



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.379/3
van 7 mei 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering'

Op 7 april 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 april 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 mei 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 ‘tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering’ te wijzigen.

Naast enkele technische wijzigingen, strekt het ontworpen besluit ertoe in de eerste plaats te voorzien in een nieuwe regeling voor de tijdelijke ondersteuning van uittredende leden van de Vlaamse Regering. Die ondersteuning zal worden beperkt tot één medewerker gedurende maximaal twee jaar te rekenen vanaf de datum van het beëindigen van de functie in de Vlaamse Regering, en zal gelden voor zover het uittredende lid van de Vlaamse Regering geen ministeriële functie meer uitoefent, noch deel uitmaakt van een wetgevende vergadering (artikel 2 van het ontwerp). Er wordt in een overgangsregeling voorzien voor de medewerkers die op de datum van de inwerkingtreding van het te nemen besluit tewerkgesteld zijn (artikel 8 van het ontwerp).

Daarnaast wordt de procedure vereenvoudigd voor de benoeming en het ontslag van de kabinetschefs en de adjunct-kabinetschefs en inzake de machtiging aan de kabinetschef om de eretitel van zijn ambt te voeren (artikelen 3 en 4 van het ontwerp). Ook wordt de regeling uitgebreid voor de vervanging van aangestelde personeelsleden zonder dat de vervangers in aanmerking worden genomen voor de berekening van het aantal toegelaten personeelsleden per kabinet (artikel 5 van het ontwerp), en wordt de regeling van de vergoeding voor verblijfskosten die wordt toegekend aan een personeelslid met de functie van chauffeur, afgestemd op wat dienaangaande is bepaald in het Vlaams personeelsstatuut (hierna: het VPS)¹ (artikel 6 van het ontwerp). Ten slotte wordt bepaald dat aan het einde van de zittingsperiode aangestelde personeelsleden die gedurende twee jaar onafgebroken op een Vlaams kabinet tewerkgesteld waren, gebruik kunnen maken van outplacement (artikel 7, 3°, van het ontwerp).

De datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit wordt bepaald op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 9 van het ontwerp).

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 21, eerste lid, van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’ (hierna: het bijzonder decreet van 7 juli 2006),² luidens welke bepaling de Vlaamse Regering haar werkwijze regelt, onverminderd

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’.

² Die bepaling werd aangenomen op grond van artikel 49, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en komt, wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, in de plaats van artikel 68, eerste lid, van die bijzondere wet.

de bepalingen van dat decreet en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond voor het ontworpen besluit nog worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 21, *eerste lid*, van het bijzonder decreet van 7 juli 2006. Dit is des te meer aan te raden nu het tweede lid van die bepaling, luidens welke de Vlaamse Regering het statuut van haar leden bepaalt, geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit.

5. In het vierde lid van de aanhef dient het nummer (57.379/3) van het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State te worden vermeld.

Artikel 2

6. In het ontworpen artikel 12, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 moeten de woorden “waarbij (...) een medewerker wordt voorzien gedurende maximum twee jaar” worden vervangen door de woorden “waarbij (...) in een medewerker wordt voorzien gedurende maximaal twee jaar”.

7. In het ontworpen artikel 12, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 moet aan het einde worden verwezen naar artikel 7, *eerste lid*, en artikel 9, *eerste lid*, van datzelfde besluit.

Artikel 4

8. Ten gevolge van artikel 4 van het ontwerp zal in artikel 14 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 niet langer worden bepaald op welke wijze een kabinetschef kan worden gemachtigd om de eretitel van zijn ambt te voeren.

In het licht van het ontworpen artikel 13, eerste lid, van dat besluit kan worden aangenomen dat die machtiging zal worden verleend door het lid van de Vlaamse Regering dat de betrokkene benoemt en ontslaat.

Dit dient te worden gepreciseerd in het voormelde artikel 14.

Artikel 5

9. Volgens het ontworpen artikel 21, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 worden de vervangers van bepaalde categorieën van aangestelde

personeelsleden voor de duur van de vervanging niet in aanmerking genomen voor de berekening van het aantal personeelsleden “overeenkomstig de bepalingen van dit besluit”. Hiermee worden allicht de bepalingen bedoeld die het maximaal aantal personeelsleden bij de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering vastleggen (de artikelen 6, §§ 1 en 2, 7, en 9, eerste en tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009).

Dit moet worden gepreciseerd in het ontworpen artikel 21, derde lid.

Artikel 6

10. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat met de ontworpen wijzigingen van artikel 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 wordt beoogd om de regeling waarin bij die bepaling wordt voorzien, af te stemmen op hetgeen is bepaald in artikel VII 73 van het VPS. Zo strekt artikel 6, 2°, van het ontwerp ertoe in artikel 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 een lid in te voegen dat wezenlijk overeenstemt met artikel VII 73, § 3, van het VPS.

Dienaangaande dient evenwel te worden opgemerkt dat luidens artikel VII 73, § 5, van het VPS, “[p]aragraaf 3 [van die bepaling] van toepassing [is] op de betaling van forfaitaire vergoedingen bij een afwezigheid ingevolge een arbeidsongeval van meer dan 35 werkdagen”. Artikel 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 voorziet thans niet in een regeling die analoog is aan die bepaling. De door artikel 6 van het te nemen besluit aan dat artikel 22 aan te brengen wijzigingen voorzien eveneens niet in een dergelijke regeling.

Hieromtrent ondervraagd, heeft de gemachtigde erkend dat er geen reden is om in artikel 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 geen regeling op te nemen die analoog is aan artikel VII 73, § 5, van het VPS. Zij heeft voorgesteld om het ontworpen artikel 22, derde lid, aan te vullen als volgt:

“3° bij een afwezigheid ingevolge een arbeidsongeval van meer dan 35 werkdagen;”

Hiermee kan worden ingestemd. Het is evenwel verkieslijker om de betreffende aanvulling te integreren in het ontworpen artikel 22, derde lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009, door dat punt te redigeren als volgt:

“2° bij een afwezigheid, met inbegrip van de afwezigheid wegens arbeidsongeval, van meer dan 35 werkdagen”.

Artikel 7

11. Het ontworpen artikel 26, § 6, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 voorziet voor sommige aangestelde personeelsleden van de kabinetten van de leden

van de Vlaamse Regering in “outplacementbegeleiding”³ onder analoge voorwaarden als de personeelsleden van de Vlaamse overheid.

Gevraagd naar de betekenis van outplacement “onder analoge voorwaarden als de personeelsleden van de Vlaamse overheid”, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Voor de bepaling inzake outplacement einde legislatuur, werd in het ontwerp rekening gehouden met drie zaken:

1. De opeenvolgende regeringsbeslissingen inzake outplacement;
2. De voor het Vlaams overheidspersoneel geldende raamovereenkomst;
3. Het eenheidsstatuut.

Uitleg:

Er wordt bij de Vlaamse overheid, wat outplacement betreft, steeds verwezen naar opeenvolgende regeringsbeslissingen. Verder, geldt er een raamovereenkomst die voor het overheidspersoneel werd afgesloten inzake outplacement. Jobpunt Vlaanderen (of de rechtsoptvolger van Jobpunt, AGO) is verantwoordelijk voor de organisatie van de loopbaanbegeleiding, met inbegrip van het outplacement. Jobpunt Vlaanderen heeft een raamovereenkomst met Ascento, een erkend outplacementkantoor. Naar analogie van het Eenheidsstatuut, worden de formulieren bovendien aangetekend aan het ontslagen kabinetspersoneel bezorgd.

Op de site <http://www.bestuurszaken.be/veelgestelde-vragen-eenheidsstatuut#outplacement1> staat onder meer het volgende:

Bij opeenvolgende regeringsbeslissingen werd de outplacementbegeleiding onder bepaalde voorwaarden toegankelijk gemaakt voor bepaalde statutaire (en contractuele) personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid. In deze beslissingen staat dat ‘outplacement’ een faciliteit is, die de Vlaamse Regering aan bepaalde ontslagen personeelsleden aanbiedt. Hieruit volgt dat een lijnmanager die een personeelslid dat aan de voorwaarden voldoet ontslaat outplacement moet aanbieden.

Ontslagen personeelsleden zijn echter niet verplicht om op dit aanbod in te gaan. Het staat elk personeelslid dus volledig vrij om hier al dan niet op in te gaan.

Voor de kabinetten, is het de bedoeling om het outplacement einde legislatuur in regelgeving (het kabinetsbesluit) te verankeren; vooral ook omdat dit een budgettaire weerslag heeft.”

11.1. Uit het ontworpen artikel 26, § 6, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 vloeit voort dat enkel “[a]an het einde van de legislatuur (...) de aangestelde personeelsleden van wie het ontslag is ingegaan op de datum waarop de nieuwe Vlaamse Regering de eed heeft afgelegd”, gebruik kunnen maken van “outplacementbegeleiding”.

Gevraagd waarom het ontworpen artikel 26, § 6, enkel aan het einde van de zittingsperiode in outplacement voorziet, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Gelet op de rechtspraak van de Raad van State en het advies 48.740/VR/3 van 9 november 2010 (in verenigde kamers), bekleden de ministeriële kabinetten een

³ “Outplacementbegeleiding” is een pleonasme, aangezien onder outplacement is te verstaan: “planmatige begeleiding van (met ontslag bedreigde) werknemers bij het gericht zoeken naar en verwerven van een passende functie elders; synoniem: uitplaatsing, ontslagbegeleiding” (*Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse Taal*).

bijzondere rechtspositie (statuut sui generis). Tal van wetgeving is niet op de ministeriële kabinetten van toepassing (o.a. de wet op de arbeidsovereenkomsten en het ambtenarenstatuut). In wezen is de kabinetstewerkstelling gebonden aan de legislatuur en vindt aan het einde van de legislatuur een ambtshalve ontslag plaats van de kabinetsleden, met name op de dag dat de nieuwe regering de eed aflegt. Het ligt in de bedoeling van de stellers van de tekst om het outplacement voor de op dat ogenblik ontslagen aangestelden in het kabinetsbesluit te verankeren, omdat de noden dan het grootst zijn. Zij die op dat ogenblik voldoen aan de voorwaarden, kunnen een beroep doen op het outplacement; de kosten van dat outplacement worden aangerekend op de centrale kabinetskredieten (werkingsmiddelen). Naar aanleiding van elk einde van de legislatuur, werden hiervoor budgettaire middelen gereserveerd, maar bleken er voor de vastlegging van de benodigde middelen telkens bezwaren omdat dit niet in het kabinetsbesluit zelf verankerd was. In de toekomst, aan het einde van de legislatuur, zullen de budgetten dan ook makkelijker kunnen worden gereserveerd. Wat betreft alle andere ogenblikken van uitdiensttreding, deze worden gekwalificeerd als een uitdiensttreding in de loop van de legislatuur, en hiervoor worden geen middelen op de centrale kabinetskredieten (werkingsmiddelen) gereserveerd; eventuele aanvragen moeten worden opgevangen binnen de werkingskredieten van de entiteiten zelf. Hiervoor kan nog steeds een beroep worden gedaan op de regeringsbeslissingen en het vigerende raamcontract. M.a.w. er is voor alle personeelsleden een afdoende vangnet voorzien.

Een vergelijking met de contractuele en statutaire personeelsleden van de Vlaamse overheid gaat minder op dan een vergelijking met de regeling in andere ministeriële kabinetten, bijvoorbeeld de federale, waar op dit vlak volgens onze informatie helemaal niets geregeld is.”

11.2. Uit de nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerp van besluit blijkt dat de beslissingen van de Vlaamse Regering van 25 mei 1999 en 19 juli 2002, die in een recht op outplacement voorzien, van toepassing zijn op de aangestelde personeelsleden van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering.

Met het ontwerp van besluit wordt niet beoogd de voormelde beslissingen te wijzigen. Bijgevolg zouden, ook ná de inwerkingtreding van het te nemen besluit, de aangestelde personeelsleden van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering die vóór het einde van de zittingsperiode worden ontslagen, op grond van voormelde beslissingen het recht op outplacement genieten. Het voormelde antwoord van de gemachtigde bevestigt dat.

Onder dat voorbehoud is er geen verschil in behandeling tussen, enerzijds, de aangestelde personeelsleden van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering die vóór het einde van de zittingsperiode worden ontslagen, en de aangestelde personeelsleden van diezelfde kabinetten van wie het ontslag aan het einde van de zittingsperiode is ingegaan op de datum waarop de nieuwe Vlaamse Regering de eed heeft afgelegd.

