Vereniging van
Vlaamse Steden
en Gemeenten

ons kenmerk: JL
uw kenmerk: --

contactpersoon
Jan Leroy
T +32 476 99 99 91
Jan.leroy@vvsg.be

datum: 31/08/2022
bijlagen: --

Aan de leden van de Commissie
Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering van het Vlaams Parlement

Ontwerpdecreet wat betreft klokkenluiders

Geacht Commissielid

Op 1 juli 2022 keurde de Vlaamse regering het ontwerpdecreet ‘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’ definitief goed. Binnenkort komt het op de agenda van uw Commissie en van de voltallige vergadering van het Vlaamse parlement.

Deze omzetting van de Europese Klokkenluidersrichtlijn is voor de lokale besturen van groot belang. De VVSG staat in elk geval positief tegenover het feit dat de Richtlijn (en binnenkort het decreet) bescherming biedt aan wie mogelijke overtredingen of wantoestanden meldt. Artikel 223 van het decreet lokaal bestuur (dat door het ontwerp wordt vervangen door een nieuwe regeling) bevat vandaag trouwens al een gelijkaardige bepaling.

Ook al bestaat er al een lokale klokkenluidersregeling, de nieuwe bepalingen gaan een stuk verder. Dat is ook de reden waarom de VVSG in februari 2022 een uitgebreid standpunt heeft ingenomen over het voorontwerp dat de Vlaamse regering op 17 december 2021 goedkeurde. Tot onze spijt stellen we vast dat de ontwerptekst die nu bij het Vlaamse Parlement werd ingediend, niet of nauwelijks ingaat op de door de VVSG geformuleerde vragen en voorstellen. Daarom richten we ons in deze brief tot u, met de vraag om deze elementen tijdens de behandeling alsnog in overweging te nemen.

Voldoende invoeringstijd

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

Vlaamse regelgever de hem bemeten tijd overschrijdt, om vervolgens de lokale besturen zo goed als onmiddellijk met de nieuwe regeling te confronteren. Zij moeten o.a.:

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

Het ontwerpdecreet zegt niets over de inwerkingtreding en wordt dus automatisch tien dagen na publicatie in het Belgisch Staatsblad van kracht. De VVSG vroeg in haar standpunt van februari 2022 een termijn van één jaar alvorens de nieuwe verplichtingen voor lokale besturen gelden en de oude klokkenluidersregeling van het decreet lokaal bestuur verdwijnt.
De Vlaamse regering gaat niet in op deze vraag, en legt in de memorie van toelichting (p. 21) ook niet uit waarom. De werkgroep die ondersteunend materiaal moet ontwikkelen (zie volgend punt), gaat trouwens pas van start samen met de parlementaire behandeling. De kans is dus reëel dat dit materiaal er bij de inwerkingtreding niet zal zijn.

De VVSG herhaalt haar vraag om te voorzien in een voldoende lange periode voor de lokale besturen voor de inwerkingintreding van de nieuwe regeling.

Ontwikkeling van ondersteunend materiaal
Het heeft weinig zin dat elk lokaal bestuur apart aan de voorbereiding en toepassing van de nieuwe regels werkt. De VVSG rekent dan ook op de Vlaamse overheid (Agentschap Binnenlands Bestuur en Audit Vlaanderen) om samen met haar ondersteunend materiaal (een stappenplan voor de verwerking van een melding, een analysekader om een melding te beoordelen, vormingspakketten, enz.) aan te maken en te voorzien in de nodige vormingen voor medewerkers die als intern meldpunt zullen fungeren.
De memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet bevat de belofte dat de Vlaamse overheid een werkgroep zal oprichten om, van zodra de parlementaire behandeling van het ontwerp is gestart, ondersteunend materiaal te ontwikkelen voor de lokale besturen.

De VVSG verwelkomt deze belofte, en vraagt de parlementsleden om dit mee met de lokale besturen te bewaken.

Onderscheid met al bestaande klachtenregelingen, codes, enz.
Vandaag kennen lokale besturen al diverse systemen voor meldingen en klachten:

- De klachtenregeling waarin elke gemeente en elk OCMW moet voorzien (cf. art. 302 en 303 decreet lokaal bestuur). Die wordt ambtelijk georganiseerd, onafhankelijk van de diensten waarop de klachten betrekking hebben. Jaarlijks rapporteert de algemeen directeur hierover aan de gemeenteraad en de OCMW-raad.
- De wetgeving welzijn op het werk, met ook meldingsmodelijkheden.

