

ingediend op **2008** (2023-2024) – Nr. 2
18 maart 2024 (2023-2024)

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid,
Financiën, Begroting en Justitie
uitgebracht door Thijs Verbeurgt

over het ontwerp van decreet

tot wijziging
van het Bestuursdecreet van 7 december 2018,
wat betreft de rechtspositie
van de regeringscommissarissen

Documenten in het dossier:

2008 (2023-2024) – Nr. 1: Ontwerp van decreet

2102 (2023-2024) – Nr. 1: Verslag van het verzoekschrift

Samenstelling van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie:

Voorzitter: Steven Vandeput.

Vaste leden:

Arnout Coel, Maaïke De Vreese, Andries Gryffroy, Philippe Muyters, Steven Vandeput;
Adeline Blancquaert, Anke Van dermeersch, Wim Verheyden;
Koen Van den Heuvel, Peter Van Rompuy;
Willem-Frederik Schiltz, Maurits Vande Reyde;
Celia Groothedde, Björn Rzoska;
Ludwig Vandenhove.

Plaatsvervangers:

Veerle Geerinckx, Sarah Smeyers, Jeroen Tiebout, Wilfried Vandaele, Paul Van Miert;
Filip Brusselmans, Yves Buysse, Johan Deckmyn;
Stijn De Roo, Sofie Mertens;
Marino Keulen, Bart Somers;
Mieke Schauvliege, Jeremie Vaneeckhout;
Thijs Verbeurgt.

Toegevoegde leden:

Jos D'Haese.

INHOUD

I.	Toelichting door minister-president Jan Jambon	4
II.	Inhoud van het verzoekschrift	6
III.	Procedurale tussenkomst van commissievoorzitter Steven Vandeput	7
IV.	Reactie van minister-president Jan Jambon op de inhoud van het verzoekschrift.....	7
1.	Verzoek 1 van het verzoekschrift	7
2.	Verzoek 2 van het verzoekschrift	8
3.	Verzoek 3 van het verzoekschrift	8
4.	Verzoek 4 van het verzoekschrift	8
V.	Bespreking.....	9
1.	Tussenkomst van Björn Rzoska	9
2.	Tussenkomst van Maurits Vande Reyde	10
3.	Tussenkomst van Philippe Muyters	10
4.	Repliek van minister-president Jan Jambon	11
VI.	Stemming	11
VII.	Beslissing over het verzoekschrift	11
1.	Beslissing	11
2.	De conclusies van de commissie over het verzoekschrift	12
2.1.	Verzoek 1 van het verzoekschrift	12
2.2.	Verzoek 2 van het verzoekschrift	12
2.3.	Verzoek 3 van het verzoekschrift	13
2.4.	Verzoek 4 van het verzoekschrift	13

Op 12 maart 2024 besprak de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie het ontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de rechtspositie van de regeringscommissarissen (*Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 2008/1) en in samenhang daarmee het verzoekschrift nr. 31 (2023-24) tot evaluatie en/of aanpassing van een (ontwerp van) decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

I. Toelichting door minister-president Jan Jambon

Minister-president *Jan Jambon* licht het ontwerp toe.

Voor de regeringscommissarissen die aangewezen zijn bij de extern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse administratie en bij sommige Vlaamse openbare instellingen wordt de rechtspositie geregeld in het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Daarin wordt bepaald dat het mandaat van regeringscommissaris kan beëindigd worden na ontslag (artikel III.55) en van rechtswege beëindigd wordt bij overlijden of als de regeringscommissaris in de loop van zijn mandaat een onverenigbaar ambt of mandaat aanvaardt (artikel III.51, tweede lid).

De ontslagregeling van artikel III.55 is gebaseerd op de noodzakelijkheid van een vertrouwensrelatie tussen de regeringscommissaris en de Vlaamse Regering. Het is immers de opdracht van een regeringscommissaris om de Vlaamse Regering informatie te verstrekken en om, namens de Vlaamse Regering, controle uit te voeren op de wettelijkheid en het algemeen belang bij de werking van een overheidsinstantie die niet rechtstreeks onder hiërarchisch gezag van de minister staat. Daarom wordt bepaald dat de Vlaamse Regering het mandaat op elk moment kan beëindigen als die vertrouwensrelatie verbroken wordt.

Maar uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat, juist omdat er geen wettelijke criteria zijn en de Vlaamse Regering dus over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt bij de beëindiging van het mandaat, telkens de precieze feiten moeten worden aangegeven die ten grondslag liggen aan de vertrouwensbreuk.

