



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.702/3

van 3 mei 2019

over

een ontwerp van besluit van de Duitstalige Regering ‘zur Organisation des Belgischen Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft und zur Regelung der Anwerbung, der Laufbahn und der Besoldung der Beamten’

Op 18 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Cultuur, Werkgelegenheid en Toerisme van de Duitstalige Regering verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 3 mei 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Duitstalige Regering ‘zur Organisation des Belgischen Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft und zur Regelung der Anwerbung, der Laufbahn und der Besoldung der Beamten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 april 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 mei 2019.

*

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 ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap (hierna: de Regering) strekt ertoe het geldende administratief en geldelijk statuut van de ambtenaren van het Belgisch Radio- en Televisiecentrum van de Duitstalige Gemeenschap (*Belgisches Rundfunk- und Fernsehzentrum der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, hierna: het BRF) op te heffen¹ en te vervangen door een statuut dat zo veel als mogelijk in overeenstemming is met het administratief en geldelijk statuut van de ambtenaren van het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap, zoals dat is geregeld bij de volgende besluiten:

- het besluit van de Regering van 27 december 1996 ‘zur Organisation des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft und zur Regelung der Anwerbung, der Laufbahn und der Besoldung der Beamten’ (de artikelen 1 tot 218 van het ontwerp);
- het besluit van de Regering van 20 november 1996 ‘bezüglich der Kontrolle der Abwesenheiten wegen Krankheit in den Einrichtungen Öffentlichen Interesses der Deutschsprachigen Gemeinschaft’ (artikel 218.1);
- het besluit van de Regering van 30 november 2000 ‘über den Beitrag der Deutschsprachigen Gemeinschaft und bestimmter Einrichtungen öffentlichen Interesses zu den Beförderungskosten der Personalmitglieder’ (artikel 218.2).

Dit nieuwe statuut zal op 1 januari 2020 in werking treden (artikel 224).

Er wordt ten slotte ook nog voorzien in enkele overgangsbepalingen met het oog op het behoud van de verworven (geldelijke) rechten van de in dienst zijnde ambtenaren (artikelen 220 tot 223).

¹ De volgende besluiten worden te dien einde opgeheven:

- het besluit van de Regering van 10 maart 1999 ‘zur Festlegung des administrativen und finanziellen Statuts des Personals des Belgischen Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft’;
- het besluit van de Regering van 6 mei 1992 ‘zur Festlegung der Beträge der Anwesenheitsgelder und der Fahrtenschädigungen, die den Mitgliedern des Verwaltungsrates und des ständigen Ausschusses des Belgischen Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft gewährt werden’;
- het besluit van de Regering van 2 februari 2018 ‘zur Bestimmung der Zusammensetzung des Direktionsrates des Belgischen Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft’.

3. Op de vraag wat de belangrijkste inhoudelijke verschillen zijn tussen het huidige statuut van de ambtenaren van het BRF (zoals uitgewerkt in de besluiten van 6 mei 1992, 10 maart 1999 en 2 februari 2018) en het toekomstige statuut van de ambtenaren van het BRF (zoals uitgewerkt in het ontwerp), antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Wesentliche Unterschiede zwischen dem alten und dem neuen Statut gibt es nicht; es gibt viele kleine Unterschiede:

- die Beamtenprüfungen im BRF wurden ohne den Geschäftsführenden Verwalter des Auswahlbüros der Föderalverwaltung durchgeführt;
- die Beförderungsordnung war komplizierter und weniger transparent;
- den Gehaltstabellen fehlte es an einer einheitlichen Struktur;
- die Besoldungsstufen waren vielfältiger und schwieriger anzuwenden;
- die Laufbahnunterbrechung war nur zu 50 oder zu 100% möglich;
- Neuerungen und Aktualisierungen, die im Laufe der Jahre in das Statut des Ministeriums aufgenommen wurden, sind nie für den BRF festgelegt worden.

Anstatt ein zum Großteil von der RTBF übernommenes Statut an das Statut des Ministeriums und der andern paragemeinschaftlichen Einrichtungen anzupassen, hat die Regierung entschieden, das bisherige BRF-Statut aufzuheben und ein neues zu verabschieden.”

RECHTSGROND

4.1. Het ontworpen besluit vindt in hoofdzaak rechtsgrond in artikel 102, § 1, eerste lid, van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 25 mei 2009 ‘über die Haushaltsordnung der Deutschsprachigen Gemeinschaft’, dat luidt:

“Die Regierung legt das Dienstrecht der Bediensteten und den Stellenplan der Einrichtungen öffentlichen Interesses fest.”

4.2.1. Artikel 10 van het ontworpen besluit heeft betrekking op de samenstelling en de werking van de directieraad van het BRF. Daarvoor kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 17, tweede lid, van het decreet van 27 juni 1986 ‘über das Belgische Rundfunk- und Fernsehzentrum der Deutschsprachigen Gemeinschaft’. Dat artikel 17 bepaalt:

“Das Zentrum verfügt über einen Direktionsrat, der sich aus mindestens drei und höchstens fünf Personen zusammensetzt.

Die Regierung legt die Zusammensetzung und die Funktionsweise des Direktionsrates fest.”

4.2.2. De werking van de directieraad dient verder te worden bepaald in een huishoudelijk reglement van die raad. Dat blijkt uit artikel 19 van het decreet van 27 juni 1986, zodat het niet moet worden herhaald in artikel 11, tweede lid, van het ontworpen besluit.²

² Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen

De regel dat het huishoudelijk reglement moet worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad is wel nieuw. Daarvoor kan een beroep gedaan worden op de algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 7 van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’), gelezen in samenhang met artikel 19 van het decreet van 27 juni 1986.

4.3. Het is echter niet duidelijk op welke decretale grond door de Regering bevoegdheden kunnen worden toegekend aan de directieraad (artikel 11, eerste lid, en artikel 11.2, derde lid, van het ontworpen besluit) en aan de directeur (artikel 11.2, tweede lid, van het ontworpen besluit).

Bij het decreet van 27 juni 1986 zijn een aantal bevoegdheden van de directieraad en de directeur bepaald (zie bijvoorbeeld de artikelen 19 en 31 van het decreet), en krachtens artikel 15 ervan kan de raad van beheer bepaalde van zijn bevoegdheden overdragen, onder meer aan de directieraad en de directeur. Van een bevoegdheidstoewijzing aan de Regering om ter zake bepalingen aan te nemen, is echter geen sprake.

Tenzij er een andere rechtsgrond voor kan worden aangewezen, zullen die bepalingen derhalve uit het ontworpen besluit weggelaten moeten worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5. Voor het opstellen van de artikelen 1 tot 218 van het ontwerp is inspiratie gezocht in de bepalingen van het besluit van 27 december 1996. Daarbij heeft de steller van het ontwerp voor die artikelen van het ontwerp die overeenstemmen met artikelen uit het besluit van 27 december 1996 identiek dezelfde nummering gehanteerd.³

Dit heeft tot gevolg dat de nummering van de artikelen van het ontwerp niet doorloopt indien er geen overeenstemmende artikelen zijn en dat, wanneer er wel vergelijkbare artikelen zijn, gebruik gemaakt wordt van subnummering (bijvoorbeeld de artikelen 36.10.1, 36.10.2, 36.11, enzovoort). Dit is ook het geval wanneer een bepaalde afdeling uit het besluit van 27 december 1996 niet wordt overgenomen of een bijkomende afdeling in het ontwerp wordt ingevoegd. Om die reden komt de nummering van de artikelen van het ontwerp vreemd over: men krijgt de indruk dat er onderdelen ontbreken.

Ook bij de opmaak van het ontwerp van besluit van de Regering ‘tot bepaling van de rechtspositie van het contractueel personeel van het Belgisch Radio- en Televisiecentrum van de Duitstalige Gemeenschap’, dat eveneens om advies is voorgelegd,⁴ heeft de Regering zich

voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

³ Behalve voor artikel 88.1 van het ontwerp, dat overeenstemt met artikel 91 van het besluit van 27 december 1996.

⁴ Zie adv.RvS 65.699/3 van 3 mei 2019 over dat ontwerp (hierna: ontwerp 65.699/3).

laten inspireren door een geldende regeling, namelijk de rechtspositieregeling van het contractueel personeel van het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap, die vervat ligt in het besluit van de Regering van 17 juli 2003 ‘tot bepaling van de rechtspositie van het contractueel personeel van het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap en van bepaalde organismen van openbaar nut’. Er dient echter te worden vastgesteld dat er in dat geval niet voor is gekozen om de overeenstemmende bepalingen eenzelfde nummering te geven. In dat andere ontwerp wordt, zoals het hoort,⁵ een doorlopende nummering gebruikt.

De nummering van het ontwerp dient derhalve te worden aangepast.

6. De bepalingen van het ontwerp zullen van toepassing zijn op de ambtenaren van het BRF. Daarnaast zijn sommige bepalingen van het ontwerp ook bedoeld om van toepassing te zijn op kandidaat-ambtenaren van het BRF.

Voorts worden meerdere bepalingen van het ontwerp van toepassing gemaakt op contractuele personeelsleden van het BRF.⁶ Het is echter raadzaam om de bepalingen die van toepassing moeten zijn op de contractuele personeelsleden van het BRF onder te brengen in het ontwerp 65.699/3, aangezien dat enkel bepalingen bevat die specifiek de contractuele personeelsleden van het BRF betreffen.

Aanhef

7. Rekening houdend met wat is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient de aanhef aan te vangen met drie leden waarin respectievelijk wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, artikel 7 van de wet van 31 december 1983 en de artikelen 17, tweede lid, en 19 van het decreet van 27 juni 1986.

8. De aanhef van het ontwerp dient verwijzingen te bevatten naar alle besluiten van de Regering die door het ontwerp worden gewijzigd of opgeheven. Zo ontbreken verwijzingen naar de besluiten van 6 mei 1992, 20 november 1996, 30 november 2000 en 2 februari 2018.

9. Er zal bovendien een nieuw lid aan de aanhef moeten worden toegevoegd waarin melding wordt gemaakt van het begrotingsakkoord van 11 maart 2019.

Artikel 30

10. In artikel 30, eerste lid, van het ontwerp dient het woord “schriftelijke” te worden ingevoegd tussen de woorden “te kennen gegeven” en “standpunten”. Uit artikel 28 van het

⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, Raad van State, 2008, nrs. 52, b, en 53.*

⁶ Bijvoorbeeld artikel 87.1 (permanentietoelage), de artikelen 87.2 tot 87.4 (toelage voor management- en stafopdrachten), de artikelen 88 tot 92 (rechten, plichten, onverenigbaarheden en cumulaties), artikel 99, § 2, *juncto* de afdelingen 2, 3, 9, 10, 11, 12, 13, 14 en de onderafdelingen 5.2 en 5.3 van afdeling 5 van hoofdstuk VIII (verloven en afwezigheden), artikel 101 (gemiddelde werktijd), artikel 101.1 (zondagswerk), artikel 102 (afwezig zijn van het werk) en artikel 103 (deelname aan een georganiseerde werkonderbreking).

ontwerp blijkt immers dat de kandidaat-ambtenaar zijn standpunt schriftelijk te kennen moet geven.

Artikel 53

11. De vraag rijst of artikel 53, tweede lid, van het ontwerp niet moet worden aangevuld met de verplichting voor de directieraad om zijn beslissing met redenen te omkleden.

Artikel 68

12. In artikel 68 van het ontwerp dienen de woorden “statutaire personeelsleden” te worden vervangen door de woorden “ambtenaren en”.

13. Hoewel in artikel 68 van het ontwerp wordt gesteld dat hoofdstuk V (“Bezoldiging”) van toepassing is op de ambtenaren en de kandidaat-ambtenaren, blijkt uit diverse artikelen ervan (zie bijvoorbeeld de artikelen 87.1 tot 87.4) dat de bepalingen ervan ook van toepassing zijn op contractuele personeelsleden. Dat schept verwarring en is geen toonbeeld van behoorlijke regelgeving.

Artikel 87.4

14. In artikel 87.4, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat “[a]ls tijdens ten minste 30 opeenvolgende dagen geen werkelijke diensten verricht worden, (...) de toelage voor de duur van de afwezigheid niet [wordt] uitbetaald”. Gevraagd of met het woord “dagen” werkdagen of kalenderdagen zijn bedoeld, antwoordde de gemachtigde dat het om kalenderdagen gaat.

Overal in het ontwerp wordt gespecificeerd of het om “werkdagen” (zie bijvoorbeeld de artikelen 22, 28, 30, 36.10.2 en 40), dan wel om “kalenderdagen” (zie bijvoorbeeld de artikelen 47, 89, 117, 156, 202 en 205) gaat. Dat dient dus ook hier te gebeuren.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 217 en 218 van het ontwerp.

Artikel 92

15. Artikel 92 van het ontwerp strekt ertoe de artikelen 88 tot 91.2, die betrekking hebben op de rechten, plichten, onverenigbaarheden en cumulaties van de ambtenaren van het BRF, van toepassing te verklaren op onder meer de contractuele personeelsleden van het BRF.

Voor zover in de arbeidsovereenkomst van de betrokken personeelsleden al niet in een gelijkaardige regeling wordt voorzien, kan het van toepassing verklaren van die bepalingen evenwel verregaande gevolgen hebben voor de op het ogenblik van de inwerkingtreding van het te nemen besluit in dienst zijnde contractuele personeelsleden. Zo mogen zij in beginsel geen bijkomende beroepsactiviteit in de privésector waarnemen dan met de schriftelijke machtiging

van de raad van beheer van het BRF,⁷ en zijn bepaalde bijkomende beroepsactiviteiten sowieso niet aanvaardbaar.⁸ Het valt evenwel niet uit te sluiten dat er thans contractuele personeelsleden zijn die dergelijke bijkomende beroepsactiviteiten uitoefenen, en die in dat kader zelf gebonden zijn door contractuele verplichtingen, weze het als werknemer of als zelfstandige.

Gelet hierop lijkt het aangewezen om ten aanzien van die personeelsleden in een overgangsregeling te voorzien, waarbij de ontworpen regeling (tijdelijk) niet toepasselijk is op de overeenkomsten die voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit gesloten worden, of waarbij de betrokken personeelsleden een bepaalde tijdspanne wordt gegeven om te voldoen aan de vereisten van hoofdstuk VI van het ontwerp, en inzonderheid aan de cumulatiebepanking.

Artikel 120

16. In artikel 120, tweede lid, van het ontwerp dienen de woorden “het personeelslid” te worden vervangen door de woorden “de ambtenaar”.

Artikelen 125 en 125.1

17. In de artikelen 125 en 125.1 van het ontwerp dienen de woorden “Het personeelslid” en “het personeelslid” respectievelijk te worden vervangen door de woorden “De vrouwelijke ambtenaar” en “de vrouwelijke ambtenaar”.

Artikel 134

18. In artikel 134 van het ontwerp dient in plaats van “in Ausführung von Artikel des Erlasses der Regierung vom zur Ausführung des Dekrets vom 23. April 1918 über die Familienleistungen” te worden geschreven “in Ausführung von Artikel des Erlasses der Regierung vom 29. November 2018 zur Ausführung des Dekrets vom 23. April 1918 über die Familienleistungen”. De gemachtigde bevestigde dit.

Artikel 154

19. In artikel 154 van het ontwerp wordt verwezen naar “artikel 7 van het besluit van de Regering van 20 november 1996 betreffende de controle van de afwezigheden wegens ziekte in de organismen van openbaar nut van de Duitstalige Gemeenschap”. Het betrokken besluit telt evenwel slechts zes artikelen.

Aangezien uit artikel 218.1 van het ontwerp gelezen in samenhang met artikel 2 van het besluit van de Regering van 20 november 1996, blijkt dat “[d]e voorschriften van het besluit van de Regering van 20 november 1996 betreffende de controle van de afwezigheden

⁷ Artikel 89, § 3, tweede lid, van het ontwerp.

⁸ Artikel 90 van het ontwerp.

wegens ziekte in het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap (...) mutatis mutandis van toepassing [zijn]” op het personeel van het BRF, dient te worden verwezen naar “artikel 7 van het besluit van de Regering van 20 november 1996 betreffende de controle van de afwezigheden wegens ziekte in het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap”.

20. In artikel 154 van het ontwerp dienen de woorden “het personeelslid” telkens te worden vervangen door de woorden “de ambtenaar”.

Artikel 156

21. In artikel 156, tweede lid, van het ontwerp dienen de woorden “het personeelslid” te worden vervangen door de woorden “de ambtenaar”.

Artikelen 159 en 160

22. Er lijkt een discrepantie te bestaan tussen de artikelen 159 en 160 van het ontwerp. Uit artikel 159 van het ontwerp volgt dat de aanvraag om dienstvrijstelling te bekomen om deel te nemen aan een opleiding of voortgezette opleiding schriftelijk bij het departementshoofd moet worden ingediend, terwijl uit artikel 160 van het ontwerp blijkt dat de directeur over deze aanvraag zal beslissen.

Gevraagd of dit inderdaad de bedoeling is en, zo ja, op welke wijze deze aanvraag dan bij de directeur zal terechtkomen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Man kann abändern, indem man sagt:

Art. 159 - Die Dienstbefreiung zur Teilnahme an einer Aus- und Weiterbildung muss spätestens einen Monat vor Beginn schriftlich über den Fachbereichsleiter beim Direktor beantragt werden.”

Met het tekstvoorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd.

Artikel 204

23. In artikel 204, § 2, eerste lid, van het ontwerp dient de zinsnede “in de artikelen 201 en 202” te worden vervangen door de zinsnede “in artikel 202”. De gemachtigde bevestigde dit.

Artikelen 211 en 212

24. Uit artikel 209 van het ontwerp blijkt dat de beslissing met betrekking tot de schorsing in het belang van de dienst uitgaat van de raad van beheer. In artikel 211 wordt in dit verband gesproken van “het beslissingsorgaan”. Gevraagd of het beslissingsorgaan niet in alle gevallen de raad van bestuur is en of de woorden “het beslissingsorgaan” in artikel 211 derhalve niet het best vervangen worden door de woorden “de raad van beheer”, antwoordde de

gemachtigde bevestigend. Artikel 211 van het ontwerp dient op dit punt dan ook te worden aangepast.

Ook artikel 212, tweede lid, dient in dezelfde zin te worden bijgesteld. In dat artikel dienen de woorden “het orgaan dat bevoegd is voor de schorsing” te worden vervangen door de woorden “de raad van beheer” en de woorden “Het beslissingsorgaan” door de woorden “De raad van beheer”.

Artikel 218

25. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 218, § 2, derde lid, van het ontwerp de woorden “de tot benoemen bevoegde overheid” moeten worden vervangen door de woorden “de raad van beheer”.

Artikel 222

26. In artikel 222 van het ontwerp dient het woord “medewerkers” te worden vervangen door het woord “personeelsleden”.

Artikel 223

27”. Gevraagd om de inhoud en de draagwijdte van artikel 223 van het ontwerp nader toe te lichten, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Der Entwurf sieht die Zusammensetzung des Direktionsrates des BRF wie folgt vor:

Art. 10 – Der Direktionsrat des BRF setzt sich wie folgt zusammen:

1. der Direktor,
2. der Leiter des Fachbereichs für Redaktion,
3. der Leiter des Fachbereichs für Programmgestaltung,
4. der Leiter des Fachbereichs für Verwaltung und Personal,
5. der Leiter des Fachbereichs für Produktion und Technik.

Der derzeitige Leiter Verwaltung und Personal ist ein Beamter der Stufe II.

Laut Artikel 11.2. des vorliegenden Entwurfs können nur Inhaber eines Diploms, das Zugang zur Stufe II+ oder I gewährt, oder Beamte, die nach bestandener Aufstiegsprüfung in der Stufe II+ oder I ernannt wurden, als Fachbereichseiter bestellt werden.

Um keinen Präzedenzfall in Bezug auf die Stufe und die Gehaltstabelle (I/8 laut Artikel 71 Absatz 3) zu schaffen, hatte man in Betracht gezogen, diesen Beamten für die kurze Zeit bis zu seiner Versetzung in den Ruhestand nicht als Fachbereichsleiter zu bestellen; er sollte aber weiterhin bis zu seiner Pensionierung Mitglied des Direktionsrates bleiben. Daher wurde diese Situation anders geregelt und in Artikel 223 festgehalten.

Nach weiteren Überlegung könnte dieser Punkt jedoch in den Übergangsbestimmungen anders geregelt werden.”

Gelet op het antwoord van de gemachtigde, verdient het aanbeveling om in artikel 223 van het ontwerp de zinsnede “In afwijking van artikel 10” te vervangen door de zinsnede “In afwijking van artikel 10, eerste lid, 4”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT