RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.919/3
van 29 januari 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de omvorming van de beleidsdomeinen Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid en Bestuurszaken tot het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur’

Op 16 december 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 29 januari 2015, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de omvorming van de beleidsdomeinen Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid en Bestuurszaken tot het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur‘’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 januari 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 januari 2015.

*

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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe gedeeltelijk uitvoering te geven aan de bepalingen van het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 waarbij wordt voorzien in de samenvoeging van een aantal beleidsdomeinen en in de vermindering van het aantal entiteiten en strategische adviesraden volgens het nieuwe organogram van de Vlaamse overheid, dat als bijlage bij dat akkoord is gevoegd.

2.2. Met het te nemen besluit worden de beleidsdomeinen ‘Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid’ en ‘Bestuurszaken’ samengevoegd tot het nieuwe beleidsdomein ‘Kanselarij en Bestuur’.

Daarbij wordt de taakstelling van het huidige departement ‘Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid’, dat het departement ‘Kanselarij en Bestuur’ wordt, uitgebreid en herschikt. Het departement ‘Kanselarij en Bestuur’ zal voortaan gedeeltelijk de bevoegdheden van de departementen ‘Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid’ en ‘Bestuurszaken’ uitoefenen, doch met uitzondering van de bevoegdheden die worden toegewezen aan het agentschap ‘Facilitair Bedrijf’, het agentschap ‘Overheidspersoneel’, het agentschap ‘Binnenlands Bestuur’ en het nog op te richten agentschap ‘Informatie Vlaanderen’.

De taken die aan het agentschap ‘Informatie Vlaanderen’ worden toebedeeld, zullen in afwachting van de oprichting ervan voorlopig worden uitgeoefend door het departement ‘Bestuurszaken’ dat te dien einde tijdelijk, naast het departement ‘Kanselarij en Bestuur’, blijft voortbestaan en wordt omgevormd tot het departement ‘Informatie Vlaanderen’.

Tevens worden de takenpakketten van ‘Facilitair Bedrijf’, van het agentschap ‘Overheidspersoneel’ en van het agentschap ‘Binnenlands Bestuur’ aangepast, rekening houdende met een ruimere hervorming van de Vlaamse overheid. Zo worden bijvoorbeeld aan het agentschap ‘Overheidspersoneel’ taken toevertrouwd die thans nog door Jobpunt Vlaanderen[1] worden behartigd.

Voorts wordt, bij wijze van voorafname op de vermindering van het aantal strategische adviesraden waarvoor een tussenkomst van de decreetgever is vereist, in het te nemen besluit al rekening gehouden met de gebeurlijke afschaffing door de decreetgever van de

[1] Het betreft de in artikel 2, § 1, van het decreet van 2 maart 1999 ‘tot machtiging van de Vlaamse regering om een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid op te richten voor de uitvoering van opdrachten met betrekking tot de werving en selectie van overheidspersoneel’ bedoelde coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, tot oprichting waarvan de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bij diezelfde bepaling werden gemachtigd om er de uitvoering van de in artikel 3 van dat decreet vermelde taken aan toe te vertrouwen, overeenkomstig het bepaalde in artikel 4 van datzelfde decreet.

Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (hierna: VLABEST) en de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: SARiV).

Om de voormelde hervormingen te realiseren worden de volgende besluiten gewijzigd:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’ (artikelen 1 tot 7 van het ontwerp);

- het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’ (artikelen 8 en 9);

- het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap 'agentschap Facilitair Bedrijf'’ (artikelen 10 tot 17);

- het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap 'Agentschap voor Overheidspersoneel'’ (artikelen 18 tot 23);

- het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap 'Agentschap voor Binnenlands Bestuur'’ (artikelen 24 tot 29); en

- het besluit van de Vlaamse Regering van 25 september 2009 ‘houdende machtiging van de strategische adviesraad Internationaal Vlaanderen, de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed, de strategische adviesraad Vlaamse Woonraad, de strategische adviesraad Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de strategische adviesraad Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media en de strategische adviesraad Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen tot deelname aan de pensioenregeling, ingesteld bij de wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden’ (artikel 31).

Bij artikel 30 van het te nemen besluit worden vier besluiten van de Vlaamse Regering betreffende de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken met ingang van 1 juli 2015 (artikel 59) opgeheven. Het betreft de volgende besluiten:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2007 ‘tot inwerkingtreding van het decreet van 28 april 2006 houdende oprichting van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken’;

- het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 ‘houdende machtiging van de Strategische Adviesraad Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken tot deelname aan de pensioenregeling ingesteld bij de wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden’;

- het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 ‘houdende de toewijzing van de personeelsleden, de goederen, de rechten en verplichtingen van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur aan de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken’; en

- het besluit van de Vlaamse Regering van 2 december 2011 ‘tot benoeming van de leden van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken’.

2.3. Daarnaast strekken de artikelen 32 tot 57 van het ontwerp ertoe om, in het licht van wat voorafgaat, in diverse besluiten van de Vlaamse Regering de nodige terminologische aanpassingen door te voeren.

2.4. In het licht van de in opmerking 2.2 geschetste hervormingen strekt artikel 58 van het ontwerp er nog toe te bepalen dat bij de eerste bezetting ervan, de managementfunctie van N-niveau bij het departement ‘Kanselarij en Bestuur’ wordt ingevuld door de titularis van de managementfunctie van N-niveau bij het departement ‘Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid’ en de managementfunctie van N-niveau bij het departement ‘Informatie Vlaanderen’ door de titularis van de managementfunctie van N-niveau bij het departement ‘Bestuurszaken’.

2.5. Artikel 59 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op de datum van de goedkeuring ervan door de Vlaamse Regering. De artikelen 30 en 31 ervan treden evenwel in werking op 1 juli 2015.

BEVOEGDHEID VAN DE AFDELING WETGEVING

3.1. De artikelen 1 tot 4, 8 en 9 van het ontwerp betreffen louter intern-bestuurlijke maatregelen die het reglementaire karakter ontberen dat bij artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State wordt vereist opdat de afdeling Wetgeving erover advies zou kunnen uitbrengen.

3.2. Artikel 30, 4°, van het ontwerp, dat ertoe strekt het besluit van de Vlaamse Regering van 2 december 2011 ‘tot benoeming van de leden van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken’ op te heffen, ontbeert eveneens een reglementair karakter. Het op te heffen besluit is immers niet reglementair van aard, zodat de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet bevoegd is om over de opheffing ervan advies uit te brengen.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

4.1. Wat de artikelen 7, 30, 1° tot 3°, en 31 van het ontwerp betreft, dient te worden opgemerkt dat de bij artikel 2, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 ‘tot regeling van de strategische adviesraden’ bedoelde adviesraden enkel door de decreetgever kunnen worden afgeschaft.[2]

Met artikel 7 van het ontwerp wordt beoogd nu reeds rekening te houden met de gebeurlijke afschaffing door de decreetgever van de SARiV. De artikelen 30, 1° tot 3°, en 31 van het ontwerp strekken ertoe verschillende besluiten van de Vlaamse Regering betreffende VLABEST en SARiV op te heffen of te wijzigen.

