

DE VLAAMSE MINISTER VAN ONDERWIJS, SPORT, DIERENWELZIEN EN VLAAMSE RAND

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft: - Ontwerp van decreet tot bescherming van klokkenluiders in het onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap
- Definitieve goedkeuring**

Samenvatting

Dit ontwerp van decreet handelt over de omzetting van de Europese klokkenluidersrichtlijn voor het onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap.

Op 23 oktober 2019 namen het Europees Parlement en de Raad richtlijn 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, aan. Het doel van deze richtlijn is om personen te beschermen die in de werkomgeving verkregen informatie over inbreuken op bepaalde EU-regelgeving melden. Lidstaten moeten enerzijds de oprichting van interne en externe meldkanalen regelen en anderzijds beschermingsmaatregelen voor klokkenluiders invoeren.

De richtlijn is zowel op de private als op de publieke sector van toepassing en moet bijgevolg ook omgezet worden voor het Vlaamse onderwijs. Gelet op de domeinen waarop de klokkenluidersrichtlijn van toepassing is, zal de toepasbaarheid van de richtlijn binnen het onderwijs eerder beperkt zijn.

Omwille van de duidelijkheid voor het onderwijsveld en de praktische haalbaarheid van de juridische uitwerking wordt de regeling voor de hogescholen en universiteiten opgenomen in de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013. Voor de andere onderwijsniveaus wordt de regeling als autonome bepalingen in dit decreet opgenomen.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Onderwijs en Vorming
Beleidsveld: Kleuter- en leerplichtonderwijs
Hoger onderwijs

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het voorontwerp van decreet werd principiële goedgekeurd op de zitting van de Vlaamse Regering van 10 november 2022 (VR 2022 1011 DOC. 1192/1TER, VR 2022 1011 DOC. 1192/2TER, VR 2022 1011 DOC. 1192/3TER) met het oog op adviesaanvraag bij de VLOR en de SERV enerzijds en met het oog op de onderhandelingen met de sociale partners anderzijds.

De VLOR gaf advies op 18 november 2022, waarin de beslissing meegedeeld werd om af te zien van advies op basis van artikel 73 van het participatiedecreet.

De SERV gaf advies op 21 november 2022, waarin ze aangaf af te zien van advisering omwille van de beperkte sociaaleconomische invalshoek van het voorontwerp van decreet.

De onderhandelingen met de verschillende sociale partners hebben geleid tot de volgende protocollen:

- Protocol nr. 219 van 25 november 2022 van de gemeenschappelijke onderhandelingen van het sectorcomité X, de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het comité voor de provinciale, de plaatselijke overheidsdiensten en het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs;
- Protocol nr. 129 van 25 november 2022 van het Vlaams Onderhandelingscomité voor de Basiseducatie, en voor het Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs;
- Protocol nr. 126 van 25 oktober 2022 voor het hoger onderwijs en het Universitair Ziekenhuis Gent.

De VTC gaf advies (2022/109) op 30 november 2022.

Het ontwerp van decreet werd een tweede keer principiële goedgekeurd op de zitting van de Vlaamse Regering van 9 december 2022 met het oog op het advies van de Raad van State (VR 2022 0912 DOC.1388/1BIS, VR 2022 0912 DOC.1388/2BIS, VR 2022 0912 DOC.1388/3).

In het kader van artikel 84, §1, eerste lid, 2° van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, werd een advies gevraagd binnen dertig dagen.

De Raad van State heeft bij nota van 20 februari 2023 het advies opgesteld met nummer 72.761/1.

Op 4 maart 2023 is bijkomend advies aan de GBA gevraagd. De GBA heeft op de zitting van 28 maart 2023 beslist te verwijzen naar het standaardadvies 65/2023 van 24 maart 2023 betreffende de redactie van normatieve teksten.

C. OVERZICHT VAN DE WIJZIGINGEN

De wijze waarop rekening werd gehouden met de onderhandelingen en de verschillende adviezen is beschreven in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet.

Daarnaast werden na nazicht van de decreetstekst nog een aantal technische correcties aangebracht.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

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

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

Klokkenluiders moeten terecht kunnen bij veilige meldingskanalen, bij voorkeur intern bij hun eigen organisatie, maar ook een melding bij externe meldingskanalen of het openbaar maken van informatie is mogelijk.