- De ombudsfunctie die besturen kunnen organiseren of waarbij ze kunnen aansluiten.
- De mogelijkheid voor iedereen om bij de toezichthoudende overheid klacht in te dienen tegen een beslissing van een lokaal bestuur.
- De verplichting dat ambtenaren en gezagsdragers misdaden of wanbedrijven waarvan ze in de uitoefening van hun ambt kennis krijgen, melden aan de procureur (artikel 29 Wetboek van Strafvordering).
- De deontologische code voor medewerkers en mandatarissen.

Voor potentiële klagers of melders moet het duidelijk waar ze waarvoor terecht kunnen, en wat er gebeurt met lopende procedures bij de inwerkingtreding van dit decreet. Een specifiek knelpunt is dat in de bovenstaande regelingen anonieme klachten vaak niet ontvankelijk zijn. Lokale besturen moeten dan weer weten hoe ze op een correcte wijze meldingen en klachten moeten behandelen, rekening houdend met de rechten van alle betrokkenen.

De memorie van toelichting bij het ontwerp bevestigt dit probleem, maar zegt dat het beloofde ondersteunende materiaal (zie hoger) daarvoor een oplossing moet bieden, samen met de digitale omgeving die lokale besturen moeten ontwikkelen om potentiële melders of klagers de weg te wijzen. Voor alle duidelijkheid, die digitale omgeving bestaat vandaag niet, en de kans is reëel dat die er bij de inwerkingtreding ook niet overal zal zijn (cf. de VVSG-vraag naar een latere inwerkingtreding, supra).

Maak van lokale politici geen ‘externen’

Het interne meldkanaal is bij lokale besturen voorbehouden voor personeelsleden. Alle anderen (politici, leveranciers, contracterende partijen, …) moeten het externe meldkanaal, Audit Vlaanderen, gebruiken. Ook personeelsleden kunnen zich trouwens meteen tot Audit Vlaanderen richten.

De VVSG had voorgesteld om lokale politici ook het interne meldkanaal te laten gebruiken, niet om bescherming te genieten (op dat vlak zitten ze uiteraard in een andere positie dan personeelsleden), maar om meldingen, wanneer dat kan, niet nodeloos uit te vergroten, maar ze desgevallend meteen lokaal te kunnen aanpakken. Stel dat een personeelslid bij een schepen of de burgemeester aankaart dat er een probleem is en dat beiden vinden dat hiervoor verdere stappen moeten worden gezet. Als het personeelslid het initiatief neemt, dan kan dat via het interne meldkanaal, maar als de mandataris het doet, moet het meteen naar Audit Vlaanderen. Het is ook mogelijk dat een personeelslid en een mandataris los van elkaar vaststellen dat er een probleem is en elk hun eigen meldkanaal gebruiken (intern, respectievelijk extern) over dezelfde zaak. Ook dat is niet ideaal.

De Vlaamse regering gaat niet op deze suggestie in. Ze verwijst daarbij naar het ontbreken van een arbeidsrelatie met het lokale bestuur, wat uiteraard klopt. Maar dit is niet het punt dat de VVSG wou maken. Die wees op de voordelen van een maximale ‘nabije’ behandeling van meldingen, met altijd de mogelijkheid om een extern kanaal te gebruiken. Sinds het VVSG-advies van februari 2022 komt daar nog het argument van de chronische overbelasting van Audit Vlaanderen bij door het hoge aantal forensische

meldingen.[1] Ook dat kan een reden zijn om meldingen door lokale politici ook lokaal te (kunnen) laten behandelen.

De VVSG herhaalt haar vraag om ook lokale politici de mogelijkheid te bieden gebruik te maken van het interne meldkanaal.

Laat de organisatie van het meldpunt aan de lokale besturen over
Het interne meldkanaal voor lokale besturen is ofwel het hoofd van het personeel (voor gemeenten en OCMW's dus de algemeen directeur), ofwel het gezamenlijke interne meldingskanaal waaraan het lokaal bestuur deelneemt (zie verder). Verder zegt het ontwerp in art. 9 dat het hoofd van het personeel de behandeling van de melding kan delegeren aan een personeelslid onder zijn gezag.
Voor de VVSG moet de decreetgever de organisatie van het interne meldkanaal overlaten aan de lokale autonomie. Lokale besturen moeten er bv. voor kunnen kiezen dat de directe leidinggevende van een medewerker als (eerste) interne meldkanaal geldt, met de mogelijkheid om ook elders in de organisatie een melding te doen. Het volstaat dat het decreet de voorwaarden bepaalt waaraan een intern meldkanaal moet voldoen, met het hoofd van het personeel als terugvalbasis voor besturen die op dat vlak geen andersluidende beslissing nemen.