[2] Artikel 2, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 omschrijft het begrip “strategische adviesraad” als “elk permanent orgaan, *opgericht bij decreet*, dat tot taak heeft om het Vlaams parlement, de Vlaamse regering of de individuele ministers te adviseren over strategische beleidsaangelegenheden”.

Hierover bevraagd, verklaarde de gemachtigde dat een voorontwerp van decreet ‘tot hervorming van de strategische adviesraden’ omstreeks half januari 2015 voor principiële goedkeuring aan de Vlaamse Regering zal worden voorgelegd en dat het advies van de betrokken strategische adviesraden en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) daarna zal worden ingewonnen. Dit betekent dat het voornoemde voorontwerp van decreet nog de volledige parlementaire procedure dient te doorlopen, wat onder meer inhoudt dat het ten gepaste tijde ook nog voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State dient te worden voorgelegd. Met de voornoemde bepalingen van het ontwerp wenst de Vlaamse Regering aldus te anticiperen op de toekomstige afschaffing van deze strategische adviesraden door de decreetgever.

De artikelen 7, 30, 1° tot 3°, en 31 van het ontwerp kunnen ten vroegste door de Vlaamse Regering worden genomen nadat voormeld voorontwerp van decreet, waarbij wordt voorzien in de afschaffing van de betrokken strategische adviesraden, zal zijn aangenomen door het Vlaams Parlement. Dat decreet vormt, in voorkomend geval samen met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, de rechtsgrond voor artikel 7 van het ontwerp.

Hieruit volgt dat de adviesaanvraag, wat deze artikelen van het ontwerp betreft, voorbarig en dus niet ontvankelijk is.

4.2. Eenzelfde opmerking geldt voor de artikelen 15 tot 17, 23 en 29[3] van het ontwerp. De erin opgenomen ontworpen bepalingen strekken ertoe rekening te houden met een toekomstige wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: kaderdecreet bestuurlijk beleid) waarbij het juridisch instrument van de beheersovereenkomst in heel dat kaderdecreet zou worden vervangen door “het ondernemingsplan”. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 15 van het om advies voorgelegde ontwerp (ontworpen artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004) verwezen naar “artikel 5/1, § 2,” van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Die laatst vermelde bepaling bestaat evenwel nog niet. De invoeging ervan in het kaderdecreet bestuurlijk beleid wordt beoogd met een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 inzake de organisatie van de beleidsuitvoering en de beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen en de gemeenschappelijke dienstverlening’, waaraan de Vlaamse Regering op 12 december 2014 haar principiële goedkeuring heeft verleend. Dit voorontwerp dient nog de volledige parlementaire procedure te doorlopen.

Om toelichting gevraagd, stelde de gemachtigde het volgende:

> “Artikel 5/1 wordt ingevoegd door het hoger vermelde voorontwerp van decreet tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 inzake de organisatie van de beleidsuitvoering en de beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen en de gemeenschappelijke dienstverlening en datzelfde voorontwerp vervangt in heel het kaderdecreet de woorden ‘de beheersovereenkomst’ door de woorden ‘het ondernemingsplan’.
>
> Het voorliggend ontwerp anticipeert op deze wijzigingen.”

[3] De artikelen 23 en 29 van het ontwerp dienen overigens, naar analogie van de artikelen 15 tot 17 ervan, in drie aparte artikelen te worden opgesplitst.

Gelet op wat voorafgaat, kunnen de artikelen 15 tot 17 pas ten vroegste door de Vlaamse Regering worden aangenomen nadat de voormelde wijzigingen aan het kaderdecreet bestuurlijk beleid in het Vlaams Parlement zijn aangenomen. Deze bepalingen kunnen bovendien pas ten vroegste in werking treden op de datum dat de voormelde wijzigingen aan het kaderdecreet in werking treden.

Ook wat deze artikelen van het ontwerp betreft, is de adviesaanvraag niet ontvankelijk.

4.3. De adviesaanvraag is eveneens voorbarig, en derhalve niet ontvankelijk, wat die artikelen en artikelonderdelen van het ontwerp betreft waarvoor – hetgeen voor een significant aantal bepalingen van het ontwerp het geval is – geheel of ten dele (zie onder meer de opmerkingen bij de artikelen 6, 11, 2°, 13, 1°, 19, 3°, 20 tot 22, 26, 28, 5°, enzovoort van het ontwerp) rechtsgrond moet worden gezocht in het nog tot stand te komen decreet ‘tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 inzake de organisatie van de beleidsuitvoering en de beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen en de gemeenschappelijke dienstverlening’, aangezien de Vlaamse Regering aan dit voorontwerp van decreet pas op 12 december 2014 haar principiële goedkeuring heeft verleend en ook dit voorontwerp nog de volledige parlementaire procedure dient te doorlopen.

4.4. De Raad van State wenst in het licht van hetgeen voorafgaat de adviesaanvrager eraan te herinneren dat adviesaanvragen over ontworpen decretale regelingen moeten voorafgaan aan adviesaanvragen over ontworpen besluiten ter uitvoering van die ontworpen decretale bepalingen. Het ware beter geweest om het ontworpen besluit in zijn geheel pas om advies voor te leggen van zodra de in dit advies vermelde voorontwerpen van decreet zijn aangenomen door het Vlaams Parlement.

RECHTSGROND

5.1.1. De artikelen 5 en 6 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Volgens die bepaling beschikt iedere gemeenschaps- en gewestregering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel, zodat de Vlaamse Regering krachtens die bepaling haar eigen diensten kan organiseren.

Bijkomend vinden de voormelde bepalingen van het ontwerp rechtsgrond in artikel 3 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Naar luid van artikel 3, eerste lid, van dat decreet wordt per homogeen beleidsdomein een Vlaams ministerie opgericht, bestaande uit een departement en, desgevallend, intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid. Volgens het tweede, respectievelijk het derde lid van diezelfde bepaling kunnen daarenboven per homogeen beleidsdomein intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en extern verzelfstandigde agentschappen worden opgericht en wordt, per homogeen beleidsdomein, door de Vlaamse Regering een beleidsraad opgericht waarvan zij de samenstelling bepaalt.

5.1.2. Wat de agentschappen met rechtspersoonlijkheid en de strategische adviesraden betreft, dient de rechtsgrond voor de betreffende bepalingen van het ontwerp in beginsel te worden gezocht in de met toepassing van artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 uitgevaardigde oprichtingsdecreten van de voormelde agentschappen en adviesraden (zie tevens de opmerkingen 4.1 en 9).