Bovendien moet volgens de Raad van State het ontslag van een regeringscommissaris in overeenstemming zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de hoorplicht, en moet de beslissing gemotiveerd worden, overeenkomstig de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Ontslag kan dus volgens deze doctrine van de Raad van State alleen als er sprake is van feiten die een vertrouwensbreuk veroorzaakten.

Het is evenwel de bedoeling dat het mandaat van regeringscommissaris ook ad nutum en zonder dat er sprake is van enige tekortkoming van de regeringscommissaris in kwestie, kan beëindigd worden bij de aanstelling van nieuwe bestuurders.

Met het ontwerp van decreet wordt het mandaat van de regeringscommissarissen die aangewezen zijn bij de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.48 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, omgevormd tot een tijdelijk, maar onbeperkt hernieuwbaar, mandaat.

Het is de bedoeling dat de duur van het mandaat van een regeringscommissaris gekoppeld wordt aan de duur van het mandaat van de bestuurders van de overheidsinstantie in kwestie. De duur van dat mandaat kan verschillen van instantie tot instantie. Bij publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen

bijvoorbeeld, is de aanstellingstermijn vijf jaar en komt die periode ongeveer overeen met de ambtstermijn van de Vlaamse Regering. Op die manier kan de noodzakelijke vertrouwensrelatie tussen de regeringscommissaris en de Vlaamse Regering beter gegarandeerd worden.

De regeling geldt alleen voor de regeringscommissarissen die aangewezen zijn bij de extern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse administratie en voor de Vlaamse openbare instellingen en instellingen die opgesomd zijn in artikel III.48 van het Bestuursdecreet, en dus bijvoorbeeld niet voor de regeringscommissarissen bij de universiteiten en hogescholen. Die worden wel vast benoemd en vallen onder het toepassingsgebied van het Vlaams personeelsstatuut.

De rechtspositie van de regeringscommissaris wordt daardoor niet nadeliger. Er was ook nu al bepaald in het Bestuursdecreet (artikel III.55) dat het mandaat van regeringscommissaris op elk moment kan beëindigd worden door de Vlaamse Regering omdat dat mandaat een vertrouwensrelatie vereist. Een vertrouwensbreuk was dus in het verleden ook al expliciet een wijze van beëindiging van het mandaat naast het ontslag om dringende redenen.

Het hoeft uiteraard niet zo te zijn dat een nieuw aantredende regering geen vertrouwen stelt in de zittende regeringscommissaris. Daarom wordt ook bepaald dat het mandaat onbeperkt verlengbaar is. Het is, voor alle duidelijkheid, zeker ook niet de bedoeling dat een regeringscommissaris altijd en zonder voorafgaande motivering kan vervangen worden. Dat kan alleen naar aanleiding van de vernieuwing van de raad van bestuur.

De nieuwe regeling zal in werking treden bij het aantreden van de nieuwe Vlaamse Regering na de verkiezingen van 9 juni 2024. Er is dus niet voorzien in een overgangsregeling voor de zittende regeringscommissarissen. Het is de bedoeling dat vanaf de volgende regeerperiode, de duur van het mandaat van de regeringscommissarissen samenvalt met de duur van het mandaat van de bestuurders. Daarom kan niet worden voorzien in een overgangsregeling voor de zittende regeringscommissarissen. Het aantreden van de volgende Vlaamse Regering is een logisch moment voor inwerkingtreding omdat de meeste regeringscommissarissen, op het moment van de eerstvolgende vernieuwing van de raad van bestuur, hun mandaat minstens vijf jaar zullen uitgeoefend hebben, een mandaat dat dan al of niet kan hernieuwd worden door de volgende regering.

Het is niet de bedoeling dat door het leggen van de nadruk op de vertrouwensrelatie tussen de Vlaamse Regering en de regeringscommissaris, die opdracht van regeringscommissaris als een politieke functie wordt gezien, integendeel. Het is de rol van de regeringscommissaris om er in opdracht van de Vlaamse Regering over te waken dat de rechtspersoon zijn beleidsdoelstellingen zo efficiënt en effectief mogelijk realiseert en daarbij alle wetten, decreten, ordonnanties, reglementaire besluiten, statuten, het ondernemingsplan of de samenwerkingsovereenkomst naleeft, en het algemeen belang nastreeft. In die optiek spreekt het voor zich dat de vertrouwensband met de acterende regering cruciaal en logisch is.

De Raad van State vroeg zich af waarom de nieuwe regeling niet voorgelegd werd aan de vakbonden (Sectorcomité XVIII). Welnu, het bewuste sectorcomité onderhandelt alleen over personeelsleden van de Vlaamse overheid, en regeringscommissarissen zijn niet te beschouwen als personeelsleden van de instantie waarbij ze aangesteld zijn. Artikel III.51, eerste lid, 6°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 bepaalt uitdrukkelijk dat de opdracht van regeringscommissaris onverenigbaar is met de hoedanigheid van personeelslid van de betrokken overheidsinstantie.

