



Vlaams
Parlement

stuk **41** (2010-2011) – Nr. 5
ingediend op 14 december 2011 (2011-2012)

Vlaamse Ombudsdienst

Jaarverslag 2010

Verslag

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme
uitgebracht door de heer Willy Segers

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Annick De Ridder.

Vaste leden:

mevrouw Karin Brouwers, de heren Jan Durnez, Ward Kennes, Jan Verfaillie;
de heren Stefaan Sintobin, Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers;
de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Annick De Ridder;
de heer Kurt De Loor, mevrouw Els Robeyns;
de heren Lieven Dehandschutter, Willy Segers;
mevrouw Patricia De Waele;
de heer Bart Caron.

Plaatsvervangers:

mevrouw Vera Jans, de heer Jan Laurys, mevrouw Valerie Taeldeman, de heer Johan Verstreken;
de dames Katleen Martens, Marleen Van den Eynde, de heer Wim Wienen;
de heer Marc Vanden Bussche, mevrouw Khadija Zamouri;
de heer Steve D'Hulster, mevrouw Fatma Pehlivan;
mevrouw Lies Jans, de heer Karim Van Overmeire;
de heer Peter Reekmans;
mevrouw Mieke Vogels.

Toegevoegde leden:

de heer Christian Van Eyken.

Stukken in het dossier:

- 41 (2010-2011) – Nr. 1: Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst
- Nr. 2 t.e.m. 4: Verslagen

INHOUD

1. Toelichting door de heer Bart Weekers, Vlaams ombudsman	4
1.1. Jaarverslag 2010	4
1.1.1. Vlaamse overheid	4
1.1.2. Lokale besturen	5
1.2. Klokkenluidersregeling.....	5
2. Repliek van de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand.....	7
2.1. Jaarverslag 2010	7
2.2. Klokkenluidersregeling.....	7
3. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	8
4. Antwoorden van de heer Bart Weekers en minister Geert Bourgeois.....	9
Bijlage: Nota met aanbevelingen van de Vlaamse ombudsman over de klokkenluidersregeling.....	13

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme besprak op 6 december 2011 het jaarverslag 2010 van de Vlaamse Ombudsdienst. De bespreking had meer bepaald betrekking op de onderdelen Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur.

De heer Bart Weekers, Vlaams ombudsman, lichtte eveneens zijn nota toe met aanbevelingen over de klokkenluidersregeling (zie bijlage).

1. Toelichting door de heer Bart Weekers, Vlaams ombudsman

1.1. Jaarverslag 2010

1.1.1. Vlaamse overheid

De heer *Bart Weekers* presenteert de evolutie van de klachtenbehandeling bij de Vlaamse Ombudsdienst. Voor 2011 gaat het om een extrapolatie op basis van de dossiers tot 1 december.

	Totaal	Spoedbehandeling	Ombudsbehandeling
2009	6712	4941	1771
2010	6634	5381	1253
2011	7926	7089	837

Er komen dus veel klachten binnen, in 2011 zelfs 20% meer klachten. Daartussen zitten bijvoorbeeld ook mails die breed worden verspreid en waarbij mensen hun frustratie van zich 'afmailen'. Er zitten ook klachten tussen die vlug kunnen worden opgelost door de ombudsdienst omdat ze over beleid gaan of betrekking hebben op federale aangelegenheden (telecommunicatie, energie).

Meer dan vroeger wordt er een onderscheid gemaakt tussen een ombudsbehandeling en een spoedbehandeling. In 2009 werden er nog 1771 dossiers aangelegd, in 2010 ging het om 1253 dossiers. Die 1253 is een getal dat vrij goed het gemiddeld aantal dossiers van de laatste jaren aangeeft. Het hoge aantal van 2009 is te verklaren door het dossier van de renovatiepremie dat aanleiding heeft gegeven tot 300 ombudsdossiers.

De heer Weekers stelt dat hij het van in het begin van zijn mandaat, nu ruim een jaar geleden, heel belangrijk vond om de klachtenbehandelaars op de eerste lijn op hun taak te wijzen. Het decreet houdende wijziging van het decreet van 1 juni 2001 houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen moet er mee voor zorgen dat de klachtendiensten op de eerste lijn ernstiger, beter en sterker worden. Vandaar dat de ombudsdienst nu minder tweedelijnsklachten behandelt die eigenlijk eerstelijnsklachten zijn. Traditionele voorbeelden daarvan zijn de slecht geïsoleerde sociale woning, de put in de weg of de bus die voor de neus wegrijdt. Hier wordt waar mogelijk geen ombudsdossier meer voor aangelegd.

Deze benadering heeft er voor gezorgd dat het aantal dossiers in 2011, in vergelijking met 2010, tot 50% kon worden teruggebracht. Op die manier kan er meer aandacht besteed worden aan de echte ombudsdossiers. In 2011 zijn er dus 20% meer dossiers, maar een groter deel ervan wordt met spoed behandeld. De belofte voor 2012 is om nog lager uit te komen dan die 837 dossiers. De ombudsman gaat ervan uit dat 95% van de klachten eigenlijk doorverwijzingen zijn of eerstelijnsklachten die op die lijn moeten worden opgelost.