In haar antwoord in de memorie van toelichting zegt de Vlaamse regering het volgende: *'(…) het voorontwerp van decreet stelt geen beperking op het aantal personeelsleden waaraan de taak kan toevertrouwd worden. Niettemin wenst de Vlaamse Regering op te merken dat de aanduiding als intern meldingskanaal verschillende verplichtingen met zich meebrengt, zoals het ontvangen en registreren van meldingen op een bepaalde manier, de vertrouwelijkheid van de persoonsgegevens, het voorzien van opleidingen, ... Bovendien moet het meldingskanaal de nodige bevoegdheden hebben om de melding op een passende wijze te onderzoeken en een gevolg te kunnen geven aan de melding. Om die reden meent zij dat het hoofd van het personeel het best geplaatst is om te oordelen wie best als intern meldingskanaal optreedt.'*

Ondanks bovenstaande uitleg, blijft de tekst van het ontwerp (cf. het nieuwe art. III.60/3, §2) ongewijzigd, en wekt die op zijn minst de indruk:

- dat het hoofd van het personeel de organisatie van het interne meldkanaal slechts aan één personeelslid kan delegeren;
- dat die delegatie gaat naar een directe ondergeschikte (en niet iemand elders in de organisatie);
- dat een verdere subdelegatie door de delegatiehouder niet mogelijk is.

De VVSG herhaalt haar vraag om in het decreet alleen de verplichting op te nemen dat lokale besturen moeten voorzien in een intern meldkanaal (dat uiteraard aan alle voorwaarden moet voldoen), maar de organisatie ervan aan de besturen zelf over te laten. Op die manier wordt maximaal ingespeeld op de grote verscheidenheid op het terrein en het

[1] Cf. vragen om uitleg van Brecht Warnez en Yves Buysse aan minister Bart Somers, op 28 juni 2022 behandeld in de Commissie Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering.

door de Vlaamse overheid vaak verdedigde principe van de lokale autonomie. Desnoods kan worden ingeschreven dat het hoofd van het personeel de rol van intern meldkanaal vervult in die gevallen waarin het bestuur geen andere beslissing neemt.

Geef ruimte voor lokale samenwerking

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

Het is uiteraard positief dat besturen kunnen samenwerken voor de organisatie van het interne meldpunt, maar de VVSG vroeg veel ruimere mogelijkheden voor die samenwerking:

- Een strikte lezing van het ontwerp legt een formeel samenwerkingsverband ook op voor het gezamenlijke meldpunt dat gemeente en OCMW (en AGB) opzetten. Dat is in strijd met de geest van de verregaande integratie gemeente-OCMW die het decreet lokaal bestuur heeft ingevoerd.
- Een eenvoudige overeenkomst tussen besturen die hiervoor willen samenwerken moet volstaan, dus zonder de noodzakelijke oprichting van een interlokale vereniging. We denken hierbij aan de mogelijkheid waarbij één gemeente op basis van een dergelijke overeenkomst (en al dan niet tegen een vergoeding) fungeert als intern meldpunt voor andere omliggende gemeenten, OCMW's en autonome gemeentebedrijven. Een interlokale vereniging is trouwens ook niet bruikbaar als samenwerkingsvehikel als er niet ten minste twee gemeenten aan deelnemen (cf. art. 392 decreet lokaal bestuur).

De memorie van toelichting:

- Gaat niet in op de VVSG-vraag waarom een eenvoudige overeenkomst niet mogelijk is tussen besturen, maar een interlokale vereniging vereist is.
- Zegt dat de samenwerking tussen gemeente en OCMW voor een intern meldkanaal kan op basis van de beheersovereenkomst tussen beide besturen (art. 196, §2 decreet lokaal bestuur). Dat is uiteraard positief, maar blijkt niet uit de (ongewijzigde) tekst van het decreet zelf.
- Zegt dat er 'tussen lokale besturen en hun verzelfstandigingen' beheers- of samenwerkingsovereenkomsten worden gesloten die ook kunnen voorzien in de gezamenlijke organisatie van een intern meldpunt. Ook dat is positief, maar kan men o.i. niet afleiden uit de ontwerptekst, die veel beperkender is.

De VVSG herhaalt haar vraag om in het decreet de mogelijkheid op te nemen dat besturen samen een intern meldpunt inrichten of een beroep doen op elkaars meldpunt, zonder de wijze waarop dat moet gebeuren verder te specificeren. Op die manier wordt lokale besturen maximaal de ruimte geboden om deze verplichting op basis van de eigen behoeften en mogelijkheden in te vullen.

