RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.892/3
van 30 april 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 december 2004 houdende maatregelen ter bevordering en ondersteuning van het gelijkekansen- en diversiteitsbeleid in de Vlaamse administratie, wat betreft de telling van personeelsleden met een migratieachtergrond’

Op 31 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaams Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 december 2004 houdende maatregelen ter bevordering en ondersteuning van het gelijkekansen- en diversiteitsbeleid in de Vlaamse administratie, wat betreft de telling van personeelsleden met een migratieachtergrond’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 april 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Kaat LEUS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Eric LANCKSWEERDT, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 april 2014.

*

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 24 december 2004 'houdende maatregelen ter bevordering en ondersteuning van het gelijkekansen- en diversiteitsbeleid in de Vlaamse administratie', te wijzigen. Dat besluit bevat nadere regels omtrent de wijze waarop de Vlaamse overheid gelijke kansen en diversiteit in een reeks diensten kan ondersteunen en bevorderen. Teneinde de evenredige participatie en gelijke kansen binnen het personeelsbestand te realiseren wordt gewerkt met streefcijfers. Overeenkomstig artikel 4 ervan maakt elk beleidsdomein gebruik van een operationeel systeem dat vrijwillige registratie van de kansengroepen mogelijk maakt.

Met artikel 3 van het ontwerp wordt beoogd artikel 4 van het besluit VAN DE Vlaamse Regering van 24 december 2004 op meerdere punten te wijzigen zodat voor personen met een arbeidshandicap de beleidsdomeinen nog steeds gebruik maken van een operationeel systeem dat vrijwillige registratie mogelijk maakt, doch met dien verstande dat deze vrijwillige registratie wordt afgeschaft zodra er authentieke gegevensbronnen beschikbaar zijn die door de Vlaamse dienstenintegrator kunnen worden geanonimiseerd om ze ter beschikking te stellen aan de dienst Emancipatiezaken. Voor personeelsleden met een migratieachtergrond daarentegen zal de dienst Emancipatiezaken overgaan tot een anonieme monitoring door het raadplegen van authentieke gegevensbronnen via de tussenkomst van de Vlaamse dienstenintegrator. Voor het jaar 2014 evenwel zal de monitoring nog gebeuren op basis van cijfers, afkomstig van het systeem van de vrijwillige registratie. Ten slotte bevat het ontworpen besluit ook nog een terminologische wijziging, doordat in een aantal bepalingen de woorden "personen van allochtone afkomst" worden vervangen door de woorden "personen met een migratieachtergrond" (artikelen 1 en 2).

Met artikel 4 van het ontwerp wordt beoogd het te nemen besluit in werking te doen treden op de eerste dag van de maand die volgt op de datum van goedkeuring ervan.

3.1. Voor het ontworpen besluit kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'), gelezen in samenhang met artikel 7, § 1, van het decreet van 8 mei 2002 'houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt'. Laatstgenoemd artikel 7, § 1, bepaalt onder meer dat de intermediaire organisaties en de Vlaamse diensten actief meewerken aan de realisatie van de evenredige participatie en de gelijke behandeling. In dat kader zijn zij ertoe verplicht om een jaarlijks actieplan en een jaarlijks voortgangsrapport te bezorgen aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement. Dit voortgangsrapport en dit plan moet minstens de gegevens bevatten opgesomd in artikel 7, § 1, tweede lid, van het decreet van 8 mei 2002, waaronder een kwantitatieve analyse van de

vorderingen inzake de evenredige participatie van kansengroepen. Men mag aannemen dat, om tot een dergelijke kwantitatieve analyse over te kunnen gaan, een systeem van monitoring noodzakelijk is. Die monitoring kan gebeuren door vrijwillige registratie of door het raadplegen van authentieke gegevensbronnen.

3.2. Voor de artikelen 1 en 2 van het ontwerpbesluit wordt rechtsgrond gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang artikel 2, 1°, van het decreet van 8 mei 2002.

VORMVEREISTEN

4. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor Begroting werd aangevraagd op 4 maart 2014, doch omdat deze geen beslissing heeft genomen binnen de voorgeschreven termijn, het dossier zonder akkoord voor principiële goedkeuring aan de Vlaamse Regering kon worden voorgelegd.[1]

Uit de beslissing van 21 maart 2014 van de Vlaamse Regering dient te worden afgeleid dat de Vlaamse minister bevoegd voor Begroting op 19 maart 2014 zijn akkoord gaf, zij het onder de voorwaarde dat alle kosten verbonden aan het uitwisselen van gegevens met het rijksregister, alsook voor de implementatie van het nieuwe telsysteem, worden gedragen binnen de bestaande kredieten van het beleidsdomein. Op 21 maart 2014 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerp “mits voldaan wordt aan de voorwaarde geformuleerd in het akkoord van 19 maart 2014 van de Vlaamse minister, bevoegd voor begroting”.

Op verzoek van de Raad van State, heeft de gemachtigde het begrotingsakkoord van 19 maart 2014 bezorgd.

Als de aanvraag voor akkoord inderdaad op 4 maart 2014 bij de Vlaamse minister bevoegd voor Begroting werd ingediend, en de zaterdagen en zondagen niet als werkdagen worden aanzien, dan is het (voorwaardelijk) akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor Begroting wel tijdig en dient er in de aanhef ook naar te worden verwezen.

[1] Artikel 6, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 ‘houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak’ bepaalt wat volgt: “Ten aanzien van elk voorstel dat ter beslissing aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd en waardoor ofwel de ontvangsten ofwel de uitgaven beïnvloed kunnen worden, moet de functioneel bevoegde minister het gemotiveerd begrotingsakkoord inwinnen van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting. Deze beslist over het gevraagde begrotingsakkoord binnen een termijn van twaalf werkdagen na ontvangst van de aanvraag tot het verlenen van het begrotingsakkoord. Deze aanvraag moet het advies van de bevoegde inspecteur van Financiën bevatten.” Artikel 6, § 6, van hetzelfde besluit bepaalt: “Indien de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, het begrotingsakkoord weigert, of indien hij geen beslissing heeft meegedeeld binnen de termijn van twaalf werkdagen kan de functioneel bevoegde minister zijn voorstel ter beslissing voorleggen aan de Vlaamse Regering.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3.1, 3.2 en 4 werd opgemerkt.

Artikel 3

6. In artikel 3 van het ontworpen besluit, dat ertoe strekt artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 december 2004 te wijzigen, wordt de term “authentieke gegevensbronnen” gehanteerd. In deze bepaling, noch in enige andere bepaling van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 december 2004, wordt omschreven wat onder “authentieke gegevensbronnen” moet worden verstaan. Naar alle waarschijnlijkheid worden hiermee de “authentieke gegevensbronnen” bedoeld waarvan gewag wordt gemaakt in de artikelen 2, 2°, en 4, §§ 1 en 2, van het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer’, zijnde de op elektronische wijze bijgehouden verzameling van gegevens die als de meest volledige, kwalitatief hoogstaande door de Vlaamse Regering zijn erkend, en die nuttig of noodzakelijk zijn in het kader van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.

Teneinde interpretatieproblemen bij de toepassing van het ontworpen artikel 3 te vermijden, verdient het aanbeveling om in artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 december 2004 een definitie op te nemen van “authentieke gegevensbronnen”, desgevallend door naar de omschrijving in artikel 2, 2°, van het decreet van 18 juli 2008 te verwijzen.

Artikel 4

7. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt “op de eerste dag van de maand die volgt op de datum van goedkeuring ervan”.

Een inwerkingtreding van een normatieve tekst waarbij de datum van goedkeuring door de Vlaamse Regering als uitgangspunt wordt genomen, is legistiek ongebruikelijk en dient te worden vermeden nu zulk een regeling niet strookt met de vereisten inzake rechtszekerheid en transparantie van de regelgeving. Immers, zolang het betrokken besluit niet is bekendgemaakt, weten de rechtzoekenden niet wanneer het besluit goedgekeurd werd, en kunnen ze derhalve ook niet weten dat het eventueel (al) in werking is getreden, zodat het dan feitelijk retroactieve werking heeft. Bovendien doet zulk een wijze van inwerkingtreding problemen rijzen ten aanzien van artikel 190 van de Grondwet, naar luid waarvan “[g]een wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur (…) verbindend [is] dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald”. Bijgevolg dient men de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten te laten gelden of, zo daarvoor een verantwoording bestaat, te bepalen dat het te nemen besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jan SMETS