



Vlaams
Parlement

vergadering **C253 – BIN19**
zittingsjaar 2010-2011

Handelingen

Commissievergadering

Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme

van 31 mei 2011

INHOUD

Vraag om uitleg van de heer Patrick Janssens tot de heer Geert Bourgeois,
viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van
Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand,
over de naleving van het lokaal integriteitsbeleid
- 2234 (2010-2011)

3

■

Voorzitter: mevrouw Annick De Ridder

Vraag om uitleg van de heer Patrick Janssens tot de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand, over de naleving van het lokaal integriteitsbeleid - 2234 (2010-2011)

De voorzitter: De heer Janssens heeft het woord.

De heer Patrick Janssens: Voorzitter, minister, collega's, ik wil u bedanken voor de gelegenheid om deze vraag te stellen omdat ik geen lid ben van deze commissie. Bovendien heb ik morgen een vergadering met de burgemeesters van de centrumsteden en zij zijn heel erg in dit onderwerp geïnteresseerd.

De lokale besturen en de centrumsteden en de stad Antwerpen in het bijzonder, hebben de voorbije jaren heel wat inspanningen gedaan om het integriteitsbeleid op een nieuwe leest te schoeien en ons personeelsbeleid te professionaliseren. Ik denk ook dat daar redenen toe waren.

De laatste tijd zijn we echter 'gehandicapt' door de Beroepscommissie voor tuchtzaken, die heel vaak als beroepsinstantie wordt aangesproken door ambtenaren die met een tuchtsanctie te maken krijgen.

In de laatste editie van Binnenband, het tweemaandelijks magazine van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur, stond te lezen dat de Beroepscommissie voor tuchtzaken de tuchtsancties bijna in het merendeel van de gevallen naast zich neerlegt, vermindert of verzacht. Dat is natuurlijk een zware handicap voor de lokale besturen die via een ernstig personeelsbeleid de ambtenarij proberen te moderniseren en efficiënter en correcter te laten werken.

Ik weet uit eigen ervaring – en dat geldt evenzeer voor mijn collega's – dat er pas naar tucht wordt gegrepen als andere instrumenten gefaald hebben. Bij ambtenaren die minder goed presteren, zijn er evaluatieprocedures. Mensen kunnen aangesproken worden via functioneringsgesprekken. Er kan worden bijgestuurd via verbetertrajecten enzovoort. Maar af en toe kan men niet anders dan tuchtstraffen opleggen bij zware overtredingen. Zoals gezegd, blijkt de beroepscommissie een belangrijke hinderpaal te zijn.

Uit het recente overzicht dat de commissie zelf heeft gepubliceerd, blijkt dat in 9 van de 24 beroepen die in 2010 aanhangig zijn gemaakt, de tuchtstraf bevestigd is. In 14 gevallen is de initiële beslissing gewijzigd in een dikwijls veel lichtere sanctie. Het is nooit zo geweest dat de tuchtsanctie werd verhoogd. Als ik naar de ervaringen in Antwerpen kijk, dan zie ik gelijkaardige resultaten. 21 mensen zijn naar de beroepscommissie gegaan en 12 daarvan hebben een (soms fors) lichtere tuchtsanctie gekregen. Ik geef één voorbeeld om het te illustreren. Iemand van de toeristische dienst verkocht de gratis brochures voor eigen rekening. Onze stadssecretaris vond mijns inziens terecht dat die persoon moest worden ontslagen. Het ontslag werd gewoon vernietigd en er is geen sanctie opgelegd door de tuchtcommissie. Het is een extreem voorbeeld, maar het is niet het enige.

Minister, ik wou hier graag uw reflecties over horen. De lokale besturen hebben toch wat problemen met die beroepsinstantie. Wij vinden dat het een forse uitholling is van de lokale autonomie om een ernstig personeelsbeleid te kunnen voeren. In de praktijk lijkt de beroepsinstantie zich zeer eenzijdig op te stellen als een verdediger van de werknemers en van de ambtenaren. In onze ervaring leidt die beroepsinstantie ook tot een overdreven juridisering door de extra aandacht voor procedures enzovoort.

Minister, wat zijn uw ideeën hierover? Wat vindt u van die vaststellingen? Zijn er mogelijkheden om bij te sturen? Ik geef ter overweging hoe de tuchtprocedure in een beroepsinstantie verloopt, bijvoorbeeld binnen de geïntegreerde politie. Daar is het de lokale tuchtautoriteit, de korpschef of de burgemeester of de voorzitter van het politiecollege die de tuchtstraf oplegt. Als iemand in beroep gaat, spreekt een beroepsinstantie zich uit, maar die

stuurt de finale beslissing terug naar het lokale niveau met een advies. Dan kan men op het lokale niveau een definitieve beslissing nemen. Dat is een mogelijke piste. Een andere piste is om de beroepscommissie gewoon af te schaffen en het beroep door de arbeidsrechtbank te laten behandelen. Er zijn ongetwijfeld nog andere oplossingen, maar de huidige situatie is een bijzonder grote handicap om op lokaal niveau een ernstig personeelsbeleid te voeren.

De voorzitter: Minister Bourgeois heeft het woord.

Minister Geert Bourgeois: Voorzitter, mijnheer Janssens, ik dank u voor die vraag. Het is een belangrijk probleem en u hebt het vroeger ook al eens aangekaart. Ook de stadssecretaris van Antwerpen heeft het probleem al aangekaart. Het bekommert mij ook en ik ben er volop mee bezig.

Ik wil even kort schetsen wat de regeling in het verleden was en wanneer de omslag is gebeurd. U hebt verwezen naar wat er bij de politie gebeurt. Vroeger was er een systeem in werking dat ongeveer vergelijkbaar was, behalve dat men geen advies gaf over de maatregel die moest worden genomen. Tot aan de invoering van het Gemeentedecreet kon het betrokken statutair personeel beroep aantekenen tegen tuchtstraffen die opgelegd waren door de gemeentelijke overheid. Voor lichte straffen was dat bij de gouverneur, voor zwaardere straffen bij de minister. Dat waren geen zaken in tweede aanleg. De gouverneur kon geen maatregel ten gronde nemen. Hij keurde een genomen beslissing al dan niet goed. Die toetsing is vergelijkbaar met de toetsingen die de Raad van State uitvoert. Is de procedure nageleefd? Is de zaak niet verjaard? Zijn de rechten van de verdediging niet geschonden? De Raad van State controleert af en toe ook of er geen sprake is van een grote disproportionaliteit. Mensen worden niet vanwege een kleinigheid ontslagen. Die marginale toetsing maakt deel uit van de controle. De Raad van State heeft echter niet de discretionaire bevoegdheid van de overheid.

Deze regeling was van kracht voor het Gemeentedecreet in werking trad. Ik heb hier wat cijfergegevens over de inwilliging van beroepen. In 2003 zijn 4 van de 24 beroepen ingewilligd, in 2004 8 van de 42, in 2005 7 van de 26 en in 2006 10 van de 31. De gouverneur of de minister beslisten nooit welke straf dan wel moest worden opgelegd.

Dan is er een proeve van Vlaams Gemeentedecreet opgesteld. Een wetenschappelijk onderzoeksteam van de K.U.Leuven heeft dit voorbereid. In die tekst werden twee hervormingen voorgesteld. De minister of de gouverneur mocht zich hierover niet meer uitspreken. Het moest gaan om een onafhankelijke beroepsinstantie met een hervormingsrecht. Het zouden dan echte zaken in tweede aanleg worden. Dat is vergelijkbaar met een beroep tegen een vonnis van een rechtbank van eerste aanleg bij een hof van beroep.

Die lijn is overgenomen in het ontwerp van decreet van toenmalig minister Van Grembergen. Dat ontwerp van decreet heeft in de loop van die legislatuur nooit de eindmeet gehaald. Het heeft wel het voorwerp van adviezen uitgemaakt. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de Raad van State hebben geen opmerkingen ten gronde gemaakt. Dat laatste punt is vrij opmerkelijk. De Raad van State heeft immers vroeger een ander advies over de grondwettelijkheid van de bestaande regeling uitgebracht. Ik kom daar straks nog op terug.

Het ontwerp van decreet van voormalig minister Van Grembergen is nooit een echt decreet geworden. Dat punt is in de loop van de vorige legislatuur echter door toenmalig minister Keulen overgenomen. Het ontwerp van decreet van voormalig minister Van Grembergen is niet in zijn totaliteit overgenomen. Een aantal belangrijke punten, waaronder dit element, zijn echter wel hernomen.

Sinds dit ontwerp van decreet in de loop van de vorige legislatuur is goedgekeurd, beschikken we over een beroepscommissie. Die commissie bestaat uit een magistraat, een lid van het academisch personeel met een deskundigheid op het vlak van het publiek recht en de bestuurswetenschappen en een assessor uit een gemeentebestuur, provinciebestuur of OCMW

met minstens zeven jaar ervaring in tuchtzaken. Er is voor een onafhankelijke commissie met een rechtsmacht ten gronde in tweede aanleg gekozen. Daar zijn geen opmerkingen over gemaakt. Ik merk op dat de Raad van State ook geen opmerkingen heeft gemaakt. Dat is belangrijk omdat nu een zaak hangende is bij het Grondwettelijk Hof.

In 1991 heeft de Raad van State advies verstrekt over de toenmalige poging van de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid, die toen nog niet bevoegd was voor het gemeentelijk beleid, maar wel voor de tuchtprocedures, wilde een nieuw systeem invoeren, met uitspraken in tweede aanleg. De Raad van State heeft toen geoordeeld dat dit systeem ongrondwettelijk zou zijn. Het zou immers in strijd zijn met de gemeentelijke autonomie. De gemeentelijke autoriteit bepaalt de tuchtstraffen. Het is mogelijk een bestuurlijk beroep in te stellen. Die mogelijkheid moet overigens bestaan. Dat beroep mocht volgens de Raad van State echter geen uitspraak ten gronde in tweede aanleg inhouden. De beroepsprocedure moest vooral bestaan uit het controleren van de rechten van de verdediging, de verjaring en dergelijke. In feite gaat het hier om elementen van goed bestuur. Volgens het advies van 18 juni 1991 betreffende dit ontwerp van decreet, zou deze regeling in strijd zijn met de beginselen van de gemeentelijke autonomie.

Die opmerking is met betrekking tot het ontwerp van decreet van toenmalig minister Keulen niet herhaald. Daardoor zitten we nu met een systeem van dubbele aanleg. De VVSG heeft daar destijds geen opmerkingen over gemaakt. Nu krijgen we echter kritiek van de gemeenten.

De gemeenten willen een goed personeelsbeleid voeren en moeten bijgevolg met bepaalde feiten omgaan. In sommige gevallen zijn de feiten zo ernstig dat een verdere samenwerking onmogelijk is. In andere gevallen moet een bepaalde tuchtstraf worden opgelegd. Die straffen kunnen gaan van berispingen en schorsingen tot de inhouding van een gedeelte van de wedde. De mogelijkheden zijn gekend.

De gemeenten willen een goed beleid voeren. Dat geldt ook voor Antwerpen en voor de Antwerpse stadssecretaris. Uiteindelijk vormt een sanctie de ultieme remedie. Een goed beleid bestaat uit veel elementen. In laatste instantie blijkt het soms onmogelijk tot iets anders dan een sanctie over te gaan.

Ik heb hierover cijfergegevens verzameld. Tot nu toe zijn 111 dossiers behandeld. Daaruit blijkt dat slechts in 36 gevallen de preventieve schorsing of tuchtsanctie is bevestigd. In 56 gevallen heeft de beroepscommissie gebruik gemaakt van haar hervormingsrecht. In verband met 55 dossiers gaat het om een lichtere sanctie en in verband met 1 dossier gaat het om een zwaardere sanctie.

Ik heb me geïnformeerd over wat tijdens de aangehaalde periode specifiek in Antwerpen is gebeurd. Tussen september 2007 en september 2010 heeft de beroepscommissie achttien dossiers behandeld. In twaalf van de achttien dossiers heeft de beroepscommissie een inhoudelijk oordeel geveld. In acht van die twaalf dossiers is de straf verminderd. Soms zijn de gevolgen vrij spectaculair. Het gaat van ontslag tot helemaal geen tuchtstraf, van vier maanden schorsing tot een maand schorsing, van een inhouding van 20 procent van het loon gedurende twee weken tot een blaam en van een inhouding van 20 procent van het loon gedurende een maand tot een blaam. Sinds september 2010 zijn nog vier dossiers behandeld. Ik heb vastgesteld dat de resultaten in dezelfde lijn liggen. In één geval is het ontslag tot vier maanden schorsing herleid. In de andere gevallen is de straf ook lichter geworden.

Ik kan de ontgoocheling van de stadssecretaris en van het college van burgemeester en schepenen begrijpen. In bepaalde situaties vormt dit het sluitstuk van een goed personeelsbeleid. Ik wil natuurlijk geen uitspraken over de individuele zaken doen. Ik mag dat trouwens ook niet. De decreetgever heeft uitdrukkelijk gesteld dat het om een onafhankelijke beroepscommissie moet gaan. Ik kan enkel vaststellen dat er in totaliteit een groot verschil is tussen de aanpak van het stadsbestuur en de uiteindelijke beslissingen van de

beroepscommissie. De zaken worden op een andere manier beoordeeld. Er is in grote lijnen sprake van een andere benadering.

Momenteel loopt een procedure bij het Grondwettelijk Hof. Een Vlaamse gemeente heeft bij de Raad van State beroep aangetekend tegen een uitspraak van de beroepscommissie en heeft, refererend aan het advies dat de Raad van State in 1991 heeft verstrekt, een prejudiciële vraag opgeworpen. De vraag van het gemeentebestuur is of de huidige regeling niet ongrondwettelijk is. De gemeenten zijn autonoom. Een beroepsinstantie kan zich niet in de plaats van een gemeentebestuur stellen.

Een minister stelt zich overigens ook niet in de plaats van andere besturen. In zeer uitzonderlijke gevallen, namelijk als een gemeente moet handelen en helemaal niets doet, stel ik me in de plaats van een gemeentebestuur. Voor het overige keur ik beslissingen goed of niet goed. Ik verklaar niet welke beslissing een gemeentebestuur dan eventueel wel moet nemen.

Op basis van die redenering heeft het gemeentebestuur deze vraag gesteld. De Raad van State vindt dit belangrijk genoeg om het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag voor te leggen. Het Grondwettelijk Hof heeft de zaak al in maart 2011 in beraad genomen. We mogen ons in de loop van juni 2011 aan een uitspraak verwachten.

Er zijn eigenlijk twee mogelijkheden. Het Grondwettelijk Hof kan de situatie als ongrondwettelijk bestempelen. In dat geval is de conclusie duidelijk. Het Grondwettelijk Hof kan de situatie ook grondwettelijk vinden. In dat geval blijft de decretale bepaling natuurlijk overeind.

De vraag wat de Vlaamse overheid in dat geval van plan is, blijft echter geldig. De heer Janssens heeft daarnet gevraagd hoe ik de lokale besturen in hun integriteitsbeleid wil ondersteunen. Volgens mij heeft hij het veeleer over een goed personeelsbeleid. De integriteit is een deontologisch gegeven. Antwerpen doet het op dat vlak overigens heel goed. Het is de eerste Vlaamse stad met een integriteitscommissie. Dit is echter niet het onderwerp van onze discussie. Het gaat hier specifiek over de tuchtregeling. Op dat vlak kan ik volledig begrip opbrengen voor een stadsbestuur dat een kwaliteitsvol personeelsbeleid wil voeren, de stedelijke dienstverlening wil optimaliseren en het vertrouwen van de mensen wil winnen. De betrokkenen mogen niet denken dat hun toch niets kan worden gemaakt. Indien iedereen weet dat elk optreden van het stadsbestuur in beroep gegarandeerd wordt hervormd of sterk wordt gereduceerd, staat het stadsbestuur natuurlijk voor paal. Dat maakt de sfeer kapot.

De Vlaamse Regering heeft daar oog voor. In het witboek Interne Staatshervorming staat dat we een Vlaams bestuursrechtscollege willen oprichten. Het is de bedoeling een aantal bestaande rechtscolleges in dit ene bestuursrechtscollege te integreren. Ten gevolge van die integratie zal de beroepscommissie voor tuchtzaken worden afgeschaft.

De Vlaamse Regering heeft die keuze gemaakt. De oprichting van dat bestuursrechtscollege kan echter nog een hele tijd op zich laten wachten. We moeten nagaan of we de regeling eventueel vroeger in werking laten treden. Ik wacht in elk geval af welk antwoord het Grondwettelijk Hof op de prejudiciële vraag zal stellen. In dit geval is de beslissing genomen.

Dat betekent niet dat er geen beroepsmogelijkheid meer zal zijn. Het zal steeds mogelijk zijn bij het bestuursrechtscollege beroep aan te tekenen. Dat ligt in de lijn van de redenering dat het altijd mogelijk moet zijn bij een jurisdictioneel college beroep aan te tekenen. De beroepsinstantie treedt niet in de plaats van anderen en doet geen uitspraken ten gronde. Het gaat om een toetsing, met inbegrip van de reeds aangehaalde marginale toetsing. De Raad van State houdt die lijn immers ook aan. Er moet een evenredigheid tussen de feiten en de uitspraak zijn. Volgens mij bieden we zo een antwoord op de vraag van de heer Janssens.

De heer Janssens heeft daarnet ook gevraagd of dit in feite geen zaken voor de arbeidsrechtbanken zijn. Ik denk dat ik daar negatief op moet antwoorden. Om te beginnen

vallen de arbeidsrechtbanken onder de federale bevoegdheid. Bovendien stelt het gerechtelijk wetboek uitdrukkelijk dat de arbeidsrechtbanken enkel bevoegd zijn om over arbeidsovereenkomsten te oordelen. Hier gaat het echter over statutair personeel.

Indien een contractueel personeelslid het niet eens is met zijn ontslag, kan hij naar de arbeidsrechtbank stappen. De arbeidsrechtbank beslist nooit dat een werkgever het personeelslid opnieuw in dienst moet nemen. De arbeidsrechtbank oordeelt enkel of de werkgever gelijk of ongelijk had en kan eventueel de werkgever tot een schadevergoeding veroordelen.

Aangezien we hier niet toe bevoegd zijn, kunnen we niet beslissen dat de statutaire personeelsleden vanaf nu onder de rechtsmacht van de arbeidsrechtbank vallen. Indien we over een goed systeem met een bestuursrechtcollege zouden beschikken, zou me dat ook niet nodig lijken.

Indien de oprichting van het bestuursrechtcollege te lang zou duren, kunnen we in afwachting naar het eerste systeem terugkeren. We stellen dan dat een stadsbestuur in volle autonomie en met respect voor de rechtsregels een personeelsbeleid moet kunnen voeren.

In de privésfeer gebeurt in feite hetzelfde. Indien een private werkgever vindt dat iemand niet voldoet en die werknemer ontslaat, kan die werknemer naar de arbeidsrechtbank stappen. Dat betekent echter niet dat de werknemer opnieuw zal worden aangesteld of dat een sanctie zal worden verminderd.

Dit lijkt me de finale oplossing. Ik hoop dat we er snel zullen uitraken. Het is mogelijk dat het Grondwettelijk Hof zeer snel een determinerende uitspraak zal doen. Los daarvan heeft de Vlaamse Regering in het witboek Interne Staatshervorming al een keuze gemaakt. Indien de oprichting van een bestuursrechtcollege te lang op zich zou laten wachten, moeten we binnen de Vlaamse Regering of binnen de meerderheid bespreken welke decretale bevoegdheid we de beroepscommissie in afwachting kunnen verlenen. Die oprichting gebeurt immers niet van vandaag op morgen. Daar is een werkgroep voor opgericht. Indien we een nieuwe decretale bevoegdheid toekennen, zou de beroepscommissie, met uitzondering van de marginale toetsing, geen uitspraken ten gronde meer doen.

De voorzitter: De heer Janssens heeft het woord.

De heer Patrick Janssens: Minister, ik dank u voor uw antwoord en uw begrip. Ik noteer dat de Raad van State in 1991 een zeldzaam moment van helderheid heeft gehad, waarvoor ik zeer dankbaar ben. Ik hoop alleen maar dat het Grondwettelijk Hof dat ook zal hebben. Als dat zo is, dan zijn we uit de problemen. In het andere geval zou ik graag ingaan op uw suggestie dat de Vlaamse Regering dan een initiatief neemt. U kunt in ieder geval op de steun van onze fractie rekenen.

Er zijn twee redenen waarom dat vooral belangrijk is. Ten gronde gaat het natuurlijk om de gemeentelijke autonomie, maar ik merk ook in mijn contacten met andere centrumsteden en met stadssecretarissen dat een aantal er op dit moment voor kiest om op dit ogenblik geen tuchtsancties in zware gevallen meer uit te spreken. Men wil niet het risico lopen dat mensen die een tuchtsanctie oplopen, nadien bij manier van spreken fluitend opnieuw de werkplek betreden, ten koste van het – gelukkig – overgrote gedeelte van de ambtenaren dat wel op een goede manier zijn werk doet.

Ik begrijp dat het ook uw zorg is en ik dank u voor uw antwoord en de steun in deze materie.

De voorzitter: De heer Vanden Bussche heeft het woord.

De heer Marc Vanden Bussche: Het is niet alleen de bezorgdheid van de centrumsteden, maar van alle steden en gemeenten.

De voorzitter: Het incident is gesloten.

■