De bepalingen die de rechtspositie van de regeringscommissarissen regelen, werden in het verleden nooit voorgelegd aan het sectorcomité. Ook niet de bepalingen die nu gewijzigd worden. Dat blijkt uit het protocol 321.1031 over de conclusies van de onderhandelingen van 18 februari en 18 maart 2013 over het ontwerp van decreet betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector, waarvan de bepalingen later werden overgenomen in het Bestuursdecreet. Er werd alleen onderhandeld over de bepalingen die betrekking hadden op de personeelsleden die onder toepassingsgebied van het Vlaams personeelsstatuut vallen, niet over de bepalingen die betrekking hadden op de regeringscommissarissen. De raadpleging van het Sectorcomité XVIII is dus geen verplichte vormvereiste in dit geval, concludeert hij.

II. Inhoud van het verzoekschrift

De verzoeker vraagt om grondig te onderzoeken of de werkwijze over de stopzetting of de stilzwijgende verlenging van de mandaten van regeringscommissarissen, zoals opgenomen in het ontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de rechtspositie van de regeringscommissarissen, strijdig is met bepalingen in de Grondwet. In artikel 10 en 11 van de Grondwet zitten het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie vervat die vereisen dat aan eenieder een gelijke toegang tot het openbaar ambt wordt gewaarborgd. Dat beginsel verplicht de overheid niet alleen verschillende kandidaten objectief te vergelijken en voorrang te geven aan de meest geschikte kandidaat, maar verplicht bovendien die kandidaten aan te wijzen na daartoe een behoorlijke oproep te hebben gedaan met inachtneming van het transparantiebeginsel. Volgens de verzoeker is het noodzakelijk dat er in het ontwerp van decreet moet worden voorzien in een open oproep tot kandidaten, waarna de verschillende kandidaten objectief vergeleken worden en waarbij dan voorrang wordt gegeven aan de meest geschikte kandidaat.

Daarnaast vraagt de verzoeker om te onderzoeken of de werkwijze zoals opgenomen in het ontwerp van decreet discriminatoir is in vergelijking met de regels die van toepassing zijn op de regeringscommissarissen bij de universiteiten en de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap, en in voorkomend geval corrigerend op te treden. Niettegenstaande zowel de werkgever als de uit te voeren opdracht identiek zijn voor beide categorieën regeringscommissarissen, zou hun rechtspositie, wat de beëindiging van hun mandaat betreft, volgens de verzoeker sterk verschillen.

Verder wenst de verzoeker dat er uitzonderings- en/of overgangsmaatregelen worden opgenomen in het ontwerp van decreet. Volgens hem is het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie geschonden omdat de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat en waardoor op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan aan het vertrouwensbeginsel. Er worden met name rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een overgangsregeling kan verantwoorden. Hij stelt daarbij dat de mededeling van de Vlaamse Regering aan de Raad van State dat de overgang van een mandaat van onbeperkte duur naar een mandaat van beperkte duur niet gemilderd kan worden door enige overgangsregeling, niet correct is.

Tot slot vraagt de verzoeker om het aannemen van het ontwerp van decreet door het Vlaams Parlement uit te stellen zolang er geen onderhandeling heeft plaatsgevonden binnen het Sectorcomité XVIII. De Raad van State stelt met name in zijn advies over het (voor)ontwerp van decreet dat het Sectorcomité XVIII geraadpleegd had moeten worden.

III. Procedurele tussenkomst van commissievoorzitter Steven Vandeput

De *commissievoorzitter* werpt de vraag op of de verdere bespreking achter gesloten deuren moet plaatsvinden hoewel het verzoekschrift geanonimiseerd is. De commissie beslist eenparig de bespreking in publieke zitting verder te zetten.

IV. Reactie van minister-president Jan Jambon op de inhoud van het verzoekschrift

Minister-president *Jan Jambon* reageert op de verzoeken in het verzoekschrift.

1. Verzoek 1 van het verzoekschrift

De verzoeker trekt in twijfel dat de voorgestelde regeling verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel, waarbij hij zich baseert op de wijze waarop de Vlaamse Regering haar beslissing om het mandaat van een bestuursrechter in het milieuhandhavingscollege niet te verlengen, motiveerde. Tegen die beslissing werd een vernietigingsberoep ingesteld bij de Raad van State.

Het is onduidelijk in welke zin het citaat uit die beslissing de stelling van de verzoeker dat het voorliggende ontwerp van decreet mogelijk ongrondwettig is, steunt.

De opdracht van een bestuursrechter, die per definitie onafhankelijk moet zijn ten opzichte van de Vlaamse Regering, en de daaruit voortvloeiende rechtspositieregeling en wijze van aanstellen, zijn niet te vergelijken met die van een regeringscommissaris. Dat verschillende situaties op een verschillende manier geregeld worden, is niet strijdig met het gelijkheidsbeginsel.

In arrest 249.168 van 8 december 2020 oordeelt de Raad van State dan ook dat de beslissing van de Vlaamse Regering niet onwettig of ongrondwettig was, en wordt het beroep verworpen.

De verzoeker claimt dat het gelijkheidsbeginsel impliceert dat het voorliggende ontwerp van decreet moet voorzien in een open oproep tot kandidaten. Het regelt niet de wijze waarop regeringscommissarissen aangesteld worden, want die regeling is vastgelegd in het decreet van 23 november 2013 betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector, en werd ongewijzigd overgenomen in het eerdergenoemde Bestuursdecreet van 7 december 2018. Het voorliggende ontwerp van decreet verandert daar niets aan.

In de memorie van toelichting bij het decreet van 23 november 2013 (*Parl.St. VI.Parl. 2012-13, nr. 2166/1*) wordt op pagina 23 gemotiveerd dat bij de uitwerking van generieke regels voor de aanstelling, aanwerving en selectievoorwaarden, rekening moet worden gehouden met het feit dat een regeringscommissaris een vertrouwenspersoon is van de Vlaamse Regering en dat om die reden voor de aanstelling geen open oproep en selectieprocedure moet worden gevolgd met vergelijking van kandidaten.

Ook de toelichting bij artikel III.49 van het Bestuursdecreet bepaalt dat bij de uitwerking van generieke regels voor de aanstelling, aanwerving en selectievoorwaarden, ermee rekening moet worden gehouden dat een regeringscommissaris een vertrouwenspersoon is die wordt aangesteld door de Vlaamse Regering. Hij is ad nutum afzetbaar, hetgeen tot gevolg heeft dat, als er een breuk komt in die vertrouwensrelatie, de regeringscommissaris kan worden afgezet zonder dat daarvoor een bijkomende motivatie moet worden aangebracht. Dat heeft ook tot gevolg dat voor de aanstelling van een regeringscommissaris geen open oproep en selectieprocedure moet worden gevolgd met vergelijking van kandidaten.

2. Verzoek 2 van het verzoekschrift

De verzoeker vraagt verder om te onderzoeken of het verschil tussen de rechtspositie van regeringscommissarissen bij universiteiten en hogescholen en die van regeringscommissarissen bij instanties van de Vlaamse overheid als vermeld in artikel III.48 van het Bestuursdecreet, niet discriminatoir is.

Ook op dat punt wijzigt het voorliggende ontwerp van decreet niets aan het toepassingsgebied van bestaande decretale bepalingen die de rechtspositie van regeringscommissarissen bij respectievelijk universiteiten en hogescholen en bij de instanties, vermeld in artikel III.48 van het Bestuursdecreet, regelen.

De rechtspositie van eerstgenoemden wordt geregeld in artikel IV.95, §3, van de Codex Hoger Onderwijs, dat de regeling van artikel 170 tot en met 180 van het decreet van 12 juni 1994 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap overneemt. In de memorie van toelichting bij het laatstgenoemde decreet wordt gemotiveerd waarom universiteiten en hogescholen niet onder het toepassingsgebied van de regeling deugdelijk bestuur vallen (*Parl.St.* VI.Parl. 1990-91, nr. 502/1). Ze staan onder toezicht van en worden hoofdzakelijk gefinancierd door de overheid, maar kunnen niet beschouwd worden als openbare instellingen in de zin van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De regeringscommissarissen bij die instanties hebben daarom een ander statuut dan de regeringscommissarissen bij de instanties die wel onderworpen zijn aan de regeling van deugdelijk bestuur.

3. Verzoek 3 van het verzoekschrift

Vervolgens vraagt de verzoeker om te voorzien in een overgangsregeling voor zittende regeringscommissarissen.

De vraag naar de wenselijkheid daarvan werd ook door de Raad van State gesteld naar aanleiding van de adviesvraag bij dit ontwerp van decreet. De Vlaamse Regering gaf volgend antwoord: "De overgang naar een mandaat van onbeperkte duur naar een van beperkte duur kan mijns inziens niet gemilderd worden door een overgangsregeling. De inwerkingtreding van de nieuwe regeling bij de eerstvolgende vernieuwing van de raden van bestuur na het aantreden van de volgende Vlaamse Regering is het meest logische. In de praktijk hebben de meeste regeringscommissarissen er op dat moment een mandaat van minstens vijf jaar op zitten. Het was ook in het verleden niet ongebruikelijk dat de aantredende regering nieuwe regeringscommissarissen aanstelde en het mandaat van de zittende regeringscommissarissen beëindigde op grond van artikel III.55 van het Bestuursdecreet, verwijzend naar de vertrouwensbreuk, en gemotiveerd door de omstandigheid dat de visie van de nieuwe regering of minister niet overeenkomt met de visie van de regeringscommissaris aangesteld door de vorige regering. De nieuwe regeling biedt wat dat betreft, meer duidelijkheid en lijkt dus juist meer conform het vertrouwensbeginsel."

De Raad van State achtte die verantwoording aanvaardbaar en niet strijdig met de Grondwet, maar adviseerde wel om de motivering op te nemen in de memorie van toelichting, wat ook gebeurd is.

4. Verzoek 4 van het verzoekschrift

Tot slot verzoekt de verzoeker om het ontwerp van decreet niet aan te nemen zonder het voor te leggen aan Sectorcomité XVIII.

In de memorie van toelichting wordt uitvoerig verantwoord waarom de rechtspositie van de regeringscommissarissen, vermeld in artikel III.48 van het Bestuursdecreet,

geen materie vormt die aan het sectorcomité moet worden voorgelegd – trouwens ook niet volgens dat sectorcomité zelf. Regeringscommissarissen zijn niet te beschouwen als personeelsleden van de instantie waarbij ze aangesteld zijn.

Artikel III.51, eerste lid, 6°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 bepaalt uitdrukkelijk dat de opdracht van regeringscommissaris onverenigbaar is met de hoedanigheid van personeelslid van de betrokken overheidsinstantie.

In de mate dat ze als personeelslid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest moeten worden beschouwd, naar analogie met bijvoorbeeld gouverneurs, vallen ze evenmin onder Sectorcomité XVIII, aangezien alleen die instanties onder Sectorcomité XVIII ressorteren die opgenomen zijn in de bijlage bij het KB van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel. De regeringscommissarissen zijn niet opgenomen in die bijlage.

Bovendien blijkt uit protocol 321.1031 over de conclusies van de onderhandelingen van 18 februari en 18 maart 2013 over het ontwerp van decreet betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector, die later werden overgenomen in het Bestuursdecreet, dat over het statuut van de regeringscommissarissen niet wordt onderhandeld in Sectorcomité XVIII.

Aangezien het niet om personeelsleden van diensten van de Vlaamse overheid gaat en evenmin van de departementen, werd ook over het besluit van 20 juni 2003 tot vaststelling van het statuut van de regeringscommissarissen bij de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel niet onderhandeld in Sectorcomité XVIII. De raadpleging daarvan is in dit geval geen verplichte vormvereiste, besluit de minister-president.

V. Bespreking

1. Tussenkomst van Björn Rzoska

De voorliggende hervorming lijkt *Björn Rzoska* op het eerste gezicht logisch, tot men wat dieper kijkt.

Hij is het niet eens met alles wat in het verzoekschrift staat, maar hij vindt wat voorligt wel een zoektocht naar een manier om regeringscommissarissen te kunnen ontslaan zonder te hoeven zeggen waarom. In de huidige regeling is de regering verplicht om bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid te motiveren waarom het vertrouwen is geschonden, zoals de Raad van State bevestigt, maar daar wil men vanaf.

Waarop het lid had gehoopt, is een meer fundamentele discussie over wat regeringscommissarissen doen en hoe ze horen te worden aangesteld.

De huidige regeringscommissarissen zijn vaak mensen die werken voor de Vlaamse Regering en haar kabinetten. Men moet de vraag durven stellen of naast de – vaak politiek samengestelde – raden van bestuur, regeringscommissarissen nodig zijn die door dezelfde meerderheid worden aangestuurd gezien ook de inhoud van hun functie. De spreker begrijpt wel dat meerderheidspartijen willen weten wat in die overheidsinstellingen gaande is en daartoe iemand in de raad van bestuur willen hebben.

De toezichtfunctie van de regeringscommissarissen zoals omschreven in het decreet van 7 december 2018 bestaat erin om de wettelijkheid in de gaten te houden en het algemeen belang te dienen.

Zijn fractie had dan ook gehoopt op meer objectivering in de plaats van politieke benoemingen, in de geest van de eerdere debatten over beter bestuurlijk beleid, en zal het ontwerp dan ook niet goedkeuren.

2. Tussenkomst van Maurits Vande Reyde

Maurits Vande Reyde heeft begrip voor de argumentatie van Björn Rzoska maar waarschuwt om niet iedereen die uit een kabinet komt en als regeringscommissaris wordt aangesteld, als verdacht of politiek aangestuurd te beschouwen. In zijn ervaring gaat het vaak over mensen met specifieke expertise, die daardoor verbanden kunnen leggen.

Hij is het er wel mee eens dat het vooral over de nodige expertise moet gaan en dat men daarvoor ook buiten de vertrouwenskring moet durven kijken. Hoe dat kan versterkt worden, verdient om bekeken te worden.

Hij suggereert alvast om te leren uit vroegere casussen met het oog op een betere afbakening van de verantwoordelijkheden.

3. Tussenkomst van Philippe Muyters

Philippe Muyters wijst op de memorie van toelichting, waarin staat dat het niet de bedoeling is om voortaan op gelijk welk tijdstip zonder motivering of reden een regeringscommissaris te kunnen vervangen, maar dat zulks alleen kan bij het aantreden van een nieuwe regering en de aanstelling van nieuwe bestuurders.

Blijkbaar kon dergelijk afscheid zonder motivering vroeger wel, wat door de Raad van State is bekritiseerd. In het voorliggende ontwerp kan dat niet langer. Dat stond al correct geformuleerd in het ontwerp van decreet maar is nu bijkomend verduidelijkt in de memorie na het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV).

Verder is hij zeer blij met de verduidelijking in de memorie van toelichting wat de taken en de rol zijn van een regeringscommissaris. De regering is ook hierin het advies van de SERV gevolgd.

Hij concludeert dan ook dat een deel van de analyse van Björn Rzoska, waarin deze laatste stelt dat de Vlaamse Regering er met dit ontwerp naar streeft een manier in te stellen om regeringscommissarissen te kunnen ontslaan zonder te hoeven zeggen waarom, niet klopt.

In zijn antwoord op het verzoekschrift, verwijst de minister-president naar het Bestuursdecreet, waarin zou staan dat het mogelijk is om de regeringscommissaris ad nutum te vervangen. Maar dat klopt niet. Het kan pas na vijf jaar, bij het einde van het mandaat. Daarna begint, zonder dat dit verantwoord hoeft te worden, een nieuw mandaat, opgenomen door dezelfde persoon of iemand anders. Hij steunt dan ook de nieuwe regeling, en zou het genoemde gedeelte uit het officiële antwoord schrappen, om verwarring te vermijden. Een tussentijdse vervanging kan alleen met motivering die de vertrouwensbreuk verklaart.

Goed is verder dat de memorie van toelichting op verzoek van de SERV ook de rol van de regeringscommissaris verduidelijkt. Het is volgens hem aan de andere bestuursleden om een regeringscommissaris terecht te wijzen die zijn rol overschrijdt. Het is niet aan hem om de uitwerking van het beleid mee te organiseren, wel om erover te waken dat de rechtspersoon de beleidsdoelstellingen zo efficiënt en effectief mogelijk realiseert, en daarbij alle wetten, decreten, ordonnanties, reglementeringen, besluiten, statuten, en het ondernemingsplan of de samenwerkingsovereenkomst naleeft. Een regeringscommissaris die het niet eens is met de

inhoudelijke beslissing van een raad van bestuur, moet zijn minister daarover aanspreken, en niet zelf meebesturen. Ook dat staat, dankzij de SERV, nu duidelijk in de memorie van toelichting.

Omdat de voorliggende regeling beter is dan de bestaande, waarin het mogelijk is een regeringscommissaris zonder verklaring af te zetten, zal zijn fractie het ontwerp mee goedkeuren.

4. Repliek van minister-president Jan Jambon

Minister-president *Jan Jambon* bevestigt de interpretatie van Philippe Muyters over mogelijkheid om een regeringscommissaris ad nutum te vervangen. De laatste alinea in zijn repliek op het eerste verzoek van de verzoeker klopt dus niet, want het betreft de bestaande regeling die nu wordt aangepast.

Voor Björn Rzoska benadrukt hij nogmaals dat wat voorligt, over de wijziging van de regeringscommissaris gaat wanneer de raden van bestuur gewijzigd worden. Als op enig ander moment in de loop van de zittingsperiode van dergelijke raad een vertrouwensbreuk optreedt, is een omstandig proces van motivering nodig, verzekert hij. Volgens hem komt het ontwerp de relatie tussen raden van bestuur en de overheid wel degelijk ten goede.

Tot slot is het parlement vrij om een diepgaande discussie te voeren over de fundamentele rol van regeringscommissarissen en daarover voorstellen aan het adres van de regering te formuleren.

