

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.346/1
VAN 23 APRIL 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 1 april 2009 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende de specifieke regeling van de rechtspositie van het personeel van de strategische adviesraad Vlaamse Onderwijsraad", heeft het volgende advies gegeven:

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 alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Zoals het opschrift ervan aangeeft strekt het om advies voorgelegde ontwerp van besluit ertoe de instellingsspecifieke regels inzake de rechtspositie van het personeel van de strategische adviesraad Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) vast te stellen.

Het gaat naast algemene bepalingen (zie de artikelen 1 tot 6 van het ontwerp), om bepalingen inzake administratieve loopbaan (artikel 8), verloning (artikelen 9 tot 13), evaluatie (artikel 7) en tucht (artikel 14). Het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2005 houdende organisatie van het permanent secretariaat van de Vlaamse Onderwijsraad en de instellingsspecifieke regeling van de rechtspositie van het personeel wordt opgeheven (artikel 15).

2. De rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 67 van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, gelezen in samenhang met artikel 12, derde lid, van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden: het eerste artikel bepaalt dat de VLOR een strategische adviesraad met rechtspersoonlijkheid is, terwijl de tweede bepaling de Vlaamse Regering ermee belast de rechtspositie van het personeel van het secretariaat van de strategische adviesraden vast te stellen.

Het eveneens in de aanhef van het ontwerp vermelde artikel 92 van het decreet van 2 april 2004 biedt geen rechtsgrond, zodat de vermelding ervan in de tweede aanhefverwijzing geschrapt dient te worden.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Indeling

Het ontwerp is ten onrechte ingedeeld in delen, in plaats van in titels.

Aanhef

1. Na de tweede aanhefverwijzing moet een nieuw lid worden ingevoegd, waarin melding wordt gemaakt van het besluit dat door artikel 15 zal worden opgeheven. Die verwijzing dient te luiden:

"Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2005 houdende organisatie van het permanent secretariaat van de Vlaamse Onderwijsraad en de instellingsspecifieke regeling van de rechtspositie van het personeel;"

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 - in dit geval: impliciet - wordt gewijzigd ⁽¹⁾. Het volstaat derhalve om in het derde lid van de aanhef (dat het vierde wordt) te schrijven:

"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;"

⁽¹⁾ *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).

Artikel 2

De organieke regeling van de VLOR, onder meer de oprichting, organisatie en werking, is te vinden in het decreet van 2 april 2004. Artikel 68 van het decreet luidt:

"De VLOR bestaat uit:

- 1/ een algemene raad, die in beginsel de in dit decreet omschreven advies- en overlegtaken waarneemt en door de algemene voorzitter wordt voorgezeten;
- 2/ vier deelraden zijnde een raad basisonderwijs, een raad secundair onderwijs, een raad hoger onderwijs en een raad levenslang en levensbreed leren, die onder de voorwaarden bepaald in het huishoudelijk reglement en voor het betrokken niveau advies- en overlegtaken kunnen waarnemen;
- 3/ een vast bureau, dat het bestuur van de VLOR waarneemt;
- 4/ een algemeen secretaris, die bestuurs- en vertegenwoordigingsbevoegd is voor handelingen van dagelijks bestuur en die de leiding waarneemt van het permanent secretariaat van de VLOR".

Gelet op het gegeven dat de decreetgever het vast bureau van de VLOR heeft belast met het bestuur van de instelling ⁽²⁾, dient dat orgaan bijvoorbeeld in te staan voor het in dienst nemen van personeel. Het is dan ook niet duidelijk wat de decretale rechtsgrond is voor het in afwijking van het voormelde artikel 68 aan de algemene raad toewijzen van benoemingsbevoegdheid voor personeel van de VLOR, zoals uit artikel 2, 2/, van het ontwerp blijkt.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 4 van het ontwerp, inzake het aan de algemene raad toewijzen van de bevoegdheid om personeelsleden te ontslaan of af te zetten, voor artikel 13 van het ontwerp, inzake het verlenen aan de algemene raad van de bevoegdheid om in te stemmen met het erkennen van geldelijke anciënniteit, en voor artikel 14 van het ontwerp, inzake het aan de algemene raad toewijzen van de bevoegdheid om tucht uit te oefenen.

⁽²⁾ Terwijl, zoals uit 1/ van de geciteerde decreetsbepaling blijkt, de taken van de algemene raad limitatief zijn omschreven en in essentie beperkt zijn tot adviserende bevoegdheden.

Artikel 3

Artikel 3 van het ontwerp machtigt de Vlaamse Onderwijsraad om, binnen zijn dotatie, personen die blijk hebben gegeven van hun bijzondere deskundigheid, voor de duur van een specifieke opdracht bij overeenkomst aan te stellen.

Krachtens artikel 2, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, kunnen slechts in welbepaalde gevallen bij arbeidsovereenkomst personen in dienst worden genomen.

Eén van die gevallen (artikel 2, § 1, tweede lid, 3/, van het koninklijk besluit van 22 december 2000) heeft betrekking op het vervullen van "bijkomende of specifieke opdrachten", "waarvan de lijst vooraf wordt bekendgemaakt door elke uitvoerende macht". In dit verband kan worden gewezen op artikel I 4, § 2, 3/, van het reeds vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006, naar luid waarvan de lijst van de contractuele functies die ressorteren onder de bijkomende of specifieke opdrachten, per entiteit, raad of instelling wordt vastgesteld door de Vlaamse minister, bevoegd voor de bestuurszaken, in overleg met de functioneel bevoegde minister, en naar luid waarvan de indienstnemende overheid bij tewerkstelling in contractuele betrekkingen, de soort en de duur van de arbeidsovereenkomst bepaalt, tenzij dit reeds uit reglementering blijkt.

Artikel 3 dient uit het ontwerp te worden weggelaten: het zou verwarring kunnen scheppen en is eigenlijk overbodig. Op grond van titel IV van het decreet van 2 april 2004 heeft de Vlaamse Onderwijsraad immers in principe reeds de bevoegdheid om contractueel personeel in dienst te nemen voor het uitvoeren van een specifieke opdracht. Evenwel zal dit moeten gebeuren in overeenstemming met het koninklijk besluit van 22 december 2000 en van de regels vastgelegd in artikel I 4, § 2, 3/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006, d.w.z. dat de lijst van contractuele functies voor het uitvoeren van specifieke opdrachten bij de VLOR zal moeten zijn vastgesteld.

.../...

Artikel 5

Uit artikel 5 van het ontwerp volgt dat de contractuele personeelsleden die uiterlijk op 1 juni 1994 in dienst zijn bij de VLOR en een gunstige beoordeling hebben gekregen, voor onbepaalde duur en ambtshalve in dienst worden gehouden op voorwaarde dat het aantal betrekkingen dat is vastgelegd in het personeelsplan niet wordt overschreden.

Er zij herhaald dat krachtens artikel 2, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 22 december 2000 slechts in een aantal welbepaalde gevallen bij arbeidsovereenkomst personeel in dienst kan worden genomen - en dus ook worden gehouden -, namelijk uitsluitend om:

- "1/ aan uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften te voldoen, hetzij voor in de tijd beperkte acties hetzij voor een buitengewone toename van het werk;
- 2/ ambtenaren te vervangen bij gehele of gedeeltelijke afwezigheid, ongeacht of ze in dienstactiviteit zijn of niet, wanneer de duur van die afwezigheid tot vervanging noopt en waarvan de modaliteiten worden bepaald in het statuut;
- 3/ bijkomende of specifieke opdrachten te vervullen, waarvan de lijst vooraf wordt bekendgemaakt door elke uitvoerende macht;
- 4/ te voorzien in de uitvoering van taken die een bijzondere kennis of ruime ervaring op hoog niveau vereisen, beide relevant voor de uit te voeren taken".

Aangezien het blijkt te gaan om contractuelen voor secretariaatsfuncties en onthaalfuncties ⁽³⁾ die intussen bijna meer dan 15 jaar in dienst zijn bij de VLOR, klemmt de vraag naar de overeenstemming met het koninklijk besluit van 22 december 2000 des te meer.

⁽³⁾ Dat het om secretariaatsfuncties en onthaalfuncties gaat, blijkt uit het advies 37.769/1 van 25 november 2004 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende organisatie van het permanent secretariaat van de Vlaamse Onderwijsraad en de instellingsspecifieke regeling van de rechtspositie van het personeel", dat het besluit van 18 maart 2005 geworden is.

Artikel 12

Artikel 12 van het ontwerp heeft betrekking op een verhoogde rente ingeval van arbeidsongeval of ongeval op weg naar en van het werk. Blijkbaar ⁽⁴⁾ gaat het om voordelen die hun grondslag vinden in een aanvullende verzekering. Het verdient aanbeveling een en ander beter tot uitdrukking te brengen in de tekst van die bepaling ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Zie het reeds vermelde advies 37.769/1 van 25 november 2004.

⁽⁵⁾ Onder andere de woorden "Voor de toepassing van de [federale] wet van 3 juli 1967 betreffende de preventie van of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector" kunnen verwarring scheppen.

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	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME