

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.510/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 1 juli 2004 door de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende de instellingsspecifieke regeling van de rechtspositie van het personeel van het Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis te Geel", heeft op 20 juli 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Zoals wordt aangegeven in het opschrift ervan, strekt het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit van de Vlaamse regering ertoe de zgn. instellingsspecifieke bepalingen betreffende de rechtspositie van het personeel van het Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis Geel vast te stellen welke - naast of in afwijking van de rechtspositieregeling vervat in het stambesluit VOI van 30 juni 2000 - op dat personeel van toepassing zijn.

3.1. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt in beginsel geboden door artikel 24 van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid. Die decreetsbepaling draagt de Vlaamse regering op de rechtspositieregeling van het personeel van o.m. het Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis Geel vast te stellen.

3.2. Inzonderheid uit artikel IX 1, § 2, 1°, van het ontwerp kan worden opgemaakt dat de ontworpen bepalingen ook toepassing vinden op de geestelijk raads mannen en de lekenconsulenten.

In dat verband wordt verwezen naar het advies dat de Raad van State op 12 juli 2004 heeft gegeven over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot regeling van de aanstelling van de bedienaars der erediensten en moreel consulenten bij

.../...

sommige diensten van de Vlaamse overheid" (advies 37.413/3). In dat advies heeft de afdeling wetgeving erop gewezen dat de in het ontworpen besluit bedoelde bedienaren der erediensten en moreel consultants niet kunnen worden aangemerkt als "personeelsleden" van (een Vlaams Ministerie of) een Vlaamse openbare instelling, zodat decretale bepalingen waarbij de Vlaamse regering wordt gemachtigd om de rechtspositieregeling van het personeel van de betrokken openbare instelling te regelen, geen rechtsgrond bieden voor regelingen met betrekking tot die bedienaars der erediensten en moreel consultants. Voor dergelijke regelingen moet, volgens het voornoemde advies, integendeel een specifieke rechtsgrond worden gezocht, bijvoorbeeld in het decreet dat voorziet in de oprichting van de betrokken instelling.

De Raad van State stelt vast dat inzonderheid in het voornoemde decreet van 12 december 1990, waarbij het Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis Geel wordt opgericht, geen specifieke bepaling is opgenomen met betrekking tot de aanstelling en de rechtspositieregeling van geestelijk raadsmanen en lekenconsultanten. Bij ontstentenis van een dergelijke bepaling waarin rechtsgrond zou kunnen worden gevonden, moeten de bepalingen betreffende de geestelijk raadsmanen en lekenconsultanten uit het ontwerp worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het vijfde lid van de aanhef wordt melding gemaakt van het "akkoord" van de Vlaamse minister bevoegd voor de begroting. Bij schrijven van 13 mei 2004 heeft die minister evenwel aan de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen laten weten dat hij zijn begrotingsakkoord niet kan verlenen.

Uit inzonderheid artikel 7, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak blijkt dat het in laatste instantie aan de Vlaamse regering toekomt zich uit te spreken over de budgettaire implicaties van een ter goedkeuring voorgelegde regeling. Indien de minister bevoegd voor de begroting zijn begrotingsakkoord niet verleent, verhindert dit de Vlaamse regering niet die regeling alsnog aan te nemen.

.../...

In de aanhef dient melding te worden gemaakt van het vervullen van de voorgeschreven vormvereisten. In dit geval diende het begrotingsakkoord te worden ingewonnen, maar heeft de minister bevoegd voor de begroting dit akkoord geweigerd. Vandaar dat in de aanhef geen melding kan worden gemaakt van het "akkoord" van de minister. Uit de interne richtlijnen van de Vlaamse regering ⁽¹⁾ blijkt dat in dit geval enkel melding wordt gemaakt van de beslissing die daartoe door de Vlaamse regering werd genomen. Het betrokken lid van de aanhef stelle men derhalve als volgt:

"Gelet op de beslissing van de Vlaamse regering van 14 mei 2004 inzake de begrotingscontrole;"

Artikel IX 1

5. Luidens het eerste lid van paragraaf 2 van dit artikel zijn de salarisschalen opgenomen als bijlage IV bij het ontworpen besluit. Naast de in die bijlage IV opgenomen salarisschalen uitgedrukt in euro, zijn ook in bijlage III bij het ontwerp salarisschalen opgenomen, dit keer uitgedrukt in Belgische frank. De verwijzing naar "bijlage IV" moet derhalve worden vervangen door een verwijzing naar "de bijlagen III en IV".

