

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.484/1
VAN 4 DECEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 november 2008 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 wat betreft de uitvoering van het sectoraal akkoord 2008 - 2009", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid (aan te halen als het Vlaams personeelsstatuut of VPS ¹). Het gaat in hoofdzaak om de vertaling in wetteksten van afspraken met de vakorganisaties die zijn opgenomen in het sectoraal akkoord 2008-2009, dat op 3 juli 2008 in het Sectorcomité XVIII werd gesloten.

De ontworpen wijzigingen hebben betrekking op salarisschalen, remuneraties, deeltijds werken en de valorisering van ervaring en competenties.

2.1. Wat de toepassing ervan op de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's) zonder rechtspersoonlijkheid betreft, kan voor het ontwerp in de eerste plaats rechtsgrond worden gevonden in artikel 87, §§ 1 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In de tweede plaats biedt ook artikel 5 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: het kaderdecreet) hiervoor rechtsgrond.

2.2. Voor de toepassing op de IVA's met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, kan eveneens rechtsgrond worden gevonden in artikel 5 van het kaderdecreet.

2.3. Voor de toepassing op de strategische adviesraden biedt artikel 12, derde lid, van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden rechtsgrond.

2.4. Voor de toepassing op het personeel van de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 67, § 2, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs.

¹Artikel XII 6 van het besluit van 13 januari 2006.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Alhoewel "Vlaams personeelsstatuut" als citeertitel voor het besluit van 13 januari 2006 kan worden gebruikt, verdient het toch aanbeveling om in het opschrift van het ontwerp duidelijkheidshalve het volledige opschrift aan te halen. Dat opschrift dient dan als volgt te worden gesteld:

"Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid".

Aanhef

1. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, dient in het derde lid van de aanhef de verwijzing te worden beperkt tot artikel 5 van het kaderdecreet. De artikelen 2 en 3 van dat decreet bieden immers geen rechtsgrond voor het ontwerp.

2. Volgens de nieuwe handleiding van de wetgevingstechniek is het niet zinvol om in de aanhef de artikelen, met eventuele vroegere wijzigingen, te vermelden van de regeling die wordt gewijzigd ². Het vijfde lid van de aanhef stelle men daarom als volgt:

"Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid;".

3. De verwijzingen in de aanhef naar de verplichte vormvereisten dienen chronologisch te worden gerangschikt. Aangezien het akkoord van de minister bevoegd

²*Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 30, formule F 3-3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

voor de pensioenen dateert van na het begrotingsakkoord en het protocol van de syndicale onderhandelingen, zal de verwijzing ernaar moeten worden ingevoegd na de leden van de aanhef waarin aan dat akkoord en dat protocol wordt gerefereerd.

4. De verwijzing naar het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, dient als volgt geredigeerd te worden:

"Gelet op advies 45.484/1 van de Raad van State, gegeven op 4 december 2008, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Artikelen 2 tot 4

Volgens artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt het personeel van een gemeenschaps- of gewestregering aangeworven door bemiddeling van "het Vast Secretariaat voor werving van het Rijkspersoneel", thans Selor ³. Dat voorschrift is enkel van toepassing op statutaire aanwervingen.

Daarentegen moet geen beroep worden gedaan op Selor voor het bij arbeidsovereenkomst aanwerven van personeelsleden van de eigen administratie van een gemeenschaps- of gewestregering en van het personeel van gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen. Evenmin dient Selor op te treden op andere ogenblikken van de beroepsloopbaan van het statutair personeel, zoals bijvoorbeeld bij bevorderingen ⁴.

³Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vereist artikel 87, § 2, dat Selor de proeven inricht voor de selectie van de kandidaten die het meest geschikt zijn om de openbare ambten in de diensten van de regeringen van de deelentiteiten in te vullen, en beantwoordt een wervingsprocedure die weliswaar in een samenwerking met Selor voorziet, maar Selor elke inrichtingsbevoegdheid ontnemt, niet aan dat vereiste (Grondwettelijk Hof, nr. 96/2005, 1 juni 2005, B.10 en B.12.3).

⁴B. Weekers, "Personeel en organisatie", in G. Van Haegendoren en B. Seutin (ed.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure,

Het ontworpen artikel III 6, § 3, van het Vlaams personeelsstatuut (artikel 2 van het ontwerp) heeft betrekking op de statutaire aanwervingen, waarvoor de Vlaamse Regering in de ministeries één (verplichte) selector ⁵ dient aan te wijzen. Die bepaling lijkt dan ook in strijd te zijn met artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De artikelen 3 en 4 van het ontwerp beogen verwijzingen in andere bepalingen van het VPS aan het nieuwe artikel III 6, § 3, aan te passen.

Artikel 5

Artikel 5 van het ontwerp beoogt artikel VII 2 van het VPS te vervangen. Dat artikel maakt het mogelijk om vroegere ervaring opgedaan door een personeelslid te valoriseren. Het ontworpen artikel VII 2, § 5, verleent de Vlaamse minister bevoegd voor bestuurszaken delegatie om "per rondzendbrief" de nadere voorwaarden voor de aanvulling en uitvoering van de bepalingen van het artikel te bepalen.

Dergelijke delegatie van verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden kan, zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. Om daaraan te beantwoorden zal in de ontworpen bepaling de delegatie specifiek moeten worden beperkt tot het uitoefenen van dergelijke bevoegdheden, en zal eventueel moeten worden aangegeven binnen welke grenzen die bevoegdheidsdelegatie moet worden uitgeoefend. Zoals de ontworpen bepaling is gesteld, is die bevoegdheid algemeen en niet aan criteria of voorwaarden gekoppeld.

2003, blz. 38, nr. 13.

⁵In artikel I 2, 19/, van het VPS wordt selector gedefinieerd als
"- het professioneel orgaan dat advies geeft aan de lijnmanager over het selectiegebeuren;
- de lijnmanager in de gevallen zoals bepaald in dit besluit".

Bovendien dienen regels en normen die door of namens de Regering tot stand worden gebracht in beginsel bij besluit te worden vastgesteld. Een dergelijk besluit dient volgens de gebruikelijke regels en procedures tot stand te komen en te worden bekendgemaakt ⁶. Het staat niet aan de Regering om daar, in afwijking van de bijzondere wet, van vrij te stellen. De woorden "per rondzendbrief" dienen derhalve te worden geschrapt.

Artikel 20

Artikel 20 van het ontwerp regelt de inwerkingtreding van de verschillende bepalingen.

Aan de in artikel 20, 1/ en 2/, vermelde bepalingen wordt terugwerkende kracht verleend. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

In artikel 20, 3/, van het ontwerp zal de datum van inwerkingtreding moeten worden ingevuld, terwijl de vermelding "[1ste dag van de maand die volgt op het akkoord van de minister van pensioenen]" geschrapt dient te worden.

⁶Zie de artikelen 20, 22 en 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De woorden "besluiten van de Regeringen" in artikel 84 hebben ook betrekking op besluiten die bij delegatie door één of meer leden van de Regering tot stand zijn gekomen (R.v.St., Heyns, nr. 42.969, 17 mei 1993).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME