

ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN HET DECREET VAN 22 DECEMBER 2017 OVER HET LOKAAL BESTUUR, WAT BETREFT EEN REMEDIERINGSTRAJECT NA EEN FORENSISCHE AUDIT

Samenvatting

Dit voorontwerp van decreet wijzigt het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur door na de oplevering van een forensisch auditrapport ten aanzien van een gemeente, openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, autonoom gemeentebedrijf of welzijnsvereniging de provinciegouverneur te belasten met de begeleiding bij een remediëringstraject.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

1. In uitvoering van het Regeerakkoord 2024-2029 en de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2024-2029 (OD 1.5) zet dit ontwerp van decreet in op het belang van deontologisch en integer handelen door lokale besturen. Een integer lokaal bestuur waarbij elke vorm van belangenvermenging wordt vermeden en bestreden, is essentieel in het proces van de democratische besluitvorming. Van iedere mandataris wordt verwacht dat hij deontologisch handelt, in welke situatie of omstandigheden dan ook. De beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid beoogt een herziening van het zogenaamde "verscherpt toezicht" na een forensisch auditrapport. In verschillende forensische auditrapporten zijn situaties rond belangenvermenging en deontologie aangehaald.

B. Inhoud

2. Het verscherpt toezicht werd tijdens de vorige regeerperiode in het leven geroepen naar aanleiding van de oplevering van forensische auditrapporten die ook aan de Centrale Dienst voor de Bestrijding van Corruptie (CDBC) zijn bezorgd en waar een opvolgtraject door de gouverneur was, zonder dat daarvoor een juridische grond bestond.

3. Met de term 'verscherpt toezicht' werd eigenlijk bedoeld dat:

a) de toezichthoudende overheid (in afwijking van de administratieve praktijk van het klachtentoezicht) beslissingen van het lokaal bestuur kon opvragen om ze onder het vergrootglas te houden. Dit kan de toezichthoudende overheid steeds op basis van artikel 331, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 over het

lokaal bestuur met betrekking tot de ambtshalve opvraging. Het verscherpt toezicht was op dat vlak juridisch geen aanvulling op de bestaande mogelijkheden.
b) de toezichthoudende overheid de lokale besturen uitnodigde voor een gesprek om de remediëringsacties te bespreken en op te volgen.

4. De verantwoordelijkheid voor het uitoefenen van dit verscherpt toezicht werd bij de gouverneurs gelegd. Zij volgden de voortgang op van de acties die het lokaal bestuur ondernam om een antwoord te bieden op de aanbevelingen die Audit Vlaanderen formuleerde in het auditrapport. Ook Audit Vlaanderen zelf voorzag in de opvolging van de audit.

5. Zoals gezegd is het 'verscherpt toezicht' decretaal niet voorzien en creëert het verwachtingen waaraan het door de aard ervan niet kan voldoen. Samen met Audit Vlaanderen en de gouverneurs werd gezocht naar een effectievere manier om de aanbevelingen van dergelijke audits op te volgen en de lokale besturen beter te begeleiden naar een meer mature risicobeheersing. Het verscherpt toezicht gaf de indruk dat de problematiek opgenomen in de forensische audit vanuit de toezichthoudende overheid werd opgelost. Dit is een verkeerde veronderstelling. Het is de verantwoordelijkheid van de lokale besturen om hieraan te remediëren.

6. Lokale besturen dragen in eerste instantie zelf de verantwoordelijkheid voor de opvolging van forensische auditrapporten. Het auditrapport wordt aan de raadsleden bezorgd waarbij het rapport met de bevindingen van Audit Vlaanderen op de raad wordt geagendeerd en besproken. Het komt toe aan de gemeentelijke autonomie om vervolgens te beslissen hoe de aanbevelingen uit het auditrapport geïmplementeerd en opgevolgd zullen worden. Er wordt dus een actieplan opgesteld dat wordt voorgelegd aan en besproken met Audit Vlaanderen. De gemeenteraad is het best geplaatst om op te volgen in welke mate de vooropgestelde actieplannen voor de realisatie van geformuleerde aanbevelingen uitgevoerd worden. Zo kan de gemeenteraad te allen tijde navragen in welke mate de aanbevelingen uit een forensisch rapport werden gerealiseerd door het bestuur.

7. Audit Vlaanderen volgt zelf ook periodiek de realisatie van de aanbevelingen op en maakt op regelmatige basis een inschatting van het systeem voor organisatiebeheersing. Het lokale bestuur maakt na oplevering van het auditrapport een actieplan op, waarin het concretiseert welke stappen het zal zetten om haar processen te versterken en de tijdens de audit geïdentificeerde risico's, te remediëren. Het lokale bestuur bepaalt voor elke aanbeveling in het actieplan eveneens een streefdatum tegen wanneer het bestuur deze maatregelen zal implementeren. Na het verstrijken van deze streefdatum, voert Audit Vlaanderen in functie van de beschikbare capaciteit een opvolgaudit uit, waarbij nagegaan wordt in hoeverre het actieplan effectief gerealiseerd is. Dit traject wordt integraal uitgevoerd door Audit Vlaanderen.

8. Daarnaast komt er het remediëringstraject waarbij de Vlaamse Regering de gouverneur na elke forensische audit ten aanzien van een gemeente, openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, autonoom gemeentebedrijf of welzijnsvereniging belast met het opnemen van een coachende rol bij het verbeteren van de globale integriteitsaanpak op lokaal niveau. Belangrijk hierbij is om te onderstrepen dat deze begeleiding niet hetzelfde omvat als de opvolging van Audit Vlaanderen.

9. Het remediëringstraject vervangt de figuur van het 'verscherpt toezicht' en zorgt ervoor dat de taakstelling van Audit Vlaanderen en de opdrachten inzake coaching door de gouverneur mekaar aanvullen om de integriteitscultuur van het lokaal bestuur aan te scherpen. De vertrekbasis voor het remediëringstraject is dat de verantwoordelijkheid bij het lokaal bestuur zelf ligt. Onder de figuur van het 'verscherpt toezicht' was de verkeerde veronderstelling dat de toezichthoudende overheid voor de oplossing zou zorgen. Het remediëringstraject zorgt voor de nodige ondersteuning voor het lokaal bestuur en vermijdt dubbel werk door Audit Vlaanderen en de toezichthoudende overheid. De gouverneur bekijkt binnen dit traject welke ondersteuning hij/zij kan aanbieden aan het betrokken bestuur. De gouverneur behoudt een constructieve dialoog met het betrokken bestuur en vraagt het bestuur frequent te rapporteren. De gouverneur maakt duidelijke afspraken met het betreffende bestuur rond de concretisering en zal de besturen op vooraf afgesproken tijdstippen opnieuw uitnodigen.

De gouverneur informeert de bevoegde minister over de voortgang van de ondersteuningsactiviteiten en -resultaten.

C. Totstandkomingsprocedure

Advies van de Raad van State

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft op 15 juli 2025 advies uitgebracht over dit voorontwerp van decreet (advies 75.866/3). Het advies van de Raad van State betreft in hoofdzaak de invulling van het begrip 'remediëringstraject', het personeel toepassingsgebied en de verhouding tot het algemeen bestuurlijk toezicht. De Raad van State formuleert daarnaast een aantal opmerkingen die louter van (wetgevings)technische aard zijn. Dit heeft geleid tot een aantal bijstellingen van het ontwerp van decreet.

1. Verhouding van het remediëringstraject tot de bestaande regeling inzake het algemeen bestuurlijk toezicht

De Raad van State geeft aan dat in het licht van de lokale autonomie uitdrukkelijk in de decreettekst moet worden vermeld hoe het remediëringstraject met bijhorende rol voor de provinciegouverneur zich verhoudt tot de bestaande regeling inzake het algemeen bestuurlijk toezicht.

Het is niet nodig om dergelijke verduidelijking aan te brengen. Het is voldoende duidelijk dat de rol van de gouverneur bij het remediëringstraject los staat van diens taak in het kader van het algemeen bestuurlijk toezicht. De begeleiding bij het remediëringstraject is gelinkt aan de oplevering van een forensisch auditrapport. De bedoeling is om via coaching de gemeente, het OCMW, het autonoom gemeentebedrijf of de welzijnsvereniging aan te zetten om te werken aan zijn algemene integriteitsaanpak en integriteitscultuur. Dit is een andere procedure en heeft een andere finaliteit dan het bestuurlijk toezicht, dat een toetsing inhoudt van beslissingen aan het recht en aan het algemeen belang. Om die reden is het remediëringstraject ook niet opgenomen onder Deel 2, Titel 7 van het Decreet over het lokaal bestuur 'Bestuurlijk toezicht'.

De begeleiding bij het remediëringstraject is een afzonderlijke, ondersteunende maatregel. De verhouding tussen het algemeen bestuurlijk toezicht en de voorheen gehanteerde praktijk van 'verscherpt toezicht', wat een misleidende term was, is geduid in de memorie van toelichting. Het remediëringstraject is in tegenstelling tot het bestuurlijk toezicht een processueel aspect binnen de lokale besturen zelf, waarbij de gouverneur de nodige ondersteuning biedt.

