

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1998-1999

25 maart 1999

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heren Herman De Loor en Georges Cardoen –

**houdende wijziging van het decreet van 22 februari 1995
houdende regeling van het administratief toezicht
op de provincies in het Vlaamse Gewest**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting
uitgebracht door de heer Marcel Logist**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Georges Cardoen.

Vaste leden :

de heren Georges Beerden, Georges Cardoen, mevrouw Veerle Heeren, de heer Marc Olivier, de heer Mark Van der Poorten ;

de heren Ward Beysen, Julien Demeulenaere, Francis Vermeiren ;

de heren Herman De Loor, André Kenzeler, Marcel Logist ;

de heren Filip Dewinter, Christian Verougstraete ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh ;

mevrouw Vera Dua.

Plaatsvervangers :

de heren Leonard Quintelier, John Taylor, mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche, de heren Bart Vandendriessche, Marc Van Peel ;

de heren Marc Cordeel, Jacques Devolder, Freddy Feytons ;

de heren Peter Dufaux, Jacques Timmermans, Tuur Van Wallendael ;

de heren Wilfried Aers, Frank Creyelman ;

de heer Paul Van Grembergen ;

mevrouw Ria Van Den Heuvel.

Zie :

1329 (1998-1999)

– Nr. 1 : Voorstel van decreet

– Nr. 2 : Amendement

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting besprak op 18 maart 1999 het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 22 februari 1995 houdende regeling van het administratief toezicht op de provincies in het Vlaamse Gewest.

Tegelijk met het voorliggende voorstel van decreet werd tevens een voorstel van decreet geagendeerd houdende wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten (*Parl. St. VI. Parl. 1998-1999, nr. 1330/1*), dat volledig gelijklopend is met het voorliggende voorstel van decreet. De commissie opteerde daarom voor één enkele bespreking van beide voorstellen van decreet.

I. Inleidende uiteenzetting door de heer Herman De Loor

De heer De Loor verklaart dat het voorliggende voorstel van decreet zijn oorsprong vindt in het sectoraal akkoord 1997-1998 voor het personeel van de lokale en regionale besturen. Dat akkoord bepaalt dat er een beroepsprocedure wordt ingevoerd voor personeelsleden van lokale en regionale besturen die wegens beroepsonbekwaamheid worden ontslagen. Het gaat hierbij enkel om het statutair personeel van de provinciale (en gemeentelijke) overheden.

Algemene doelstelling van het voorstel van decreet

Het sectoraal akkoord 1997-1998 biedt de provinciebesturen (en de gemeentebesturen) mogelijkheden om een meer genuanceerd evaluatiestelsel uit te bouwen. In dat kader kunnen die besturen hun personeel niet alleen belonen, maar ook sanctioneren. Het stelsel kan voorzien in de mogelijkheid om een personeelslid na twee opeenvolgende negatieve evaluaties te ontslaan. Met het oog op een betere rechtsbedeling voor het personeel en gegarandeerde rechtszekerheid, is een bijzonder toezicht noodzakelijk en moeten de personeelsleden tegen die beslissingen beroep kunnen aantekenen bij de Vlaamse regering. De voorgestelde procedure is zoveel mogelijk geënt op de procedure die bestaat voor tuchtstraffen. Het gaat om de procedure zoals die geldt bij de zwaarste tuchtstraffen. Het resultaat van beide procedures is immers gelijk : het

bestuur beëindigt het dienstverband, zonder instemming van het personeelslid.

Voorgestelde procedure

Een personeelslid dat door een provinciebestuur (of een gemeentebestuur) wordt ontslagen wegens beroepsonbekwaamheid, kan beroep aantekenen bij de Vlaamse regering binnen de dertig dagen na het ontslagbesluit. Dat beroep wordt beschouwd als een bijzonder administratief beroep en werkt schorsend. Het is dan aan de Vlaamse regering om het ontslagbesluit al dan niet goed te keuren binnen een termijn van zestig dagen. Indien er binnen die tijdsspanne geen beslissing valt, wordt het provinciale (of gemeentelijke) besluit als goedgekeurd beschouwd.

De Vlaamse regering kan geen uitspraak doen zonder dat aan het betrokken personeelslid en de provinciale (of gemeentelijke) overheid de kans wordt geboden om gehoord te worden. De procedure dient te worden gevolgd bij die hoorzitting is uitvoerig in het voorstel van decreet omschreven.

Er wordt voorgesteld dat de Vlaamse regering ook de evaluatie in beroep van de titularissen van de wettelijke graden (provinciegriffier en -ontvanger voor wat de provincies betreft en gemeentesecretaris, adjunct-gemeentesecretaris en gemeenteontvanger voor wat de gemeenten betreft) zou behandelen. Ook hier wordt er gekozen voor een goedkeuringstoezicht door de Vlaamse regering na beroep. Een titularis van een wettelijke graad kan beroep instellen na iedere negatieve evaluatie door een politiek orgaan. De regering keurt het evaluatiebesluit al dan niet goed. Wanneer de regering niet reageert binnen de zestig dagen na de ontvangst van het beroep, wordt het besluit van de provinciale (of gemeentelijke) overheid als goedgekeurd beschouwd.

De heer De Loor merkt op dat alle beroepen gecentraliseerd worden bij de Vlaamse regering omdat op die manier een grotere eenheid van rechtspraak kan ontstaan.

II. Algemene bespreking

De heer Georges Cardoen wijst erop dat samen met de voorstellen om de beroepsprocedure te regelen voor het provinciaal (stuk 1329/1) en het gemeentelijk personeel (stuk 1330/1), er eveneens

een voorstel van decreet werd ingediend om eenzelfde beroepsprocedure te regelen voor het OCMW-personeel (*Parl. St. VI. Parl. 1998-1999, nr. 1331/1*). Dat laatste voorstel van decreet moet worden behandeld in de Commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin. Er dient over gewaakt te worden dat dit laatste voorstel van decreet zou worden behandeld in dezelfde plenaire vergadering als de voorstellen van decreet betreffende de beroepsprocedures voor het provinciaal en gemeentelijk personeel.

De heer Cardoen betreurt dat er in het comité C onderhandelingen worden gevoerd over sectorale akkoorden voor het gemeentepersoneel zonder dat de gemeenten als werkgever rechtstreeks vertegenwoordigd zijn. De VVSG is in het comité C enkel als technisch raadgever en zonder stemrecht aanwezig. De gemeenten zouden bij die onderhandelingen als volwaardige gesprekspartner moeten worden betrokken.

De heer Cardoen stelt vast dat de onderhandelingen over het sectoraal akkoord 1997-1998 niet vlekkeloos zijn verlopen. Dat blijkt al uit het feit dat het sectoraal akkoord tot stand is gekomen op een ogenblik dat de periode waarop het akkoord betrekking heeft, reeds afgelopen is. Welke lessen zal de Vlaamse regering hieruit trekken voor de toekomst ?

De spreker is van oordeel dat een evaluatie van de wettelijke graden noodzakelijk is. Dat houdt echter ook enige gevaren in. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de Vlaamse regering een ontslagbesluit van het schepencollege na een negatieve evaluatie niet goedkeurt. Wat zullen daarvan de gevolgen zijn op organisatorisch en menselijk vlak in die gemeente en op de relatie tussen de wettelijke graden en het gemeentebestuur ?

De heer Etienne Van Vaerenbergh gaat akkoord met het principe dat er één instantie is die alle beroepen beoordeelt. Omdat de betrokken personeelsleden na de beslissing van de Vlaamse regering nog naar de Raad van State kunnen stappen, leveren de voorliggende voorstellen volgens de spreker geen juridisch probleem op.

De heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting verklaart achter de voorstellen van decreet te staan. Het is belangrijk dat de beroepsprocedure voor het provinciaal, het gemeentelijk en het OCMW-personeel gelijktijdig in de plenaire vergadering kan worden behandeld, zodat er een gelijklopende procedure is voor die personeelsleden. De

minister wijst erop dat de voorgestelde regelingen voortvloeien uit het sectoraal akkoord 1997-1998. Dankzij de voorliggende decretale regeling wordt een objectieve beoordeling tot stand gebracht, waardoor er een aantal rechten worden toegekend aan diegenen die geëvalueerd moeten worden. De gecentraliseerde aanpak van de beroepen heeft als voordeel dat er een eenvormige behandeling van de beroepen mogelijk wordt.

De minister merkt op dat ingevolge de federale wetgeving terzake het momenteel niet mogelijk is om de VVSG een vaste betrokkenheid te geven in het comité C. De VVSG is echter wel als technisch raadgever in de onderhandelingen betrokken. De regionalisering van de gemeente- en provinciewet zou een belangrijke stap zijn om de gemeentelijke betrokkenheid in het comité C te realiseren.

De minister beaamt dat het sectoraal akkoord tot stand is gekomen op een ogenblik dat de periode waarop het betrekking heeft, verlopen is. Hoewel er reeds enige verbetering is tegenover vroeger, blijft het een uitdaging om een en ander in de toekomst te versnellen. Men moet er wel mee rekening houden dat het om buitengewoon moeilijke onderhandelingen gaat waarop heel wat verschillende onderwerpen aan bod komen. Men poogt ook een maximale overeenstemming te realiseren tussen de partners, met name de vakbonden en de verschillende bevoegdheden vanuit de Vlaamse overheid (gemeenten, OCMW's en provincies).

Wat de problematiek van de wettelijke graden betreft, wijst de minister erop dat de voorgestelde beroepsprocedure grotendeels overeenstemt met de procedure die bij tuchtzaken wordt gevolgd. Ook beroepen in tuchtzaken verlopen uiteraard niet in het meest ideale klimaat. Het blijft evenwel het objectief recht van het personeelslid om zich te verdedigen bij de Vlaamse regering of in laatste instantie voor de Raad van State. De minister merkt op dat de administratie de tuchtdossiers zeer grondig uitspit en juridisch onderzoekt en dat de Vlaamse regering er alle belang bij heeft om het standpunt van de administratie bij te treden.

De heer Julien Demeulenaere verklaart dat hij akkoord is met het feit dat het personeel een beroepsmogelijkheid heeft ingeval van ontslag na opeenvolgende negatieve evaluaties. Men zou echter ook in beroep moeten kunnen gaan tegen een negatieve evaluatie. De spreker zou het verder logisch vinden dat het bestuur dat de beslissing tot aanstelling neemt, ook kan oordelen over ontslag. Het gaat volgens hem te ver om de Vlaamse regering daarmee te belasten.

De minister antwoordt dat in de interne evaluatie-procedures reeds voorzien is in de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen een negatieve evaluatie. Hij wijst verder op de procedures die gehanteerd worden bij beroepen in tuchtzaken die ook door de Vlaamse regering worden behandeld. De Vlaamse regering mengt zich overigens niet letterlijk in dergelijke dossiers. De administratie verricht het voorbereidende werk aan de hand van een voorgeschreven procedure onder leiding van de daartoe aangestelde ambtenaren. Er wordt daarvan een dossier opgemaakt dat uiteindelijk aan de minister wordt voorgelegd. Ook is het belangrijk te weten dat de minister geen uitspraak doet in laatste instantie. De betrokkene kan immers nog naar de Raad van State stappen na de beslissing van de minister. Op die manier wordt de rechtszekerheid volledig gewaarborgd.

De heer Georges Cardoen wijst erop dat er pas na twee opeenvolgende ongunstige evaluaties een voorstel tot ontslag kan volgen. Ontslag is uiteraard een zware sanctie. Het is aangewezen dat het beroep tegen dit ontslag zou worden behandeld door een instantie die niet te dicht bij het betrokken bestuur staat. Ook de nood aan uniformiteit is een argument om de beroepen door de Vlaamse regering te laten behandelen.

De heer Herman De Loor vult aan dat zowel de betrokkenen als de bestuursinstantie die het ontslagbesluit getroffen heeft, moeten gehoord worden. Zij hebben dus alle mogelijkheid om zich te verdedigen en kunnen zich daarvoor laten bijstaan door een raadsman.

Volgens de heer Demeulenaere blijft er een probleem wanneer een provincie- of gemeentebestuur iemand – bijvoorbeeld een gemeentesecretaris – wil ontslaan na negatieve evaluaties en de Vlaamse regering dit ontslagbesluit in beroep teniet doet. In dat geval moet het betrokken personeelslid terug gaan werken in een milieu dat vijandig tegenover hem staat. Daaruit kunnen zowel menselijke als organisatorische problemen voortvloeien, met nefaste gevolgen voor het betrokken bestuur.

De heer Guido Decoster, directeur-generaal van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden merkt op reeds enige ervaring inzake beroepen in tuchtzaken te hebben. Daaruit blijkt dat dergelijke procedures steeds in conflictueuze omstandigheden verlopen, zeker wanneer het gaat om topambtenaren zoals gemeentesecretarissen. De afweging die moet worden gemaakt is of men het betrokken bestuur volledig autonoom laat beslissen of dat men voor de betrokken personeelsleden een stuk

rechtsbescherming inbouwt. Het voorstel van decreet wil precies de nodige rechtsbescherming bieden. Het feit dat alle betrokkenen in de beroepsprocedure worden gehoord biedt ook de nodige waarborgen. Op die manier wordt een evenwicht tot stand gebracht tussen het spanningsveld van volledige autonomie met mogelijkheid van afrekening enerzijds en rechtsbescherming voor het betrokken personeelslid anderzijds.

De heer Demeulenaere verklaart enige ervaring te hebben met beroepskamers in de sector van het onderwijs. Het is volgens hem uitermate moeilijk om een oordeel te vellen op basis van de verklaringen van de twee betrokken partijen. Daarom moet de instantie die een oordeel in beroep moet vellen samengesteld zijn uit specialisten. Men mag die verantwoordelijkheid niet zomaar bij de regering leggen.

De heer Cardoen merkt op dat de dossiers worden voorbereid door de administratie. Men kan echter niet de politieke verantwoordelijkheid voor een ontslagbeslissing bij de administratie leggen.

De heer De Loor herhaalt dat de voorgestelde procedure gelijklopend is met de procedure bij de tuchtstraffen, waar het ook de regering is die in beroep beslist. Het is echter de administratie die het dossier voorbereidt en een voorstel van beslissing formuleert aan de regering.

Volgens mevrouw Vera Dua kan er gedacht worden aan een alternatieve beroepsinstantie, samengesteld uit een magistraat, een ambtenaar en een syndicaal afgevaardigde. Die zou een advies kunnen voorbereiden, maar de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de genomen beslissing moet op politiek niveau liggen. De spreker vindt de evaluatieprocedures in de administratie in principe wel goed, maar anderzijds worden er daarover ook wilde verhalen verspreid. Uiteindelijk is het als leidinggevend ambtenaar niet gemakkelijk om een oordeel te vellen over personen met wie een nauwe professionele relatie wordt onderhouden. Het systeem van de evaluaties kan ertoe leiden dat de toekomstige samenwerking wordt gehypothekeerd.

De heer Luc Billo, adjunct-kabinetschef, stelt dat de voorgestelde regeling aansluit bij datgene wat in het comité C werd overeengekomen tussen de vakbonden, de VVSG, de VVP, de administratie en de betrokken kabinetten. De voorstellen van decreet concretiseren de afspraken uit het sectoraal akkoord. Men moet zoeken naar een formule die de grootst mogelijke objectiviteit garandeert. Voor de

besturen bestaat de mogelijkheid om een adviescommissie op te richten die de voorbereiding van het evaluatiedossier verzorgt. De samenstelling daarvan wordt aan de besturen zelf overgelaten.

Mevrouw Veerle Heeren vraagt waarom de indieners geen hoogdringend advies hebben gevraagd aan de Raad van State, gelet op het belang van het dossier en de impact ervan op het werkveld.

De heer Mark Van der Poorten is bereid de voorstellen van decreet goed te keuren omdat het uiteindelijk gaat om de concretisering van een akkoord tussen de vakbonden en representatieve organisaties als de VVSG en de VVP. Anderzijds lijkt het niet onlogisch om nog het advies van de Raad van State te vragen zodat men zeker is dat de teksten ook juridisch op punt staan.

De heer Herman De Loor antwoordt dat het advies van de Raad van State wettelijk niet vereist is voor voorstellen van decreet. Bovendien gaat het hier om een loutere uitvoering van datgene wat in het comité C werd overeengekomen.

De minister merkt nogmaals op dat de voorgestelde procedure overeenstemt met de beroepsprocedure in tuchtzaken, die ook decretaal is vastgelegd. Hij dringt aan op een stemming omdat het hier gaat om een essentiële procedure die de nodige waarborgen biedt voor de betrokkenen.

De heer Demeulenaere verklaart geenszins op vertragingen te willen aansturen. Op basis van een advies van de Raad van State kunnen aan het personeel wellicht nog extra garanties worden geboden. Desgevallend kan de commissie overgaan tot de stemming en vervolgens het advies van de Raad van State aanvragen.

III. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1

Het artikel wordt zonder opmerkingen aangenomen met 10 stemmen.

Artikel 2

Een amendement voorgesteld door de heren Cardoen en De Loor strekt ertoe de voorgestelde tekst van artikel 5bis te vervangen (*Parl. St.* VI. Parl.

1998-1999, nr. 1329/2). De indieners verklaren dat het hier gaat om een louter technisch-legistieke aanpassing die niets wijzigt aan de inhoud van de tekst.

Het amendement wordt aangenomen met 9 stemmen bij 1 onthouding.

Artikelen 3 tot 8

Deze artikelen worden aangenomen met 9 stemmen bij 1 onthouding.

IV. Eindstemming

Het geamendeerde voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 22 februari 1995 houdende regeling van het administratief toezicht op de provincies in het Vlaamse Gewest wordt aangenomen met 9 stemmen bij 1 onthouding.

De verslaggever,

Marcel LOGIST

De voorzitter,

Georges CARDOEN

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE**Artikel 1**

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Aan hoofdstuk II, afdeling 1, van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van het administratief toezicht op de provincies in het Vlaamse Gewest, wordt een artikel 5bis toegevoegd, dat luidt als volgt :

" Artikel 5bis

Elke provinciale overheid die een statutair personeelslid ontslaat als gevolg van één of meer negatieve evaluaties, is, op straffe van nietigheid van haar besluit, verplicht dat besluit, samen met het volledige evaluatiedossier, naar de Vlaamse regering te zenden. De provinciale overheid zendt het besluit en het dossier naar de Vlaamse regering op dezelfde dag waarop ze het besluit met een aangetekende brief aan het betrokken personeelslid zendt of het hem tegen ontvangstbewijs overhandigt.

Het ontslag is de handeling waarbij een overheid het statutaire dienstverband beëindigt. De evaluatie is de procedure waarmee een overheid een oordeel formuleert over de manier waarop een personeelslid als dusdanig functioneert."

Artikel 3

Aan hoofdstuk II, afdeling 1, van hetzelfde decreet wordt een artikel 5ter toegevoegd, dat luidt als volgt :

" Artikel 5ter

Het betrokken personeelslid kan bij de Vlaamse regering beroep instellen tegen het besluit waarbij een provinciale overheid dat personeelslid ontslaat als gevolg van negatieve evaluaties, binnen een termijn van dertig dagen nadat het personeelslid kennis heeft genomen van het ontslagbesluit. Het beroep schorst de beslissing."

Artikel 4

Aan hoofdstuk II, afdeling 1, van hetzelfde decreet wordt een artikel 5quater toegevoegd, dat luidt als volgt :

" Artikel 5quater

De Vlaamse regering keurt het ontslagbesluit goed of keurt het niet goed. Ze verstuurt haar besluit naar de betrokken partijen binnen een termijn van zestig dagen vanaf de dag dat de regering het beroep heeft ontvangen. Als binnen die termijn geen beslissing is verstuurd, wordt het besluit van de provinciale overheid als goedgekeurd beschouwd."