De uitdaging bestaat erin dat de ombudsdienst, met zijn veertien personeelsleden, zich enkel nog moet bezighouden met echte ombudsdossiers. Als dat beleid op kruissnelheid komt, zal men aan ongeveer 400 ombudsdossiers per jaar komen. Een ander engagement

is om de doorlooptijd in te korten. Dossiers in spoedbehandeling worden in gemiddeld vier dagen behandeld. De echte ombudsdossiers moeten tussen de drie en de zes maanden worden behandeld. Momenteel zit men aan een doorlooptijd van 124 dagen of ongeveer vier maanden.

Een belangrijk element uit het Ombudsdecreet is dat de ombudsman standpunten moet proberen te verzoenen. Op 1 december 2012 waren er 645 dossiers afgesloten. In 124 dossiers of ongeveer 20% van de gevallen kon dat met een verzoening gebeuren. Dat houdt een betere oplossing voor de burger in. In 31 dossiers volgde geen verzoening. Bij de andere (490) dossiers kan er veelal geen sprake zijn van verzoening of verzoenbaarheid. Een bus die doorgereden is kan men niet terughalen.

De ombudsdienst wil zijn energie dus vooral steken in die dossiers waar men toegevoegde waarde kan bieden. Als men dergelijke duidelijke beleidskeuzes maakt, moet men er wel voor zorgen dat de burger nog ergens terecht kan met zijn klachten, met name op de eerste lijn. Het hierboven genoemde wijzigingsdecreet moet daar toe bijdragen. Het valt de spreker op dat veel leidend ambtenaren de klachtenbehandeling ernstig nemen en dit zien als een onderdeel van het kwaliteitsbeleid. In de klachtendiensten zelf echter bestaat er nog veel schroom. Vaak hebben die nog niet de autoriteit kunnen vestigen die men zou verwachten op basis van de woorden van de leidinggevenden. Klachtendiensten moeten vaak nog opboksen tegen dossierbehandelaars, tegen verantwoordelijke ambtenaren en vooral tegen procedures. Dat is echter een voorbijgestreefd debat: wie goede procedures heeft, moet geen schrik hebben van klachtenbehandelaars. Er moet dus nog verder worden gewerkt aan een cultuuromslag, maar men is op de goede weg.

Tot slot gaat de heer Weekers in op de wijze waarop de Vlaamse Ombudsdienst zelf omgaat met klachten over de eigen werking. Die klachten zijn er inderdaad en ze worden sinds vorig jaar ook in kaart gebracht. Sommige van die klachten zijn terecht en leerrijk, andere hangen samen met verwachtingen ten aanzien van de ombudsman die niet realistisch zijn. Men moet daarom uitleggen wat men kan en wat men niet kan. Vaak moet men inderdaad uitleggen wat men niet kan en dat leidt wel eens tot ontevredenheid bij sommige burgers.

1.1.2. Lokale besturen

De lokale besturen komen vaak terug in het klachtenbeeld. Men zal in de aanloop naar de verkiezingen van 14 oktober 2012 in een memorandum uitleggen hoe de Vlaamse Ombudsdienst staat tegenover de lokale besturen en hoe men de klachten over dat niveau ziet. Vaak gaat het daar om medebewindsklachten. De voornaamste vraag van de Vlaamse ombudsman naar de lokale besturen zal zijn dat men ook lokaal aan de eerste lijnsklachtenbehandeling moet werken. Dat was al voorzien in het Gemeentedecreet dat in 2005 werd goedgekeurd en in 2007 in werking trad. Hier is er nog veel werk te verrichten.

1.2. *Klokkenluidersregeling*

Tussen 2006 en 2010 waren er vier klokkenluidersdossiers in behandeling bij de Vlaamse Ombudsdienst. Ongeveer vier à vijf potentiële klokkenluiders melden zich jaarlijks aan bij de ombudsdienst. De ombudsdienst is altijd op een eerder terughoudende manier omgegaan met de intakegesprekken. Gemiddeld werd jaarlijks een klokkenluider onder de beschermingsregels gevat, terwijl er vier werden doorgestuurd. Op dit ogenblik zijn er twee lopende klokkenluidersdossiers.

De heer Weekers vindt het na vijf jaar klokkenluidersregeling nodig daaruit enkele conclusies te trekken. Hij verwijst naar de nota als bijlage. In de nota worden vooreerst de positieve aspecten van de regeling onder de aandacht gebracht. De meest positieve vaststelling is dat die regeling echt kan werken. De Vlaamse regelgeving bevat daarvoor enkele heel

sterke voorwaarden. De Vlaamse overheid heeft al een sterk uitgebouwd integriteitsbeleid waardoor er al niet te veel klokken geluid moeten worden. Er is de stevig verankerde werking van de Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA), het werk van de integriteitsambtenaar. Dat zijn instrumenten waar een grote autoriteit van uitgaat. Als het dan toch misloopt is er de klokkenluidersregeling met een centrale rol voor de ombudsman. Op basis van artikel 15 van het Ombudsdecreet heeft de ombudsman de bevoegdheid ter plaatse te gaan, om documenten in te kijken, om het beroepsgeheim te doorbreken. Op die manier kan hij tot in de achterkamers van de administratie geraken. Die sleutel tot de achterkamers is nodig om tot een succesvolle klokkenluidersregeling te komen.

