteiten binnen het toepassingsgebied wordt onderzocht.	Neen	Groot	DVO: VPS Lokale besturen en andere entiteiten binnen het toepassingsgebied: te onderzoeken
	7. Er wordt een digitaal opleidingsaanbod uitgewerkt voor (interne en externe) meldkanalen.	Ja, voor externe kanalen	Gemiddeld	/
Toepassingsgebied	8. De samenwerking en doorverwijzing tussen de verschillende meldkanalen wordt versterkt door de ontwikkeling van een doorverwijzingsmatrix .	Neen	Gemiddeld	/
	9. Er wordt ingezet op de professionalisering van meldkanalen (bijv. via het opleidingsaanbod) en de sensibilisering van (potentiële) melders (bijv. via de informatiegids) over het materieel toepassingsgebied van de Vlaamse	Neen	Gemiddeld	/

	klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet.			
	10. Er wordt onderzocht of het wenselijk is om het personeel van de centrale diensten van het GO! toe te voegen binnen het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet.	Neen	Gemiddeld	Decreet
Bescherming	11. In het Bestuursdecreet wordt geëxpliciteerd dat de identiteit van de melder beschermd is bij een onbevoegd meldkanaal .	Ja	Gemiddeld	Decreet
	12. Er wordt onderzocht of er een vermoeden van klokkenluidersmelding in het Bestuursdecreet voorzien kan worden wanneer een meldkanaal meerdere hoedanigheden combineert.	Neen	Gemiddeld	Decreet
	13. De ontvangstbevestiging van de melding vermeldt of het meldkanaal de melding zal behandelen als klokkenluidersmelding (dat aanleiding kan geven tot de bescherming); verdere juridische gevolgen worden onderzocht.	Neen	Gemiddeld	/
	14. Er wordt onderzocht of het mogelijk is om het recht in te bouwen voor een melder om juridisch advies over de bescherming te bekomen bij de ondersteunende dienst . Dit om meer zekerheid te hebben over het bestaan van de bescherming.	Neen	Groot	Decreet ²²
	15. Onderzoeken hoe de bijzonder beschermingsregeling door de Vlaamse Ombudsdienst zich verhoudt ten aanzien van (1) hun rol in de	Neen	Gemiddeld	Decreet

²² Waaronder naast het Bestuursdecreet ook het Decreet houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst.

	klokkenluidersregeling en (2) de lokale besturen.			
Opvolging melding	16. Om de klokkenluidersregeling binnen de Vlaamse publieke sector te monitoren, wordt een centrale rapportering van (geanonimiseerde) kerngegevens met betrekking tot de ontvangen klokkenluidersmeldingen voorzien op basis van een mogelijke centrale rapporteringstool (cf. voorstel 6).	Neen	Groot	Decreet
	17. Er wordt een oproep verstuurd aan de betrokken handhavende instanties met de vraag om door-verwezen klokkenluidersdossiers op te nemen.	Neen	Gemiddeld	/
Sancties	18. Er worden concrete strafrechtelijke sancties voorzien met afschrikkend effect, in lijn met de regeling op het federale niveau.	Ja	Groot	Decreet
Anoniem melden	19. De mogelijkheid tot anoniem melden binnen de Vlaamse klokkenluidersregeling in het Bestuurs-decreet blijft behouden.	Neen	Groot	/
Versterking integriteitsbeleid	20. Er wordt een centraal beleidskader integriteit voor de DVO ingevoerd via omzendbrief.	Neen	Groot	Omzendbrief

5.1 ONDERSTEUNING KLOKKENLUIDERS

Voorstel 1: De Vlaamse Ombudsdienst aanstellen als ondersteunende dienst.

De neutrale ondersteuning van klokkenluiders wordt door de EU-richtlijn²³ als een essentieel onderdeel beschouwd en werd ook zo omgezet in het Bestuursdecreet. Vlaanderen voert de zelf in het Bestuurs-decreet ingevoerde verplichting niet uit en loopt op dit vlak achter op onder meer het federale, Franse en Nederlandse niveau die een ruime en onafhankelijke ondersteuning bieden. In lijn met het decreet wordt daarom voorgesteld om één centrale dienst aan te duiden die:

²³ Zie artikel 20 [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](#)

- (1) over een grote mate van onafhankelijkheid beschikt, en;
- (2) het volledige toepassingsgebied van de Vlaamse klokkenluidersregeling omvat.

Naar het Franse voorbeeld wordt hiervoor gekeken naar een centrale Ombudsdienst; voor Vlaanderen is dit de Vlaamse Ombudsdienst. Het voornaamste voordeel hiervan is dat de Vlaamse Ombudsdienst reeds een ruime ervaring heeft opgebouwd rond de klokkenluidersregeling en daarom goed geplaatst is om (potentiële) melders op een neutrale en deskundige manier te informeren en ondersteunen. De onafhankelijkheid van de Vlaamse Ombudsdienst wordt daarbij expliciet gewaarborgd door artikel 8 van het Ombudsdecreet.²⁴ Bovendien wordt de Vlaamse Ombudsdienst vandaag reeds regelmatig geconsulteerd door potentiële melders die informatie wensen over de procedure, de bescherming en de mogelijkheid tot anonieme melding. In nauw overleg met de Vlaamse Ombudsdienst, een parlementaire instelling, zullen de betrokken actoren de verdere operationalisering van deze ondersteuning vormgeven.

Aangezien het niet wenselijk is dat een ondersteunende dienst tevens als meldkanaal optreedt voor dezelfde entiteiten, zal de Vlaamse Ombudsdienst als extern meldkanaal voor de DVO, enkele lokale besturen²⁵ en de andere entiteiten binnen het toepassingsgebied vervangen worden (zie voorstel 5 'versterking en vereenvoudiging meldkanalen').

Voorstel 2: Gemeenschappelijke informatiegids en/of -campagne uitwerken in samenwerking met alle betrokken partijen (o.a. AgO, ABB, Audit Vlaanderen en de Vlaamse Ombudsdienst).

De publieke zichtbaarheid van en transparantie over de klokkenluidersregeling is van groot belang om deze verder ingang te doen vinden bij de personeelsleden van de Vlaamse overheid en de lokale besturen. Sensibilisering vergt daarbij een actieve en gerichte aanpak. Op federaal niveau en in onze buurlanden wordt gebruik gemaakt van een informatieve gids om de klokkenluidersregeling op een toegankelijke manier weer te geven:

- Federale overheid: De Federale Ombudsman werkte samen met het FIRM als ondersteunende dienst een gids voor klokkenluiders uit.²⁶ De gids focust zich conform het toepassingsgebied van de federale klokkenluidersregeling op de federale publieke sector en de gehele private sector in België. Federale budgetten werden toegekend om de ondersteuning van klokkenluiders waaronder de klokkenluidersgids, te realiseren.
- Nederland: Het Huis voor klokkenluiders biedt als ondersteunende dienst vertrouwelijk en gratis advies aan (potentiële) melders, en bevordert integriteitsmanagement in overheden en privébedrijven. Vanuit die opdracht werd ook een brochure voor organisaties ontwikkeld.²⁷
- Frankrijk: De Ombudsman is belast met "*het informeren, adviseren en doorverwijzen naar de bevoegde autoriteiten van elke persoon die een melding doet onder de voorwaarden die bij wet zijn vastgesteld en het verdedigen van de rechten en vrijheden van klokkenluiders en de personen die in het kader van een meldingsprocedure worden beschermd*". Door de Ombudsman werd eveneens een gids voor klokkenluiders opgemaakt.²⁸

Een dergelijke gids moet binnen de Vlaamse publieke sector een meerwaarde bieden om de complexe regelgeving op toegankelijke wijze weer te geven voor de werking van de meldkanalen en voor de bescherming van potentiële melders. Hierbij is het wenselijk om één gemeenschappelijk en zichtbaar initiatief te nemen zodat de brochure/fiche/campagne bruikbaar is voor iedereen binnen de Vlaamse publieke sector. Deze informatie moet tevens op toegankelijke wijze ter beschikking gesteld worden op de algemene webpagina's.