5.2. In beginsel vinden de artikelen 10 tot 29 van het ontwerp rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Bijkomend kan voor deze bepalingen van het ontwerp nog rechtsgrond worden gevonden in artikel 6, § 2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, waarbij de Vlaamse Regering ertoe wordt gemachtigd om intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid op te richten en, in zoverre er aan deze agentschappen beleidsondersteunende taken worden toevertrouwd, in artikel 4, § 1, tweede lid, van datzelfde kaderdecreet, met dien verstande dat de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om, voor een specifiek beleidsveld, beleidsondersteunende taken aan een dergelijk agentschap toe te vertrouwen, slechts bestaat in uitzonderlijke gevallen (zie hieromtrent opmerking 10).

5.3. Voor de artikelen 32 tot 57 van het te nemen besluit, waarmee wordt beoogd terminologische wijzigingen aan te brengen in diverse besluiten van de Vlaamse Regering, dient een beroep te worden gedaan op de bepalingen die de te wijzigen besluiten tot rechtsgrond strekken.

Zo kan bijvoorbeeld worden gewezen op artikel 44 van het te nemen besluit, dat strekt tot wijziging van artikel 8, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007. De laatst vermelde bepaling vindt rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering), gelezen in samenhang met de artikelen 22 van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ en 15, § 1, tweede lid, van het decreet van 27 april 2007 ‘betreffende het hergebruik van overheidsinformatie’, zodat in de aanhef ook naar die rechtsgrond biedende bepalingen dient te worden verwezen.

Het komt de stellers van het ontwerp toe voor de ontworpen wijzigingsbepalingen telkens de rechtsgrond biedende bepalingen op te zoeken om ze in de aanhef van het te nemen besluit te vermelden.

5.4. Onder voorbehoud van opmerking 27, vindt artikel 58 van het ontwerp rechtsgrond in artikel 87, §§ 1 en 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en, bijkomend, in artikel 5 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, waarbij de Vlaamse Regering onder meer wordt gemachtigd om de rechtspositieregeling van het personeel van de departementen te bepalen.

VORMVEREISTEN

6. Aan de gemachtigde werd gevraagd of de voorgenomen herstructureringsoperatie de situatie van bepaalde personeelsleden wijzigt. Zo rijst de vraag of sommige van die personeelsleden worden overgedragen van de ene entiteit naar een andere en of zij, gebeurlijk, zullen ressorteren onder een andere hiërarchische meerdere, of tussen personeelsleden onderling

bevoegdheden verschuiven, enzovoort. In het licht daarvan werd aan de gemachtigde gevraagd of het ontwerpbesluit of bepaalde artikelen ervan, zoals artikel 58 van het ontwerp, het voorwerp hebben uitgemaakt van syndicale onderhandelingen of syndicaal overleg en of, in voorkomend geval, het resultaat van die onderhandelingen of dat overleg aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State kan worden bezorgd.

De gemachtigde verklaarde het volgende:

"(1.) De fusie-operatie verandert niets aan de rechtspositie van de personeelsleden van de gefuseerde beleidsdomeinen DAR en BZ. Dat wordt gegarandeerd door het decreet van 28 november 2008 tot regeling van de overdracht van personeelsleden binnen de diensten van de Vlaamse overheid in geval van verschuiving van taken of bevoegdheden en artikel I 5*ter* VPS. Het voorliggend ontwerp heeft betrekking op de fusie van 2 beleidsdomeinen en impliceert ook een herverdeling van taken tussen de verschillende entiteiten, zodat het wellicht tot gevolg zal hebben dat bepaalde personeelsleden onder een andere hiërarchische chef zullen ressorteren. De overdracht van personeelsleden aan een bepaalde entiteit zal bij afzonderlijk besluit geregeld worden.

(2.) Aangezien het voorliggend ontwerp betrekking heeft op de reorganisatie en fusie van diensten werd er van uitgegaan dat het niet moet worden voorgelegd voor syndicaal overleg. Zoals hoger vermeld verandert het ontwerp niets aan de rechtspositie van de betrokken personeelsleden.

Wat artikel 58 betreft: dat artikel expliciteert dat de secretarissen-generaal van de 2 bestaande departementen 'Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid' en 'Bestuurszaken' hun mandaat verder zetten in de hervormde departementen, respectievelijk 'Kanselarij en Bestuur' en 'Informatie Vlaanderen' die weliswaar een andere naam dragen maar grosso modo de taken van de bestaande departementen uitoefenen.

Voor de leidend ambtenaren van de andere entiteiten die betrokken zijn bij de reorganisatie en verschuiving van taken maar waarvan de naam niet gewijzigd werd (of nauwelijks: in het geval van Agentschap Overheidspersoneel en Agentschap Binnenlands Bestuur), werd dit vanzelfsprekender geacht en werd dit principe niet geëxpliciteerd."

Deze toelichting kan niet zonder meer overtuigen.

Alvast over artikel 58 van het ontwerp dient te worden onderhandeld in het Sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap - Vlaams Gewest. Die bepaling van het ontwerp strekt er immers toe te voorzien in een afwijking op de organieke regeling voor de invulling van een managementfunctie van N-niveau, zoals geregeld in deel V van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006[4] wat de eerste bezetting van de managementfuncties van N-niveau bij de departementen 'Kanselarij en Bestuur' en 'Informatie Vlaanderen' betreft (zie opmerking 27).[5]

[4] Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 'houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid'.

[5] Zo wordt onder meer afgeweken van artikel V 4 van het Vlaams personeelsstatuut dat de verplichting bevat om managementfuncties van N-niveau vacant te verklaren via een open procedure.

Indien het ontwerp naar aanleiding van het nog te vervullen vormvereiste wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, voor een nieuw onderzoek aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De aanhef van het ontwerp dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Tevens dient in de aanhef de verwijzing naar het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juli 2009 ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor erkenning en subsidiëring van de gelijkebehandelingsbureaus’ te worden weggelaten aangezien het te nemen besluit daaraan geen wijzigingen aanbrengt, noch strekt tot opheffing ervan.

Artikel 5

8. Uit het ontworpen artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 blijkt dat het Vlaams ministerie ‘Kanselarij en Bestuur’ uit twee departementen zal bestaan (weliswaar enkel tijdens een overgangsperiode), aangevuld met de Dienst van de Bestuursrechtscolleges,[6] en vijf agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid.

De ontworpen regeling staat op gespannen voet met artikel 3, eerste lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, waaruit blijkt dat een Vlaams ministerie bestaat uit een departement en, desgevallend, intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid. Uit de toelichting bij dit artikel blijkt voorts nog dat er *evenveel* departementen als Vlaamse ministeries zijn.[7]

Daarnaast werd in de toelichting bij dat kaderdecreet het volgende vooropgesteld:

“4.1. Bevoegdheid van de decreetgever

– De Raad van State merkt op dat het ingevolge art. 87, § 1, BWHI uitsluitend aan de regering toekomt de organisatie en de werking van haar diensten te regelen.

---

[6] De Dienst van de Bestuursrechtscolleges wordt vermeld in artikel 6 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ en dient voor de toepassing van het Vlaams personeelsstatuut te worden beschouwd als entiteit als vermeld in artikel I 2, 3°, van datzelfde statuut (*cfr*. artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘houdende overdracht van personeel van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges naar de dienst van de Bestuursrechtscolleges en tot vaststelling van de rechtspositie van dit personeel en van de bestuursrechters van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’). In voormeld artikel I 2, 3°, wordt het begrip “entiteit” gedefinieerd als “een departement, een IVA of een EVA”. Uit de nota aan de Vlaamse Regering die bij de adviesaanvraag werd gevoegd, blijkt dat deze dienst wordt beschouwd als een entiteit *sui generis* omdat het administratieve rechtscolleges betreft die autonoom functioneren ten aanzien van de Vlaamse Regering. De betrokken dienst wordt gelijkwaardig geacht aan een departement of agentschap (zie de nota, p. 4/35 en 11/35).

[7] *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1612/1, 21.

De Raad vraagt dat het ontwerp hieraan wordt aangepast en dat de bepalingen van hoofdstuk II uit het ontwerp worden weggelaten, in zoverre ze betrekking hebben op de Vlaamse administratie, de beleidsdomeinen, de Vlaamse ministeries, de departementen en de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid.

– Wat betreft deze opmerking kan gerepliceerd worden dat de regering zich bewust was van het beginsel van de bevoegdheidsverdeling tussen regering (bevoegd voor het regelen van de interne organisatie van de diensten) en decreetgever (bevoegd om openbare rechtspersonen met rechtspersoonlijkheid op te richten)[8].

De organisatie van het instellingenlandschap kan echter niet los gezien worden van de organisatie van de diensten. Om het volledige overheidslandschap te stroomlijnen en te structureren, was het aangewezen om de essentiële beginselen inzake bestuurlijk beleid en bestuurlijke organisatie vanuit een eenduidig juridisch kader, bij decreet, te bepalen. Daarom heeft de regering (in overleg met het Vlaams Parlement) geopteerd voor één uniforme transparante en coherente structuur, begrijpelijk voor de burger, binnen dewelke een grondige reorganisatie van de diensten en de instellingen van de Vlaamse Gemeenschap zal verlopen[9].

Dit neemt niet weg dat rekening werd gehouden met de bevoegdheid die de regering als uitvoerende macht heeft voor de organisatie van de eigen diensten.

De organieke decretale regeling van de diensten werd zo beperkt mogelijk gehouden. Zo blijft de indeling van de Vlaamse administratie in homogene beleidsdomeinen (en bij afgeleide de oprichting van Vlaamse ministeries en departementen) de exclusieve bevoegdheid van de regering. Zo voorziet het kaderdecreet enkel in een rechtsgrond voor de oprichting van IVA zonder rechtspersoonlijkheid, en regelt het enkele essentiële kenmerken ervan. De oprichting zelf van deze diensten, en alle verdere modaliteiten, worden geregeld door de regering.

De Vlaamse regering heeft tot opdracht het nieuwe organisatiemodel voor de eigen diensten te concretiseren en taken toe te wijzen.

Het voorliggend decreet is immers een kaderdecreet in de zin dat de decreetgever in grote trekken de essentiële beginselen van de organisatiestructuur formuleert, maar het voor het overige aan de regering overlaat de regelen uit te vaardigen die nodig zijn om de toepassing van de beginselen wat betreft de organisatie en werking van de diensten mogelijk te maken.

Op die wijze streeft het kaderdecreet naar een optimaal evenwicht tussen de bestuurlijke functie van de regering en de wetgevende functie van de decreetgever."[10]

Hierover om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

"De oorspronkelijke optie van het kaderdecreet bestuurlijk beleid was inderdaad dat er per beleidsdomein slechts 1 departement zou worden opgericht dat zou instaan voor de beleidsvoorbereiding en –evaluatie en 1 of meerdere agentschappen die zouden instaan voor de beleidsuitvoering. De strikte scheiding tussen beleidsondersteuning en beleidsuitvoering werd al genuanceerd in 2012 (decreet van 16 maart 2012 tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 wat betreft beleidsondersteunende taken binnen een intern verzelfstandigd agentschap) en zal in de toekomst helemaal

[8] *Voetnoot 4 van de toelichting*: Zie memorie van toelichting, punt 3.4.2.

[9] *Voetnoot 5 van de toelichting*: Terzake kan verwezen worden naar voorgaanden. Zo bevatte het decreet Bestuurlijk Beleid van 12 december 1990 een integrale titel (titel III, art. 78-98) aangaande de diensten van de Vlaamse regering.

[10] *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1612/1, 19-20.

verlaten worden (cf. infra: (…) [toelichting van de gemachtigde bij artikel 11, 2°]). In die omstandigheden komt ook het strikte onderscheid tussen departementen en intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid op de helling te staan, en dus ook de optie dat alle beleidsondersteunende taken van een beleidsdomein gecentraliseerd worden binnen 1 departement.

De tekst van artikel 3 van het kaderdecreet verzet zich m.i. strikt genomen niet tegen de oprichting van meer dan 1 departement per beleidsdomein.

Maar hoe dan ook gaat het in dit geval om een tijdelijke situatie: na de oprichting van het Agentschap Informatie Vlaanderen zal het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur slechts 1 departement omvatten."

Die toelichting neemt niet weg dat artikel 5 van het ontwerp op gespannen voet staat met artikel 3, eerste lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Het gegeven dat de situatie tijdelijk is, doet aan die vaststelling niets af, zodat het naast elkaar bestaan van twee departementen binnen eenzelfde beleidsdomein in de huidige stand van de wetgeving geen doorgang kan vinden.

Artikel 6

9. Vooreerst dient erop te worden gewezen dat enkel de decreetgever een strategische adviesraad kan oprichten en afschaffen.

Met artikel 6 van het ontwerp wordt de volledige opheffing van artikel 18 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 nagestreefd. De op te heffen bepaling betreft de inrichting en de samenstelling van het beleidsdomein Bestuurszaken, dat zal ophouden te bestaan. De derde paragraaf van die op te heffen bepaling bepaalt dat VLABEST tot het beleidsdomein Bestuurszaken behoort. Zodra het beleidsdomein Bestuurszaken ophoudt te bestaan, dient er voor dit afgeschafte beleidsdomein uiteraard geen strategische adviesraad meer te worden aangeduid. Zolang de decreetgever niet is overgegaan tot de afschaffing van VLABEST, blijft de Vlaamse Regering er echter toe gehouden uitvoering te verlenen aan artikel 3, § 1, eerste lid, laatste zin, van het decreet van 28 april 2006 'houdende de oprichting van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken', waarbij de Vlaamse Regering wordt opgedragen te bepalen tot welk beleidsdomein de betrokken strategische adviesraad behoort. Indien het beleidsdomein waartoe VLABEST behoort wordt afgeschaft, dient de Vlaamse Regering bijgevolg gelijktijdig te bepalen tot welk ander nog bestaand of nieuw opgericht beleidsdomein VLABEST dan wel behoort.

Artikel 11, 2°

10. Uit het ontworpen artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 blijkt dat het intern verzelfstandigd agentschap 'Facilitair Bedrijf', dat geen rechtspersoonlijkheid geniet, onder meer zal worden belast met beleidsondersteunende taken.

Artikel 4, § 1, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid bepaalt dat beleidsondersteunende taken in beginsel worden toevertrouwd aan de departementen. In afwijking van dat principe wordt bij het tweede lid van diezelfde bepaling aan de Vlaamse

Regering de mogelijkheid verleend om *in uitzonderlijke gevallen* de beleidsondersteunende taken voor een specifiek beleidsveld toe te vertrouwen aan een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid als dat de kostenefficiëntie van de beleids- en beheerscyclus van dat beleidsveld verhoogt.

Gevraagd naar een verantwoording voor de ontworpen bepaling, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "De Vlaamse Regering heeft op 12 december 2014 haar principiële goedkeuring verleend aan een voorontwerp van decreet tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 inzake de organisatie van de beleidsuitvoering en de beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen en de gemeenschappelijke dienstverlening (zie bijlage).
>
> Dit voorontwerp wijzigt artikel 4, § 1, van het kaderdecreet in die zin dat het uitzonderlijk karakter van het toevertrouwen van beleidsondersteunende taken wordt weggelaten.
>
> Dit voorontwerp van decreet kadert in de uitvoering van het regeerakkoord waarin aangekondigd werd dat "Beter Bestuurlijk Beleid" zou herdacht worden, en heeft tot gevolg dat de entiteiten van de Vlaamse overheid voortaan allemaal potentieel taken i.v.m. beleidsondersteuning en beleidsuitvoering kunnen opnemen.
>
> Het voorliggend ontwerp van besluit anticipeert op die wijzingen aan het kaderdecreet."

Aangezien het (ontworpen) decreet 'tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 inzake de organisatie van de beleidsuitvoering en de beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen en de gemeenschappelijke dienstverlening' vooralsnog niet is aangenomen in het Vlaams Parlement en zelfs de procedure van totstandkoming omzeggens nog geheel moet doorlopen, kan het toekomstige artikel 4, § 1, van het (nog te wijzigen) kaderdecreet bestuurlijk beleid geen rechtsgrond bieden voor artikel 11, 2°, van het ontwerp.

Bijgevolg dient als rechtsgrond voor de ontworpen bepaling te worden teruggegrepen naar artikel 4, § 1, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid zoals dat geldt op de dag waarop het te nemen besluit wordt aangenomen. Bij het tweede lid van voornoemde bepaling wordt aan de Vlaamse Regering slechts de mogelijkheid verschaft om in uitzonderlijke gevallen de beleidsondersteunende taken voor een specifiek beleidsveld toe te vertrouwen aan een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid als dat de kostenefficiëntie van de beleids- en beheerscyclus van dat beleidsveld verhoogt. Indien van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, komt het de Vlaamse Regering toe te motiveren dat een dergelijk uitzonderlijk geval voorhanden is. Wanneer dat niet kan worden aangetoond, kunnen deze taken enkel worden uitgeoefend door een departement.

Artikel 13, 1°

11. Het ontworpen tweede lid van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 strekt ertoe het agentschap ‘Facilitair Bedrijf’ aan te wijzen als gemeenschappelijke aankoopcentrale voor het plaatsen van overheidsopdrachten en raamovereenkomsten met betrekking tot werken, leveringen of diensten die bestemd zijn voor de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen. De gemeenschappelijke aankoopcentrale kan daarenboven die raamovereenkomsten ook plaatsen “voor andere instanties als vermeld in artikel 4, § 1, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, en [voor de] Vlaamse Gemeenschapscommissie, die op eigen verantwoordelijkheid afnemen”.

Daarover bevraagd, bevestigde de gemachtigde dat in de ontworpen regeling met “de intern verzelfstandigde agentschappen” ook deze met rechtspersoonlijkheid zijn bedoeld. Tevens bevestigde de gemachtigde dat de ontworpen regeling waarbij de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen worden verplicht om een beroep te doen op het agentschap ‘Facilitair Bedrijf’ dat voor hen optreedt als gemeenschappelijke aankoopcentrale, terwijl de “andere instanties” daarvoor over een keuzemogelijkheid beschikken, een verstrenging inhoudt ten opzichte van de huidige regeling wat de departementen en intern verzelfstandigde agentschappen betreft.

Aan de gemachtigde werd om toelichting gevraagd welke, in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, de verantwoording is om de verplichting om een beroep te doen op het agentschap ‘Facilitair Bedrijf’, dat optreedt als gemeenschappelijke aankoopcentrale, enkel te laten gelden voor rechtspersonen die de vorm hebben aangenomen van een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid en niet, bijvoorbeeld, voor rechtspersonen die de vorm hebben aangenomen van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA. Bovendien werd gevraagd of voor artikel 13, 1°, van het ontwerp mede rechtsgrond dient te worden gezocht in artikel 26 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, zoals het gebeurlijk zal worden vervangen bij artikel 8[11] van het (thans nog in de vorm van een voorontwerp verkerende) (wijzigings)decreet waarvan gewag wordt gemaakt in 4.3. De gemachtigde verklaarde het volgende:

> “Artikel 8 van het voorontwerp van decreet tot wijziging van het kaderdecreet strekt er inderdaad toe de verplichting tot afname van gemeenschappelijke dienstverlening mogelijk te maken t.a.v. publiekrechtelijk vormgegeven EVA’s en (via art. 10, § 4, van het kaderdecreet) t.a.v. IVA’s met rechtspersoonlijkheid, volgens de regels vast te stellen door de Vlaamse Regering.
>
> Artikel 13, 1°, van het voorliggend ontwerp van BVR voert deze bepaling uit, maar slechts gedeeltelijk: zowel wat het materiële toepassingsgebied betreft (dat is beperkt tot overheidsopdrachten) als wat het personele toepassingsgebied betreft (dat is beperkt tot de departementen en de IVA’s).

[11] De tekst van die decretale wijzigingsbepaling strekt er immers toe de Vlaamse Regering te machtigen om “*intern verzelfstandigde agentschappen en extern verzelfstandigde agentschappen, rekening houdend met hun autonomie in het dagelijks functioneren, [te] verplichten om gemeenschappelijke dienstverlening af te nemen zoals vastgesteld door de Vlaamse Regering of om verzekeringen aan te gaan bij een of meer door de Vlaamse Regering aan te wijzen instellingen*”.

Artikel 26 van het kaderdecreet machtigt de regering immers om de modaliteiten van de verplichte afname vast te stellen.

Voor de verantwoording van de verschillende behandeling van intern en extern verzelfstandigde rechtspersonen kan verwezen worden naar het onderscheid tussen de interne en externe verzelfstandiging in de memorie van toelichting bij het kaderdecreet (Vl. Parl., 2002-2003, 1612/1): intern verzelfstandigde agentschappen staan onder het rechtstreekse gezag en de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de bevoegde minister, extern verzelfstandigde agentschappen zijn niet onderworpen aan het gezag, alleen aan de sturing en toezicht van de regering.

Dit onderscheid verantwoordt dat de verschillende behandeling van beide categorieën."

Gelet op hetgeen in 4.3 werd opgemerkt, dient te worden besloten dat de Vlaamse Regering de bepaling die de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid ertoe verplicht een beroep te doen op het agentschap 'Facilitair Bedrijf' dat optreedt als gemeenschappelijke aankoopcentrale, slechts kan nemen nadat het Vlaams Parlement artikel 8 van het genoemde voorontwerp van (wijzigings)decreet[12], dat ertoe strekt artikel 26 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid te vervangen, heeft aangenomen. Het genoemde artikel 8 dient immers *mede* als rechtsgrond voor artikel 13, 1°, van het ontwerp te worden aangewezen.[13] Deze bepaling van het ontwerp kan bovendien pas in werking treden op het ogenblik dat het genoemde artikel 8 van het aan te nemen wijzigingsdecreet in werking is getreden.

12. In het ontworpen artikel 4, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 schrijve men "en voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie" in plaats van "en de voor Vlaamse Gemeenschapscommissie".

Artikelen 19, 3° en 20 tot 22

13. Vooreerst dient met betrekking tot de artikelen 20, 21 en 22 van het ontwerp opmerking 10 te worden herhaald in zoverre met die artikelen wordt beoogd om *beleidsondersteunende* taken aan een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid toe te vertrouwen.

14.1. De artikelen 19, 3° (definitie van "diensten van de Vlaamse overheid", zijnde (al) de entiteiten, raden en instellingen die ressorteren onder het Vlaams personeelsstatuut), 20 en 22 van het ontwerp lijken er toe te strekken aan het intern verzelfstandigd agentschap 'Overheidspersoneel' taken toe te vertrouwen die op dit ogenblik nog door Jobpunt Vlaanderen worden behartigd.

[12] Het betreft het voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, wat betreft de organisatie van de beleidsuitvoering en de beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen en de gemeenschappelijke dienstverlening'.

[13] Op grond van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en, bijkomend, van artikel 4 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid (wat de departementen betreft) en artikel 6, § 2, ervan (wat de intern verzelfstandigde agentschappen *zonder* rechtspersoonlijkheid betreft), kan de Vlaamse Regering reeds nu de departementen en die intern verzelfstandigde agentschappen verplichten om een beroep te doen op het agentschap Facilitair Bedrijf dat optreedt als gemeenschappelijke aankoopcentrale.

Gevraagd om toelichting hierover, bezorgde de gemachtigde aan de afdeling Wetgeving een voorontwerp van decreet ‘houdende machtiging tot deelneming in Jobpunt Vlaanderen’ (hierna: wijzigingsdecreet of voorontwerp van wijzigingsdecreet), evenals een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 en andere besluiten van de Vlaamse Regering, wat betreft Jobpunt Vlaanderen’. De gemachtigde deelde nog mee dat in het Vlaams personeelsstatuut uitdrukkelijk een aantal taken worden toegekend aan Jobpunt Vlaanderen, waaronder “de selectie van de topambtenaren en de statutaire selecties bij de ministeries”. De gemachtigde voegde daaraan nog het volgende toe :

> “Beide teksten werden op 19 december 2014 principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering.
>
> Nadien werd over beide teksten onderhandeld met de vakbonden in het Sectorcomité XVIII waar ondertussen een protocol van akkoord werd afgesloten. In een latere fase zal de adviesaanvraag aan de Raad van State volgen.
>
> Met voorliggend decreet wordt het decreet van 2 maart 1999 tot machtiging van de Vlaamse Regering om een cvba op te richten voor de uitoefening van opdrachten met betrekking tot de werving en selectie van overheidspersoneel niet opgeheven, maar het wordt wel grondig gewijzigd. Zoals vermeld in de memorie van toelichting is er namelijk nog steeds een decretale grondslag vereist om de continuïteit van Jobpunt Vlaanderen mogelijk te maken voor de overgebleven aandeelhouders (o.a. De Lijn, de VRT, lokale besturen, enz…).
>
> Het is inderdaad de bedoeling dat de wijziging van het decreet enerzijds en de inkanteling bij het Agentschap Overheidspersoneel van de taken die Jobpunt tot nog toe uitoefende voor de diensten van de Vlaamse overheid anderzijds op elkaar worden afgestemd. Op dit ogenblik wordt 1 mei 2015 vooropgesteld als datum van inwerkingtreding.”

14.2. Uit het genoemde voorontwerp van wijzigingsdecreet dat aan de afdeling Wetgeving ter beschikking werd gesteld, blijkt dat het decreet van 2 maart 1999 ‘tot machtiging van de Vlaamse regering om een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid op te richten voor de uitvoering van opdrachten met betrekking tot de werving en selectie van overheidspersoneel’ substantieel zal worden gewijzigd. Zo blijkt onder meer ook nog dat het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, alsook de diensten van de Vlaamse overheid, vermeld in artikel I 2, 1°, van het Vlaams personeelsstatuut, voor zover zij houder zijn van aandelen in Jobpunt Vlaanderen op het ogenblik dat het wijzigingsdecreet in werking treedt, uit de vennootschap dienen te treden.[14] Jobpunt Vlaanderen zal dan nog enkel zijn (overblijvende) vennoten en derden kunnen bedienen, “met uitzondering van de diensten van de Vlaamse overheid, vermeld in artikel I 2, 1°, van het Vlaams Personeelsstatuut van 13 januari 2006”.[15]

Zolang die wijzigingen door het Vlaams Parlement niet zijn aangenomen, dient het te nemen besluit evenwel rekening te houden met de vigerende regelgeving, waarmee het op gespannen voet staat. Zo valt niet in te zien hoe – zonder die toekomstige wijzigingen – bij het te nemen besluit het intern verzelfstandigd agentschap ‘Overheidspersoneel’ ermee kan worden

[14] Artikel 10 van het voorontwerp van wijzigingsdecreet.

[15] Artikelen 5 en 10 van het voorontwerp van wijzigingsdecreet.

belast op te treden als “selectiecentrum voor de diensten van de Vlaamse overheid”, noch hoe eraan de *exclusieve* bevoegdheid kan worden verleend voor taken die krachtens artikel 3, §§ 1 en 2, van het decreet van 2 maart 1999 *exclusief* aan het extern verzelfstandigd agentschap ‘Jobpunt Vlaanderen’ zijn toevertrouwd.

In zoverre de (ontworpen) bepalingen van het wijzigingsdecreet doorgang vinden, dienen zij immers *mede* als rechtsgrond te worden aangewezen voor de artikelen 20 en 22, gelezen in samenhang met artikel 19, 3°, van het ontwerp. Deze bepalingen kunnen bovendien pas ten vroegste in werking treden op het ogenblik dat de relevante rechtsgrondbepalingen van het te nemen wijzigingsdecreet in werking zijn getreden.

15. In artikel 21 van het ontwerp schrijve “*aan de lijnmanagers*” in plaats van “*aan het de lijnmanagers*”.

16. Wat, tot slot, het ontworpen artikel 4, §§ 3 en 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 betreft (artikel 22 van het ontwerp), dient te worden herinnerd aan de in artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vervatte verplichting inzake de bemiddeling door het Selectiebureau van de Federale Overheid **(**Selor). Hoewel de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten op het vlak van het openbaar ambt naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming werden uitgebreid, bleef het voornoemde artikel 87, § 2, ongewijzigd. Dit betekent dat de aanwerving van het *statutair* personeel van een gemeenschaps- of gewestregering nog steeds dient te gebeuren door bemiddeling van Selor.[16-17]

In haar advies 44.250/3 van 8 april 2008[18] heeft de afdeling Wetgeving, weliswaar ten aanzien van de begeleiding door Jobpunt Vlaanderen, het volgende opgemerkt:

> “De Raad van State wenst erop te wijzen dat die bepaling op gespannen voet kan komen te staan en zelfs kan strijden met artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 980, indien de begeleiding door Jobpunt Vlaanderen slaat op de 'bemiddeling' zelf, aangezien de bijzondere wetgever die taak heeft voorbehouden aan Selor. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vereist het genoemde 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 ontneemt, niet aan die vereiste (Grondwettelijk Hof, nr. 96/2005, 1 juni 2005, B.10 en B.12.3.).

---

[16] Zie ook J. VANPRAET, “Hoofdstuk 25. Bevoegdheidswijzigingen in het openbaar ambt: administratief en geldelijk statuut, uitzendarbeid en loopbaanonderbreking”, in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De Zesde Staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Intersentia, Antwerpen, 2014, 756.

[17] Daarentegen moet geen beroep worden gedaan op Selor voor de werving van de bij arbeidsovereenkomst aangeworven 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 bij bevorderingen: zie adv.RvS 44.250/3 van 8 april 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2008 ‘tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 wat betreft de uitvoering van het sectoraal akkoord 2005-2007 en andere bepalingen’.

[18] Zie vorige voetnoot.

De Vlaamse Regering zal dan ook bij de toepassing van het ontworpen artikel III 21*ter* ervoor dienen te waken dat geen afbreuk wordt gedaan aan het voorschrift van artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980."[19]

Met betrekking tot het ontworpen artikel 4, §§ 3 en 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 dient eenzelfde opmerking te worden gemaakt, wat de begeleiding door het agentschap 'Overheidspersoneel' betreft.

Artikel 25

17. In artikel 25 van het ontwerpbesluit vervange men de woorden "het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap 'Agentschap voor Binnenlands Bestuur'" door de woorden "hetzelfde besluit".

18. Met het voorstel van de gemachtigde om in artikel 25, 2°, van het ontwerp de woorden ", een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap van een gemeente" te vervangen door de woorden "en de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm", kan worden ingestemd. In artikel 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005 zijn de lokale besturen immers allemaal aangeduid in meervoud.

19. Uit het ontworpen artikel 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005 blijkt dat er aan de definitie van "lokale besturen" gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm worden toegevoegd. De gemachtigde bevestigde dat naar analogie daarvan aan de definitie van "provinciale besturen" (artikel 1, 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005) ook de woorden "en de provinciale extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm" moeten worden toegevoegd. Met dat voorstel kan worden ingestemd.

Artikelen 26 en 28, 5°

20. Met betrekking tot de ontworpen artikelen 2, tweede lid, en 4, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005, die ertoe strekken het agentschap 'Binnenlands Bestuur', dat een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid is, te belasten met beleidsondersteunende taken, dient opmerking 10 te worden herhaald.

21. Artikel 28 van het ontwerp werd opgedeeld in 5 onderdelen (1°, 2°, 3°, 4° en 4°). Het laatste onderdeel dient te worden voorafgegaan door "*5*°" in plaats van door "*4*°".

[19] In dezelfde zin, zie adv.RvS 44.432/3 van 13 mei 2008 over een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het decreet van 2 maart 1999 tot machtiging van de Vlaamse Regering om een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid op te richten voor de uitvoering van opdrachten met betrekking tot de werving en selectie van overheidspersoneel', *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1827/1, 19-26.

Artikel 32

22. Van elk gewijzigd artikel(onderdeel) dienen slechts de vroegere wijzigingen die nog geldig zijn (d.w.z. welke niet doelloos zijn geworden als gevolg van latere wijzigingen) te worden weergegeven.[20-21] Artikel 32 van het ontwerp dient gelet hierop te worden aangepast.

23. Men voege in hetzelfde artikel tussen de woorden “het woord ‘Bestuurszaken’” en de woorden “vervangen door” het woord “telkens” in.[22]

Artikel 36

24. Deel VII, titel 2, hoofdstuk 3, van het Vlaams personeelsstatuut werd gewijzigd bij artikel 23 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober 2014 ‘tot wijziging van het Vlaams Personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de invoering van de functieclassificatie, het topkader en andere bepalingen’. De verwijzing naar het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 moet dan ook dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikel 43

25. In artikel 43 van het ontwerp dient tussen de woorden “en VII 168, § 1 en § 2,” en de woorden “worden de woorden” de zinsnede “van hetzelfde besluit” te worden ingevoegd.

Artikel 49, 1°

26. Het ontworpen artikel 8, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 december 2004 lijkt meer te omvatten dan louter het doorvoeren van een terminologische wijziging. Waar voorheen werd gesteld dat de Vlaamse Diversiteitsambtenaar door de Vlaamse Regering wordt aangesteld, voorziet de ontworpen bepaling er immers in dat deze Vlaamse Diversiteitsambtenaar “bij het Agentschap Overheidspersoneel” door de Vlaamse Regering wordt aangesteld. De vraag rijst of de ontworpen regeling niet op gespannen voet staat met de bepaling die voorschrijft dat deze ambtenaar een onafhankelijke positie heeft en rechtstreeks onder de bevoegde Vlaamse minister ressorteert, die hem overigens ook evalueert.