De regeling bevat ook enkele problematische punten. Het verdient de voorkeur om in het kader van het decreet het begrip ‘bestuursinstantie’ te gebruiken. Het is een brede term om het geheel van de Vlaamse overheid te omschrijven. Momenteel is de ombudsman ook bevoegd voor instanties die niet tot de kern van de Vlaamse overheid behoren. Uiteraard is het niet de bedoeling het toepassingsgebied te versmallen. Eens men buiten de kern van de Vlaamse overheid komt, datgene wat onder Beter Bestuurlijk Beleid valt, ontstaan er een aantal weerstanden. Die hebben te maken met een andere cultuur ingevolge het feit dat men niet tot de brede kern van de Vlaamse overheid behoort. Bovendien is in die gevallen IAVA niet bevoegd, is er geen integriteitsambtenaar op wiens werk men kan voortbouwen. Dat maakt het ombudswerk daar veel moeilijker dan in de kernoverheid. Men zou moeten bekijken hoe men het integriteitsbeleid daar kan versterken.

De Vlaamse Ombudsdienst beveelt meer maatwerk aan. Men kiest in de klokkenluidersregeling en in het protocol dat de Vlaamse ombudsman met de Vlaamse Regering afsloot voor een bepaalde manier van klokkenluidersbescherming. In het decreet staat bijvoorbeeld dat de Vlaamse ombudsman, van zodra hij een zaak opneemt, de hiërarchische meerdere van de betrokkene onmiddellijk op de hoogte moet brengen van de bescherming. In de praktijk is dat niet altijd de beste manier om een klokkenluiderszaak aan te pakken. Soms komen mensen zich als klokkenluider melden en blijkt al snel dat het niet om een klokkenluiderszaak gaat. Om dat uit te maken heeft men de hiërarchische meerdere niet altijd en onmiddellijk nodig. Door de huidige regeling kan een klokkenluider gebrandmerkt worden als klikker terwijl zijn zaak uiteindelijk toch geen klokkenluiderszaak bleek te zijn. Vandaar wordt de decreetgever gevraagd dat de ombudsman met wat meer vrijheid, ook inzake de termijnen, zou kunnen omgaan met de eerste fase van de klokkenluidersprocedure.

De heer Weekers meent dat het decreet een opmerkelijke contradictie bevat. Aan de ene kant is de ombudsman niet bevoegd voor personeelsconflicten, zonder dat er daar in de parlementaire voorbereiding overigens een duidelijke en overtuigende verantwoording voor staat. Aan de andere kant en tegelijk is de ombudsman wel bevoegd voor personeelsconflicten wanneer deze zich afspelen tegen de achtergrond van een klokkenluidersmelding. Uiteraard liggen personeelsconflicten moeilijk. Gesteld dat de ombudsman die bevoegdheid wel zou krijgen, zou hij misschien moeten komen uitleggen waarom hij zo weinig verzoening heeft kunnen bereiken. Allicht zou er vaak moeten worden doorverwezen. Niettemin liggen er ook daar in een aantal gevallen kansen voor de ombudsman. De ombudsman moet proberen standpunten te verzoenen en zal zich dan ook niet als een rechter of een klachtenbehandelaar gedragen. Precies inzake personeelsconflicten is het vaak mogelijk om in gesprekken met betrokkenen andere situaties te creëren. Vandaar zou de ombudsman niet terugschrikken voor een dergelijke bevoegdheid, wel wetende dat die in alle bescheidenheid moet worden uitgeoefend en dat hij geen instantie kan worden waar het ene personeelsprobleem na het andere wordt aangepakt. Dit kan zeker geen prioritaire taak van de ombudsdienst worden, maar het zou op dezelfde voet als de andere taken kunnen staan.

De heer Weekers vindt het tot slot aangewezen een mechanisme te ontwikkelen om mensen uit hun situatie te halen. Dat bestaat voor een stuk al op basis van de vrijwillige mobi-

liteit, maar het zou kunnen worden versterkt. Het is vooral aan de leidend ambtenaar om uit te maken of iemand op een bepaalde plaats kan blijven functioneren, niet aan de ombudsman. Om de klokkenluidersregeling helemaal rond te maken zou men sterkere incentives kunnen geven aan de ontvangende leidinggevende.