Represailles tegen klokkenluiders zoals ontslag, loonverlies, pesterijen en discriminatie of het dreigen met dergelijke represailles zijn verboden. De lidstaten moeten maatregelen nemen om de bescherming van klokkenluiders te waarborgen zoals het aanbieden van volledige, duidelijke en kosteloze informatie en het omkeren van de bewijslast bij juridische procedures over represailles.

De lidstaten moeten zorgen voor doeltreffende, evenredige en afdoende sancties tegen natuurlijke of rechtspersonen die een klokkenluidersmelding hinderen of proberen te hinderen, die represailles nemen of die de geheimhouding van de identiteit van de melder schendt.

De Klokkenluidersrichtlijn moet ook voor het Vlaamse onderwijs omgezet worden. Onderwijs behoort niet rechtstreeks tot de domeinen die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen, maar een aantal van deze domeinen kunnen wel een weerslag hebben binnen het onderwijs zoals de naleving van overheidsopdrachten en het dierenwelzijn.

De Klokkenluidersrichtlijn moest tegen 17 december 2021 omgezet zijn.

De ontwerptekst is uitgewerkt in overleg met:

- de commissarissen van de Vlaamse Regering bij de universiteiten en hogescholen;
- het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken dat de omzetting van de richtlijn uitwerkt voor de Vlaamse overheid en de lokale besturen;
- de Vlaamse ombudsdienst.

Probleemstelling en omgevingsanalyse

Onrechtmatige activiteiten en rechtsmisbruik kunnen voor een ernstige schade aan het algemeen belang zorgen. Schandalen zoals Dieselgate en de Panama-papers tonen aan dat klokkenluiders een belangrijke rol kunnen spelen bij het onthullen van illegale activiteiten die het algemeen belang en

het welzijn van burgers en de samenleving schaden¹. Klokkenluiders deinzen er uit vrees voor represailles echter vaak voor terug om mistoestanden te melden die zij in de werkomgeving verkregen hebben. Een doeltreffende bescherming van klokkenluiders kan dan ook een belangrijke rol spelen bij de bescherming van het algemeen belang.

Op het niveau van de Europese Unie zorgen klokkenluiders ook voor de handhaving van Unierecht en Uniemaatregelen. Meldingen van klokkenluiders leiden tot daadwerkelijke opsporing en vervolging van inbreuken op het Unierecht.² De bescherming van klokkenluiders versterkt de handhaving van het Unierecht.

Er is alleen een specifieke rechtsbescherming nodig voor personen die de informatie die zij melden via werkgerelateerde activiteiten verkregen hebben en als gevolg daarvan in hun werkomgeving het risico lopen op represailles. Deze personen zijn extra kwetsbaar ten aanzien van de persoon of organisatie van wie zij de facto afhankelijk zijn voor hun werk. Wanneer er geen sprake is van een werkgerelateerde machtsongelijkheid is er geen bescherming tegen represailles nodig.³

De bescherming van klokkenluiders binnen de Europese Unie is momenteel versnipperd en ongelijk. In de meeste landen geldt de bescherming alleen voor specifieke sectoren of categorieën van werknemers. Om de ongelijke bescherming van klokkenluiders aan te pakken, heeft het Europees Parlement de Europese Commissie in zijn resolutie van 24 oktober 2017 verzocht een voorstel in te dienen voor een horizontaal rechtskader dat garanties biedt voor een hoog niveau van bescherming van klokkenluiders in de Europese Unie.⁴

De Klokkenluidersrichtlijn voorziet gemeenschappelijke minimumnormen die ervoor zorgen dat klokkenluiders doeltreffend worden beschermd wat betreft rechtshandelingen en beleidsgebieden waar er behoefte is aan een krachtigere handhaving, niet-melding van misstanden door klokkenluiders van aanzienlijke invloed is op de handhaving, en inbreuken op Unierecht het algemeen belang ernstig kunnen schaden.⁵

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

1. Een aparte regeling voor het onderwijs

Er is gekozen voor een specifieke omzetting van de Klokkenluidersrichtlijn voor het onderwijs uit te werken en niet aan te sluiten bij de regeling in het Bestuursdecreet voor klokkenluiders uit de Vlaamse overheid en de lokale besturen. De redenen daarvoor zijn:

- Er bestaan nu al een heleboel controleorganen en meldpunten in het onderwijs die goed werk leveren. Het opnemen van een ruim toepassingsgebied voor het onderwijs leidt tot een overdaad aan procedures wat voor verwarring kan zorgen en door de betrokkenen van de andere meldpunten kan opgevat worden als een blijk van wantrouwen;

