



Vlaams
Parlement

stuk **1699** (2011-2012) – Nr. 2
ingediend op 11 oktober 2012 (2012-2013)

Voorstel van decreet

van de dames Annick De Ridder, Karin Brouwers, Vera Celis
en Els Robeyns en de heren Marnic De Meulemeester en Bart Caron

houdende wijziging van het decreet van 7 juli 1998
houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst

Verslag

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme
uitgebracht door de heer Kurt De Loor

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;
mevrouw Fatma Pehlivan, de heer Jurgen Vanlerberghe;
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:

1699 (2011-2012) – Nr. 1: Voorstel van decreet

INHOUD

1. Toelichting door mevrouw Annick De Ridder.....	4
2. Tussenkoms van de heer Bart Weekers, Vlaams ombudsman	4
3. Tussenkoms van de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand.....	5
4. Vragen en opmerkingen van de commissieleden en replieken van de heer Bart Weekers en minister Geert Bourgeois	5
5. Stemming.....	6
Bijlage: Aanvullende nota van Vlaams ombudsman Bart Weekers over klokkenluiders	7

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme besprak op 2 oktober 2012 het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst.

1. Toelichting door mevrouw Annick De Ridder

Mevrouw *Annick De Ridder* verklaart dat het voorstel van decreet een gevolg is van de commissiebespreking over het klokkenluiderstatuut met de ombudsman en minister Bourgeois (*Parl. St.* VI. Parl. 2010-11, nr. 41/5). De huidige klokkenluidersregeling behoort al tot de beste van Europa. Desalniettemin biedt het voorstel van decreet enkele verbeteringen onder meer op vlak van de bescherming van de identiteit en de vrijwillige herplaatsing van de klokkenluider.

Het voorstel van decreet zorgt daarnaast voor meer maatwerk. Zo werden de termijnen versoepeld om verzoeningspogingen te vergemakkelijken. Voorts krijgt de ombudsman een grotere bevoegdheid voor personeelsproblemen bij de Vlaamse overheid. De spreker is tot slot blij dat het voorstel kan rekenen op de eensgezinde goedkeuring van de commissieleden.

2. Tussenkoms van de heer Bart Weekers, Vlaams ombudsman

De heer *Bart Weekers* verwijst naar de aanvullende nota over de stand van zaken van vijf klokkenluidersdossiers in 2012 (zie bijlage). Daarin besteedt hij aandacht aan de goede wijzigingen van het voorstel van decreet. Hij verwijst specifiek naar een recente klokkenluiderszaak in het domein Welzijn waarin twee personen beschermd werden, ondanks het feit dat hun melding niet gegrond bleek. Een onderzoek van de ombudsman kan immers zowel een vermoeden van fout bevestigen als ontcrachten. In de nota valt te lezen hoe de ombudsdienst klachten onderzoekt en daarbij, zo nodig, partners, als de Interne Audit of de integriteitsambtenaar van de Vlaamse overheid, betreft.

Als de ombudsman ook bevoegd wordt voor personeelszaken zullen die aangelegenheden niet steeds als klokkenluidersdossiers moeten worden behandeld, met de zware gevolgen voor de personeelsleden en voor de dienst. Een gewone personeelszaak is immers veel minder ingrijpend. Het huidige klokkenluidersdossier in Welzijn zou dan als gewone personeelszaak kunnen worden afgehandeld. Momenteel zijn er in die zaak voorzichtige tekenen van verzoening zichtbaar. Dit wordt altijd nagestreefd door de ombudsdienst. Natuurlijk hebben ook anderen bijgedragen tot de ontmijsing van de situatie. In de nota komt ook een andere zaak ter sprake, namelijk de zaak Xios als illustratie van een klokkenluidersdossier met evolutie richting resultaat.