2. Replik van de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand

2.1. Jaarverslag 2010

Minister *Geert Bourgeois* apprecieert de presentatie en aanpak van de ombudsman naar vorm en inhoud. Het jaarverslag zelf is overzichtelijk, licht om te lezen, goed geïllustreerd en ingedeeld op basis van de bevoegdheden van de commissie. Uit de cijfergegevens blijkt dat er een daling is van het aantal klachten. Dat komt omdat men sterk wil inzetten op de eerste lijn. Daardoor kan de ombudsman zich meer op zijn kerntaken concentreren. Het is heel positief dat de klemtoon op verzoening wordt gelegd. Er wordt ook veel resultaat geboekt met 20% verzoeningen.

Het jaarverslag bevat een luik over de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Het gaat inderdaad om een pijnpunt, al behoort dit niet direct tot de bevoegdheden van de minister. Hij neemt wel een initiatief met betrekking tot de oprichting van dat ene bestuursrechtcollege. Een aantal bedenkingen van de ombudsdienst komen overigens ook voor in de voorstellen van de minister. Zo is het bijvoorbeeld onbegrijpelijk dat het dertig dagen moet duren vooraleer men het rolrecht kan betalen. Men zou moeten kunnen werken met aangetekende brieven tegen ontvangstbewijs, de procedures moeten ook sneller en beter kunnen.

Bestuurszaken ontvangt slechts een beperkt aantal klachten. Het is goed dat Bestuurszaken van in het begin heeft geopteerd voor een enkele klachtendienst voor de diverse entiteiten.

Bij Jobpunt Vlaanderen ging men er eerder vanuit dat men buiten het toepassingsgebied van het Klachtendecreet viel, maar dat is niet het geval. Vanaf 2011 zal Jobpunt dan ook rapporteren zoals dat hoort volgens het betrokken decreet.

Geen enkele strategische adviesraad respecteert het Klachtendecreet. De minister neemt aan dat de minister-president hiervoor desgevallend een algemeen initiatief kan nemen. Hij is alvast van plan hierop te wijzen bij de nieuwe installatie van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken.

De minister is het ermee eens dat klachten moeten worden opgelost conform het Klachtendecreet. De administraties nemen tot nog toe die verplichting onvoldoende op zich. De minister zal zijn administratie nogmaals wijzen op de noodzakelijke operationaliteit van de eerste lijn.

2.2. Klokkenluidersregeling

De minister verwelkomt de aanbevelingen van de ombudsman. Wat het toepassingsgebied betreft, stelt hij dat sommigen dat te ruim vinden. Het is niet zo eenvoudig om buiten het Vlaams personeelsstatuut adequate maatregelen te treffen. Niettemin is ook de minister van oordeel dat het beter is het ruime toepassingsgebied te behouden.

Wat de aanbeveling inzake maatwerk en de anonimiteit van de klokkenluider betreft, staat de minister achter het idee om de identiteit van de klokkenluider niet onmiddellijk bekend te maken aan de leidinggevende. De bescherming is sluitender als dat niet gebeurt. Abso-

luut sluitend is dat evenwel nog niet want indirect kunnen leidinggevendens vaak afleiden over wie of welke beperkte groep van mensen het gaat.

Het mogelijk maken van de vrijwillige verplaatsing vindt de minister ook een goed idee. Het kan een oplossing bieden voor een aantal situaties.

Wat de personeelsaangelegenheden en -problemen betreft, heeft de ombudsman eveneens een punt. IAVA stelt voor te wachten tot het unieke meldpunt klaar is. Daar moet volgens de minister niet op gewacht worden. Als er nu voorstellen zijn voor verbetering, kunnen die worden uitgewerkt en hoeft men dus niet nodeloos te wachten.

De minister besluit dat de Vlaamse klokkenluidersregeling tot de beste van Europa behoort. Ze kan niettemin nog verbeteren, bijvoorbeeld op het vlak van de bescherming van de identiteit, de vrijwillige verplaatsing van de klokkenluider en de bevoegdheid van de ombudsman inzake personeelsproblemen. De minister wil hiervoor het initiatief aan het parlement laten. Eens het genoemde uniek meldpunt gecreëerd is, kan men kijken of er dan nog aanpassingen nodig zijn.

3. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

Mevrouw *Karin Brouwers* is aangenaam verrast dat de ombudsman zich in dit jaarverslag ook kritisch toont over de eigen werking. De ombudsman merkt op dat lang niet alle gemeenten een klachtenambtenaar hebben. Kan de minister daar een cijfer of percentage op plakken? Er wordt geïnsinueerd dat het bij de gemeenten toch allemaal zo vlot niet loopt. Is het werkelijk zo erg gesteld? Men moet hier volgens de spreker toch voorzichtig mee zijn. Veel lokale bestuurders spelen in de feiten eigenlijk een soort ombudsrol. Dat is wel niet hun kerntaak maar het heeft te maken met de nabijheid van het lokale bestuur. De burger kan met zijn klachten rechtstreeks aankloppen bij gemeenteraadsleden of bij ambtenaren. Wat is de inschatting van de minister? Kan hij de gemeenten er toe aanzetten een degelijk systeem van klachtenbehandeling op te zetten, weliswaar zonder inbreuk te plegen op de autonomie van de gemeenten? Het gaat tenslotte om een decretale verplichting. Het is ook niet nodig om er mee te wachten tot na de komende gemeenteraadsverkiezingen.

Wat de klokkenluiders betreft, lijkt het de spreker aangewezen een voorstel van decreet te overwegen ten einde tegemoet te komen aan de aanbevelingen van de ombudsman.

Mevrouw *Vera Celis* gaat in op klachten in het onderwijs, met name van pestgedrag tussen leerkrachten en tussen directies en leerkrachten. Veel van die klachten geraken niet opgelost, wat leidt tot ontgoocheling. Het Gemeenschapsonderwijs heeft een klachtendienst Arista, maar die koppelt de klacht automatisch terug naar de scholengroep of de directie waartoe het personeelslid behoort. Als het gaat om pestgedrag tussen directie en personeel staat het slachtoffer opnieuw oog in oog met de pester. In die zin verwelkomt de spreker het voorstel van de ombudsman om zijn bevoegdheden uit te breiden tot personeelsaangelegenheden. De minister staat hier ook positief tegenover. Mevrouw Celis hoopt dat men vanuit Bestuurszaken een regeling kan treffen die, voor wat onderwijs betreft, netoverschrijdend kan werken. De ombudsman heeft terecht gesteld dat de burger ergens moet terecht kunnen met zijn klacht. Vanuit Onderwijs is dat vandaag echter niet het geval.

De heer *Marnic De Meulemeester* stelt vast dat er in vergelijking met vorig jaar ongeveer duizend klachten meer zijn, wat vrij veel is. Daar zitten ook wel dossiers bij die betrekking hebben op de lokale besturen of de federale overheid en die als dusdanig niet als een klacht kunnen worden beschouwd.

De spreker steunt het belang dat de ombudsman hecht aan de eerstelijnsklachtenbehandeling door de diensten zelf. Positief is ook dat veel klachtendossiers aanleiding geven tot

een verzoening. Eveneens lovenswaardig is dat de ombudsdienst de hand in eigen boezem durft steken en ook de klachten over de eigen werking vermeldt.

Opmerkelijk in het jaarverslag is dat er bij Jobpunt Vlaanderen nul klachten zijn en dat strategische adviesraden blijkbaar niet voldoen aan het Klachtendecreet. Kan hierover wat meer toelichting worden gegeven?

Wat de klokkenluiders betreft, moet men niet overhaast overgaan tot een geïsoleerd klokkenluidersstatuut. Men moet dat niet te snel introduceren bij instanties die daar niet klaar voor zijn. Vanuit het Vlaams niveau wordt best niets verplicht opgelegd aan de lokale besturen.

De ombudsman pleit terecht voor meer maatwerk inzake klokkenluidersregeling. De heer De Meulemeester is akkoord dat de ontvankelijkheidsvoorwaarde met betrekking tot de personeelsconflicten geschrapt wordt en dat de strikte termijnen die verzoeningspogingen soms bemoeilijken, worden aangepast. Zal een en ander echter geen ongecontroleerde toevloed van dossiers met zich meebrengen? Het feit dat mensen de mogelijkheid van een andere tewerkstelling kunnen krijgen, kan hen ertoe aanmoedigen een klokkenluidersstatuut te krijgen. De uitbreiding naar personeelsconflicten kan eveneens zorgen voor extra en bovendien erg delicate dossiers. De ombudsman waagt zich best niet te ver op dat pad. Men hoeft personeelsdossiers niet uit te sluiten, maar het trekken van duidelijke krijtlijnen tot waar men kan gaan is wel aangewezen. In ieder geval moet men vermijden terecht te komen in allerlei procedures die buiten de taken van de Vlaamse Ombudsdienst liggen.

Mevrouw *Els Robeyns* vindt een professionele afhandeling van klachten erg belangrijk. De mogelijkheid om een klacht in te dienen moet voldoende bekend zijn. Uit de gepresenteerde cijfers blijkt dat het aantal ombudsdossiers met 50% is gedaald, wat te maken heeft met de focus op de eerstelijnsdiensten. De met spoed behandelde dossiers stijgen dan weer. Voor een stuk gaat het om klachten over het federale of lokale niveau, maar allicht zitten daar ook nog klachten tussen die op de eerste lijn zouden moeten worden behandeld. Hoe wordt de focus op de eerste lijn specifiek aangepakt? Is de burger zich bewust van de mogelijkheid die hij heeft om bij de eerstelijnsdiensten te klagen?

Mevrouw Robeyns staat positief tegenover de behandelingstermijnen en het hoge aantal dossiers dat met een verzoening wordt afgesloten. Zijn de burgers steeds tevreden over de verzoenende oplossing?

Inzake klokkenluiders steunt de spreker de suggestie dat de commissie hierrond een decretaal initiatief zou kunnen ontwikkelen.

4. Antwoorden van de heer Bart Weekers en minister Geert Bourgeois

De heer *Bart Weekers* is verheugd over de steun die hij ontvangt voor zijn voorstellen inzake de klokkenluidersregeling.

Wat de lokale besturen betreft, is de spreker zich bewust van de gevoeligheid van het terrein van de gemeentelijke autonomie. Als men zich vanuit de ombudsdienst al zou mengen in lokale dossiers, zal men er steeds voor zorgen dat men met de mensen ter plekke gesproken heeft. Men kan er wel niet omheen dat het Gemeentedecreet voor een stuk het terrein van de gemeentelijke autonomie heeft betreden. Een van de opgelegde regels is de behandeling van klachten door een ambtenaar. Het klopt wel dat men door de nabijheid op lokaal niveau meer op basis van een buikgevoel werkt. In overleg met het Agentschap voor Binnenlands Bestuur wil men komen tot een becijferd beeld van de klachtenbehandeling op lokaal niveau. Het moment daarvoor is nu ideaal gelet op de nakende gemeenteraadsverkiezingen en het aantreden van nieuwe besturen. Men kan dus een stand van zaken opmaken op het einde van de huidige legislatuur en een aantal doelstellingen voor

de nieuwe legislatuur formuleren. Begin 2012 zal de commissie een ontwerp van decreet tot wijziging van het Gemeentedecreet kunnen behandelen. In dat opzicht is het nuttig te weten wat er in 2005 in het decreet werd opgenomen, wat er begin 2007 in werking is getreden en of een en ander in de praktijk ook werkt.

De heer Weekers vindt het overdreven om in alle gemeenten een ombudsdienst in te stellen. Veel gemeenten werken nog aan hun ambtelijke klachtenbehandeling. Wanneer klachten niet via informele kanalen opgelost geraken, moeten burgers bij een ambtelijk meldpunt terecht kunnen. Als er op gemeentelijk niveau energie en budgetten in de klachtensfeer worden vrijgemaakt, gebeurt dat best in de richting van het ambtelijk meldpunt.

Aan klokkenluidersdossiers zijn er steeds twee belangrijke aspecten: enerzijds gaat het om de concrete zaak, anderzijds gaat het om de uitstraling van die zaak. Van een klokkenluiderszaak die goed wordt afgehandeld, gaat zo'n kracht uit dat ze in staat is om heel wat andere dossiers mee op te lossen en potentiële dossiers te voorkomen. Dat is niet gemakkelijk in cijfers te gieten. De klokkenluidersverhalen die de ombudsman bereiken, spelen zich bijna altijd af buiten de kern van de Vlaamse overheid, buiten de Noordwijk. Dat is niet toevallig. Men werkt in de Noordwijk samen met enkele duizenden mensen op eenzelfde plek en met de overtuiging dat men 'zo'n organisatie niet is of wenst te zijn'. Een goed aangepakte klokkenluiderszaak kan dergelijke overtuiging bevestigen. De werking van IAVA heeft ook een enorm effect. Dat speelt niet alleen in de concrete zaken, maar gewoon al door het feit dat men weet dat IAVA er is.

Mede gelet hierop schrikt de ombudsman niet terug voor de mogelijke bevoegdheidsuitbreiding tot personeelsdossiers en onderwijsdossiers. Een succesvol aangepakte zaak kan een enorme uitstraling teweegbrengen in bijvoorbeeld de onderwijssector. Personeelszaken moeten uiteraard met het nodige verstand worden aangepakt en verwachtingen moeten vooraf verduidelijkt worden. Men moet durven aangeven dat bepaalde belangrijke dossiers veel aandacht en energie opeisen, waardoor andere minder prioritaire dossiers soms blijven liggen. Het komt erop aan de dossiers die men opneemt goed en kwaliteitsvol aan te pakken en door als ombudsdienst die verwachting ook uit te stralen.

De heer Weekers stelt dat hij bij een uitbreiding van de bevoegdheden niet onmiddellijk zal komen aankloppen voor een uitbreiding van de middelen. Dat zou onverstandig zijn, hij niet wil gezien worden als een tegenstander van het bestuur. Men moet het evenwicht kunnen bewaren tussen enerzijds partner zijn van het bestuur en anderzijds in sommige gevallen de sterke arm bovenhalen, bijvoorbeeld door het beroepsgeheim te doorbreken.

De strategische adviesraden zouden zich gewoon formeel in orde moeten stellen met het Klachtendecreet. Uiteraard zijn zij geen grote aantrekkers van klachten. Bij Jobpunt Vlaanderen ligt dat anders. Jobpunt had het moeilijk om te aanvaarden dat men onder het Klachtendecreet viel. Intussen is er een eerste rapportage en het is een nulrapportage. De spreker gaat er in principe vanuit dat organisaties volwassen omgaan met de klachtenrapportering. Na tien jaar Klachtendecreet is het moeilijk te aanvaarden dat men organisaties nog moet overtuigen dat zij een klachtenbeleid moeten voeren. Het is logisch dat ook de Vlaamse Ombudsdienst rapporteert over de klachten over de eigen werking, net zoals het normaal is dat Jobpunt Vlaanderen dat doet.