¹ [Persbericht Europese Commissie van 23 april 2018](#)

² Klokkenluidersrichtlijn, overweging (2)

³ Klokkenluidersrichtlijn, overweging (36)

⁴ [Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden](#), p. 3

⁵ Klokkenluidersrichtlijn, overweging (5)

- Het Bestuursdecreet is niet van toepassing op zuiver contractuele personeelsleden in het vrij onderwijs. Dat betekent dat er in vrije onderwijsinstellingen twee verschillende klokkenluidersregelingen zouden gelden, met naast de regeling uit het Bestuursdecreet ook nog de regeling voor de privésector. Een aparte klokkenluidersregeling voor het onderwijs kan op alle personeelsleden toepasbaar gemaakt worden, ongeacht hun statuut of financieringsbron.

Er is bij de uitwerking van de regeling voor het onderwijs, waar relevant, wel rekening gehouden met de regeling uit het Bestuursdecreet.

Behalve voor de universiteiten, hogescholen, het Universitair Ziekenhuis Gent – hierna UZ Gent genoemd – en de instellingen van openbaar nut voor postinitieel onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke dienstverlening – hierna instellingen voor postinitieel onderwijs genoemd – wordt de klokkenluidersregeling in het decreet uitgewerkt als autonome bepalingen. Dit laat toe om maar eenmaal een regeling uit te werken die voor de verschillende onderwijsniveaus geldt zonder dat eenzelfde regeling meerdere keren in een ander decreet moet ingevoegd worden. Voor de universiteiten en hogescholen is er de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013 waarin zowat alle decretale bepalingen opgenomen zijn. Om de regelgeving niet opnieuw te versnipperen is het voor deze instellingen is het duidelijkste de klokkenluidersregeling in de Codex Hoger Onderwijs op te nemen.

De regeling uit de Codex Hoger Onderwijs is ook van toepassing op het UZ Gent en de instellingen voor postinitieel onderwijs. Het UZ Gent behoort tot de rechtspersoon van de Universiteit Gent en heeft een sterke verwevenheid met deze universiteit. De instellingen voor postinitieel onderwijs vallen gedeeltelijk onder de regels van de Codex Hoger Onderwijs en hebben evenzeer een sterke verwevenheid met de universiteiten.

2. Materieel toepassingsgebied

De bescherming van klokkenluiders moet ten minste gelden voor melders van de in artikel 2 van de klokkenluidersrichtlijn vermelde inbreuken. De bijlage bij de Klokkenluidersrichtlijn somt de concrete EU-regelgeving op die onder dit toepassingsgebied valt. Het gaat om inbreuken in de volgende gebieden:

- overheidsopdrachten;
- financiële diensten, producten en markten, voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering;
- productveiligheid en productconformiteit;
- veiligheid van het vervoer;
- bescherming van het milieu;
- stralingsbescherming en nucleaire veiligheid;
- veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn;
- volksgezondheid;
- consumentenbescherming;
- bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens, en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen;
- fraude, waardoor de financiële belangen van de Unie geschaad worden;
- inbreuken in verband met de interne markt, met inbegrip van inbreuken op het gebied van mededinging en staatssteun.

Het Vlaamse onderwijs is niet door al deze gebieden gevat. De impact van de klokkenluidersbescherming op het Vlaamse onderwijs zal naar verwachting dan ook eerder beperkt zijn en vermoedelijk vooral betrekking hebben op het hoger onderwijs.

In het hoger onderwijs oefenen de regeringscommissarissen bij de Vlaamse Regering toezicht uit op de hogescholen en universiteiten volgens het singleaudit principe. Tot die toezichtstaken behoort onder meer het controleren van de wettelijkheid van het instellingsbestuur. In het niet-hoger onderwijs is het de onderwijsinspectie die de algemene controle op de instellingen uitoefent. Daarnaast zijn er ook nog controles door het Rekenhof en de Vlaamse Audit.

3. Personeel toepassingsgebied

Het decreet is van toepassing op de personeelsleden waarvoor de Vlaamse Gemeenschap op basis van de Grondwettelijke bevoegdheid voor het onderwijs bevoegd is de rechtspositieregeling te regelen. Het gaat daarbij niet alleen om scholen en universiteiten maar om het onderwijs in de brede zin van het woord:

- scholen uit het basis- en secundair onderwijs;
- centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs;
- scholengemeenschapsinstellingen;
- academies voor deeltijds kunstonderwijs;
- centra voor volwassenenonderwijs;
- tehuizen voor kinderen waarvan de ouders geen vaste verblijfplaats hebben;
- internaten;
- centra voor leerlingenbegeleiding en in voorkomend geval de permanente ondersteuningcellen daarvan;
- centra voor basiseducatie;
- pedagogische begeleidingsdiensten;
- leersteuncentra;
- hogescholen;
- universiteiten;
- het UZ Gent;
- instellingen voor postinitieel onderwijs.

De klokkenluidersregeling is niet alleen van toepassing op de zogenaamd 'statutaire' personeelsleden uit deze instellingen, dit zijn de personeelsleden waarvoor de Vlaamse Gemeenschap geheel of gedeeltelijk de rechtspositieregeling vastlegt en die met middelen van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming bezoldigd worden. De regeling is ook van toepassing op de zuiver contractuele personeelsleden van deze instellingen ongeacht de aard van hun tewerkstelling of de herkomst van hun bezoldiging. Voor het hoger onderwijs vallen ook de bursalen onder het toepassingsgebied.

Het doel van het ruime personele toepassingsgebied is te vermijden dat een instelling afhankelijk van de aard van haar personeelsleden met meerdere klokkenluidersregelingen moet rekening houden. Een gelijke regeling voor alle personeelsleden zorgt voor meer duidelijkheid en eenvoud

zowel naar de betrokken personeelsleden als naar de instellingen toe en houdt op die manier de bijkomende administratieve lasten binnen de perken.

Daarnaast dient opgemerkt, dat wat onderwijs ingericht door steden, gemeenten en provincies betreft, de personeelsleden die niet onder de decreten vallen inzake de rechtspositieregeling van personeelsleden binnen onderwijs, niet binnen het toepassingsgebied van dit ontwerp van decreet vallen. Zij zijn mee gevat in een apart decreet ter aanpassing van het Bestuursdecreet.

4. Externen

Niet alleen de eigen personeelsleden van onderwijsinstellingen in de brede zin van het woord moeten beschermd worden tegen mogelijke represailles maar ook externen die in het kader van werkgerelateerde activiteiten binnen het onderwijs toegang hebben tot informatie over inbreuken binnen het onderwijs en door die activiteiten een risico lopen op represailles als zij inbreuken melden. Het gaat hier om de volgende personen:

- aandeelhouders en personen die behoren tot het bestuurlijk, leidinggevend- of toezichthoudend orgaan van een onderneming, met inbegrip van niet bij het dagelijks bestuur betrokken leden
- vrijwilligers en bezoldigde of onbezoldigde stagairs;
- personen, waarvan de werkrelatie nog moet beginnen;
- ex-werknemers;
- iedereen die werkt onder toezicht en leiding van aannemers, onderaannemers en leveranciers;
- facilitators;
- derden die verbonden zijn met de melders en die het slachtoffer kunnen worden van represailles in een werk-gerelateerde context, zoals collega's of familieleden van de melders;
- juridische entiteiten die eigendom zijn van de melders, waarvoor de melders werken of waarmee de melders anderszins in een werk-gerelateerde context verbonden zijn.

5. Meldkanalen

Er zijn 3 mogelijke manieren om inbreuken te melden: via een intern meldkanaal, via een extern meldkanaal en via een openbaarmaking.

Iedere organisatie die onder het toepassingsgebied van het decreet valt, moet de mogelijkheid van een interne melding voorzien. Artikel 8, 4. van de richtlijn voorziet immers de mogelijkheid om entiteiten uit de private sector met minder dan 50 personeelsleden vrij te stellen van de verplichting om een intern meldkanaal te voorzien. Er is niet ingegaan op deze mogelijkheid omdat een intern meldkanaal vaak de beste manier is om met kennis van de organisatie inbreuken aan te pakken. Melders voelen zich door de beperkte afstand doorgaans ook beter bij een interne melding dan bij een externe melding.

Een organisatie die onder het toepassingsgebied van het decreet valt, bepaalt zelf hoe zij een intern meldkanaal organiseert. Er kan hiervoor beroep gedaan worden op een externe aanbieder of gekozen worden de interne melding zelf te organiseren. In dat laatste geval kan een organisatie een nieuwe dienst oprichten voor interne meldingen of de taak toevertrouwen aan een bestaande dienst die al vertrouwd is met dit soort meldingen zoals de ombudsdienst of interne audit.