In de nota heeft de ombudsman ook trachten aan te tonen dat klokkenluidersdossiers niet alleen over zware gevallen als corruptie gaan, maar ook over onregelmatig verlopemde dienstprocessen. Uiteindelijk zijn de Vlaamse bestuursinstanties meestal bereid om dat proces dan aan te passen. De ombudsman wijst er voorts op dat elke zaak een andere bescherming van de klokkenluider vergt. Wat overigens niet betekent dat iedere wens van de klokkenluider ingewilligd wordt. Zo kunnen maatregelen tegen het personeelslid, die niets met de zaak te maken hebben, wel degelijk nog altijd uitwerking hebben.

Als het voorstel van decreet goedgekeurd wordt, krijgt de ombudsman de mogelijkheid om het huidige protocol, dat een te strak keurslijf vormt, te heronderhandelen met de Vlaamse Regering. De ombudsman hoopt onder meer op soepelere afspraken over herplaatsing binnen de Vlaamse overheid. Herplaatsing is sowieso niet eenvoudig, onder meer door de verschillende statuten in de verschillende domeinen. Het vergt dus een soepele houding van alle beleidsdomeinen.

**3. Tussenkoms van de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Rege-
ring, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme
en Vlaamse Rand**

Minister *Geert Bourgeois* bevestigt dat het voorstel van decreet voortvloeit uit een evaluatie van het klokkenluiderstatuut. Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat de Vlaamse regeling tot de beste van Europa hoort. Volgens bepaalde onderzoeken is het de tweede beste, na de Britse regeling. Nochtans zijn er verbeteringen mogelijk en de minister is blij dat het parlement daartoe nu het initiatief neemt. De minister belicht specifiek de verruiming van het toepassingsgebied. Hij vreest geen toevloed van klachten wegens de eerstelijnsklachtenbehandeling, die uiteraard almaar beter moet worden. Het voorstel biedt de klokkenluiders ook een bijkomende bescherming, onder meer door de mogelijkheid van herplaatsing.

De minister engageert zich ertoe het Vlaamse personeelsstatuut, in overleg met de ombudsman, daartoe aan te passen. De minister wijst op de beperkingen van herplaatsing: het Vlaams personeelsstatuut geldt immers enkel voor de diensten van de Vlaamse overheid, en bijvoorbeeld niet voor werknemers van de VRT (Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie), De Lijn of de VMW (Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening) of voor het instructiepersoneel van de VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding). Tot slot vindt de minister de suggestie van de ombudsman om het protocol aan te passen zodat de ombudsman meer tijd krijgt om verzoening na te streven, een goede zaak.

**4. Vragen en opmerkingen van de commissieleden en replieken van de heer Bart Weekers
en minister Geert Bourgeois**

In de 25 jaar dat de term klokkenluider oud is – hij dateert immers uit een doctoraal proefschrift van 1987 – is de omschrijving van de term en de bescherming van de personen in kwestie een heel eind vooruitgegaan, aldus de heer *Jan Durnez*. Door de voorgestelde wijzigingen wordt een verdere stap gezet in de professionalisering van de ombudsdienst. Verwijzende naar Nederland waar zelfs grote steden hun ombudsfunctie aan de nationale ombudsman toevertrouwen wegens de specialisatie, de verzoeningsprocedure en de ruimere mogelijkheden tot bijvoorbeeld herplaatsing, vraagt hij hoe het nu zit met de lokale klachtenbehandeling in Vlaanderen. Tot slot zegt hij namens CD&V zijn steun toe aan het voorstel, dat voor hem geen eindpunt hoeft te vormen.

De heer *Marc Vanden Bussche* vraagt of het noodzakelijk is dat de ombudsman ettelijke dossiers doorworstelt om een klacht te doorgronden. Kan de eiser niet gewoon zijn klacht grondig omschrijven en documenteren?

Voor mevrouw *Els Robeyns* is het voorstel gebaseerd op de aanbevelingen van de ombudsman over de klokkenluiders en kan het de professionalisering en de efficiëntie van de klachtenbehandeling alleen maar ten goede komen. Ook dit lid wil weten of de ombudsman een zicht heeft op de ombudsbehoeften van het lokale niveau.