Vorig jaar behandelden de klachtenmanagers 55.000 klachten. Men mag verwachten dat die cijfers in 2011 nog hoger liggen. Dat is niet omdat de Vlaamse overheid zo slecht zou zijn, wel een teken dat die overheid er op de eerste lijn beter in slaagt klachten op te pikken.

De tevredenheidsenquêtes bij de burgers zitten in het beleidsplan van de ombudsman, maar hij heeft er geen absolute prioriteit aan gegeven. Die enquêtes zullen er komen tijdens de mandaatperiode 2010-2016, maar ze zitten nog niet in het werkplan 2011-2012.

Minister *Geert Bourgeois* merkt op dat de ombudsman wel bevoegd is voor onderwijs maar dat de minister van Bestuurszaken niet bevoegd is voor personeelszaken in de onderwijssector. Als er daar regelingen moeten worden getroffen, is dat een zaak voor minister van Onderwijs Pascal Smet.

De minister zal de gemeentebesturen herinneren aan de decretale verplichting om een eigen klachtendienst te hebben. Hij zal daartoe een schrijven richten naar de schepencolleges en naar de voorzitters van de gemeenteraad.

Annick DE RIDDER,
voorzitter

Willy SEGERS,
verslaggever

BIJLAGE:

Nota met aanbevelingen van de Vlaamse ombudsman
over de klokkenluidersregeling



**Nota met aanbevelingen
van de Vlaamse ombudsman
over de klokkenluidersregeling**

- aan:*
- de Voorzitter van het Vlaams Parlement
 - de Voorzitter van de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme
 - de Vlaamse minister van Bestuurszaken
 - de secretaris van de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme

datum: 19 oktober 2011

ons kenmerk: 20111019-bawee-cdp-001

1. Het klokkenluidersstatuut in (de artikelen 3, §2, en 17bis van) het Vlaams Ombudsdecreet wordt actueel geprezen als een te volgen voorbeeld (zie bijvoorbeeld de minister van Justitie in de Plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 13 oktober 2011). Deze nota bespreekt de min- en pluspunten na meer dan vijf jaar werken met het statuut.
2. **Vanuit staatkundig oogpunt**, lag een voorstel van decreet in 2004 aan de basis van de regeling, die voorts kort en bondig is en tot op vandaag ongewijzigd bleef. Andere regelgeving dan weer (vooral rechtspositieregelingen, maar ook het decreet bestuurlijk beleid bijvoorbeeld, dat het optreden van de Interne Audit van de Vlaamse Administratie regelt), geeft verder gestalte aan het integriteitsbeleid, dat een doorslaggevende succesfactor is bij elk klokkenluidersstatuut (zie ook hierna, randnummer 3). Daar valt vandaag weinig op af te dingen, al zal het klokkenluidersstatuut ooit een onderdeel zijn van een globaal Vlaams bestuursdecreet, zodra Vlaanderen een beter zicht heeft op de mogelijke en gewenste rechtsbescherming van de burger tegen overheidsoptreden.
3. Het klokkenluidersstatuut maakt een **goede synthese tussen “regelmatig melden” en “onregelmatig melden”**. De praktijk bewijst dat melders er niet in slagen misbruik te maken van hun statuut, louter omdat ze zelf in nauwe schoentjes zitten. En ook andere nadere bepalingen houden totnogtoe stand, al uit de ombudsman bedenkingen bij het **toepassingsgebied**.
 - a. Er bestaat geen discussie over wat precies (meldbare) “*nalatigheden, misbruiken of misdrijven*” zijn. Dit kan gaan over zeer concrete feiten, maar onder het begrip “nalatigheid” kan net zo goed een nalatig gedrag vallen van een bestuursinstantie die bijvoorbeeld zou nalaten om een bij de bestuursinstantie goed bekende peestsituatie aan te pakken.

- b. Een minpunt van de regeling is wel dat het toepassingsgebied uit het Ombudsdecreet vandaag eigenlijk te breed is omdat een klokkenluidersstatuut het sluitstuk van een écht integriteitsbeleid moet zijn.

De Vlaamse Ombudsdienst ziet zo'n beleid vandaag eigenlijk alleen bij de Vlaamse overheid in strikte zin ("*beter bestuurlijk beleid in strikte zin*"). Maar het toepassingsgebied van het decreet is breder dan dat en de ervaring leert dat het succes van de regeling daalt naarmate een instantie een kleinere schaal heeft of geïsoleerder werkt.

Meteen waarschuwt de Vlaamse Ombudsdienst ervoor om niet overhaast geïsoleerde klokkenluidersstatuten in te voeren bij instanties die daar niet klaar voor zijn, zoals bijvoorbeeld bij de Vlaamse lokale besturen in het algemeen.

Omdat het huidige niveau van bescherming, met inbegrip van het toepassingsgebied, beschouwd moet worden als een *stand still*, beveelt de Vlaamse Ombudsdienst niettemin geen decreetswijzigingen aan op het vlak van het huidige toepassingsgebied. Ook niet dus voor deze instanties die formeel eronder vallen, maar er eigenlijk niet klaar voor zijn.