Duidelijkheid over roekeloze meldingen

Door de Klokkenluidersrichtlijn zijn melders (terecht) beschermd tegen de negatieve gevolgen (zoals een tuchtsanctie, ontslag, …) van de melding van een mogelijke

mistoestand. Lokale besturen willen anderzijds ook vermijden dat mensen die weten dat een sanctie of ontslag dreigt, meldingen gaan doen zonder veel grond, en daardoor misschien bepaalde al lopende procedures bewust vertragen of zelfs bescherming (menen) te genieten.
Het decreet lokaal bestuur zegt vandaag in art. 223, derde lid: 'Buiten de gevallen van kwade trouw, persoonlijk voordeel of valse aangifte die een dienst of een persoon schade toebrengen, kan een rapportering aan Audit Vlaanderen nooit aanleiding geven tot een tuchtsanctie of een ontslag. (…)'.
Deze bepaling wordt door dit ontwerp opgeheven. In de plaats komt de volgende bepaling (art. 18, §5 van het voorontwerp): 'De Vlaamse Regering bepaalt doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve of tuchtrechtelijke sancties voor de volgende personen:
1° personen die een melding belemmeren of proberen te belemmeren;
2° personen die de geheimhouding van de identiteit van melders schenden;
3° personen die bewust onjuiste informatie hebben gemeld of openbaar gemaakt.'
De VVSG vroeg de Vlaamse regering in haar standpunt van februari 2022 naar meer duidelijkheid over haar plannen op dit punt. Ze wou ook dat lokale besturen als werkgever meldingen die bewust gebeuren om schade te berokkenen of vanuit 'kwade trouw, persoonlijk voordeel of valse aangifte' kunnen blijven sanctioneren, zonder een bescherming als melder.

In de memorie verwijst de Vlaamse regering naar de bovenstaande bepaling van art. 18 van het ontwerpdecreet, maar ze legt niet uit wat de Vlaamse regering op dat vlak van plan is, terwijl de VVSG precies vroeg om dit te verduidelijken. Voor de rest is de Vlaamse regering van mening dat de Richtlijn geen sancties toelaat die verder gaan dan het beteugelen van 'onjuiste informatie'.

De VVSG herhaalt haar vraag aan de Vlaamse regering om duidelijk te maken hoe ze deze sancties ziet.

Uitbreiding toepassingsgebied naar andere entiteiten
Het ontwerpdecreet beperkt de toepassing van de klokkenluidersregeling tot de overheden die gevat zijn door het Bestuursdecreet, met enerzijds de Vlaamse overheid en anderzijds de lokale overheden. De VVSG stelde voor om de regeling uit te breiden naar alle entiteiten die door de overwegende impact van de overheid op de samenstelling van de bestuursorganen onder belangrijke invloed van de (lokale) overheid staan. Het gaat dan om entiteiten die niet formeel als 'privaatrechtelijk extern verzelfstandigd agentschap', intergemeentelijk samenwerkingsverband of welzijnsvereniging (cf. de definities van het decreet lokaal bestuur) worden beschouwd. Mogelijk kan het toepassingsgebied van de wetgeving overheidsopdrachten (waarover wellicht ook een belangrijk deel van de meldingen zal gaan) hier inspiratie bieden.

De Vlaamse regering gaat in de memorie slechts deels in op deze suggestie, met vooral een focus op de bepalingen van art. 225 decreet lokaal bestuur en de eraan verbonden vermoedens dat een entiteit een extern verzelfstandigd agentschap is. Maar het veld van rechtspersonen waarin lokale besturen actief zijn of waarvoor ze een (mede)bepalende

impact hebben op de samenstelling van de bestuursorganen en/of die in belangrijke mate met (lokale en andere) publieke middelen worden gefinancierd, is natuurlijk veel ruimer, zoals woonmaatschappijen, zorgregio's, enz.

De VVSG herhaalt haar vraag om het toepassingsgebied van de Klokkenluidersregeling ruimer te maken dan de nu vervatte lokale besturen.

Evalueer na uiterlijk twee jaar
De VVSG vroeg na twee jaar een grondige evaluatie en eventuele bijsturing. De evaluatie moet gebeuren in overleg met de lokale besturen.

De Vlaamse regering verwijst in de memorie naar de verplichting in de Richtlijn die zegt dat de Europese Commissie de werking ervan moet evalueren. Verder moet Audit Vlaanderen gegevens bijhouden m.b.t. de externe meldingen. Een engagement van de Vlaamse regering om na uiterlijk twee jaar dit nieuwe systeem te evalueren, komt er echter niet.

De VVSG herhaalt haar vraag aan de Vlaamse regering voor een evaluatie, met actieve betrokkenheid van de lokale besturen.

De VVSG is graag bereid om bovenstaande vragen en bedenkingen verder aan u toe te lichten, en hoopt dat u er bij de behandeling van dit belangrijke ontwerpdecreet rekening mee zult houden.

Hoogachtend





Kris Snijkers
Algemeen directeur

Wim Dries
Voorzitter