



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.627/1
van 21 januari 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004 tot vaststelling van de personeelsformatie van de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs en tot vaststelling van een overgangsbepaling inzake het personeelsplan van het Gemeenschapsonderwijs'

Op 20 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse Minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004 tot vaststelling van de personeelsformatie van de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs en tot vaststelling van een overgangsbepaling inzake het personeelsplan van het Gemeenschapsonderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 januari 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel Tison, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 januari 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft een dubbel oogmerk. Vooreerst beoogt het de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004 ‘tot vaststelling van de personeelsformatie van de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs’ (artikel 1 van het ontwerp). Daarnaast voert het een overgangsbepaling in met betrekking tot de toepassing van artikel I 4 van het Vlaams personeelsstatuut (hierna ook : VPS) op de Raad van het Gemeenschapsonderwijs (hierna ook : de Raad) : tot wanneer een personeelsplan wordt vastgesteld door de lijnmanager van de Raad, omvat het personeelsplan het aantal betrekkingen van de op te heffen personeelsformatie (artikel 2 van het ontwerp).

2.1. Artikel 1 van het ontwerp vindt zijn decretale grondslag in artikel 67, § 1, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 ‘betreffende het gemeenschapsonderwijs’, waarbij aan de Vlaamse Regering wordt opgedragen om de personeelsformatie van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs vast te stellen.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, zijn besluiten tot vaststelling van een personeelsformatie, en naar analogie tot opheffing ervan, geen reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. De afdeling Wetgeving is bijgevolg niet bevoegd om dergelijke ontwerpbesluiten, of bepalingen met dezelfde strekking, te onderzoeken. De adviesaanvraag is derhalve, wat artikel 1 van het ontwerp betreft, niet ontvankelijk.

2.2. Artikel 2 van het ontwerp bevat, specifiek wat de Raad van het Gemeenschapsonderwijs betreft, een overgangsbepaling met betrekking tot de toepassing van artikel I 4 van het Vlaams personeelsstatuut op die Raad. Artikel 2 vindt dan ook in beginsel, onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, rechtsgrond in artikel 67, § 2, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998, naar luid waarvan de Vlaamse Regering het administratief en geldelijk statuut van het personeel van de administratieve diensten van de Raad vaststelt. Immers, voor zover het Vlaams personeelsstatuut ook van toepassing is op de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, vindt het rechtsgrond in voornoemd artikel 67, § 2, van het bijzonder decreet.¹ Een overgangsbepaling die betrekking heeft op de toepassing van een bepaling van dat statuut op de Raad, vindt dan eveneens rechtsgrond in die decreetsbepaling.

2.3. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het hierna volgende onderzoek van het ontwerp enkel betrekking heeft op de artikelen 2 en 3 ervan.

¹ In de aanhef van het Vlaams personeelsstatuut wordt in het tweede lid eveneens aan die bepaling gerefereerd.

TEKSTONDERZOEK

AANHEF

3. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, te redigeren als volgt :

« Gelet op advies 52.627/1 van de Raad van State, gegeven op 17 januari 2013, omtrent de artikelen 2 en 3, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 ; »

Artikel 2

4. Artikel 2 van het ontwerp bevat, bij wijze van overgangsbepaling, een begeleidende maatregel voor de toepassing van artikel I 4 van het Vlaams personeelsstatuut op de Raad van het Gemeenschapsonderwijs. De steller van het ontwerp gaat er immers van uit dat door de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004, waarbij de personeelsformatie van de Raad werd vastgesteld, er geen juridisch beletsel meer is voor de toepassing van genoemd artikel I 4 op de Raad. Vraag is of dat uitgangspunt kan worden bijgetreden.

4.1. Artikel 67, § 1, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 voorziet voor de Raad van het Gemeenschapsonderwijs in een personeelsformatie, die door de Vlaamse Regering wordt vastgesteld op voorstel van de afgevaardigd-bestuurder, in functie van de door dat bijzonder decreet aan de Raad verleende bevoegdheden.

4.2. Ter uitvoering van artikel 67, § 2, van hetzelfde bijzonder decreet, waarbij aan de Vlaamse Regering wordt opgedragen om het administratief en geldelijk statuut van het personeel van de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs te bepalen, heeft de Vlaamse Regering het Vlaams personeelsstatuut (op algemene wijze) van toepassing verklaard op de Raad van het Gemeenschapsonderwijs (artikel I 2, 1°, zesde streepje, van het Vlaams personeelsstatuut).

Artikel I 4, § 1, van hetzelfde statuut bepaalt dat de lijnmanager² de kwantitatieve en kwalitatieve personeelsbehoeften van zijn entiteit, raad of instelling in een personeelsplan³ bepaalt, onverminderd de procedure van administratieve en begrotingscontrole.

Genoemd artikel I 4, dat de bevoegdheid voor het vaststellen van de personeelsbehoeften op algemene wijze legt bij de lijnmanager, kan evenwel niet worden toegepast op de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, aangezien artikel 67, § 1, van voornoemd

² De lijnmanager is het hoofd van een entiteit, van het secretariaatspersoneel van een strategische adviesraad of van het Gemeenschapsonderwijs (lees : de Raad van het Gemeenschapsonderwijs – art. I 2, 1°, zesde streepje, VPS) die het hiërarchisch en functioneel gezag over het personeel van die entiteit, raad of instelling uitoefent (art. I 2, 9°, VPS).

³ Het personeelsplan is het overzicht van de functies nodig om in een bepaalde entiteit via welomschreven processen een vooropgesteld doel te bereiken (art. I 2, 15°, VPS).

bijzonder decreet specifiek voor die instelling in de vaststelling van een personeelsformatie door de Vlaamse Regering voorziet.

4.3. Wat het verschil betreft tussen een personeelsformatie, in de zin van voornoemd artikel 67, § 1, van het bijzonder decreet, en een personeelsplan, in de zin van voornoemd artikel I 4 van het Vlaams personeelsstatuut, heeft de gemachtigde nog volgende toelichting verstrekt :

“In een personeelsformatie worden deze personeelsbehoeften vastgelegd onder de vorm van rangen en graden die in een bepaald niveau zijn gesitueerd. Flexibiliteit is hierin uiterst beperkt. Bovendien dient elke wijziging van een personeelsformatie in principe voor wat het GO betreft door de Vlaamse regering te worden goedgekeurd vermits de initiële personeelsformatie ook door een besluit werd vastgelegd. Concreet voorbeeld: als in de formatie staat dat er 16 A1's (adjuncten de directeur) zijn en 14 B1's (deskundigen) dan kan niet binnen hetzelfde budgettaire kader worden overgegaan tot bijvoorbeeld 14 A1's en 16 B'1s zonder dat dit door een besluit van de Vlaamse regering wordt gevat.

De Vlaamse regering heeft zelf via het besluit van 13 januari 2006 betreffende het Vlaamse personeelsstatuut de methodiek van het personeelsplan voor de bepaling van de kwalitatieve en kwantitatieve personeelsbehoeften van een entiteit bevestigd. In een besluit van de Vlaamse regering van 24 april 2009 werd dit nog verder verduidelijkt.

Binnen de beschikbare budgettaire middelen is een leidend ambtenaar mits overleg met zijn vakorganisaties bevoegd om wijzigingen aan te brengen binnen het personeelsplan van zijn entiteit. Enkel wanneer bijkomende budgettaire middelen vereist zijn dient het personeelsplan voor goedkeuring aan de Vlaamse regering te worden voorgelegd. Bij personeelsplanning wordt voor de bepaling van de kwalitatieve personeelsbehoefte in eerste instantie vertrokken vanuit een functiefamilie (bijvoorbeeld een management- assistente is een functiefamilie administratief ondersteunend niveau 4 en pas nadien volgt de koppeling aan een rang/graad). Dit biedt een grotere flexibiliteit inzake personeelsbeheer. Als personeelsdirecteur kan ik opteren om bijvoorbeeld deze functie in te vullen in een wervingsgraad B1 (iemand met een bachelordiploma maar eventueel minder ervaring of in een bevorderingsgraad C2 (iemand met een diploma hoger secundair onderwijs) maar meer ervaring.

Qua rechtsgevolgen zijn er geen specifieke verschillen tussen de personeelsformatie en het personeelsplan, als entiteit worden functies ingevuld die hetzij in een personeelsformatie of een personeelsplan staan maar de procedurele wijze van invulling is voor de rest identiek en is bepaald wat betreft de Vlaamse overheid in het Vlaams personeelsstatuut.”

4.4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat er, wat de bevoegdheid voor het vaststellen ervan betreft, een essentieel verschil is tussen een personeelsformatie, in de zin van voornoemd artikel 67, § 1, en een personeelsplan, in de zin van voornoemd artikel I 4. Voor het vaststellen van de personeelsformatie is immers de Vlaamse Regering bevoegd (op voorstel van de afgevaardigd bestuurder), terwijl voor het vaststellen van het personeelsplan de lijnmanager bevoegd is zonder dat de Vlaamse Regering, behoudens in geval van budgetoverschrijding, nog tussenkomt.⁴

⁴ Het verschil tussen beide is bijgevolg niet louter terminologisch.

4.5. Gelet hierop, kan een personeelsplan in de zin van artikel I 4 van het Vlaams personeelsstatuut niet zonder meer worden gelijkgesteld met een personeelsformatie in de zin van artikel 67, § 1, van het bijzonder decreet,⁵ aangezien een personeelsplan overeenkomstig genoemd artikel I 4 niet wordt vastgesteld door de Vlaamse Regering maar door de lijnmanager van de betrokken instelling en bijgevolg op die wijze niet is voldaan aan de voorwaarden bepaald in die decreetsbepaling.

4.6. De conclusie is dan ook dat het, voor het toepassen van artikel I 4 van het Vlaams personeelsstatuut op de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, niet volstaat om enkel het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004, waarbij de personeelsformatie van de administratieve diensten van de Raad werd vastgesteld, op te heffen. Voor het bereiken van die doelstelling zal integendeel artikel 67, § 1, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998, dat thans de Vlaamse Regering nog verplicht tot het vaststellen van een personeelsformatie op voorstel van de afgevaardigd-bestuurder, moeten worden gewijzigd of opgeheven. Aangezien de regeling inzake het personeelsplan bedoeld in artikel I 4 van het Vlaams personeelsstatuut zijn decretale grondslag vindt in artikel 67, § 2, van genoemd bijzonder decreet, lijkt het er op dat kan worden volstaan met het opheffen van artikel 67, § 1, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998.

5. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de overgangsbepaling die opgenomen is in artikel 2 van het ontwerp thans geen doorgang kan vinden aangezien, zoals hiervoor is uiteengezet, voor de toepassing van artikel I 4 van het Vlaams personeelsstatuut op de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, eerst artikel 67, § 1, van genoemd bijzonder decreet moet worden gewijzigd of opgeheven.

In het licht hiervan zal de steller van het ontwerp moeten oordelen of dan ook niet beter wordt afgezien van het gehele ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁵ Dat blijkt ook reeds uit de vaststelling dat de decretale grondslag voor de vaststelling van de personeelsformatie (artikel 67, § 1, van het bijzonder decreet) en voor de regeling van het personeelsplan (artikel 67, § 2, van hetzelfde decreet) verschillend is.