4. Wel beveelt de Vlaamse Ombudsdienst **meer maatwerk** aan. Dit veronderstelt wijzigingen van het Ombudsdecreet en van het tussen de ombudsman en de regering gesloten protocol uit 2005 (dat sowieso moet worden aangepast aan het beter bestuurlijk beleid)
- a. Het decreet bevat een opmerkelijke contradictie. Aan de ene kant is de ombudsman niet bevoegd voor personeelsconflicten (zie artikel 13, §2, vierde punt, Ombudsdecreet), zonder dat er daar in de parlementaire voorbereiding een duidelijke en overtuigende motivering voor staat. Aan de andere kant en tegelijk, is de ombudsman wel bevoegd voor personeelsconflicten, wanneer deze zich afspeelen tegen de achtergrond van een klokkenluidersmelding.
- b. Zoals ons beleidsplan 2010-2016 al vermeldt, missen we in het decreet een verwijzing naar het echte sluitstuk van een versterkte klokkenluidersregeling: dit is een reële mogelijkheid om de klokkenluider, met zijn instemming, een andere job aan te bieden ... het volstaat daarbij te verwijzen naar de volgende getuigenis van een klokkenluider "*Nu denk ik: als ik vooraf had geweten hoe het zou lopen, dan had ik gewoon mijn mond gehouden*" (13, nr. 24, maart-april 2009, p. 29).
- c. De huidige regeling (decreet en protocol) gaat er te vanzelfsprekend van uit dat de ombudsman binnen welbepaalde strikte termijnen een aantal handelingen stelt. Maar de inmiddels opgedane ervaring, gecombineerd met de sterke wens van de ombudsman om - waar mogelijk - ook in deze aangelegenheid standpunten te verzoenen, leert dat het soms aangewezen is te temporiseren of de klokkenluidersmelding af te handelen als een gewone klacht.

Maatwerk, ook op het vlak van (1) het beschermen van de identiteit van de klokkenluider door de ombudsman; of maatwerk op het vlak van (2) de rechtstreekse, dan wel getrapte toegang voor de klokkenluider tot de ombudsman, moet die mogelijkheden vergroten.

De Vlaamse Ombudsdienst beveelt de decreetgever aan om de laatste zin van artikel 13, §2, vierde punt, van het Ombudsdecreet, te schrappen.

De ombudsman denkt dat die schrapping niet hoeft te betekenen dat de Vlaamse Ombudsdienst overstelpt zal worden met nieuwe, bijkomende zaken, omdat de andere ontvankelijkheidsgronden, zoals bijvoorbeeld de voorafgaande behandeling van de klacht op de eerste lijn, almaar meer op de voorgrond treden (zie o.m. de decreetswijziging van juni 2011 in het verlengde van tien jaar Vlaams Klachtendecreet).

De Vlaamse Ombudsdienst beveelt een wijziging aan van artikel 17bis, van het Ombudsdecreet,

De huidige versie van het artikel luidt als volgt:

“Art. 17bis. Het personeelslid dat een onregelmatigheid meldt zoals bedoeld in artikel 3, § 2, wordt op zijn verzoek onder de bescherming geplaatst van de Vlaamse ombudsman. Hiertoe werkt de Vlaamse regering een protocol uit met de Vlaamse ombudsdienst. Dit protocol omvat, naast de duur van de beschermingsperiode, minimaal als beschermingsmaatregelen de schorsing van tuchtprocedures en een regeling inzake het toewijzen van de bewijslast. De Vlaamse regering neemt in haar regelingen betreffende de rechtspositie van het personeel bepalingen op ter implementatie van het protocol. De Vlaamse ombudsman brengt, van zodra hij de zaak opneemt, de hiërarchische meerdere van de betrokken ambtenaar onmiddellijk op de hoogte van deze bescherming.”

De ombudsman denkt aan een versie, die zou luiden als volgt:

“Art. 17bis. Het personeelslid dat een onregelmatigheid meldt zoals bedoeld in artikel 3, § 2, wordt op zijn verzoek onder de bescherming geplaatst van de Vlaamse ombudsman.

Hiertoe werkt de Vlaamse regering een protocol uit met de Vlaamse ombudsdienst. Dit protocol omvat, naast de duur van de beschermingsperiode, minimaal als beschermingsmaatregelen de schorsing van tuchtprocedures, een regeling inzake het toewijzen van de bewijslast en de mogelijkheid van een vrijwillige herplaatsing van het personeelslid.

De Vlaamse regering neemt in haar regelingen betreffende de rechtspositie van het personeel bepalingen op ter implementatie van het protocol.”

De Vlaamse Ombudsdienst vraagt de Vlaamse regering om, onmiddellijk na een eventuele wijziging van het decreet, een nieuw Protocol met de ombudsman te sluiten.

5. De Vlaamse ombudsman is vanzelfsprekend graag bereid tot verdere toelichting en dialoog.



Bart Weekers
Vlaams ombudsman