2. Definitie van het begrip remediëringstraject

De Raad van State merkt op dat er geen definitie van het begrip 'remediëringstraject' is opgenomen, terwijl in hetzelfde hoofdstuk het begrip 'organisatiebeheersing' wel is gedefinieerd. De Raad van State beveelt aan om het begrip 'remediëringstraject' in de bepaling zelf nader te omschrijven, gelet op de grondwettelijk gewaarborgde lokale autonomie.

Op dit punt wordt het advies bijgetreden door in de bepaling een definitie op te nemen van 'het remediëringstraject'.

3. Personeel toepassingsgebied van de begeleiding bij het remediëringstraject

Verder geeft de Raad van State aan dat het toepassingsgebied van het remediëringstraject momenteel onduidelijk is door het gebruik van de term 'lokaal bestuur'. Met het oog op een duidelijk en rechtszeker toepassingsgebied van de bepaling geeft de Raad van State aan dat zowel het ontwerpartikel als de plaats ervan onderzocht moet worden.

Om tegemoet te komen aan het advies wordt verduidelijkt dat het toepassingsgebied van het remediëringstraject overeenstemt met de bevoegdheid van Audit Vlaanderen voor forensische audits ten aanzien van de gemeenten, de OCMW's, de autonome gemeentebedrijven en de welzijnsverenigingen. Dit houdt in dat de begeleiding bij het remediëringstraject van toepassing is op de gemeenten, de OCMW's, de autonome gemeentebedrijven en de

welzijnsverenigingen, aangezien Audit Vlaanderen ten aanzien van hen een forensische audit kan uitvoeren.

De plaats van de nieuwe bepaling in het decreet is de meest geschikte plaats om het remediëringstraject in te passen, enerzijds omwille van de samenhang met forensische audits, anderzijds omdat het remediëringstraject los staat van het algemeen bestuurlijk toezicht.

4. Verplichting tot het belasten van de provinciegouverneur met de begeleiding van een gemeente, een OCMW, een autonoom gemeentebedrijf of een welzijnsvereniging

De Raad van State merkt verder op dat het onduidelijk is of de Vlaamse Regering verplicht is om na een forensisch auditrapport ten aanzien van een gemeente, OCMW, autonoom gemeentebedrijf of welzijnsvereniging de provinciegouverneur te belasten met een begeleidingsopdracht. Als de Vlaamse Regering hier een beoordelingsmarge in heeft, moet dit blijken uit de tekst van de ontworpen bepaling.

In de memorie van toelichting is, n.a.v. het advies van de Raad van State, verduidelijkt dat de Vlaamse Regering verplicht is om de gouverneur te belasten met de begeleidingsopdracht. Er moet steeds een begeleiding worden opgestart na een forensische audit. De Vlaamse Regering heeft met andere woorden geen discretionaire beslissingsmarge bij het belasten van de gouverneur met deze opdracht. De provinciegouverneur moet bekijken hoe het remediëringstraject concreet vorm kan krijgen, aangezien het traject zelf steeds maatwerk vergt. Bij de uitvoering van het remediëringstraject zal er bijgevolg ruimte zijn voor een contextspecifieke aanpak en een genuanceerde beoordeling.

5. Regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens

De Raad van State geeft in zijn advies aan dat als een verwerking van persoonsgegevens zal plaatsvinden bij het beoogde remediëringstraject of een regeling wordt uitgewerkt inzake persoonsgegevens, erop gewezen wordt dat er een advies wordt gevraagd bij de Vlaamse Toezichtcommissie.

Bij de begeleiding van het remediëringstraject gaat het louter over de interne (proces)werking van de lokale besturen. Er is dus geen reden om een regeling uit te werken inzake persoonsgegevens, waardoor er geen advies moet worden gevraagd bij de Vlaamse Toezichtcommissie.

6. Technische aanpassingen

De Raad van State stelt een aantal wetstechnische aanpassingen voor in de ontwerpbeoordelingen.

De voorgestelde wetstechnische aanpassingen worden niet gevolgd. In randnummer 8 geeft de Raad van State aan dat verwezen moet worden naar het decreet van 6 december 2024 als laatste wijziging. Dit decreet heeft evenwel de betrokken titel niet gewijzigd. De laatste wijziging aan deze titel is doorgevoerd met het decreet van 3 mei 2024. Er wordt dan ook naar dit laatste decreet verwezen.

In randnummers 9 en 10 geeft de Raad van State aan dat er in de ontwerpbepaling niet verwezen moet worden naar het laatste wijzigingsdecreet aangezien het dezelfde regeling is die wordt gewijzigd als in de voorgaande bepaling. Uit aanwijzingen 175-177 van de Omzendbrief VR 2019/4 inzake wetgevingstechniek volgt niet dat het gewijzigd artikel niet meer moet gefixeerd worden. Het blijft wel degelijk nodig om van een gewijzigd artikel de laatste voorgaande wijziging te vermelden, ook wanneer dit over dezelfde regeling gaat.

D. Bevoegdheid van het Vlaamse Gewest

10. Het Vlaams Gewest is bevoegd op grond van artikel 6, §1, VIII,, 1°, eerste lid van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen (BWHI). Dit ontwerp regelt een gewestaangelegenheid.

II. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting (zie punt I.D).

Artikel 2

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 4.

Artikel 3

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 4.

Artikel 4

Dit artikel bevat de juridische basis om als Vlaamse Regering de provinciegouverneur te belasten om, na de oplevering van een forensisch auditrapport, de gemeente of het OCMW te begeleiden bij het remediëringstraject. De Vlaamse Regering heeft hierin geen beoordelingsvrijheid en is verplicht om de provinciegouverneur met deze opdracht te belasten.

De ondersteuningsactiviteiten van de gouverneur binnen dit traject zijn niet zozeer gericht op (het afvinken van de realisatie van) de aanbevelingen, waarvoor de opvolging door Audit Vlaanderen dient, maar reiken verder. De versterking van de globale integriteitsaanpak van de gemeente of het OCMW in functie van een

mogelijke cultuurverandering is daarbij cruciaal. De ondersteuning bij de implementatie van het actieplan kan daarbij een middel zijn.

In het raam van dit remediëringstraject bekijkt de gouverneur welke ondersteuning hij/zij kan aanbieden aan het betrokken bestuur. Dit gebeurt in dialoog met het betrokken bestuur en op basis van frequente terugkoppeling door de gemeente of het OCMW. De inhoud van de begeleiding en het remediëringstraject zelf zal steeds maatwerk vergen.

Concrete acties in het kader van een globale integriteitsaanpak zijn bijvoorbeeld:

- het evalueren en desgevallend aanpassen van de werking van de deontologische commissie;
- het evalueren en desgevallend aanpassen van de deontologische code voor zowel mandatarissen als voor het personeel;
- het doorverwijzen naar gerichte opleidingen/vormingen aangeboden door derden (VMSG, ...) of het doorverwijzen naar experts inzake deontologie;
- het voorzien in een vlotte toegang tot de documenten en instrumenten zoals de deontologische code voor mandatarissen en de relevante passages uit het decreet, maar ook de afsprakennota politiek – administratie;
- het inzetten op dilemmatrainingen;
- het inzetten op transparantie door de professionele en andere activiteiten van mandatarissen in kaart te brengen en actueel te houden, zodat potentiële risico's op belangenconflicten zichtbaar zijn;
- het introduceren van de gewoonte om tijdens vergaderingen van het college of de raad actief te vragen of er agendapunten zijn die zouden kunnen leiden tot belangenconflicten.

De gouverneur rapporteert periodiek aan de bevoegde minister over de ondersteuningsactiviteiten en -resultaten.

Audit Vlaanderen is niet betrokken bij het remediëringstraject en behoudt daardoor zijn onafhankelijke positie om nadien te evalueren of de gemeente of het OCMW, via de uitvoering van het actieplan, de vastgestelde risico's op voldoende wijze geremedieerd heeft. De realisatie van de aanbevelingen wordt door Audit Vlaanderen autonoom en onafhankelijk beoordeeld via een opvolgingsaudit. De opvolging door Audit Vlaanderen en de begeleiding door de gouverneur bij het remediëringstraject bestaan dus naast mekaar en zijn aanvullend.

Artikel 5

Op grond van dit artikel zal de Vlaamse Regering, na een forensische audit bij een autonoom gemeentebedrijf, de provinciegouverneur belasten ondersteuning te bieden aan het autonoom gemeentebedrijf bij het remediëringstraject.

Artikel 6

Op grond van dit artikel zal de Vlaamse Regering, na een forensische audit bij een welzijnsvereniging, de provinciegouverneur belasten ondersteuning te bieden aan de welzijnsvereniging bij het remediëringstraject.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Binnenland, Steden- en Plattelandsbeleid, Samenleven,
Integratie en Inburgering, Bestuurszaken, Sociale Economie en Zeevisserij,

Hilde CREVITS