De heer *Bart Weekers* wijst erop dat de drempel om een klacht in te dienen kleiner geworden is en dat klachten soms ook gebruikt worden om redenen van rancune. Vaak heeft een eiser een hoop papier bij om zijn klacht te staven. De klachtindiener wordt dan gehoord om de klacht tot haar essentie terug te brengen en om na te gaan of de klacht grond heeft. Eigenlijk wordt de indiener dus geholpen zijn klacht te formuleren. De ombudsman geeft een recent voorbeeld waarbij de klager feiten van zes jaar geleden aankaartte. Samen met de dienst Interne Audit, de indiener en de ombudsdienst, werd beslist om slechts één van de drie klachten te onderzoeken. Nadien bleek dat de dienst de processen die fout liepen ondertussen al aangepast had. Als iemand echt corruptie of fraude vermoedt, zijn er trouwens nog andere rechtswegen mogelijk.

In het Jaarverslag 2011 (*Parl. St.* VI. Parl. 2010-11, nr. 41/1) staat een gemeentelijk memorandum dat de ombudsman naar de gemeenten gestuurd heeft. Als de gemeenten er in slagen de ambtelijke klachtenbehandeling goed uit te voeren, is de ombudsman al een tevreden man. Ook de decreetgever vraagt dat en suggereert de gemeenten om niet te snel een ombudsman aan te stellen. Enkele centrumsteden hebben die wel. Dat hoort tot de gemeentelijke autonomie. De ombudsdienst onderzoekt in samenwerking met het Agentschap voor Binnenlands Bestuur en professor Ackaert de gemeentelijke klachtenbehandeling. In het najaar volgt daarover meer nieuws.

Minister *Geert Bourgeois* heeft na de terechte opmerking in het jaarrapport van de ombudsman dat niet alle lokale besturen een eerstelijnsklachtendienst hebben, een circulaire naar de gemeenten en OCMW's (Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn) gestuurd waarin hij hen wees op die decretale verplichting. Daarnaast wees hij hen op de mogelijkheid een ombudsman aan te stellen of samen te werken met de Vlaamse ombudsman. Voorts vroeg de minister een jaarlijks ambtelijk rapport over de klachtenbehandeling in de gemeenten en de OCMW's. Ook de minister benadrukt het belang van een objectieve eerstelijnsbehandeling van klachten.

De heer *Lieven Dehandschutter* getuigt dat de ombudsman van Sint-Niklaas sinds de oprichting van een klachtendienst en een elektronisch meldpunt minder werk heeft, waardoor hij nu ombudsman kan zijn voor de stad, het OCMW en de huisvestingsmaatschappij.

De heer *Marc Vanden Bussche* zegt dat in Diksmuide de gemeentesecretaris de klachten behandelt en sinds de circulaire daar ook over rapporteert aan de gemeenteraad, wat bewijst dat niet elke gemeente een ombudsman hoeft aan te stellen.

5. Stemming

De artikelen 1 tot 3 en het geheel van het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst, worden aangenomen met 8 stemmen.

Annick DE RIDDER,
voorzitter

Kurt DE LOOR,
verslaggever

BIJLAGE:

Aanvullende nota van Vlaams ombudsman Bart Weekers over klokkenluiders



Klokkenluiders	BAWEE, 2 oktober 2012
Comm. Binn. Aangelegenheden van 2 oktober 2012	

Deze nota actualiseert de passages over de klokkenluiderdossiers uit ons jaarverslag 2011 (VIP 2011-2012, nr. 41/1). De nota is gemaakt met het oog op de bespreking, op 2 oktober 2012, in de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden, van (1) dat jaarverslag en van (2) een voorstel van decreet **1699** (2011-2012) Nr.1, dat verband houdt met aanbevelingen van de ombudsman, die de Commissie eerder behandelde bij de bespreking van ons jaarverslag 2010 (VIP 2010-2011, nr. 41).