Wat de externe meldkanalen betreft, wordt voor het niet-hoger onderwijs een beroep gedaan op de Vlaamse ombudsdienst. Voor het hoger onderwijs wordt de taak toevertrouwd aan de dienst van de regeringscommissarissen. De regeringscommissarissen hebben al een controlefunctie ten aanzien van de hogescholen en universiteiten en hebben daardoor een goede kennis van het hoger onderwijs. Zij staan tegelijk voldoende onafhankelijk van de hogescholen en universiteiten.

Personeelsleden melden een inbreuk bij voorkeur eerst via een intern meldkanaal, tenzij zij goede redenen hebben om meteen naar een extern meldkanaal te gaan. Externen melden een inbreuk in principe via een extern meldkanaal. Een organisatie die onder het toepassingsgebied van het decreet valt, kan er echter voor kiezen het intern meldkanaal ook open te zetten voor alle of voor bepaalde externen.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

1. Maatschappelijke impact

Dit ontwerp van decreet heeft geen specifieke impact op bepaalde doelgroepen, zoals mensen in kansarmoede of kinderen.

2. Impact op grondrechten en op het gelijkheidsbeginsel

De Klokkenluidersrichtlijn heeft vooral positieve gevolgen op⁶:

- 1° de vrijheid van meningsuiting en het recht op informatie;
- 2° het recht op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden;

Daarnaast heeft de richtlijn ook een positieve impact op⁷:

- 1° het recht op eerbiediging van het privéleven,
- 2° de bescherming van persoonsgegevens,
- 3° het recht op een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid;
- 4° het recht op een hoog niveau van milieubescherming en consumentenbescherming;
- 5° het recht op behoorlijk bestuur;
- 6° het recht op een doeltreffende voorziening in recht en de rechten van verdediging.

De invoering van de klokkenluidersregeling voor een beperkt aantal domeinen zorgt niet voor een schending van het gelijkheidsbeginsel.

3. Budgettaire impact

Aangezien er nog geen algemene klokkenluiderswetgeving voor het onderwijs bestaat, zullen de onderwijsinstellingen een intern meldkanaal moeten voorzien voor het melden van inbreuken. Er wordt geen uitzondering gemaakt voor instellingen met minder dan 50 personeelsleden. In plaats van zelf een intern meldkanaal op te zetten, kunnen instellingen er wel voor kiezen aan te sluiten bij een intern meldkanaal dat door een derde ter beschikking gesteld wordt.

⁶ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad, p. 11

⁷ Klokkenluidersrichtlijn, overweging (109)

Er kan een kostprijs zijn voor de instellingen, maar deze wordt als minimaal ingeschat. De instellingen hebben nu al meldkanalen, zoals een ombudsdienst, een dienst interne audit of het meldpunt wetenschappelijke integriteit. Er worden dan ook geen bijkomende middelen voor de financiering van de interne meldkanalen voorzien.

Ook voor wat het extern meldkanaal betreft, wordt er een beroep gedaan op bestaande kanalen, met name de Vlaamse ombudsdienst en de dienst van de regeringscommissarissen in het hoger onderwijs. Er wordt aangenomen dat deze bijkomende taak binnen de bestaande personeelsformatie kan opgenomen worden, waardoor er hiervoor geen bijkomende kostprijs is.

De inspectie van financiën gaf advies op 28 september 2022.

Het begrotingsakkoord werd verleend op 9 november 2022.

B. ESR-TOETS

De ESR-toets is niet van toepassing op dit ontwerp van decreet, want dit dossier bevat geen pps-project of maakt geen alternatief gefinancierde investeringen mogelijk.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Door dit decreet worden er bijkomende taken opgelegd aan de commissarissen van de Vlaamse Regering bij de universiteiten en hogescholen.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de financiën van de lokale besturen, noch op personeelsvlak, noch op het vlak van de werkingsuitgaven, de investeringen en schuld, en de ontvangsten.

4. VERDER TRAJECT

Het ontwerp van decreet zal, na goedkeuring door de regering, voor behandeling worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet tot bescherming van klokkenluiders in de Vlaamse Gemeenschap en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijbehorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand,

Ben WEYTS