²⁴ <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1006276.html>; artikel 8: "*Binnen de grenzen van zijn bevoegdheid is de Vlaamse ombudsman volledig onafhankelijk en neutraal en kan hij van geen enkele overheid instructies of bevelen ontvangen.*"

²⁵ De Vlaamse Ombudsdienst is in de huidige klokkenluidersregeling extern meldkanaal voor de interlokale onderwijsvereniging, autonome verzorgingsinstellingen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, polders en wateringen en de extern verzelfstandigde agentschappen van privaat recht opgericht door een gemeente of provincie.

²⁶ <https://www.federaalombudsman.be/nl/gids-voor-klokkenluiders>

²⁷ <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/brochures/2023/09/29/integriteit-in-de-praktijk--de-meldregeling>

²⁸ https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2023-07/ddd_guide-lanceurs-alertes_maj2023_20230223.pdf

5.2 VERSTERKING EN VEREENVOUDIGING MELDKANALEN

De EU-richtlijn verplicht lidstaten om zowel interne als externe meldkanalen op te zetten.²⁹ Melders kunnen informatie over inbreuken eerst intern melden, dan wel rechtstreeks via externe meldkanalen. Lidstaten moedigen het melden via interne meldkanalen aan boven het melden langs externe kanalen, indien de inbreuk doeltreffend intern behandeld kan worden en indien de melder van mening is dat er geen risico op represailles bestaat.

Het Bestuursdecreet nam dit over en voorziet zowel interne meldkanalen (de lijnmanager/Audit Vlaanderen of het hoofd van het personeel/een gezamenlijk meldkanaal) als externe meldkanalen (de Vlaamse Ombudsdienst en/of Audit Vlaanderen) voor respectievelijk de DVO en de andere entiteiten binnen het toepassingsgebied en de lokale besturen. Beide meldkanalen dienen voldoende garanties op het vlak van professionaliteit, vertrouwelijkheid en objectiviteit te bieden. Melders moeten inbreuken daarbij eerst intern melden voordat zij extern melding kunnen doen, indien de inbreuk doeltreffend behandeld kan worden en er geen risico op represailles bestaat.

Rekening houdende met de bezorgdheden over het meldingenlandschap en de positie van de interne meldkanalen, staat de EU-richtlijn het niet toe om af te zien van de interne meldkanalen ten voordele van louter externe meldkanalen. Interne meldkanalen hebben volgens de richtlijn immers het voordeel dat zij het dichtste bij de bron van het probleem staan, waardoor zij beter in staat zijn om onderzoek te verrichten en het probleem snel en doeltreffend aan te pakken. Zo heeft de overheid zelf de gelegenheid om gepaste actie te ondernemen. Het komt er dus op aan om de positie van de interne meldkanalen voldoende krachtig te maken (zie ook 5.3 'Ondersteuning meldkanalen').

Voorstel 3: Mogelijkheden tot sterkere samenwerking van (interne) meldkanalen onderzoeken.

Bij de lokale besturen bestaat de mogelijkheid om gezamenlijke interne meldkanalen op te zetten via samenwerkingsverbanden. Op dit moment is geen voorbeeld bekend waarin deze mogelijkheid in de praktijk effectief wordt toegepast. We reiken handvaten aan hoe dit kan georganiseerd worden, rekening houdend met de ratio legis van het opzetten van interne meldkanalen – namelijk het snel verkrijgen van informatie via interne meldkanalen die dicht bij de bron van het probleem staan – gewaarborgd blijft. In dit kader analyseren we onder meer de redenen waarom er tot op heden geen samenwerkingsverbanden tot stand zijn gekomen, en onderzoeken we in hoeverre een intergemeentelijke samenwerking (IGS) hierin een oplossing kan bieden, in samenhang met de andere voorgestelde ondersteuningsmaatregelen voor meldkanalen.

Voorstel 4: Voorwaarden waaraan een melder moet voldoen alvorens te kunnen melden bij een extern meldkanaal ('meldingscascade') verduidelijken bij (potentiële) melders en meldkanalen.

Indien een melder van mening is dat het gebruik van het interne meldkanaal een risico op represailles inhoudt, of dat de inbreuk niet doeltreffend intern behandeld kan worden (bijvoorbeeld doordat het meldkanaal zelf betrokken is en/of de feiten betrekking hebben op een persoon hoog in de hiërarchie van de organisatie), dan moet de drempel tot melden bij een extern meldkanaal zo klein mogelijk zijn. In tegenstelling tot het Bestuursdecreet, kunnen melders volgens de federale, Nederlandse en Franse regeling expliciet zelf kiezen wat het meest geschikte kanaal is, zonder de verplichting om eerst intern te melden. De huidige formulering in het Bestuursdecreet kan door sommige melders worden ervaren als een extra drempel om rechtstreeks extern te melden, hoewel de externe meldkanalen in de praktijk geen meldingen weigeren op basis van dergelijke cascaderegels. Een verduidelijking in de interne processen voor meldkanalen en in de communicatie naar (potentiële) melders – respectievelijk via training (zie voorstel 7 onder 5.3 'Ondersteuning meldkanalen') en via de informatiegids (zie voorstel 2 onder 5.1 'Ondersteuning klokkenluiders') – kan daarbij aangewezen zijn.

²⁹ De EU-richtlijn voorziet daarbij de mogelijkheid om publieke entiteiten met minder dan 50 werknemers en gemeenten met minder dan 10.000 inwoners vrij te stellen van de verplichting tot het opzetten van een intern meldkanaal. In Vlaanderen zou dit betekenen dat ongeveer 60 van de circa 300 gemeenten vrijgesteld zouden worden. Bij de omzetting van de EU-richtlijn is er echter voor gekozen om geen gebruik te maken van deze mogelijkheid omwille van eenvormigheid en in te zetten op samenwerkingsverbanden op lokaal niveau.

Voorstel 5: Huidige verdeling van de meldkanalen vereenvoudigen.

Het huidige meldingenlandschap zoals voorzien in de klokkenluidersregeling is complexer dan in onze buurlanden. Zo is voor de DVO zowel de lijnmanager (of gedelegeerde) als Audit Vlaanderen bevoegd als intern meldkanaal; extern is dit de Vlaamse Ombudsdienst. Bij de lokale besturen is het externe meldkanaal, afhankelijk van het type entiteit, Audit Vlaanderen dan wel de Vlaamse Ombudsdienst.³⁰ Een vereenvoudiging van de meldkanalen biedt helderheid voor personeelsleden:

	Huidige regeling		Voorbeeld vereenvoudiging	
	DVO	Lokale besturen	DVO	Lokale besturen
Intern meldkanaal	Lijnmanager Audit Vlaanderen	Hoofd personeel ³¹	Lijnmanager	Hoofd personeel
Extern meldkanaal	De Vlaamse Ombudsdienst	Audit Vlaanderen De Vlaamse Ombudsdienst	Audit Vlaanderen	Audit Vlaanderen

De Vlaamse Ombudsdienst kan in dit voorbeeld haar expertise vervolgens inzetten om de neutrale ondersteuning aan (potentiële) melders te voorzien (zie *supra* optimalisatievoorstel 1 ‘Ondersteuning klokkenluiders’). Dit kan echter wel een bijkomende werklast betekenen voor Audit Vlaanderen.³² De vereenvoudigingsoefening zal voor alle entiteiten binnen het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling (zie titel 2.A.) worden doorgetrokken.

