

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.835/3
VAN 15 JULI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 1 juli 2008 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet brengt een aantal wijzigingen aan in het decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen ² en het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

De wijzigingen van het decreet van 7 mei 2004 zijn tweeledig.

Een eerste reeks wijzigingen strekt ertoe het onderscheid te verduidelijken tussen, enerzijds, de instellingen die functioneren of opdrachten uitvoeren binnen de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (hierna: SERV) en waarvan de werking inhoudelijk wordt bepaald door de SERV en, anderzijds, de instellingen die functioneren of opdrachten uitvoeren bij de SERV en die, wat hun inhoudelijke werking betreft, autonoom zijn maar waarvoor de SERV het secretariaat waarneemt.

Een tweede reeks wijzigingen betreft het afstemmen van de SERV als strategische adviesraad op het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden.

¹Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

²Artikel 26 van het decreet van 7 mei 2004 draagt aan de Vlaamse Regering op om de datum van inwerkingtreding van dat decreet te bepalen. Dit is tot op heden nog niet gebeurd.

De wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdt in dat de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MiNa-Raad) zal fungeren als strategische adviesraad van het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

3. Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag heeft de Vlaamse Regering op 27 juni 2008 beslist de minister-president van de Vlaamse Regering te gelasten over het voorliggende ontwerp het advies in te winnen van de SERV. Dit advies werd niet meegedeeld aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Indien de aan de afdeling wetgeving voorgelegde tekst ten gevolge van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen haar voor een nieuw onderzoek worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Met betrekking tot het begrip "representatieve organisaties" in het ontworpen artikel 3, § 1, eerste lid, van het decreet van 7 mei 2004 kan worden verwezen naar wat de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies 36.111/1 van 11 december 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 7 mei 2004 ³:

"Aan het begrip «representatieve organisaties», in artikel 2, § 2, eerste lid, van het ontwerp, kan een gedifferentieerde invulling worden gegeven en kan op die wijze worden geraakt aan de beginselen van syndicale vrijheid en gelijkheid. Om die reden zouden de basiscontouren van het betrokken begrip moeten worden uitgetekend in het ontwerp."

³Parl. St., Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2074/1, p. 61.

Artikel 5

5. Artikel 5, 1/ en 2/, van het ontwerp heeft tot gevolg dat de rechtspositieregeling van het personeel van de SERV voortaan niet meer wordt vastgesteld door de Vlaamse Regering, maar door de SERV zelf wordt geregeld in zijn reglement van orde, dat weliswaar door de Vlaamse Regering dient te worden goedgekeurd, overeenkomstig artikel 7, § 3, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004.

Deze wijziging wordt in de memorie van toelichting verantwoord als volgt:

"Er kunnen overtuigende argumenten aangehaald worden waarom de SERV deze bevoegdheid dient te hebben:

- De aan de SERV toegekende functie van sociaal-economisch overlegorgaan impliceert dat de SERV in feite en in rechte voor zijn werking over een maximum aan autonomie moet beschikken. Immers, slechts in de mate dat de Vlaamse sociale partners onbelemmerd de contouren en de inhoud van het overleg kunnen vastleggen, zal het ook vruchten afwerpen. Het spreekt voor zich dat gefundeerd sociaal-economisch overleg niet kan zonder een performant secretariaat. In het kader van een maximale autonomie en verantwoordelijkheid wat betreft de organisatie van het sociaal-economisch overleg dient de SERV, zoals tot nu, zelf het statuut van zijn personeel en de personeelsformatie te kunnen vastleggen, uiteraard mits goedkeuring door de Vlaamse Regering.
- Het feit dat personeelsleden van de SERV eveneens het driedelig overleg binnen VESOC ondersteunen versterkt de eigenheid van de SERV ten aanzien van andere adviesorganen, en meteen ook de noodzaak om met een maximale autonomie zijn logistieke ondersteuning uit te bouwen.

Bovenstaande argumentatie is niet nieuw en werd in het verleden trouwens door de Vlaamse Regering reeds meermaals onderschreven:

- In uitvoering van de kaderwet van 15 juli 1970 werd onder meer de Gewestelijke Economische Raad van Vlaanderen (GERV) opgericht. Bij Koninklijk Besluit van 13 juni 1975 werd het organiek reglement houdende regeling inzake het personeel van de GERV goedgekeurd. De GERV, als instelling *sui generis*, had de bevoegdheid de personeelsformatie en rechtspositie van zijn personeel te regelen;
- Op 12 februari 1992 werd het voormelde KB van 13 juni 1975 vervangen door het Besluit van de Vlaamse Regering houdende goedkeuring van het organiek reglement tot vaststelling van de regeling inzake het personeel van de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en van de personeelsformatie, gewijzigd door het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 juni 1995.

Door de toenmalige vice-voorzitter van de Vlaamse Regering, N. De Batselier, werd in een nota dd. 17 januari 1992 aan het sectorcomité XVIII naar aanleiding van de voorgestelde regeling inzake het personeel expliciet de

.../...

noodzakelijke eigenheid van het personeel erkend. Hij onderstreept dat «de veelheid en de complexiteit van de aan de SERV toegewezen opdrachten een personeelsbestand vereisen dat voldoende gespecialiseerd is met hoge kwalificatie en tegelijkertijd over een groot aanpassingsvermogen moet beschikken. Daarom moet aan het personeel ook de nodige loopbaanperspectieven geboden worden, temeer omdat in het nieuwe organiek reglement detachering naar een ministerieel kabinet uitgesloten wordt voor het directie- en kaderpersoneel».

Naar aanleiding van de aanpassing van het vermelde Besluit van de Vlaamse Regering dd. 12 januari 1992 onderstreepte toenmalig Minister-president, L. Van den Brande in een nota aan de Vlaamse Regering de instellingsspecifieke kenmerken van de SERV. Deze zijn dermate dat de SERV als instelling niet ressorteert onder het APKB en derhalve ook niet zal vallen onder het uit te werken stambesluit. Decretaal legt de SERV zelf het statuut van zijn personeel en de personeelsformatie vast, met dien verstande dat de wijzigingen slechts van kracht worden na goedkeuring door de Vlaamse Regering.

Aangezien voorgaande argumentatie nog steeds actueel is, werd het personeel van de SERV in artikel 1.2 van het Vlaams Personeelsstatuut van 13 januari 2006 uitgesloten uit het toepassingsgebied van het Raamstatuut.

Voorgaande elementen verantwoorden dat voor de SERV een andere regeling wordt uitgewerkt dan voor de strategische adviesraden.

Bijgevolg wordt de bestaande delegatie aan de SERV om de rechtspositie van haar personeel te regelen, gehandhaafd."

Het komt toe aan de decreetgever om te oordelen of deze argumenten een dergelijke verregaande delegatie aan de SERV kunnen rechtvaardigen. Daarbij moet alleszins voor ogen worden gehouden dat de bestaande regeling, waarbij de Vlaamse Regering de rechtspositie van het personeel van de SERV door middel van een instellingsspecifiek besluit regelt, geenszins betekent dat in een dergelijke regeling de specificiteit en de autonomie van de instelling niet tot uiting kan komen.

In ieder geval moet worden opgemerkt dat, ondanks de ruime autonomie waarover de SERV overeenkomstig de ontworpen bepalingen zou beschikken, deze ertoe gehouden blijft om die bevoegdheden uit te oefenen met inachtneming van het geldende juridische kader, hetgeen onder meer inhoudt dat de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut, bedoeld in artikel 87, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moeten worden geëerbiedigd.

Artikel 14

6. Het ontworpen artikel 15bis, §§ 3 tot 5, van het decreet van 7 mei 2004 zou beter moeten worden afgestemd op de verscheidene procedurestappen die worden vermeld in artikel 6 van het decreet van 30 april 2004 betreffende het verwerven van een titel van beroepsbekwaamheid.

Voor wat betreft de ontworpen paragraaf 4 moet daarenboven worden opgemerkt dat het niet de SERV, maar wel de Vlaamse Regering is die overeenkomstig artikel 6, 4/, van het decreet van 30 april 2004 de standaarden bepaalt. De SERV geeft enkel een advies over deze standaarden.

Artikel 23

7. Met betrekking tot het ontworpen artikel 23, § 3, 2/, van het decreet van 7 mei 2004 kan worden herhaald wat de afdeling wetgeving heeft opgemerkt in het reeds vermelde advies 36.111/1 ⁴, met name dat het geheel aan het oordeel van de Vlaamse Regering wordt gelaten of zij al dan niet het advies van de SERV zal vragen over de betrokken ontwerpen van besluit. Het is immers de Vlaamse Regering zelf die invulling dient te geven aan het begrip "basisuitvoeringsbesluiten", waarvan de inhoud niet aan een welomlijnde juridische categorie van normatieve teksten refereert.

De afdeling wetgeving vraagt zich dan ook af of aan de hand van de toepassingspraktijk van deze bepaling sinds haar invoering in het decreet van 7 mei 2004, er thans geen meer concrete criteria kunnen worden geformuleerd met inachtneming waarvan de Vlaamse Regering het begrip "basisuitvoeringsbesluiten" zal moeten toepassen.

⁴Parl. St., Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2074/1, p. 69.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. MOONS,	staatsraad, voorzitter,
	W. VAN VAERENBERGH,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw I. VERHEVEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. MOONS