1 Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebeleid

a) VAPH – ERKENNINGEN VOORZIENINGEN

Wat de grond betreft van het klokkenluidersdossier uit 2011 (zie jaarverslag 2011, randnummer 19), heeft de ombudsman ondertussen begrepen dat de VAPH de onregelmatigheid (het erkenningsproces) aanpakt. Ons jaarverslag over 2012 zal daarover verder rapporteren. Wat de bescherming van de klokkenluider zelf betreft, waren er verschillende opvolgingsgesprekken, onder meer begin deze zomer. De ombudsman heeft moeten vaststellen dat deze gesprekken moeilijk verliepen.

b) JONGERENWELZIJN – GEMEENSCHAPSINSTELLING DE KEMPEN (MOL)

Sedert midden 2012, beschermt de ombudsman twee klokkenluiders, hoewel ons onderzoeksresultaat van medio september 2012 geen onregelmatigheden vaststelt inzake aantijgingen omtrent (a) het wegmoffelen van bewijsmateriaal van een incident op het werk, (b) de organisatie van statutaire examens en (c) de aanpak van ongewenst gedrag op de werkvloer. Wel kon de Vlaamse Ombudsdienst zich terugvinden in aanbevelingen van partners van de ombudsman, in die zin dat er wordt aangeraden om (1) terug te koppelen naar de werkvloer; en om (2) het veranderingstraject binnen de instelling goed te begeleiden, met aandacht voor communicatie en transparantie. De ombudsman heeft begrepen dat het Agentschap daar al onmiddellijk werk van maakt.

Dit klokkenluidersdossier illustreerde ook het probleem dat het voorstel van decreet **1699** beoogt op te lossen. De ombudsman zag zichzelf, binnen de huidige strikt bepaalde huidige regeling, genoodzaakt om via klokkenluidersbescherming, de zware aantijging rond het verdwijnen van bewijsmateriaal te onderzoeken. Met een soepelere regeling, met inbegrip van een bevoegdheid om personeelsdossiers te onderzoeken, had de ombudsman deze zaak wellicht kunnen behandelen buiten de klokkenluidersbescherming om. Vermeldenswaard in deze zaak, is ook de uitstekende samenwerking met de partners binnen het Virtueel Bureau Integriteit.

2 Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen

- c) In de Xios-klokkenluiderszaak (jaarverslag 2011, randnummer 28) is er ondertussen veel gebeurd. Teveel en te delicaat om in het bestek van deze beknopte nota te duiden. Toch wil de ombudsman wel kwijt dat hij vandaag toch enkele tekenen denkt te zien

die wijzen op voorzichtige stappen richting verzoening, met onder andere een klokkenluider, die dan toch als docent terug aan de slag is kunnen gaan.

- d) Overigens, bevat ons klachtenbeeld 2012 in het onderwijsdomein ook een voorbeeld van een potentiële klokkenluiderszaak, die we buiten de klokkenluidersregeling hebben kunnen houden (od-2012-3079). We organiseerden hier een verzoeningsgesprek, nadat er een gespannen schoolsituatie was ontstaan rond klokkenluiden (in materiële zin) over de problematiek van de “dubbele pet” (dit zijn bijvoorbeeld onderhoudsmedewerkers of ict-medewerkers op de loonlijst van een school, die tegelijk in hun hoedanigheid van “zelfstandige in beroep” overheidsopdrachten binnenhalen om tuin- of ict-spullen te leveren aan dezelfde school). De ombudsman vergewiste er zich ook van dat het GO! ondertussen de deontologische regels rond “de dubbele pet” aanscherpt.