Artikel 5

Aan hoofdstuk II, afdeling 1, van hetzelfde decreet wordt een artikel 5quinquies toegevoegd, dat luidt als volgt :

" Artikel 5quinquies

§ 1. De Vlaamse regering kan geen uitspraak in beroep doen, zonder aan het personeelslid en de provinciale overheid de kans te bieden om gehoord te worden. Een ambtenaar van niveau A van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap leidt de hoorzitting.

§ 2. De Vlaamse regering roept, met een aangetekende brief of met een brief tegen ontvangstbewijs, de partijen op, ten minste twaalf dagen voor de hoorzitting. Ze voegt een eensluidend verklaard afschrift van het beroepschrift bij de oproepingsbrief aan de provinciale overheid. De oproepingsbrief vermeldt :

- 1° plaats, dag en uur van de hoorzitting ;
- 2° het recht van de partijen om zich te laten bijstaan door een verdediger ;
- 3° de plaats waar en de termijn waarbinnen de partijen het evaluatiedossier kunnen inzien ;
- 4° het recht van het personeelslid om de openbaarheid van de hoorzitting te vragen.

§ 3. De partijen en hun verdediger kunnen het dossier raadplegen vanaf de oproeping tot en met de dag voor de verschijning.

§ 4. De ambtenaar die de hoorzitting leidt, stelt ter zitting een proces-verbaal op. Het proces-verbaal bevat de opsomming van alle vereiste procedure-handelingen en vermeldt bij iedere handeling of ze verricht is. De voorzittende ambtenaar leest het proces-verbaal onmiddellijk voor en verzoekt de partijen het te ondertekenen. Zij kunnen voorbehoud aantekenen bij de ondertekening. Als een partij weigert te ondertekenen, maakt de voorzittende ambtenaar daarvan melding in het proces-verbaal. Als een partij schriftelijk afstand heeft gedaan van het recht om gehoord te worden, of niet verschenen is op de hoorzitting, vermeldt de ambtenaar dat in het proces-verbaal.

§ 5. De Vlaamse regering verwijst in haar besluit naar het proces-verbaal van de hoorzitting.

§ 6. De hoorzitting is openbaar, als het personeelslid daarom verzoekt. "

Artikel 6

Aan hoofdstuk II, afdeling 1, van hetzelfde decreet wordt een artikel 5sexies toegevoegd, dat luidt als volgt :

" Artikel 5sexies

De provinciegriffier en de provincieontvanger kunnen bij de Vlaamse regering beroep instellen tegen de besluiten waarbij de bestendige deputatie of de provincieraad hen negatief evalueert of ontslaat als gevolg van negatieve evaluaties. Zij moeten beroep instellen binnen een termijn van dertig dagen nadat zij kennis genomen hebben van dat besluit. Het beroep tegen een ontslagbesluit schorst de beslissing. "

Artikel 7

Aan hoofdstuk II, afdeling 1, van hetzelfde decreet wordt een artikel 5septies toegevoegd, dat luidt als volgt :

" Artikel 5septies

De Vlaamse regering keurt het negatieve evaluatiebesluit of het ontslagbesluit goed of keurt het niet goed. Ze verstuurt haar uitspraak naar de betrokken partijen binnen een termijn van zestig dagen vanaf de dag dat de regering het beroep heeft ontvangen. Als binnen die termijn geen beslissing is verstuurd, wordt het besluit van de provinciale overheid als goedgekeurd beschouwd. "

Artikel 8

Aan hoofdstuk II, afdeling 1, van hetzelfde decreet wordt een artikel 5octies toegevoegd, dat luidt als volgt :

" Artikel 5octies

De procedure, beschreven in artikel 5quinquies, is van toepassing op de besluiten waarvan sprake is in artikel 5sexies. "