11.3. Het voorgaande neemt niet weg dat het ontworpen artikel 26, § 6, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 aanleiding zou kunnen geven tot rechtsonzekerheid. Het is dan ook aan te raden om het recht op outplacement van alle aangestelde personeelsleden van de kabinetten van de Vlaamse Regering, met inbegrip van de personeelsleden die tijdens de zittingsperiode worden ontslagen, in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 te regelen.

11.4. De verantwoording van de gemachtigde gaat er overigens aan voorbij dat wanneer tijdens de zittingsperiode het Vlaams Parlement een constructieve motie van wantrouwen aanneemt, of een motie van vertrouwen verwierpt, de Vlaamse Regering van rechtswege ontslagnemend is.⁴ Ook kan de Vlaamse Regering vóór het einde van de zittingsperiode ontslag nemen. In die gevallen zullen in beginsel bij de eedaflegging van de nieuwe Vlaamse Regering alle aangestelde personeelsleden van de kabinetten van de ontslagnemende Regering ambtshalve worden ontslagen. Er valt moeilijk in te zien waarom in die hypothese de noden minder groot zouden zijn dan aan het einde van de zittingsperiode.

Hetzelfde geldt, weze het in mindere mate, wanneer voor het einde van de zittingsperiode aan het ambt van een minister een einde komt, hetzij omdat de minister vrijwillig ontslag neemt, hetzij omdat het Vlaams Parlement een motie van wantrouwen aanneemt tegen de minister in kwestie. Behoudens wanneer de vervanger van de ontslagnemende minister beslist om de leden van diens kabinet over te nemen, zullen ook in dat geval de personeelsleden van diens kabinet ambtshalve worden ontslagen.

11.5. Het ontworpen artikel 26, § 6, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2009 moet op dit punt dan ook worden herzien.

Artikel 8

12. In artikel 8, eerste zin, van het ontwerp moet worden gepreciseerd dat artikel 12 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 wordt bedoeld zoals het van toepassing is vóór de inwerkingtreding van het te nemen wijzigingsbesluit.

In artikel 8, tweede zin, van het ontwerp, moet worden gepreciseerd dat artikel 12 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 wordt bedoeld zoals het van toepassing is vanaf de inwerkingtreding van het te nemen wijzigingsbesluit, en dat die bepaling enkel relevant is voor de in de eerste zin vermelde personeelsleden.

Artikel 8 van het ontwerp zou als volgt kunnen luiden:

“De leden van de cel vermeld in artikel 12 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009, zoals van toepassing vóór de datum van inwerkingtreding van dit besluit, die op die datum nog tewerkgesteld zijn, blijven tewerkgesteld tot en met 31 december 2015. Vanaf 1 januari 2016 geldt voor hen de regeling vermeld in artikel 12 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009, zoals van toepassing vanaf de datum van inwerkingtreding bepaald in dit besluit, gedurende maximaal twee jaar te rekenen vanaf de datum van beëindiging van de functie van de uittredende leden van de Vlaamse Regering.”

⁴ Artikelen 24, vierde lid, en 25, vierde lid, van het bijzonder decreet van 7 juli 2006.

Artikel 9

13. Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten vastgesteld bij artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, is een bepaling van inwerkingtreding overbodig. Hieromtrent ondervraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De inwerkingtredingsbepaling is arbitrair gekozen. Er kan evengoed worden geopteerd om gewoon de algemene regel toe te passen: tien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Als de algemene regel wordt verkozen boven de bestaande tekst, hoeft er geen inwerkingtredingsbepaling meer in het ontwerp besluit te worden opgenomen, het is dan automatisch de algemene regel (cf. aanwijzing 228 van de omzendbrief Wetgevingstechniek).”

Artikel 9 van het ontwerp dient bijgevolg te worden weggelaten aangezien er geen redenen voorhanden te zijn om af te wijken van de normale termijn van inwerkingtreding van reglementaire besluiten.

Artikel 10

14. De ministers die behoren te worden belast met de uitvoering van een besluit van de Vlaamse Regering, zijn de ministers die bevoegd zijn om op te treden in de bij dat besluit geregelde aangelegenheid en die het besluit daarom voorstellen en ondertekenen.

Elk lid van de Vlaamse Regering kan bevoegd worden geacht voor de organisatie van zijn kabinet. Artikel 10 van het ontwerp dient daarom te bepalen dat de leden van de Vlaamse Regering zijn belast met de uitvoering van het besluit, ieder wat hem of haar betreft.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT