



Beginnselen van behoorlijk bestuur

Prof. dr. Ingrid Opdebeek

Gewoon hoogleraar bestuursrecht – Advocaat



INHOUD

- I. Bronnen (tucht)recht
- II. Begrip beginselen van behoorlijk bestuur
- III. Overzicht beginselen behoorlijk bestuur
- IV. Toepassingsgebied beginselen
- V. Bespreking beginselen van behoorlijk bestuur
- VI. Conclusies



I. BRONNEN VAN HET (TUCHT)RECHT

- *Geschreven* recht: wetten – besluiten
 - *Ongeschreven* recht : algemene rechtsbeginselen - beginselen van behoorlijk bestuur
 - belangrijke aanvullende rol !
 - naleven geschreven recht alleen is niet steeds voldoende ! procedure “volgens het boekje” ≠ noodzakelijk correcte procedure
 - *Rechtspraak* : interpreteert en evolueert
- (Tucht)rechtspreken is geen sinecure !



II. Begrip Beginselen Behoorlijk Bestuur

- Onderdeel van de algemene rechtsbeginselen
- Vaak ongeschreven beginselen die worden formuleerd door de rechter en die het bestuur moet naleven *alsof het geschreven rechtsregels zijn!*
- Soms opgenomen in norm → hierdoor verliezen zij “beginselkarakter” niet



III. Overzicht Beginselen

- Zorgvuldigheidsbeginsel
- Hoorplicht
- Motiveringsbeginsel
- Redelijkheidbeginsel
- Onpartijdigheidsbeginsel
- Gelijkheidsbeginsel
- Rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel
- Redijketermijneis



Indeling beginselen = relatief

- Relativiteit van de indeling van de diverse beginselen
- Onderscheid tussen procedurele en inhoudelijke beginselen (relatief)
- Evolutief karakter beginselen
 - nieuwe interpretatie bestaande beginselen
 - nieuwe beginselen



IV. Toepassingsgebied beginselen

- Minstens op alle eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen
 - ➔ In ambtenarenzaken oa:
 - Benoemingen, bevorderingen, evaluaties
 - Ordemaatregelen
 - Tuchtmaatregelen



V. Bespreking beginselen

- Met nadruk op gevolgen voor tucht- en ordemaatregelen
- Gevolgen voor
 - procedure
 - bevoegde overheid
 - inhoud maatregel
 - termijn



Zorgvuldigheidsbeginsel

- Moeder van alle beginselen!
- Bestuur moet beslissingen zorgvuldig *voorbereiden, nemen en uitvoeren*
- Voorbereiden: **zorgvuldige feitenvinding !**



Zorgvuldigheidheidsbeginsel

- = rode draad in tuchtprocedure
- Vermoeden van onschuld → bewijslast bij bestuur



Hoorplicht

- België : onderscheid
 - Rechten van de verdediging
 - In strafzaken
 - In tuchtzaken
 - Hoorplicht bv. maatregelen van orde



Hoorplicht

- Wanneer horen ?
 1. Norm voorschrijft
 2. Bij afwezigheid norm: RvS: dubbele voorwaarde:
 - ernstige maatregel;
 - gebaseerd op tekortkoming bestuurde
- evolutie: enkel nadeel vereist ?



Hoorplicht

- Hoe horen ?
 - NUTTIG → Wat ?
 - op voorhand feiten, voorgenomen maatregelen meedelen
 - recht op bijstand
 - niet noodzakelijk mondeling



Tuchtzaken: Rechten van de verdediging

- Dossier (opmaken en inzage/kopie verlenen)
- Horen personeelslid
- Horen getuigen
- Recht op bijstand
-

➔ Voordracht Staatsraad P. Vandernacht



Motiveringsbeginsel

- **Materiële motiveringsplicht**: er moeten goede motieven zijn voor *alle* eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen (ongeschreven beginsel)
- **Formele motiveringsplicht** → Voor *individuele* eenzijdige bestuurshandelingen moeten deze motieven *in de beslissing zelf worden opgenomen* (regelgeving) :
 - Tuchtsancties
 - Ordemaatregelen



Redelijkheidsebeginsel

- Zeer belangrijk bij **discretionaire** bevoegdheden (itt gebonden bevoegdheid)
- Tuchtrect: zeer ruime discretionaire bevoegdheid, echter → GRENZEN → welke?



Redelijkheidsebeginsel

- Algemeen: verbod van willekeur
(nauwe band met motiveringsplicht)
- *Evenredigheidsbeginsel*
→ belangrijk bij tucht- en ordemaatregelen!
- Zuinigheidsbeginsel



Evenredigheidsbeginsel

= tuchtstraf /ordemaatregel moet in een redelijke verhouding staan tot de (tucht)feiten

→ Beoordeling *in concreto*

→ Beoordelingselementen: verzwarende en verzachtende omstandigheden

Onredelijk = tuchtstraf waarvan het in redelijkheid ondenkbaar is dat enige tuchtoverheid ze voor die fout zou opleggen

≠ streng

≠ lichtere TS mogelijk



Limitatieve lijst tuchtstraffen

- Hoe kies je als overheid de correcte tuchtstraf?



Evenredigheidsbeginsel

- Beoordelingselementen m.b.t. de FEITEN:
 - ernst van de feiten
 - eenmalig/repetitief karakter van de feiten
 - weerslag van de feiten op de werking van de dienst
 - weerslag van de feiten op het aanzien van de dienst bij het publiek



Evenredigheidsbeginsel

- Beoordelingselementen m.b.t. het PERSONEELSLID:
 - tuchtverleden → ook doorgehaalde tuchtstraffen!
 - aard van de functie
 - gezondheidstoestand: te bewijzen:
 - door *personeelslid*
 - *Via gedetailleerde medische attesten*
 - die aantonen dat er *op het ogenblik van het plegen van de feiten* sprake was van verzachtende omstandigheid



Onpartijdigheid

- Bestuursorganen/ambtenaren/mandatarissen mogen *geen persoonlijk belang* hebben bij de door hen te nemen beslissingen
- Zelfs *schijn* van partijdigheid moet worden vermeden
- Kan leiden tot → onverenigbaarheden, wraking, verbod tot deelname aan beraadslaging en stemming



Grens onpartijdigheidsbeginsel !

Toepassing van het beginsel moet verenigbaar zijn met de *eigen aard, in het bijzonder de structuur van het bestuur* (moet verenigbaar zijn met organisatieregels bestuur)

- mag de uitoefening van wettelijke bevoegdheden niet onmogelijk maken !
 - vb. mag niet leiden tot wraking voltallig orgaan
- Niet zo vergaand als bij rechter !



Gelijkheidsbeginsel

→ wijziging rechtspraak Raad van State!

Vroeger: niet van toepassing op tuchtzaken

Nu: gelijkheidsbeginsel principieel toepasselijk

Verschillende afhandeling tuchtzaak is onwettig wanneer:

- de beoordelingselementen dezelfde zijn;
- er geen deugdelijke verantwoording is voor verschillende houding in verschillende tuchtzaken.

(RvS 14 november 2011, nr. 216.263, Walscharts)



Rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel

- Diverse aspecten , oa. principe: geen terugwerkende kracht van bestuurshandelingen



Redelijketermijneis

→ Tuchtzaken zijn steeds spoedeisend!

→ Rekening houden met :

1° normatieve termijnen

- Verjaringstermijn voor het instellen tuchtvoeding
- Termijnen voor allerhande procedurehandelingen

2° ongeschreven redelijketermijneis als bbb



Redelijke termijn

- Wat ? *in concreto* beoordeeld door Raad van State
- Beoordelingselementen:
 - complexiteit van de zaak;
 - gedrag van het bestuur:
 - tuchtzaken worden steeds als spoedeisend beschouwd
 - deeltermijnen worden afzonderlijk bekeken
 - stilzitten (niets doen) wordt bestraft
 - gedrag van het personeelslid;
 - bv. uitstel vragen
 -



Redelijke termijn

SANCTIE:

- Traditioneel RvS in tuchtzaken:
bevoegdheidsverlies: verlies bevoegdheid
alsnog tuchtstraf op te leggen
- Ongeschreven recht werkt als normatieve
vervaltermijn !



VI. Conclusies

- Tucht recht → traditioneel ruime discretionaire bevoegdheid
- maar geen willekeur → beperking via Beginselen van behoorlijk bestuur



Conclusies

- Beginselen zijn zeer belangrijke bron van recht, zowel voor tucht- als ordemaatregelen !
 - Nauwgezet regelgeving, maar ook (on)geschreven beginselen van behoorlijk bestuur naleven !
 - Op straffe van nietigheid tucht/ordemaatregel (tenzij geen belang bij middel)



Invloed BBB op diverse aspecten tuchtrecht

1° tuchtprocedure (zorgvuldigheidsplicht,
rechten van de verdediging, motivering);

2° samenstelling tuchtoverheid
(onpartijdigheid) ;

3° strafmaat (evenredigheidsbeginsel,
gelijkheidsbeginsel);

4° termijnen (redelijke termijneis)

→Tuchtrecht: proeftuin voor de beginselen van
behoorlijk bestuur