3 Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken

- e) De klokkenluiderszaak over maaischade (jaarverslag 2011, randnummer 34) draait ondertussen niet alleen meer rond maaischade, maar ook rond verticale signalisatie. De bijkomende vaststellingen uit 2012 zijn vergelijkbaar met de onderzoeksresultaten uit 2011, dit wil zeggen: ook voor het aspect “verticale signalisatie”, was er onvoldoende opvolging en controle, zonder dat de vastgestelde onregelmatigheden echt wijzen op intentionele fouten. In opvolgingsgesprekken met AWW houdt de ombudsman ondertussen mee de vinger aan de pols bij de verbetertrajecten. De persoonlijke situatie van de klokkenluider blijft bijzonder precair.

4 Algemeen

- f) We hebben de voorbije maanden ook enkele malen, na preliminair onderzoek, (een variant van) volgend bericht aan ambtenaren gestuurd (bijvoorbeeld, od-21012-2156) *“Wij hebben uw klacht met aandacht gelezen. Ik vermoed dat de Vlaamse Ombudsdienst niet zo veel voor u kan doen. Klachten over de rechtspositie van Vlaamse ambtenaren vallen buiten onze bevoegdheid. U verwijst zelf naar een mogelijke procedure voor de Raad van State. De selectie van de meest geschikte persoon voor een job kunnen wij niet overdoen. We kunnen wel toetsen of de procedure correct verlopen is.”* Het komt de ombudsman voor dat de aandacht voor dit soort thema’s stijgende is. Dit geldt ook voor meer gewone personeelszaken bij de ombudsman, zonder klokkenluiderscomponent, zoals de zaak od-2011-4041 van een personeelslid, wiens loopbaan in het slop is geraakt. De ombudsman heeft hierover geen verder onderzoek verricht, maar het lijkt er wel op dat de HAZODI-klokkenluiderszaak overheidsmedewerkers ertoe aanzet om, meer dan de afgelopen jaren, met hun verhalen naar o.m. de ombudsman te komen. Op dit punt moet vooral het Virtueel Bureau Integriteit en voorts ook de wijzigingen, ingevolge het voormelde voorstel van decreet 1699, verdere verbeteringen in de aanpak van dergelijke zaken toelaten. De twee volgende verhalen uit 2012 nog, om te illustreren hoe een melding dan soms ook wel kan uitdraaien:
- i) (od-2012-3987) Een boze ambtenaar kwam een tijdje geleden bij de Vlaamse Ombudsdienst op bezoek met drie dikke pakken papier onder zijn arm. Met die drie dikke pakken denkt hij zware fraude bij een Vlaamse overheidsdienst te kunnen aantonen. De zaak ziet er indrukwekkend uit en, drie maanden lang, zet

IAVA er bijna voltijds een onderzoeker op. Die onderzoeker bestudeert 1 pak papier temidden de 3 pakken, die de man onder zijn arm had. Het pak waarvan de ambtenaar zelf en wij ook vermoeden dat het de zwaarste aantijgingen bevat. Resultaat van het onderzoek: er liep enkele jaren geleden inderdaad van alles mis bij die dienst, maar fraude kunnen we het niet noemen. Vandaag zijn we een maand na dat onderzoek. Diezelfde boze ambtenaar staat weer aan de deur van de ombudsman, met de eis om ook nog die 2 andere pakken papier te onderzoeken. De ombudsman kan dit dossier niet meer als prioritair beschouwen, gelet op de ervaring met het eerste pak papier. De ambtenaar is boos, heel erg boos. Ook op de ombudsman.

- ii) De ombudsman las ook een manuscript van een ambtenaar dat het reilen en zeilen op en rond zijn Vlaamse overheidsdienst fundamenteel in vraag stelde. Maar het manuscript bevatte— in de ogen van de ombudsman – te weinig, voor onderzoek in aanmerking komende, concrete en recente onregelmatigheden in de zin van het Ombudsdecreet (od-2012-0126). Het preliminair onderzoek door de ombudsman, verwees deze ambtenaar door naar een uitgever op de private markt.

Bart Weekers
Vlaams ombudsman