Artikel IX 6

6. Dit artikel heeft betrekking op de forfaitaire toelage waarop de arts-specialist verantwoordelijk voor de gedwongen opnamen aanspraak kan maken overeenkomstig het koninklijk besluit van 18 juli 1991 ter uitvoering van artikel 36 van de wet van 26 juni 1990 betreffende de bescherming van de persoon van de geesteszieke. Aangezien de ontworpen bepaling niets toevoegt (en overigens niets zou kunnen toevoegen) aan hetgeen volgt uit die federale regelgeving, dient ze uit het ontwerp te worden weggelaten.

⁽¹⁾ Omzendbrief VR 2000/4 van 8 september 2000 inzake wetgevingstechniek, nr. 88.

Artikel IX 7

7. Luidens paragraaf 3 van dit artikel wordt het bedrag van de toelage voor nachtprestaties gekoppeld aan de schommelingen van het indexcijfer der consumptieprijzen, overeenkomstig artikel XIII 22 van het stambesluit VOI.

Artikel 15, § 1, van het decreet van 6 juli 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994 bepaalt dat in alle gevallen waarin aan natuurlijke personen of rechtspersonen rechtstreeks of onrechtstreeks lastens de algemene uitgavenbegroting middelen worden toegekend en waarin door de toepasselijke wettelijke, decretale of reglementaire regelingen wordt voorzien in een koppeling van het bedrag aan de index van de consumptieprijzen, de koppeling aan de index van de consumptieprijzen vervangen wordt door de koppeling aan het prijsindexcijfer dat berekend en benoemd wordt voor de toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen ⁽²⁾. Dat laatste indexcijfer wordt de "gezondheidsindex" genoemd.

Om in overeenstemming te zijn met de voornoemde decreetsbepaling, moet de in het ontworpen artikel IX 7, § 3, bedoelde koppeling derhalve worden geredigeerd als een koppeling aan die gezondheidsindex. Artikel XIII 22 van het stambesluit VOI verwijst overigens ook naar het gezondheidsindexcijfer.

Artikel IX 15

Dit artikel voorziet in de toekenning, aan de actieve en gepensioneerde ambtenaren en de personen die zij ten laste hebben, van een "geneesmiddelenvergoeding" die bestaat uit de terugbetaling van het persoonlijk aandeel dat de betrokkenen hebben betaald bij de aankoop van erkende geneesmiddelen (paragraaf 1 en 2)

⁽²⁾ Krachtens artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, bekrachtigd bij de wet van 30 maart 1994, dient met ingang van 1 januari 1994 bij de koppeling van de lonen aan het indexcijfer der consumptieprijzen, het prijsindexcijfer in aanmerking te worden genomen dat daartoe berekend en benoemd wordt.

Luidens paragraaf 3 houdt artikel IX 15 op uitwerking te hebben voor geneesmiddelen aangekocht vanaf 1 januari 2003 of op de personeelsdienst van het OPZ-Geel binnengebracht na 31 januari 2003.

De vigerende rechtspositieregeling van het personeel van het Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis Geel ⁽³⁾ voorziet, zonder enige beperking in de tijd, in de toekenning van de bedoelde geneesmiddelenvergoeding. Het ontworpen artikel IX 15, § 3, komt er dus op neer dat die bepaling van het statuut met terugwerkende kracht wordt opgeheven.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd, namelijk ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, of indien de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of nog in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

In casu is inzonderheid niet voldaan aan het vereiste dat de terugwerkende kracht niet tot gevolg mag hebben dat verkregen rechten worden aangetast. Paragraaf 3 van artikel IX 15 dient derhalve in die zin te worden aangepast dat de geneesmiddelenvergoeding alleen voor de toekomst wordt afgeschaft.

Bijlage V

8. Deze bijlage regelt de omrekening naar Belgische frank van de in de artikelen IX 7, § 3, IX 13 en IX 6 (lees: IX 14) van het ontwerp in euro vermelde bedragen. In het dispositief van het ontwerp blijkt geen bepaling voor te komen die verwijst naar deze omrekeningstabel.

⁽³⁾ Besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 1995 houdende organisatie van het Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis te Geel en de regeling van de rechtspositie van het personeel, artikel XIII 105.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	J. BAERT, B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A. BECKERS

W. DEROOVER