Advies over het ontwerp van decreet versterking deontologie en integriteit en memorie van toelichting

Op 7 april ontving de VVSG een adviesvraag van minister Hilde Crevits over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wat betreft de versterking van deontologie en integriteit in lokale en provinciale besturen.

Binnen de vooropgestelde reactietermijn konden we de adviesnota niet meer voorleggen aan onze bestuursorganen.

De adviesnota bevat wel enkele belangrijke opmerkingen en bedenkingen vanuit de VVSG-staf. Ze werd dus niet gevalideerd door ons bestuur, maar sluit aan bij de eerdere opmerkingen in het formele standpunt over de conceptnota deontologie en integriteit. Dat standpunt werd op 19 november 2025 goedgekeurd door het bestuur van de VVSG en nadien bezorgd aan het kabinet van de minister.

1. Inleiding

De VVSG ondersteunt de doelstelling om deontologie en integriteit binnen de lokale besturen verder te versterken. Een helder en gedragen deontologisch kader is belangrijk voor het vertrouwen in het lokaal bestuur en voor de bescherming van mandatarissen in de uitoefening van hun mandaat.

De VVSG formuleerde eerder, naar aanleiding van de conceptnota, al een aantal fundamentele aandachtspunten. Het voorliggende ontwerp zet die conceptnota om in decretale bepalingen. Dit advies herhaalt en bouwt verder op eerdere adviezen.

De VVSG stelt vast dat het ontwerp op verschillende punten verder evolueert van een preventief en reflectief deontologisch kader naar een meer formeel systeem van klachtenbehandeling en beoordeling. Dat hoeft op zich niet uitgesloten te zijn als het kader ook voldoende duidelijk, werkbaar en rechtszeker is.

Daarnaast stelt de VVSG vast dat de memorie van toelichting uitgebreid de nieuwe decretale bepalingen over deontologie en integriteit ondersteunt. Dat is zeer waardevol. Niettemin roept het ook bezorgdheid op. Op meerdere punten zijn bijkomende verwachtingen en interpretaties toegevoegd die niet expliciet in de decretale tekst zelf zijn opgenomen. Dat is niet zonder belang. In de praktijk zullen lokale besturen, toezichthoudende overheden en mogelijk ook rechtscolleges zich immers sterk baseren op deze memorie bij de toepassing van het decreet. De VVSG vraagt daarom om in de memorie duidelijker aan te geven dat de memorie niet enkel de nieuwe regels verduidelijkt maar tevens een voorzet geeft voor reflectie over en verdieping van de

VVSG vzw • Bischoffsheimlaan 1-8 • 1000 Brussel • T +32 2 211 55 00
BIC GKCCBEBB • IBAN BE10 0910 1156 9604 • RPR Brussel BE 0451 857 573
info@vvsg.be • www.vvsg.be

politieke deontologie en integriteit. Die voorzet is zeer interessant en nuttig. Het mag echter niet leiden tot bijkomende voorwaarden die feitelijk normerend worden zonder decretale basis.

2. Algemene beoordeling van het ontwerp

De VVSG stelt vast dat het ontwerp de rol van de deontologische commissie aanzienlijk uitbreidt.
Volgens het ontwerp krijgt de deontologische commissie minstens volgende taken:

- de deontologische code minstens twee keer per bestuursperiode evalueren;
- reflecteren over mogelijke integriteitsrisico's die kunnen voortvloeien uit nevenfuncties van gemeenteraadsleden;
- klachten behandelen over inbreuken op deontologische regels en integriteitsschendingen door gemeenteraadsleden, overeenkomstig de procedure in artikel 39, paragraaf 4;
- klachten behandelen die de toezichthoudende overheid bezorgt aan de commissie.

Voor de eerste twee taken treedt de commissie op als adviserend orgaan. Voor de behandeling van klachten doet de commissie een uitspraak.

3. Suggesties ter verbetering

3.1. Klachtrecht voor iedereen

Het ontwerp bepaalt dat eenieder een klacht kan indienen bij de deontologische commissie. We herhalen onze vraag om deze verplichting om te zetten in een aanbeveling en de keuze om eenieder de mogelijkheid te geven klachten in te dienen aan het bestuur zelf over te laten.

3.2. Ontvankelijkheid

De VVSG waardeert ten zeerste de bijkomende aandacht voor de ontvankelijkheidsbeoordeling. Wanneer eenieder klacht kan indienen bij de deontologische commissie kan het mogelijk zijn dat de commissie te maken krijgt met onterechte klachten. Een goed uitgewerkte procedure voor de beoordeling van de ontvankelijkheid is dus geen overbodige luxe.

Het is niet zo dat de commissie zelf een rol krijgt in de ontvankelijkheid van klachten (zoals in de nota staat). Het ontwerp voert een voorafgaande ontvankelijkheidsfase in, waarna de commissie de ontvankelijke klachten behandelt en daarover uitspraak doet. De VVSG pleit ervoor dat de lokale besturen zelf de keuze kunnen maken wie over de ontvankelijkheid beslist. Dat kan voorafgaandelijk zijn, al is het toch even goed wanneer de deontologische commissie hier zelf over beslist.

3.3. Taakstelling van de deontologische commissie

Artikel 39, paragraaf 3 van het ontwerpdecreet legt een minimale taakstelling op aan de deontologische commissie. Die taakstelling gaat aanzienlijk verder dan de huidige

decretale regeling, waarin de lokale besturen zelf de bevoegdheden van de commissie bepalen in de deontologische code.

De uitbreiding is vooral ingrijpend voor de behandeling van klachten over inbreuken op deontologische regels en integriteitsschendingen. De memorie verduidelijkt dat de commissie niet alleen toetst aan de deontologische code, maar ruimer aan deontologische normen en aan integriteit. Daarbij wordt verwezen naar beginselen zoals eerlijk, onpartijdig, transparant en in het algemeen belang handelen.

Dat is een brede opdracht. Zonder bijkomende professionele (juridische) ondersteuning is dit ook een zware opdracht. Niet zelden brengen vermeende schenders een advocaat mee wanneer ze worden gehoord. Dat is hun goed recht en begrijpelijk want hun reputatie staat op het spel. Echter niet elke deontologische commissie heeft de expertise in huis voor een juridisch debat over procedures, deontologische normen en integriteitstoetsingen. Uiteraard zal iedereen zijn best doen en moeten we rekening houden met een leerperiode. Daartegenover staat dat het wel degelijk om belangrijke zaken gaat en dat beslissingen met de grootste zorgvuldigheid moeten worden genomen. De VVSG zal zich verder inzetten om de lokale besturen hierbij te ondersteunen .We lanceerden recent een nieuw ondersteuningsaanbod voor onze leden rond deze thematiek waar we inzetten op individuele begeleiding van de deontologische commissie, in-house opleiding en (dilemma)trainingen. De lokale besturen kunnen ook op ons blijven rekenen voor adviesverlening. We rekenen er op dat de VVSG dit in nauwe samenwerking met het Agentschap Binnenlands Bestuur kan blijven doen zodat de opgebouwde kennis en ervaringen maximaal en actief gedeeld kunnen worden.

3.4. Verwijzing naar medewerkers in de memorie

De memorie verwijst bij de evaluatie van de deontologische code naar de vraag of de instrumenten nog volstaan als basis voor medewerkers en mandatarissen om met integriteit aan de slag te gaan.
De VVSG begrijpt dat integriteitsbeleid ruimer is dan deontologie voor mandatarissen alleen. Toch rijst hier een belangrijke afbakeningsvraag.

De VVSG vraagt daarom om duidelijker af te bakenen:

- waarom de memorie bij artikel 39, paragraaf 3 naar medewerkers verwijst, worden hier politieke medewerkers bedoeld, de zogenaamde kabinetsmedewerkers?;
- of de deontologische commissie enige rol krijgt ten aanzien van medewerkers;
- hoe dit zich verhoudt tot de bevoegdheden van de algemeen directeur;
- en hoe dit zich verhoudt tot bestaande personeelsrechtelijke en organisatorische procedures.

Indien de bedoeling enkel is om te benadrukken dat het bredere integriteitsbeleid van een bestuur ook medewerkers raakt, dan zou de VVSG dat graag expliciet zo geformuleerd zien.

3.5. Klachten die de toezichthoudende overheid bezorgt aan de commissie

Het ontwerp bepaalt dat de deontologische commissie klachten behandelt die de toezichthoudende overheid bezorgt aan de commissie.

De memorie verduidelijkt dat de deontologische commissie in dat geval de deontologische of integriteitscomponent van de klacht beoordeelt, zowel op individueel niveau als op organisatieniveau. Ook stelt de memorie dat de ontvankelijkheidsvoorwaarden uit artikel 39, paragraaf 4 in dat geval niet van toepassing zijn en dat de voorzitter de klacht van rechtswege agendeert.
De VVSG gaat ervan uit dat de toezichthoudende overheid zelf een ontvankelijkheidstoets uitvoert. Dan is het logisch dat een klacht die door toezicht meteen ten gronde moet worden behandeld.

Ten tweede roept de beoordeling op organisatieniveau fundamentele vragen op. De deontologische commissie is in de eerste plaats opgevat als een orgaan dat deontologische kwesties rond mandatarissen behandelt. Een beoordeling op organisatieniveau kan raken aan organisatiebeheersing, interne processen, administratieve werking en bestuurlijke verantwoordelijkheid.

De VVSG vraagt daarom:

- wat precies bedoeld wordt met een beoordeling op organisatieniveau;
- of de commissie daarvoor voldoende uitgerust is;
- hoe dit zich verhoudt tot de rol van de algemeen directeur;
- hoe verhoudt zich dit tot de raad;
- hoe dit zich verhoudt tot audit, toezicht en organisatiebeheersing;
- en welke gevolgen zo'n beoordeling kan hebben.

Zonder verduidelijking dreigt de deontologische commissie belast te worden met een bestuurskundige beoordeling waarvoor zij niet noodzakelijk de juiste samenstelling, expertise of opdracht heeft.

3.6. Advies, uitspraak en besluitvorming

Het ontwerp maakt een onderscheid tussen adviezen en uitspraken.
Voor de evaluatie van de deontologische code en de reflectie over nevenfuncties treedt de commissie op als adviserend orgaan. De adviezen worden bij consensus uitgebracht. Als er geen consensus is, bevat het advies het meerderheids- en minderheidsstandpunt. Voor klachten doet de commissie een uitspraak.

De memorie werkt dat onderscheid verder uit. Zij stelt dat er bij klachten geen sprake is van een meerderheids- of minderheidsstandpunt en dat de commissie een finale uitspraak doet. Het begrip finale uitspraak is gevoelig. Het suggereert een definitieve beoordeling, er is dus mogelijkheid om bij het toezicht de vernietiging van een uitspraak van een deontologische commissie te vragen.

3.7. Inwerkingtreding en overgangsregeling

De VVSG stelt vast dat de hervorming organisatorisch, juridisch en procedureel ingrijpend is.

Lokale besturen zullen hun deontologische code moeten herwerken om bestaande procedures aan te passen en/of nieuwe procedures te maken i.v.m. de adviesverlening en de klachtenbehandeling.

De memorie vermeldt dat een aantal bepalingen later in werking treden om besturen tijd te geven hun deontologische code en werkwijze aan te passen. Voor gemeenten gaat het om de bepalingen over klachtenbehandeling en de bepalingen over de werkwijze en ontvankelijkheidscriteria bij klachten.

De VVSG is bezorgd dat niet alle lokale besturen alles binnen de vastgestelde termijnen rond krijgen en rekent op een pragmatische houding van de minister. De aanpassingen die lokale besturen moeten doen, zijn meteen ook een opportuniteit om stil te staan bij en te reflecteren over deontologie en integriteit. Dat is een goede zaak en net wat de minister ook beoogt. Mits de nodige tijd, die soms wat langer zal duren dan de beperkte overgangsregeling, en mits een goede ondersteuning van zowel ABB als VVSG , ligt hier een mooie kans om de integriteit en het vertrouwen te versterken.

3.8. Conclusie

De VVSG ondersteunt de ambitie om deontologie en integriteit binnen lokale besturen naar een hoger niveau te tillen.

De VVSG stelt vast dat:

- er terecht veel aandacht naar het onderzoek van de ontvankelijkheid van klachten gaat;
- het ontwerp leidt tot een aanzienlijke uitbreiding van de opdrachten van de deontologische commissie;
- de memorie op meerdere punten verder gaat dan een loutere toelichting van de decretale tekst;
- lokale besturen nog veel vragen zullen hebben bij de uitvoering van de nieuwe regels.

De VVSG vraagt daarom:

- meer ruimte voor lokale autonomie;
- geen klachtenrecht voor eenieder;
- een duidelijkere afbakening tussen wat decretaal verplicht is en wat louter toelichting of goede praktijk is;
- aandacht voor ondersteuning;

De VVSG zal mee de schouders zetten onder een kader dat juridisch robuust, praktisch werkbaar en gedragen door de lokale besturen is en onder een goede ondersteuning voor de uitrol hiervan bij haar leden.