Bij het aanduiden van de meldkanalen (en de ondersteunende dienst) zal een duidelijke rolafbakening een primordiaal criterium zijn om de **objectieve behandeling** van meldingen binnen iedere entiteit te garanderen.

5.3 ONDERSTEUNING MELDKANALEN

In lijn met de aanbevelingen uit het OESO-rapport, wordt ingezet op ondersteuningsmaatregelen voor meldkanalen om de goede uitvoering van de klokkenluidersregeling te garanderen. Naast het voorstel om de interne meldkanalen lokaal te ondersteunen via de mogelijkheid tot samenwerkingsverbanden (zie voorstel 3 onder 5.2 ‘Versterking en vereenvoudiging meldkanalen’), kunnen volgende voorstellen meldkanalen verder versterken in hun rol.

Voorstel 6: Ontwikkeling van een centraal registratie- en opvolgsysteem voor interne meldkanalen.

Eind 2024 rondde AgO de technische analyse af voor een centraal registratie- en opvolgsysteem voor meldingen binnen de DVO. Dit systeem zou de vertrouwelijkheid (via een strikt toegangsbeheer) alsook de eenvormige professionele registratie en opvolging van klokkenluidersmeldingen verder kunnen versterken. Het systeem zou de interne meldkanalen als het ware doorheen de meldingsprocedure gidsen – gaande van de ontvangst, categorisering en registratie van de melding tot het onderzoek en de communicatie naar de melder – zodat zij aan hun wettelijke verplichtingen en de overeenkomstige termijnen kunnen voldoen. Daarbij moet het ook mogelijk zijn om een gegevensuitwisseling met Audit Vlaanderen te voorzien. De tool moet op die manier niet alleen

³⁰ Audit Vlaanderen is het externe meldkanaal voor gemeenten, districten, provincies, OCMW's, welzijnsverenigingen en autonome gemeenten en provinciebedrijven. De Vlaamse Ombudsdienst is het externe meldkanaal voor de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, polders en wateringen, de interlokale onderwijsverenigingen, autonome verzorgingsinstellingen en privaatrechtelijke gemeentelijke of provinciale EVA's

³¹ Lokale besturen kunnen ook een bestaand intergemeentelijk samenwerkingsverband gebruiken als gezamenlijk intern meldingskanaal of een intergemeentelijk samenwerkingsverband daarvoor tot stand brengen. Op dit moment is echter geen voorbeeld bekend waarin deze mogelijkheid in de praktijk effectief wordt toegepast. Deze mogelijkheid zal desalniettemin verder onderzocht worden (zie voorstel 3).

³² In lijn met de mogelijkheid in artikel 11 van de EU-richtlijn, bepaalt het huidige Bestuursdecreet voor bepaalde entiteiten onder het toepassingsgebied dat “de externe meldkanalen kunnen beslissen om meldingen over inbreuken van geringe betekenis niet in behandeling te nemen” (cf. artikel III.60/8). Deze mogelijkheid werd door de richtlijn voorzien om externe meldkanalen te ontlasten van meldingen die geen andere opvolging vereisen dan de beëindiging van de procedure, en kan zo de bijkomende werklast voor Audit Vlaanderen als extern meldkanaal verlichten. De impact van de eventuele uitbreiding van het toepassingsgebied van Audit Vlaanderen moet verder in kaart gebracht worden.

kunnen bijdragen aan een correcte en professionele opvolging van de melding zelf, maar ook aan een vermindering van de administratieve lasten bij een geïntegreerde rapportering over de behandelde klokkenluidersmeldingen (zie optimalisatievoorstel 16 onder 5.6 'Opvolging melding'). Er wordt onderzocht of een dergelijke tool op DVO-niveau kan worden voorzien. Deze tool zou ook bruikbaar moeten zijn voor de lokale besturen. We zullen onderzoeken of deze verder kan uitgerold worden naar al de entiteiten binnen het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling (zie titel 2.A.).

Voorstel 7: Opleidingsaanbod uitwerken voor (externe en interne) meldkanalen.

In tegenstelling tot de Vlaamse klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet, voorzien de regelingen van het onderwijs, de federale overheidsdiensten en Nederland conform de EU-richtlijn dat de externe meldkanalen een specifieke opleiding krijgen voor het behandelen van meldingen. De EU-richtlijn voorziet daarentegen geen opleiding voor de personeelsleden van de interne meldkanalen. Ook in het Bestuursdecreet is dat niet het geval. Desalniettemin toont de praktijk aan dat er een sterke behoefte is aan opleiding voor de interne meldingskanalen om hen te ondersteunen in hun adviserende en sensibiliserende rol. Op die manier kunnen zij de voordelen van het interne meldkanaal waarmaken om snel de gepaste actie te ondernemen. Dit sluit ook aan bij VN-resolutie 10/8³³, die pleit voor specifieke ontwikkelprogramma's voor al het personeel dat verantwoordelijk is voor de bescherming van melders. In samenwerking met de betrokken actoren zal dan ook een toegankelijk en duurzaam opleidingsaanbod voorzien worden voor (interne en externe) meldkanalen, bestaande uit onder meer digitale infosessies, e-larnings en/of webinars. Naast hun rol (inclusief verplichtingen) als meldkanaal volgens de klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet, kunnen in deze opleiding ook competenties aan bod komen rond het voeren van een meldgesprek en het opstellen van een opvolgingsadvies.

5.4 HELDERE AFBAKENING TOEPASSINGSGEBIED

Het ruime toepassingsgebied van de huidige klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet vormt een uitdaging voor melders en meldkanalen om de meest gespecialiseerde instanties aan te spreken (voor welzijn op het werk zijn dat de vertrouwenspersonen of preventieadviseurs psychosociale aspecten). Het voordeel is echter dat een potentiële melder (en het meldkanaal) niet moet nagaan of de inbreuk betrekking heeft op specifieke thematische regelgeving. Bovendien verbiedt de EU-richtlijn in artikel 25, 2° een verlaging van een reeds bestaand beschermingsniveau³⁴ en worden voortdurend nieuwe richtlijnen ontwikkeld waarop de klokkenluidersrichtlijn van toepassing wordt gemaakt. Een beperking van het toepassingsgebied van het Bestuursdecreet via een opsomming van materies zou er bijgevolg toe leiden dat de lijst naar aanleiding van nieuwe richtlijnen regelmatig moet aangepast worden.

Hoewel het materieel toepassingsgebied van het Bestuursdecreet daarmee verschilt van de andere regelingen, wordt omwille van voorgaande redenen voorgesteld om het materieel toepassingsgebied niet aan te passen, maar in te zetten op de verheldering van het toepassingsgebied bij potentiële melders en meldkanalen om een correcte opvolging te garanderen. Ook in andere voorstellen (informatiecampagne, tool, opleiding) zal hier worden op ingezet.

Voorstel 8: We behouden het huidige materieel toepassingsgebied, maar versterken de samenwerking en doorverwijzing tussen de verschillende meldkanalen en actoren, in het bijzonder tussen de integriteits- en klokkenluiderskanalen en de welzijnsactoren, onder meer via de ontwikkeling van een doorverwijzingsmatrix.

Het volledig uitsluiten van de welzijns- en discriminatieregelgeving zoals op het federale niveau, zou immers betekenen dat grensoverschrijdend gedrag op het werk (geweld, ongewenst seksueel gedrag op het werk en pesterijen) en discriminatie zijn uitgesloten van de klokkenluidersregeling. Dit terwijl

³³ https://track.unodc.org/uploads/documents/UNCAC/COSP/session10/CoSPI0_resolutions_for_the_website_French.pdf

³⁴ Dit was ook de reden waarom in eerste instantie werd gekozen voor een ruim toepassingsgebied rekening houdende met eerdere Vlaamse regelgeving in het VPS die reeds voorafgaand aan de richtlijn in een vergaande klokkenluidersregeling voor de personeelsleden van de DVO voorzag.

de klokkenluidersregeling vaak een betere bescherming biedt en de vertrouwelijkheid van de identiteit van de melder kan waarborgen. Het komt er dan eerder op neer dat de meldingskanalen melders bij de opvolging van de melding vlot kunnen informeren en doorverwijzen naar de meest gespecialiseerde instanties. Dit hoort namelijk bij hun taak om een 'passend gevolg te geven' aan de melding. Er zal hiervoor een indicatieve doorverwijzingsmatrix ontwikkeld worden dat geïntegreerd wordt als hulpmiddel in het registratie- en opvolgsysteem (voorstel 6) en de informatiegids (voorstel 2), zodat melders bij de opvolging van hun melding finaal bij het geschikte kanaal terechtkomen.

Voorstel 9: We behouden het huidige materieel toepassingsgebied, maar zetten in op sensibilisering van (potentiële) melders en professionalisering van meldkanalen om het materieel toepassingsgebied te verhelderen.

In tegenstelling tot de klokkenluidersregelingen van het Vlaamse onderwijs, Nederland en Frankrijk zijn louter interpersoonlijke conflicten in het Bestuursdecreet niet expliciet uitgesloten. Zo stelt het klokkenluidersdecreet onderwijs dat het *"geen betrekking heeft op interpersoonlijke klachten die alleen de melder betreffen"*. Net zoals de Franse regeling, voorziet de Nederlandse regeling dan weer dat er een link moet zijn met het algemeen belang: *"Het maatschappelijk belang is in ieder geval in het geding indien de handeling of nalatigheid niet enkel persoonlijke belangen raakt."*

In het Bestuursdecreet zijn louter interpersoonlijke conflicten eerder impliciet uitgesloten doordat niet voldaan is aan de definitie van een 'inbreuk'. Een expliciete uitsluiting zou tot mogelijke discussies kunnen leiden over wat wel of niet onder deze uitsluiting valt.³⁵ Daarom wordt voorgesteld om het toepassingsgebied niet aan te passen, maar in te zetten op de sensibilisering van potentiële melders en professionalisering van de meldkanalen – onder andere via de informatiegids (voorstel 2), opleiding (voorstel 7) en de doorverwijzingsmatrix (voorstel 10) – om enige twijfels rond het toepassingsgebied maximaal weg te nemen. Hoewel het onderscheid tussen welzijnsproblematieken en louter interpersoonlijke conflicten niet steeds eenvoudig te maken is, gaan we er daarbij toch van uit dat:

- Louter interpersoonlijke conflicten ontstaan door meningsverschillen, misverstanden of tegenstrijdige belangen tussen individuen. Ze variëren van kleine ruzies tot ernstige onenigheden en kunnen meestal worden opgelost door communicatie en compromis. De regelgeving wordt in principe niet geschonden.
- Welzijnsproblematieken zoals pesterijen en seksueel grensoverschrijdend gedrag, hebben een bredere impact op het welzijn van individuen. Zowel pesten als ongewenst seksueel gedrag op het werk omvatten negatief gedrag dat als doel of gevolg heeft dat de waardigheid van een persoon wordt aangetast, of een bedreigende, vijandige, vernederende, kwetsende of beledigende omgeving wordt gecreëerd. De regelgeving wordt in dit geval geschonden.

Voorstel 10: We behouden het huidige toepassingsgebied, maar onderzoeken wel of de toevoeging van het administratief en ondersteunend personeel van de centrale diensten van het GO! aan het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet wenselijk is.

Tijdens de voorbereidingen van de huidige klokkenluidersregeling werd in overleg met alle betrokken partijen beslist om een regeling voor het onderwijs (inclusief het GO!) niet mee te nemen binnen het toepassingsgebied van het Bestuursdecreet. In de aparte decretale regeling voor het onderwijs werd echter niets uitgewerkt voor het administratief en ondersteunend personeel van de centrale diensten van het GO!. Opdat het personeel van de centrale diensten van het GO! toch van de bescherming van de klokkenluidersregeling kan genieten, wordt voorgesteld om te onderzoeken of het Bestuursdecreet kan worden aangepast door de toevoeging van 'de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs' aan artikel III 60/2. Deze groep valt immers ook onder het personeelsstatuut (VPS) voor de DVO.

³⁵ B. van Mil e.a., KWINK groep, 30 juni 2020, Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders, p. 34–35.

5.5 BESCHERMING

De bescherming van de melder tegen represailles is het speerpunt van de klokkenluidersregeling. Het is dan ook van groot belang dat deze bescherming helder is, zowel voor (potentiële) melders als voor de organisatie waar de melding gedaan wordt.

Artikel III.60/12. §1. van het Bestuursdecreet stelt dat niemand binnen een overheidsinstantie in het kader van het werk benadelende maatregelen mag nemen, dreigen met die maatregelen of pogen die maatregelen te nemen, als vergelding voor een melding of openbaarmaking. Die bescherming moet ruim geïnterpreteerd worden van zodra de maatregel verband houdt met de klokkenluidersmelding. In de praktijk verloopt een melding echter niet altijd op de meest eenduidige manier. Dit wordt hieronder geïllustreerd aan de hand van verschillende situaties, waaraan de regelgeving in het Bestuursdecreet wordt afgetoetst. Bij onduidelijkheid over de toepassing van de bescherming wordt onmiddellijk een verbetervoorstel geformuleerd. Alle situaties – ook wanneer geen concreet voorstel nodig is – worden verder meegenomen in de sensibiliseringsinitiatieven zoals de informatiecampagne en opleiding, om voldoende duidelijkheid te scheppen bij melders en meldkanalen.

A. De melder bezorgt informatie aan een onbevoegd meldkanaal.

Het Bestuursdecreet stelt in artikel III.60/10. §3 het volgende: *“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.”*

Voorgaand artikel voorziet dat de ontvanger de melding zo snel mogelijk moet doorsturen naar de bevoegde persoon of instantie. Deze situatie is dus reeds opgevangen door de huidige regeling, maar kan wellicht duidelijker gecommuniceerd worden in de toelichting van het artikel of op de webpagina voor een correcte toepassing van de regelgeving in de praktijk. Bij een dergelijke doorzending is het bijvoorbeeld aangeraden om (indien mogelijk) voorafgaand af te stemmen met de melder gegeven de vertrouwelijkheid van diens identiteit. Verder zijn sensibilisering over de klokkenluidersregeling en afstemming tussen de verschillende meldkanalen en -actoren in het licht van voorgaande verplichting belangrijk om de zichtbaarheid van de bevoegde klokkenluiderskanalen te verhogen (zie voorstellen 8 en 9 onder 5.4 ‘Toepassingsgebied’). De ondersteunende dienst kan daarbij ook een rol spelen voor het onbevoegde meldkanaal om melders correct door te verwijzen naar het bevoegde meldkanaal. De verplichting tot het doorsturen naar een bevoegd kanaal door een onbevoegde persoon of instantie moet onderscheiden worden van het geven van een passend gevolg aan de melding als bevoegd meldkanaal. Zo kan het in bepaalde gevallen een passend gevolg zijn om als bevoegd meldkanaal door te verwijzen naar een meer gespecialiseerde instantie, zoals een welzijnsdienst of politionele instantie.

In het Bestuursdecreet is echter geen expliciete bepaling opgenomen over de geheimhoudingsplicht van het onbevoegde personeelslid.

Voorstel 11: Expliciteren dat 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.³⁶

B. De melder bezorgt onjuiste informatie aan een bevoegd meldkanaal.

Het Bestuursdecreet voorziet net zoals de Europese richtlijn dat, als de melder gegronde redenen had om te geloven dat de gemelde informatie op het moment van de melding juist was, de bescherming

³⁶ Memorie: De Raad van State merkt 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. De Vlaamse Regering argumenteerde dat dit volgt uit de AVG en dat er sancties zijn voorzien. Dat laatste is echter (nog) niet het geval.

ook van toepassing is en dit vanaf het moment van het bezorgen van de informatie. Een melder die bewust onjuiste informatie gemeld heeft, kan hiervoor echter gesanctioneerd worden.

- C. De melder bezorgt informatie die buiten het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling valt, aan een bevoegd meldkanaal.

In tegenstelling tot de klokkenluidersregelingen van de federale overheidsdiensten en het Vlaamse onderwijs, is in het Bestuursdecreet niet omschreven of de bescherming ook van toepassing is als de gemelde informatie buiten het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling valt. Dit is – onder bepaalde voorwaarden – wel het geval in de EU-richtlijn: indien de melder gegronde redenen had om aan te nemen dat de gemelde informatie over inbreuken op het moment van de melding binnen het toepassingsgebied viel, komt de melder in aanmerking voor de bescherming. De bescherming start dan bij het melden van de informatie die buiten het toepassingsgebied valt.³⁷ Door het ruime toepassingsgebied van de Vlaamse regeling is een dergelijke bepaling in het Bestuursdecreet echter minder relevant. We stellen daarom enkel voor om een gelijkaardige formulering toe te voegen in het Bestuursdecreet indien het toepassingsgebied zou worden ingeperkt.

- D. De melder heeft een gesprek met een contactpersoon binnen een entiteit, die zowel de hoedanigheid van bevoegd intern klokkenluiderskanaal als van bevoegd contactpersoon integriteit of vertrouwenspersoon heeft.

Het Bestuursdecreet en de EU-richtlijn gaan niet specifiek in op deze situatie. De contactpersoon is immers een bevoegd intern klokkenluiderskanaal. De vraag luidt echter of het samengaan van verschillende hoedanigheden wenselijk is en, zo ja, of er geen bijkomende verplichtingen ontstaan in hoofde van de contactpersoon (bijv. informeren over de beschikbare mogelijkheden, in het begin van het gesprek vragen of men een klokkenluider wenst te zijn of niet, bij onduidelijkheid de melding automatisch kwalificeren als een klokkenluidersmelding ...). Daar waar de wens van de melder in geval van een louter klokkenluiderskanaal kan afgeleid worden uit de contactopname met dat bewuste meldkanaal, is dat mogelijks minder het geval bij de contactopname met iemand die meerdere hoedanigheden combineert. Het is dan ook niet wenselijk dat het meldkanaal zelf achteraf beslist om welk type melding het gaat, los van de wens van de melder.

Voorstel 12: Onderzoeken of bij betwistingen en/of onduidelijkheden over de hoedanigheid van het meldkanaal een vermoeden kan voorzien worden dat het om een klokkenluidersmelding ging.

- E. De melder doet een anonieme melding bij een bevoegd meldkanaal.

Overeenkomstig artikel II.60/12. van het Bestuursdecreet, en in lijn met de EU-richtlijn, genieten personen die anoniem informatie over inbreuken hebben gemeld of openbaar hebben gemaakt, maar later geïdentificeerd zijn ook van de bescherming tegen represailles. Deze bescherming heeft betrekking op de eerder gedane melding (zie voorstel 20 'Anoniem melden').

- F. Een potentiële melder uit de intentie aan een bevoegd meldkanaal, maar bezorgt nog geen informatie over de inbreuk.

Het Bestuursdecreet definieert een 'melder' in artikel III.60/1., 6° als "een natuurlijk persoon die in het kader van zijn werk verkregen informatie over inbreuken meldt of openbaar maakt". Op basis van deze formulering worden personen die een intentie tot melding hebben, mogelijk dus niet beschermd. Daarnaast staat het Bestuursdecreet het verhinderen van meldingen niet toe. Dit gaat niet enkel over de behandeling van meldingen, maar ook over het verhinderen van het doen van een melding, dat wil zeggen voorafgaand aan de melding.

³⁷ Anders redeneren zou deze bepaling uithollen aangezien er geen stappen volgen binnen het klokkenluidersproces op welk moment de bescherming dan wel zou starten.

Het kan in deze situatie nuttig zijn dat de bescherming al van toepassing is bij de intentie tot melding: er is een intentie tot melding en die intentie kan mogelijks vernomen worden door een persoon die represailles neemt. Als de bescherming dan al van toepassing zou zijn, kan de bewijslast omkeren en zal de persoon die de represailles genomen heeft, moeten bewijzen dat deze losstaan van de intentie tot melding. Het grote nadeel hierbij is echter dat er een grijze zone ontstaat: vanaf wanneer is er een 'intentie tot melding'? Hoe ver moeten we teruggaan in de tijd? Is het van belang of de persoon nadien effectief een melding heeft gedaan? ... Het is moeilijk om deze 'intentie tot melding' objectief te beoordelen. **We stellen voor om aan de intentie voorlopig geen juridisch gevolg te verbinden.**

Voor wat betreft het 'eindpunt' van de represaillebescherming is de klokkenluidersregeling (in de EU-richtlijn en het Bestuursdecreet) duidelijk: in principe is er geen temporeel eindpunt. Naarmate de tijd verstrijkt, zal het verband tussen de melding enerzijds en de represaille anderzijds mogelijks wel vervagen, waardoor het voor diegene die de (mogelijke) represaillemaatregel neemt, eenvoudiger wordt om te beargumenteren dat er geen sprake is van een verband.

Voorstel 13: De ontvangstbevestiging van een melding vermeldt dat het meldkanaal de melding (al dan niet) zal behandelen als een klokkenluidersmelding.

Duidelijkheid over het bestaan van de bescherming is van groot belang voor de melder. Momenteel volgt de bescherming automatisch uit het Bestuursdecreet van zodra aan de voorwaarden uit het decreet voldaan is. De vraag kan daarbij gesteld worden of deze bescherming niet meer zichtbaar geformaliseerd moet worden, bijvoorbeeld via een attest of (ontvangst)bericht van het meldkanaal. Het meldkanaal is echter niet het best geplaatst om de bescherming al dan niet toe te kennen; deze volgt immers uit de wet zelf. Als een meldkanaal bij de ontvangst van een melding reeds het bestaan van de bescherming formeel zou bevestigen, terwijl achteraf zou blijken dat niet aan de voorwaarden van het Bestuursdecreet werd voldaan, dan is deze bevestiging dus mogelijks misleidend. Omgekeerd kan de klokkenluidersbescherming wel van toepassing zijn, ondanks dat een meldkanaal de melding – foutief – niet gekwalificeerd heeft als klokkenluidersmelding.

Een meldkanaal is daarentegen wel verantwoordelijk voor de opvolging van de melding en kan dus in de ontvangstbevestiging oordelen of men de melding zal behandelen als een klokkenluidersmelding dat aanleiding kan geven tot de bescherming (met verwijzing naar de toepasselijke regelgevingen de voorwaarden van de bescherming). Externe meldkanalen kunnen daarbij beslissen om meldingen over inbreuken van geringe betekenis niet in behandeling te nemen.³⁸ Gelet op de professionalisering van (interne) meldkanalen, kunnen ook zij in de ontvangstbevestiging aangeven wanneer het onmiddellijk duidelijk is dat de melding geen klokkenluidersmelding betreft. Er zal verder onderzocht worden of aan de ontvangstbevestiging door het meldkanaal toch specifieke (juridische) gevolgen kunnen gekoppeld worden.

Voorstel 14: Onderzoeken of een recht in hoofde van de melder om bij de ondersteunende dienst een juridisch advies te bekomen over het al dan niet bestaan van de bescherming, mogelijk is.

Voor het verduidelijken van de bescherming en het duiden wanneer deze al dan niet van toepassing is, kan de ondersteunende dienst mogelijk ook een oplossing bieden. De EU-richtlijn verduidelijkt met betrekking tot de rol die de ondersteunende dienst kan bieden aan bevoegde autoriteiten namelijk het volgende: *"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"* De ondersteunende dienst zou met andere woorden op basis van de gekende feiten op dat moment een juridische inschatting kunnen maken. Vergeleken met het interne meldkanaal, kan een dergelijke dienst immers meer ervaring en expertise opbouwen en opereert het vanuit een onafhankelijke positie.

³⁸ Volgens art. 11 van de EU-Richtlijn kunnen lidstaten bepalen dat bevoegde autoriteiten kunnen besluiten dat een gemelde inbreuk duidelijk van geringe betekenis is en krachtens de richtlijn geen andere opvolging dan het afronden van de procedure vereist. Dit werd voor bepaalde entiteiten onder het toepassingsgebied omgezet in art. III.60/8 van het Bestuursdecreet.

Voorstel 15: Onderzoeken hoe de bijzonder beschermingsregeling door de Vlaamse Ombudsdienst zich verhoudt ten aanzien van (1) hun rol in de klokkenluidersregeling en (2) de lokale besturen.

Naast de huidige klokkenluidersregeling in het Bestuursdecreet bestaat er de mogelijkheid om als personeelslid van de DVO-bescherming aan te vragen bij de Vlaamse Ombudsdienst. Op verzoek van de melder kan de Vlaamse Ombudsdienst de melder onder haar bescherming plaatsen door aanvullend een onderzoek te voeren naar het mogelijke verband tussen de maatregel en melding. De procedure werd voor de DVO vastgelegd in een samenwerkingsprotocol³⁹ en geïmplementeerd via het VPS. Deze mogelijkheid bestaat niet voor de personeelsleden van lokale besturen. De verhouding tussen de Vlaamse Ombudsdienst en de DVO is niet dezelfde als de Vlaamse Ombudsdienst met de lokale besturen.

We onderzoeken in dit kader (1) hoe deze bijzondere beschermingsregeling zich verhoudt ten aanzien van de adviserende en ondersteunende rol van de Vlaamse Ombudsdienst in de voorgestelde klokkenluidersregeling (zie voorstellen 1 en 14) en vervolgens (2) wat de potentiële meerwaarde is van een eventuele uitbreiding van de procedure naar de lokale besturen.

5.6 OPVOLGING MELDING

In lijn met de EU-richtlijn, schrijft het Bestuursdecreet in hoofdzaak vier procedurele stappen voor:

- De meldingskanalen **bevestigen de ontvangst van de melding** aan de melder binnen zeven dagen na de dag waarop ze de melding hebben ontvangen⁴⁰;
- De meldingskanalen **gaan de juistheid na** van de informatie;
- De meldingskanalen **nemen de gepaste maatregelen** als er een vermoeden van een inbreuk is;
- De meldingskanalen **informerende 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 EU-richtlijn definieert de 'opvolging' van een melding in artikel 5 als volgt: *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;*⁴¹

Daarnaast stelt de EU-richtlijn in Overweging (57): *[...] Opvolging zou bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op doorverwijzing naar andere kanalen of procedures in geval van meldingen die uitsluitend de individuele rechten van de melder betreffen, beëindiging van de procedure wegens onvoldoende bewijs of om andere redenen, de start van een intern onderzoek en eventueel de bevindingen daarvan en maatregelen om het aan de orde gestelde probleem aan te pakken, doorverwijzing naar een bevoegde autoriteit voor verder onderzoek, mits die informatie geen afbreuk doet aan het interne onderzoek of het onderzoek of de rechten van de betrokkene schaadt. In alle gevallen moet de melder in kennis worden gesteld van de voortgang en het resultaat van het onderzoek. In de loop van het onderzoek moet de melder kunnen worden gevraagd nog meer informatie te verstrekken, zij het zonder dat hij tot het verstrekken van dergelijke informatie is verplicht.*

De EU-richtlijn geeft aan dat de opvolging van de melding de nodige inspanning vereist en dat de melder daarvan zo goed mogelijk op de hoogte moet worden gebracht. We kunnen dus stellen dat de vier procedurele stappen zoals voorzien in het Bestuursdecreet, best niet op een beperkende manier worden gelezen. Deze bieden in de eerste plaats een houvast voor wat betreft de verplichte termijnen, maar hebben geenszins de bedoeling om een eventueel onderzoek of andere gepaste

³⁹ https://assets.vlaanderen.be/raw/upload/v1595890550/Klokkenluidersprotocol_9_mei_2014_dh7ew4.pdf

⁴⁰ Tenzij (1) de melder zich uitdrukkelijk verzet tegen het krijgen van een ontvangstmelding, of (2) het krijgen van die ontvangstmelding de bescherming van de identiteit van de melder in gevaar brengt.

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937&from=FR>

maatregelen te beperken of te minimaliseren. Vanuit de beginselen van goed bestuur en rekening houdend met de mogelijke behandeling van de melding door een externe instantie, heeft een entiteit er alle belang bij om meldingen correct en grondig op te volgen.

Voorstel 16: centrale rapportering voorzien op basis van een mogelijke centrale rapporteringstool.

De huidige klokkenluidersregeling voorziet geen centrale rapportering voor de brede Vlaamse publieke sector. Centraal is dan ook geen zicht op het totaal aantal klokkenluidersmeldingen binnen de Vlaamse publieke sector en de lokale besturen. Daarom wordt voorgesteld één geïntegreerde centrale rapportering op te zetten. Een dergelijke rapportering van geanonimiseerde kerngegevens, zoals het aantal en de aard van de meldingen, kan ingevoerd worden ten behoeve van een overheidsbrede monitoring van de klokkenluidersregeling binnen de Vlaamse publieke sector.

Om het administratieve proces van de rapportering te verzekeren kan zo'n centrale rapportering pas opgemaakt worden indien er effectief gegevensuitwisseling mogelijk is via een centrale meldingstool (zie voorstel 6 onder 5.3 'Ondersteuning meldkanalen').

Voorstel 17: Oproep aan de betrokken handhavende instanties, zowel binnen als buiten de Vlaamse publieke sector met de vraag om doorverwezen dossiers op te nemen.

De opvolging van de melding en bijgevolg de volledige klokkenluidersregeling is maar zo effectief als het **gevolg** dat eraan gegeven wordt. Naast de ondersteuning van de meldkanalen voor een correcte opvolging en transparante terugkoppeling van de geplande en genomen maatregelen (zie voorstellen 6 en 7 onder 5.3 'Ondersteuning meldkanalen'), kan het passend gevolg een doorverwijzing naar een meer gespecialiseerde bevoegde autoriteit betreffen – die de melding al dan niet verder opneemt. Het aantal procedures dat volgt op een dergelijke doorverwijzing blijkt echter beperkt. Om de effectiviteit en geloofwaardigheid van de klokkenluidersregeling verder te versterken dat meldingen finaal worden aangepakt, wordt voorgesteld om een communicatie/oproep te doen aan de betrokken handhavende instanties binnen (bijv. inspectiediensten) en buiten (bijv. college van procureurs-generaal) de Vlaamse overheid om doorverwezen dossiers op te nemen. Hoewel een dergelijke actie, rekening houdend met capaciteitsuitdagingen bij de betrokken instanties, op het eerste zicht een beperkt direct effect kan hebben, draagt het ook bij aan de zichtbaarheid van de klokkenluidersregeling.

Op dit moment zijn er verder geen specifieke **sancties** voorzien als bepalingen uit de regeling niet worden nagekomen, waardoor de melder geen sterke juridische garanties heeft dat de melding op een professionele en correcte manier wordt opgenomen (zie volgende optimalisatie 5.7 'sancties').

5.7 SANCTIES

Voorstel 18: Concrete strafrechtelijke sancties voorzien.

Het Bestuursdecreet schrijft voor 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;⁴²
2. een melding belemmert of probeert te belemmeren;⁴³
3. de geheimhouding van de identiteit van melder schendt;⁴²
4. bewust onjuiste informatie heeft gemeld of openbaar heeft gemaakt.⁴²

Deze bepalingen werden echter nog niet uitgevoerd. In tegenstelling tot het Bestuursdecreet, zijn in de klokkenluidersregelingen van andere landen en op federaal niveau specifieke sancties vastgelegd conform de bepalingen uit de EU-richtlijn:

⁴² Artikel III.60/12. §1 Bestuursdecreet

⁴³ Artikel III.60/12. §5 Bestuursdecreet

Land	Sanctie (samengevat)
Portugal	Boete van 1.000 tot 25.000 euro voor natuurlijke personen en 250.000 euro voor rechtspersonen.
Italië	Boete van 5.000 tot 30.000 euro.
Spanje	Maximale boete tot 1.000.000 euro.
Duitsland	Maximale boete tot 50.000 euro.
Frankrijk	Gevangenisstraf van maximaal 3 jaar en een geldboete tot 45.000 euro.
België (private sector en federale overheid)	Gevangenisstraf van 6 maanden tot 3 jaar en een geldboete van 600 tot 6.000 euro.

Voorgaande sancties zijn strafrechtelijk van aard. Bij de uitvoering van de bepalingen in het Vlaamse Bestuursdecreet gaat het daarentegen om 'administratieve of tuchtrechtelijke' sancties. De vraag kan dan gesteld worden of deze uitvoering tegemoet komt aan de doelstelling van afschrikkende sancties uit de richtlijn. Daarnaast is ook de technische realisatie niet vanzelfsprekend. Voor het opleggen van administratieve sancties zal een nieuw administratief orgaan moeten worden opgericht. Het vooraf vastleggen van bepaalde tuchtsancties raakt dan weer aan de autonome tuchtbevoegdheid van het tuchtorgaan en voegt zo weinig toe aan de bestaande tuchtregeling. Daarenboven zal de mogelijkheid tot tuchtsancties verder afnemen door de toenemende contractualisering.

Ook de OESO hecht veel belang aan krachtige, bij voorkeur strafrechtelijke sancties. In lijn met het advies van de OESO en overeenkomstig de klokkenluidersregelingen op federaal niveau en in het buitenland, wordt voorgesteld om in het Bestuursdecreet specifieke strafrechtelijke sancties te voorzien. De werkgroep stelt voor om minstens dezelfde sancties aan te houden als op het federale niveau, die zowel van toepassing zijn op de federale openbare sector als de private sector in België, eventueel aangevuld met een financiële sanctie op entiteitsniveau, uit te spreken door de Vlaamse Regering. Bij de juridische omzetting zal nagegaan worden of er gebruikt moet gemaakt worden van opdecieken (momenteel factor 8).

5.8 ANONIEM MELDEN

Recent werd er kritiek geuit op de bescherming van anonieme melders. Men argumenteert dat anonieme melders een minder sterke bescherming genieten dan niet-anonieme melders, omdat de werkgever dan niet weet dat de betrokken persoon een melder is. De werkgroep implementatie klokkenluidersregeling komt hier echter tot een andere conclusie: ***“Anonimiteit en geheimhouding van de identiteit zijn de beste bescherming voor de klokkenluider. Zolang de entiteiten niet op de hoogte zijn van een melding, kan er ook geen sprake zijn van een represaille, gezien dit noodzakelijkerwijze een reactie is op een melding. Een eventueel ontslag in diezelfde periode van onwetendheid zal dan ook geen represaille zijn.”*** (verslag 20/12/2022). Het Bestuursdecreet laat anonieme meldingen en de opvolging ervan, aldus toe.

Uiteraard dient de anonimiteit en de geheimhouding van de identiteit absoluut gewaarborgd te worden. Indien dat niet het geval is, kan het anonieme element immers misbruikt worden om te argumenteren dat de represaille los staat van de melding, aangezien men er geen weet van had. **Inzetten op het garanderen van de anonimiteit en de geheimhouding van de identiteit** is dan ook van primair belang. Hoewel het Bestuursdecreet hier sterk op inzet en verwijst naar de GDPR, kan de uitvoering op dit vlak mogelijks beter. Ook is een intern meldkanaal niet beschermd tegen druk van bovenaf. Beide zaken kunnen deels opgevangen worden door het invoeren van afschrikkende sancties bij het belemmeren van een melding of het niet respecteren van de geheimhoudingsplicht (zie voorstel 18 'sancties'). Daarnaast is het van belang te vermelden dat het Bestuursdecreet het verbod op represailles ook heeft uitgebreid naar personen die anoniem informatie over inbreuken hebben gemeld of openbaar hebben gemaakt, maar later geïdentificeerd zijn.

Voorstel 19: De mogelijkheid tot anoniem melden behouden.

Het anoniem melden binnen de klokkenluidersregeling heeft zowel voordelen als nadelen:

Voordelen
• Bescherming tegen represailles Anonieme meldingen kunnen melders beschermen tegen mogelijke vergeldingsmaatregelen van collega's of leidinggevenden. • Drempelverlagend Melders voelen zich veiliger en zijn eerder geneigd om inbreuken te melden wanneer ze dit anoniem kunnen doen. Dit zorgt ervoor dat ernstige inbreuken meer gemeld worden. • Inclusief en diversiteits sensitief Vooral voor mensen uit kansengroepen kan anonimiteit het verschil maken tussen melden of niet melden, aangezien zij zich in een meer kwetsbare positie bevinden. • Wekt vertrouwen De mogelijkheid om anoniem te melden biedt een bijkomend vertrouwen dat meldingen serieus zullen genomen worden zonder angst voor persoonlijke gevolgen.
Nadelen
• Beperkt onderzoek Het kan moeilijker zijn om een grondig onderzoek uit te voeren zonder de mogelijkheid om aanvullende informatie van de melder te verkrijgen. Melders worden hiervan op de hoogte gebracht op de meldingspagina van Audit Vlaanderen.⁴⁴ • Risico op valse meldingen Anonieme meldingen kunnen de kans op valse of ongegronde beschuldigingen vergroten omdat de melder geen verantwoordelijkheid hoeft te nemen. • Beperkte bescherming Hoewel anonimiteit bescherming kan bieden, kan het ook moeilijker zijn om melders te beschermen wanneer hun identiteit onbekend blijft. In dat geval kan wel aangenomen worden dat de maatregel ten aanzien van de melder wellicht niet het gevolg is van de melding, tenzij uit het dossier of uit voorafgaande conflicten een vermoeden bestaat over wie de melder is.

Voorgaande voordelen wegen voor de werkgroep zwaarder door dan de nadelen aangezien deze opgevangen kunnen worden via andere maatregelen die ook in de visienota voorgesteld worden, zoals sensibilisering, afschrikkende sancties en de omkering van bewijslast. Uit de vergelijking blijkt verder dat de mogelijkheid tot anoniem melden in de meeste klokkenluidersregelingen wordt voorzien (zie supra paragraaf 4 'Vergelijking').

5.9 VERSTERKING INTEGRITEITSBELEID

De klokkenluidersregeling kadert binnen een ruimer integriteitsbeleid van de Vlaamse overheid en de lokale besturen met een **geïntegreerde aanpak van preventie, sensibilisering en ondersteuning** waarbij de leidinggevenden, meldkanalen en integriteitsactoren kunnen rekenen op een opleidingsaanbod en diverse ondersteunende instrumenten. In een integere werkomgeving zijn personeelsleden zich bewust van de deontologische principes en worden klokkenluidersmeldingen correct afgehandeld. In de Beleidsnota's 2024-2029 'Bestuurszaken en Audit Vlaanderen' en 'Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid' zijn verschillende acties opgenomen om het integriteitsbeleid te versterken en ook de thema-audit van Audit Vlaanderen over het integriteitsstelsel van lokale besturen⁴⁵ biedt sterke aanbevelingen, zoals een heldere integriteitsvisie, sensibilisering van personeel en ondersteuning van leidinggevenden in hun voorbeeldrol. Deze acties kunnen op hun beurt bijdragen aan de versterking

⁴⁴ <https://www.auditvlaanderen.be/klokkenluiden/melding>

⁴⁵ Globaal rapport Audit Vlaanderen, <https://www.auditvlaanderen.be/lokale-besturen/auditrapporten/globaal-rapport-thema-audit-analyse-van-het-integriteitssysteem>

van de klokkenluidersregeling binnen de Vlaamse overheid en de lokale besturen. Het complexe landschap zou vereenvoudigd kunnen worden tot een coherent integriteitsbeleid.

Voorstel 20: Een omzendbrief integriteitsbeleid voor de DVO uitwerken.

Het garanderen van een integere, neutrale en kwalitatieve opvolging van klokkenluidersmeldingen maakt deel uit van een breder integriteitsbeleid, waarin preventie, sensibilisering, ondersteuning en – indien aangewezen – gepaste reactie op integriteitsschendingen op elkaar zijn afgestemd. In samenwerking met de entiteiten wordt daarom een duidelijk centraal beleidskader uitgewerkt die de entiteiten heldere werkafspraken en leidende principes biedt bij het verder vormgeven van het integriteitsbeleid binnen de eigen entiteit. Dit beleidskader wordt ingevoerd via een omzendbrief.

Ook bij lokale besturen en de andere entiteiten binnen het toepassingsgebied maakt een integere, neutrale en kwalitatieve opvolging van klokkenluiders-meldingen deel uit van een breder integriteitsbeleid. In overleg met de betrokken besturen en entiteiten zal daarom onderzocht worden welke acties ondernomen kunnen worden, onder meer rekening houdend met de aanbevelingen uit de thema-audit van Audit Vlaanderen over het integriteitssysteem bij lokale besturen.

6. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorliggende voorstel betreft een beslissing op krachtlijnen die voorafgaat aan een definitieve beslissing waarvoor, overeenkomstig artikel 43, §3, 4°, van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, geen voorafgaand advies van de Inspectie van Financiën hoeft te worden ingewonnen. De goedkeuring van de visienota houdt nog geen enkel financieel of budgettair engagement in.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

De goedkeuring van de visienota heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

De goedkeuring van de visienota heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

7. VERDER TRAJECT

Na goedkeuring van bovenstaande optimalisatievoorstellen door de Vlaamse Regering zullen deze voorstellen verder uitgewerkt worden in continue dialoog met de betrokken stakeholders en rekening houdend met de eigenheid van de entiteiten binnen het toepassingsgebied van de klokkenluidersregeling (zie titel 2.A.). Daarom zal ik verder in dialoog gaan met de verschillende vertegenwoordigers en stakeholders. Ik beoog daarbij minstens volgende partijen te raadplegen:

- de Vereniging van de Vlaamse Steden en Gemeenten vzw (VVSG);
- de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP);
- de Vlaamse Ombudsdienst;
- de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV);
- de vakorganisaties;
- de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie (VRT);
- het Voorzitterscollege (VOCO);
- het Vlaams Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag
- ...

Na goedkeuring wordt deze visienota tevens ingediend ter bespreking in het Vlaams Parlement.

Vervolgens worden de nodige stappen gezet om het regelgevend proces op te starten. De praktische implementatie wordt zorgvuldig uitgedacht en uitgewerkt, eveneens met alle betrokken stakeholders. Voldoende aandacht gaat doorheen het traject naar open communicatie op verschillende niveaus en via verschillende kanalen.

8. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te hechten aan deze visienota, met dien verstande dat deze beslissing geen budgettair of financieel engagement inhoudt;
- 2° de Vlaamse minister van Binnenland, Steden- en Plattelandsbeleid, Samenleven, Integratie en Inburgering, Bestuurszaken, Sociale Economie en Zeevisserij te gelasten:
 - uitvoering te geven aan de voormelde visienota en het verder consultatietraject zoals beschreven onder punt 7 aan te vatten;
 - de visienota over te maken voor verdere bespreking aan het Vlaams Parlement;
 - het wetgevend traject voor te bereiden.

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

Hilde CREVITS