VI. Stemming

Het ontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de rechtspositie van de regeringscommissarissen wordt ongewijzigd aangenomen met 8 stemmen bij 2 onthoudingen.

VII. Beslissing over het verzoekschrift

1. Beslissing

De commissie sluit zich aan bij de replieken van de minister-president op de verzoeken, vermeld in het verzoekschrift nr. 31 (2023-24) tot evaluatie en/of aanpassing van een (ontwerp van) decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, vermeld in het verslag van de bespreking van het ontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de rechtspositie van de regeringscommissarissen onder IV. Reactie van minister-president Jan Jambon op de inhoud van het verzoekschrift.

Wat de vervanging van de regeringscommissaris ad nutum betreft wordt de interpretatie van Philippe Muyters van het ontwerp van decreet gevolgd om de laatste alinea van het advies van de minister-president in IV.1. Verzoek 1 van het verzoekschrift in het voormelde verslag, niet over te nemen in de beslissing: "In zijn antwoord op het verzoekschrift, verwijst de minister-president naar het Bestuursdecreet, waarin zou staan dat het mogelijk is om de regeringscommissaris ad nutum te vervangen. Maar dat klopt niet. Het kan pas na vijf jaar, bij het einde van het mandaat. Daarna begint, zonder dat dit verantwoord hoeft te worden, een nieuw mandaat, opgenomen door dezelfde persoon of iemand anders. Hij steunt dan ook de nieuwe regeling, en zou het genoemde gedeelte uit het officiële antwoord schrappen, om verwarring te vermijden. Een tussentijdse vervanging kan alleen met motivering die de vertrouwensbreuk verklaart."

De laatste alinea van het antwoord van de minister-president in IV.1. Verzoek 1 van het verzoekschrift vervalt dus in de conclusies van de commissie.

2. De conclusies van de commissie over het verzoekschrift

2.1. Verzoek 1 van het verzoekschrift

De verzoeker trekt in twijfel dat de voorgestelde regeling verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel, waarbij hij zich baseert op de wijze waarop de Vlaamse Regering haar beslissing om het mandaat van een bestuursrechter in het milieuhandhavingscollege niet te verlengen, motiveerde. Tegen die beslissing werd een vernietigingsberoep ingesteld bij de Raad van State.

Het is onduidelijk in welke zin het citaat uit die beslissing de stelling van de verzoeker dat het voorliggende ontwerp van decreet mogelijk ongrondwettig is, steunt.

De opdracht van een bestuursrechter, die per definitie onafhankelijk moet zijn ten opzichte van de Vlaamse Regering, en de daaruit voortvloeiende rechtspositieregeling en wijze van aanstellen, zijn niet te vergelijken met die van een regeringscommissaris. Dat verschillende situaties op een verschillende manier geregeld worden, is niet strijdig met het gelijkheidsbeginsel.

In arrest 249.168 van 8 december 2020 oordeelt de Raad van State dan ook dat de beslissing van de Vlaamse Regering niet onwettig of ongrondwettig was, en wordt het beroep verworpen.

De verzoeker claimt dat het gelijkheidsbeginsel impliceert dat het voorliggende ontwerp van decreet moet voorzien in een open oproep tot kandidaten. Het regelt niet de wijze waarop regeringscommissarissen aangesteld worden, want die regeling is vastgelegd in het decreet van 23 november 2013 betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector, en werd ongewijzigd overgenomen in het eerdergenoemde Bestuursdecreet van 7 december 2018. Het voorliggende ontwerp van decreet verandert daar niets aan.

In de memorie van toelichting bij het decreet van 23 november 2013 (*Parl.St. VI.Parl. 2012-13, nr. 2166/1*) wordt op pagina 23 gemotiveerd dat bij de uitwerking van generieke regels voor de aanstelling, aanwerving en selectievoorwaarden, rekening moet worden gehouden met het feit dat een regeringscommissaris een vertrouwenspersoon is van de Vlaamse Regering en dat om die reden voor de aanstelling geen open oproep en selectieprocedure moet worden gevolgd met vergelijking van kandidaten.

2.2. Verzoek 2 van het verzoekschrift

De verzoeker vraagt verder om te onderzoeken of het verschil tussen de rechtspositie van regeringscommissarissen bij universiteiten en hogescholen en die van regeringscommissarissen bij instanties van de Vlaamse overheid als vermeld in artikel III.48 van het Bestuursdecreet, niet discriminatoir is.

Ook op dat punt wijzigt het voorliggende ontwerp van decreet niets aan het toepassingsgebied van bestaande decretale bepalingen die de rechtspositie van regeringscommissarissen bij respectievelijk universiteiten en hogescholen en bij de instanties, vermeld in artikel III.48 van het Bestuursdecreet, regelen.

De rechtspositie van eerstgenoemden wordt geregeld in artikel IV.95, §3, van de Codex Hoger Onderwijs, dat de regeling van artikel 170 tot en met 180 van het decreet van 12 juni 1994 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap overneemt. In de memorie van toelichting bij het laatstgenoemde decreet wordt gemotiveerd waarom universiteiten en hogescholen niet onder het toepassingsgebied van de regeling deugdelijk bestuur vallen (*Parl.St. VI.Parl. 1990-91, nr. 502/1*). Ze staan onder toezicht van en worden hoofdzakelijk gefinancierd door

de overheid, maar kunnen niet beschouwd worden als openbare instellingen in de zin van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De regeringscommissarissen bij die instanties hebben daarom een ander statuut dan de regeringscommissarissen bij de instanties die wel onderworpen zijn aan de regeling van deugdelijk bestuur.

2.3. Verzoek 3 van het verzoekschrift

Vervolgens vraagt de verzoeker om te voorzien in een overgangsregeling voor zittende regeringscommissarissen.

De vraag naar de wenselijkheid daarvan werd ook door de Raad van State gesteld naar aanleiding van de adviesvraag bij dit ontwerp van decreet. De Vlaamse Regering gaf volgend antwoord: "De overgang naar een mandaat van onbeperkte duur naar een van beperkte duur kan mijns inziens niet gemilderd worden door een overgangsregeling. De inwerkingtreding van de nieuwe regeling bij de eerstvolgende vernieuwing van de raden van bestuur na het aantreden van de volgende Vlaamse Regering is het meest logische. In de praktijk hebben de meeste regeringscommissarissen er op dat moment een mandaat van minstens vijf jaar op zitten. Het was ook in het verleden niet ongebruikelijk dat de aantredende regering nieuwe regeringscommissarissen aanstelde en het mandaat van de zittende regeringscommissarissen beëindigde op grond van artikel III.55 van het Bestuursdecreet, verwijzend naar de vertrouwensbreuk, en gemotiveerd door de omstandigheid dat de visie van de nieuwe regering of minister niet overeenkomt met de visie van de regeringscommissaris aangesteld door de vorige regering. De nieuwe regeling biedt wat dat betreft, meer duidelijkheid en lijkt dus juist meer conform het vertrouwensbeginsel."

De Raad van State achtte die verantwoording aanvaardbaar en niet strijdig met de Grondwet, maar adviseerde wel om de motivering op te nemen in de memorie van toelichting, wat ook gebeurd is.

2.4. Verzoek 4 van het verzoekschrift

Tot slot verzoekt de verzoeker om het ontwerp van decreet niet aan te nemen zonder het voor te leggen aan Sectorcomité XVIII.

In de memorie van toelichting wordt uitvoerig verantwoord waarom de rechtspositie van de regeringscommissarissen, vermeld in artikel III.48 van het Bestuursdecreet, geen materie vormt die aan het sectorcomité moet worden voorgelegd – trouwens ook niet volgens dat sectorcomité zelf. Regeringscommissarissen zijn niet te beschouwen als personeelsleden van de instantie waarbij ze aangesteld zijn.

Artikel III.51, eerste lid, 6°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 bepaalt uitdrukkelijk dat de opdracht van regeringscommissaris onverenigbaar is met de hoedanigheid van personeelslid van de betrokken overheidsinstantie.

In de mate dat ze als personeelslid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest moeten worden beschouwd, naar analogie met bijvoorbeeld gouverneurs, vallen ze evenmin onder Sectorcomité XVIII, aangezien alleen die instanties onder Sectorcomité XVIII ressorteren die opgenomen zijn in de bijlage bij het KB van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel. De regeringscommissarissen zijn niet opgenomen in die bijlage.

Bovendien blijkt uit protocol 321.1031 over de conclusies van de onderhandelingen van 18 februari en 18 maart 2013 over het ontwerp van decreet betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector, die later werden overgenomen in het

Bestuursdecreet, dat over het statuut van de regeringscommissarissen niet wordt onderhandeld in Sectorcomité XVIII.

Aangezien het niet om personeelsleden van diensten van de Vlaamse overheid gaat en evenmin van de departementen, werd ook over het besluit van 20 juni 2003 tot vaststelling van het statuut van de regeringscommissarissen bij de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel niet onderhandeld in Sectorcomité XVIII. De raadpleging daarvan is in dit geval geen verplichte vormvereiste.

Steven VANDEPUT,
voorzitter

Thijs VERBEURGT,
verslaggever