RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.992/3
van 8 mei 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 tot vaststelling van het statuut van de provinciegouverneurs en de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant wat betreft de selectieprocedure en andere bepalingen’

Op 7 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 8 mei 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 tot vaststelling van het statuut van de provinciegouverneurs en de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant wat betreft de selectieprocedure en andere bepalingen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 april 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 mei 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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt er hoofdzakelijk toe de selectieprocedure voor provinciegouverneurs transparanter te maken. Daartoe wijzigt artikel 1 van het ontwerp deel III van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 ‘tot vaststelling van het statuut van de provinciegouverneurs en de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant’. De voornaamste innovaties zijn de volgende:

- er wordt een oproep bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (ontworpen artikel 8);

- de Vlaamse Regering stelt vooraf een functiebeschrijving vast (ontworpen artikel 8/2);

- een selectiebureau selecteert de geschikte kandidaten en stelt een lijst met de geschikte kandidaten voor aan de Vlaamse Regering (ontworpen artikel 8/3);

- de Vlaamse Regering kiest uit die lijst de meest geschikte kandidaat (ontworpen artikel 8/4);

- de geselecteerde kandidaat wordt uitgenodigd op een hoorzitting in de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement (ontworpen artikel 8/5).

Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om nog enkele andere wijzigingen aan te brengen aan het statuut van de provinciegouverneurs (en de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant) om het af te stemmen op wijzigingen die recentelijk zijn aangebracht in het Vlaams Personeelsstatuut[1]. Het gaat met name om:

- het verschuiven van de datum van de ambtshalve in ruststelling tot het einde van de maand waarin de betrokken gouverneur de leeftijd van 65 jaar bereikt;

- een regeling inzake rechtsbijstand;

- een regeling voor schade aan het eigen voortuig bij dienstverplaatsingen;

- het verlenen van een recht op een gratis breedbandaansluiting bij structureel telethuiswerk.

[1] Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 ‘houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse Overheid’.

BEVOEGDHEID

3.1. Luidens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' komt het, wat de ondergeschikte besturen betreft, in beginsel aan de gewesten toe om de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale instellingen te regelen. Bovendien komt het ingevolge artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Vlaamse Regering toe om, op eensluidend advies van de Ministerraad, de provinciegouverneurs in het Vlaamse Gewest te benoemen, evenals de adjunct van de gouverneur van de provincie van Vlaams-Brabant.

Op grond van die bevoegdheid kan het Vlaamse Gewest, onder voorbehoud van hetgeen *sub* 3.2 wordt opgemerkt, de ontworpen rechtspositieregeling vaststellen.

3.2. Wat de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant betreft, is het Vlaamse Gewest weliswaar niet bevoegd om te raken aan de regeling vervat in artikel 5*bis* van de Provinciewet van 30 april 1836 waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven, gelet op artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, eerste lid, tweede streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Artikel 5*bis* bepaalt dat er in de provincie Vlaams-Brabant een commissaris van de federale regering, adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant is en regelt tevens een aantal aangelegenheden die verband houden met zijn statuut, doch bepaalt voorts dat "[v]oor het overige (...) zijn rechtsstatuut gelijk [is] aan dat van de commissarissen van de federale regering, provinciegouverneurs". Zoals tijdens de parlementaire voorbereiding van het Provinciedecreet van 9 december 2005 is vastgesteld, dient hieruit te worden afgeleid dat – behoudens hetgeen in artikel 5*bis* van de Provinciewet wordt bepaald –, het statuut van de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, "(…) overeenkomstig artikel 5*bis*, laatste lid, van de Provinciewet (…) het statuut van de gouverneur [volgt]. Dit laatste wordt overeenkomstig het provinciedecreet vastgesteld door de Vlaamse Regering"[2]. Zijn statuut moet overigens in dat opzicht gelijk zijn aan het statuut van de provinciegouverneurs van het Vlaamse Gewest.

RECHTSGROND

4. Onder voorbehoud van wat hierna *sub* 7.2 wordt opgemerkt, kan voor het ontwerp waarbij het statuut van de provinciegouverneurs wordt geregeld, rechtsgrond worden gevonden in artikel 59, tweede lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005, waarbij aan de Vlaamse Regering uitdrukkelijk machtiging wordt verleend om het statuut van de provinciegouverneur vast te stellen. Ingevolge die uitdrukkelijke machtiging aan de Vlaamse Regering in het Provinciedecreet moet niet langer[3] een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

---

[2] *Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 473/1, 54.

[3] Dit was anders vóór de totstandkoming van artikel 59, tweede lid, van het Provinciedecreet. Op dat ogenblik beschikte de Vlaamse Regering niet over een uitdrukkelijke machtiging om het statuut van de gouverneurs te regelen doch enkel over de bevoegdheid om deze te benoemen en af te zetten waaraan, gelezen in samenhang met de

Wat evenwel de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant betreft, volgt ingevolge artikel 5*bis*, laatste lid, van de provinciewet, zijn rechtspositieregeling die van de provinciegouverneurs zoals ze door de Vlaamse Regering wordt vastgesteld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef moet worden geschrapt.

6. Het tweede lid van de aanhef dient eveneens te worden geschrapt nu een federale bepaling geen rechtsgrond kan bieden voor een besluit van de Vlaamse Regering. Indien dat nuttig wordt geacht, kan worden overwogen om na het huidige zesde lid van de aanhef (dat het vierde lid wordt) een nieuw lid toe te voegen luidend als volgt:

"Overwegende dat, behoudens hetgeen is bepaald in artikel 5*bis* van de Provinciewet van 30 april 1836, met toepassing van datzelfde artikel 5*bis*, laatste lid, het statuut van de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant gelijk is aan dat van de provinciegouverneurs;".

Artikel 1

7.1. Met het oog op de transparantie die met de ontworpen regeling wordt beoogd, verdient het aanbeveling in het ontworpen artikel 8 een minimumtermijn te bepalen waarbinnen kandidaatstellingen moeten worden ingediend.

7.2. Artikel 1 van het ontwerp (ontworpen artikel 8/5) strekt ertoe te bepalen dat de door de Vlaamse Regering geselecteerde kandidaat wordt uitgenodigd voor een hoorzitting in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden van het Vlaams Parlement.

Gelet op artikel 44 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 staat het niet aan de Vlaamse Regering om zich te mengen in de interne organisatie van het Vlaams Parlement. De aanduiding welke commissie bevoegd is om de kandidaten te horen, dient dan ook weggelaten te worden.

De ontworpen regeling strijdt niet met de autonomie van het parlement in de mate ze ertoe strekt aan de kandidaat-gouverneur, met het oog op zijn benoeming, de verplichting op te leggen om zijn hoorrecht uit te oefenen wanneer hij daartoe wordt uitgenodigd door het Vlaams

---

algemene uitvoeringsbevoegdheid de Vlaamse Regering, rechtsgrond kon worden ontleend om de rechtspositie van de gouverneurs te bepalen: adv.RvS 36.444/3 van 10 februari 2004 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 'tot vaststelling van het statuut van de provinciegouverneurs en de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant'.

Parlement,[4] hetgeen, omgekeerd, inhoudt dat in geval hij zich niet aanbiedt voor de hoorzitting, hij in ieder geval niet kan worden benoemd.

Om rekening te houden met de autonomie van het Vlaams Parlement, redigere men de ontworpen bepaling derhalve beter als volgt:

"Art. 8/5. Wanneer de geselecteerde kandidaat voor een hoorzitting in de daartoe bevoegde Commissie van het Vlaams Parlement wordt uitgenodigd, dient hij daaraan gevolg te geven met het oog op zijn benoeming."

Artikel 6

8. Luidens artikel 6 van het ontwerpbesluit treedt de ontworpen regeling in werking "op de eerste dag van de maand die volgt op de datum van goedkeuring ervan". Zoals de bepaling is geformuleerd, is het dus mogelijk dat de regeling in werking treedt vóór zij in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt. Een dergelijke werkwijze dient te worden vermeden nu zulk een regeling niet strookt met de vereisten inzake rechtszekerheid, transparantie en kenbaarheid van de regelgeving: zolang het betrokken besluit niet in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, weten de bestemmelingen ervan niet dat of wanneer het besluit werd goedgekeurd, en kunnen ze niet weten dat het in werking is getreden, zodat het feitelijk retroactieve werking krijgt.

Bovendien doet zulk een wijze van inwerkingtreding problemen rijzen ten aanzien van artikel 190 van de Grondwet, naar luid waarvan "geen 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 (in welk geval in het ontwerp niets dient te worden bepaald) of, zo daarvoor een verantwoording bestaat, te bepalen dat het besluit op een bepaalde datum in werking treedt, ten vroegste op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT

[4] Het gaat om een mogelijkheid, niet om een verplichting, voor het Vlaams Parlement.