Om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

> “(1.) De enige bedoeling van artikel 49, 1°, is om aan te geven dat de diversiteitsambtenaar voortaan administratief aangehecht wordt aan het Agentschap Overheidspersoneel (i.p.v. aan het vroegere departement Bestuurszaken).

---

[20] Raad van State, *Beginselen van de wetgevingstechniek, Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, aanbeveling 113, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

[21] Eenzelfde opmerking geldt voor de artikelen 33 tot 35, 37, 38, 42 en 43 van het ontwerp.

[22] Eenzelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de artikelen 33, 37, 43 en 47 van het ontwerp.

(2.) Het is alleszins niet de bedoeling dat de “dienstaanwijzing” afbreuk doet aan de onafhankelijke positie van de diversiteitsambtenaar: de onafhankelijke positie van de Vlaamse Diversiteitsambtenaar blijft gegarandeerd en hij/zij blijft hiërarchisch rechtstreeks ressorteren onder de minister en dus niet onder de leidend ambtenaar van het Agentschap Overheidspersoneel. Maar als de toevoeging van artikel 49, 1°, hieromtrent verwarring zou creëren, kan die bepaling ook weggelaten worden.”

Om elke verwarring te vermijden is het beter, zoals de gemachtigde voorstelt, om artikel 49, 1°, van het ontwerp achterwege te laten.

Artikel 58

27. Artikel 58 van het ontwerpbesluit dat overigens op een onpersoonlijk en abstracte wijze is geformuleerd zodat het moet worden beschouwd als reglementair van aard, strekt ertoe af te wijken van de organieke regeling voor de invulling van een managementfunctie van N-niveau zoals geregeld in deel V van het Vlaams personeelsstatuut. Zo bepaalt artikel V 4 van het Vlaams personeelsstatuut onder meer dat de managementfunctie van N-niveau vacant wordt verklaard via een open procedure waarbij terzelfdertijd interne en externe kandidaten meedingen.

De afwijking van de krachtens het Vlaams personeelsstatuut geldende organieke regeling wordt als volgt verantwoord:

“Teneinde de continuïteit van het management tijdens de transitieperiode te garanderen en aangezien de departementen Kanselarij en Bestuur en Informatie Vlaanderen *de facto* de rechtsopvolgers zijn van de departementen DAR en BZ, zullen de huidige mandaathouders hun mandaat verder zetten bij de nieuwe departementen.”[23]

De vraag rijst of deze verantwoording afdoende is in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en, meer in het bijzonder, in het licht van het principe van de gelijke toegang tot het openbaar ambt.

De argumentatie dat de takenpakketten van de nieuwe departementen *grosso modo* dezelfde zijn als de takenpakketten van de oude departementen (zie opmerking 6) overtuigt niet, noch overigens het gegeven dat die afwijking beperkt blijft tot de “eerste bezetting” van die ambten.

Vooreerst is het niet zonder meer evident om het nieuwe departement “Kanselarij en Bestuur” te beschouwen als de voortzetting en *de facto* rechtsopvolger van het departement ‘Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid’, noch om het nieuwe departement ‘Informatie Vlaanderen’ te beschouwen als de voortzetting en *de facto* rechtsopvolger van het departement ‘Bestuurszaken’. Integendeel, uit de stukken die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, lijkt te moeten worden afgeleid dat de taken van beide departementen grondig worden aangepast en herverdeeld, niet alleen over beide nieuwe departementen, maar tevens over enkele intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid. Zo kan onder meer worden vastgesteld dat er taken van het departement ‘Bestuurszaken’ overgaan naar zowel het nieuwe

[23] Zie de nota aan de Vlaamse Regering, p. 35.

departement ‘Kanselarij en Bestuur’ als het nieuwe departement ‘Informatie Vlaanderen’ (los van de taken die overgaan naar bepaalde interne verzelfstandige agentschappen) en dat er taken van het departement ‘Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid’ overgaan naar zowel het nieuwe departement ‘Informatie Vlaanderen’ als het nieuwe departement ‘Kanselarij en Bestuur’ (los van de taken die overgaan naar bepaalde interne verzelfstandige agentschappen). Het takenpakket van het nieuwe departement ‘Kanselarij en Bestuur’ lijkt op het eerste gezicht alvast uitgebreider te zijn dan het takenpakket van het departement ‘Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid’. Omgekeerd, lijkt het takenpakket van het nieuwe departement ‘Informatie Vlaanderen’ op het eerste gezicht beperkter te zijn dan het takenpakket van het departement ‘Bestuurszaken’.

Bovendien, gesteld dat de door te voeren herstructurering een afwijking van de organieke regeling die een vacantverklaring via een open procedure vereist, kan verantwoorden, rijst nog de vraag naar de gelijke behandeling van de titularis van de managementfunctie van N-niveau bij het departement ‘Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid’ enerzijds en de titularis van de managementfunctie van N-niveau bij het departement ‘Bestuurszaken’ anderzijds. Het is onduidelijk waarom naar aanleiding van de eerste bezetting van de managementfunctie van N-niveau bij het departement ‘Kanselarij en Bestuur’ voorrang wordt verleend aan de titularis van de managementfunctie van N-niveau bij het departement ‘Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid’, en niet aan de titularis van de managementfunctie van N-niveau bij het departement ‘Bestuurszaken’ en waarom naar aanleiding van de eerste bezetting van de managementfunctie van N-niveau bij het departement ‘Informatie Vlaanderen’ voorrang wordt verleend aan de titularis van de managementfunctie van N-niveau bij het departement ‘Bestuurszaken’, en niet aan de titularis van de managementfunctie van N-niveau bij het departement ‘Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid’. Wanneer voor die voorrangsregeling geen afdoende verantwoording kan worden verleend, dienen de titularissen van de betrokken ambten op voet van gelijkheid te worden behandeld, hetgeen het best kan worden gegarandeerd door beide ambtsdragers toe te laten zich kandidaat te stellen voor de eerste bezetting van één of beide managementfuncties van N-niveau ten einde de voor de desbetreffende functie meest geschikte kandidaat te selecteren.

Artikel 59

28. Overeenkomstig artikel 59 van het te nemen besluit treedt het in werking op de datum van de goedkeuring ervan door de Vlaamse Regering.

Die regeling strookt niet met de vereisten inzake rechtszekerheid en transparantie van de regelgeving. Zolang het te nemen besluit niet is bekendgemaakt, weten de rechtsonderhorigen niet wanneer het door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd en kunnen zij evenmin weten dat het in werking is getreden. Bovendien zal het besluit noodzakelijkerwijze bekendgemaakt worden na de goedkeuring ervan, zodat daardoor ook feitelijk terugwerkende kracht zou worden verleend aan het te nemen besluit.

Opdat het ontworpen besluit zou voldoen aan de eisen inzake rechtszekerheid, is het nodig om de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten te hanteren (zijnde tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad) en bijgevolg de ontworpen bepaling weg te laten of, zo daarvoor een verantwoording bestaat, te bepalen dat het besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT