



RAAD VAN STATE afdeling Wetgeving

advies 70.226/3
van 28 oktober 2021

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘betreffende de Vervoersautoriteit’

Op 23 september 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘betreffende de Vervoersautoriteit’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 oktober 2021.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe bij het Departement Mobiliteit en Openbare Werken een vervoersautoriteit op te richten die instaat voor regietaken die betrekking hebben op het openbaar personenvervoer (artikel 3). Het Departement Mobiliteit en Openbare Werken kan de personeelsleden van de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn die kunnen worden ingezet voor deze regietaken, overnemen voor zover ze slagen voor een objectieve selectieproef (artikel 4).

Bij het Departement Mobiliteit en Openbare Werken wordt een DAB Vervoersautoriteit opgericht als dienst met afzonderlijk beheer overeenkomstig artikel 109 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën voor door de Vlaamse Regering te bepalen delen van de regietaken die betrekking hebben op het openbaar personenvervoer (artikel 5). Het Departement Mobiliteit en Openbare Werken voorziet in de nodige diensten, uitrusting, installaties en personeelsleden ten behoeve van de DAB Vervoersautoriteit (artikel 6) en het hoofd van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken wordt aangesteld als beheerder (artikel 7). De begroting van de DAB Vervoersautoriteit wordt gestijfd door betoelaging ten laste van de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap en alle ontvangsten die voortvloeien uit het beheer en de exploitatie door de DAB Vervoersautoriteit (artikel 8).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering (hierna: de regering) vast te stellen datum en uiterlijk op 1 januari 2024² (artikel 9).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. In de memorie van toelichting wordt de oprichting van de vervoersautoriteit als administratieve overheid bij het departement Mobiliteit en Openbare Werken als volgt verantwoord:

“Er wordt voorgesteld om de oprichting van de vervoersautoriteit te regelen in een apart decreet, waarin alle aspecten over deze vervoersautoriteit worden geregeld. Deze aanpak beoogt de consistentie en coherentie van de bepalingen inzake de vervoersautoriteit te waarborgen: bepalingen zijn beter op elkaar afgestemd, termen zijn eénduidig en leemtes in de tekst eenvoudiger te voorkomen of aan te vullen. Een apart decreet biedt als voornaamste voordeel dat er dus één duidelijk en harmonisch

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Omtrent die datum: zie opmerking 5.

regelgevend kader is voor de vervoersautoriteit. Waar nodig wordt de link gemaakt met het decreet Basisbereikbaarheid.”

Te dien aanzien moet evenwel het volgende worden opgemerkt.

3.2. Uit artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ volgt dat het aan de regering toekomt de organisatie en de werking te regelen van haar diensten, ook als die zijn opgericht als diensten met afzonderlijk beheer. Die bepaling staat er derhalve aan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van die diensten.

3.3. In zoverre artikel 3 van het voorontwerp ertoe strekt bij het departement Mobiliteit en Openbare Werken een vervoersautoriteit op te richten als administratieve entiteit, en de vervoersautoriteit, die niet over rechtspersoonlijkheid beschikt, als een dienst van de regering in de zin van de voormelde bijzondere wetsbepaling moet worden beschouwd, regelt het een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de regering behoort.

Bijgevolg moet die bepaling worden weggelaten uit het voorontwerp.

3.4. Luidens artikel 5, eerste lid, van het voorontwerp wordt een DAB Vervoersautoriteit opgericht overeenkomstig artikel 109 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 (hierna: VCO). Die bepaling luidt:

“§ 1. Diensten met Afzonderlijk Beheer kunnen enkel bij decreet worden opgericht.

§ 2. De Diensten met Afzonderlijk Beheer volgen behoudens andersluidende bepaling de hiervoor bepaalde regels die van toepassing zijn op de Vlaamse Gemeenschap.

De Vlaamse Regering kan voor de Diensten met Afzonderlijk Beheer evenwel afwijkende bepalingen over begroting en financieel beheer uitvaardigen als die bepalingen betrekking hebben op:

1° de opmaak en bekendmaking van een begroting en van rekeningen;

2° de aanleg en aanwending van reservefondsen.

§ 3. De begrotingen van de Diensten met Afzonderlijk Beheer maken deel uit van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en worden hieraan toegevoegd.

§ 4. Op het einde van het begrotingsjaar wordt het niet-aangewende gedeelte van het begrotingssaldo van de Diensten met Afzonderlijk Beheer overgedragen naar het volgende begrotingsjaar.”

Die bepaling houdt enkel in dat de oprichting van een dienst met afzonderlijk beheer bij decreet moet geschieden, hetgeen is verantwoord door de mogelijkheid om te voorzien in afwijkende bepalingen over begroting en financieel beheer.

Voor het overige komt het aan de regering toe om de bevoegdheden, organisatie en werking te regelen van de als dienst met afzonderlijk beheer opgezette diensten, aangezien het gaat om diensten van de uitvoerende macht, waarop artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing is en waarvan het beheer alleen verschilt van dat van andere diensten van de regering in termen van begrotings- en boekhoudtechnieken.³

Vermits de decreetgever enkel bevoegd is voor de *oprichting* van de DAB Vervoersautoriteit, moeten de artikelen 5, tweede en derde lid, 6 en 7 van het voorontwerp, die betrekking hebben op de bevoegdheden, de organisatie en de werking van die dienst, worden weggelaten uit het voorontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

4. In artikel 4 van het voorontwerp wordt voor het Departement Mobiliteit en Openbare Werken in de mogelijkheid voorzien om, onder de voorwaarden die de regering bepaalt, personeelsleden van de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn over te nemen voor zover ze slagen voor een objectieve selectieproef.

De gemachtigde gaf dienaangaande de volgende toelichting:

“De afgelopen decennia zijn er heel veel personeelsleden van andere werkgevers overgeheveld naar de Vlaamse overheid, waarbij er telkens rekening moest worden gehouden met de verworven rechten die deze personeelsleden hadden opgebouwd bij hun vorige werkgever. Het gaat dan onder meer om:

1. De personeelsleden die de afgelopen decennia werden overgeheveld van de federale overheid in uitvoering van de opeenvolgende staatshervormingen;
2. De personeelsleden die in de vorige regeerperiode werden overgeheveld van de provincies in het kader van de interne staatshervorming;
3. De personeelsleden van privaatrechtelijke EVA's die werden overgeheveld naar entiteiten van de diensten van de Vlaamse overheid (bijvoorbeeld van Jobpunt Vlaanderen naar het Agentschap Overheidspersoneel);
4. De personeelsleden die werden overgeheveld vanuit een aantal vzw's die werden ingekanteld in entiteiten van de diensten van de Vlaamse overheid (bijvoorbeeld van de vzw Info Toerisme naar Toerisme Vlaanderen, van de vzw Kampeermateriaal naar een agentschap van het beleidsdomein CJSM dat ondertussen zelf is ingekanteld in het departement CJM, van de vzw Bewonersbelangen naar Wonen Vlaanderen, enz...).

In elk van deze 4 gevallen was er telkens een juridische basis voorzien (voor het eerste geval werd dit op federaal niveau geregeld, voor de gevallen 2, 3 en 4 was dit telkens met een decreet) om deze overheveling mogelijk te maken en werd in deze juridische basis ook telkens omschreven wat de verworven rechten waren van de betrokken personeelsleden. Deze verworven rechten hebben meestal betrekking op het geldelijk statuut, voornamelijk het behoud van salaris en het behoud van bepaalde vergoedingen en

³ Zo beschikt de op te richten DAB Vervoersautoriteit niet over rechtspersoonlijkheid.

toelagen die ze genoten bij de vorige werkgever, op voorwaarde dat ze bij de Vlaamse overheid nog steeds deze taken waaraan de toelage of vergoeding was gekoppeld uitoefenen.

In de gevallen 3 en 4 betrof het telkens een overheveling van niet-overheidspersoneelsleden en werd omwille van het gelijkheidsbeginsel en het daarvan afgeleide beginsel van gelijke toegang tot het openbaar ambt telkens een objectieve selectieproef georganiseerd waaraan de betrokken personeelsleden konden deelnemen. Enerzijds moesten deze personeelsleden wel slagen in deze selectieproef om te kunnen in dienst treden bij de diensten van de Vlaamse overheid, anderzijds was deze selectieproef telkens voorbehouden voor de betrokken personeelsleden en konden externen dus niet deelnemen aan deze selectieproef. Het principe van het slagen in een objectieve selectieproef werd decretaal verankerd en de concrete modaliteiten werden meestal geregeld met een BVR.

In elke van deze 4 gevallen kon de overheveling er dus toe leiden dat de overgehevelde personeelsleden omwille van verworven rechten die decretaal werden verankerd een hogere verloning genieten dan hun collega's waarmee ze samen werken in de entiteit van de Vlaamse Overheid. Overeenkomstig de ontworpen bepaling is dit echter slechts tijdelijk, namelijk tot op het ogenblik dat de beloning overeenstemt met de lonen die voor eenzelfde functie bij het departement MOW gelden.

De voorliggende regeling is gelijklopend aan de recente regeling die is opgenomen voor de overdracht van de personeelsleden van het Eigen Vermogen Flanders Hydraulics naar het departement MOW in het decreet van 9 oktober 2020 tot wijziging van het decreet van 31 januari 2003 betreffende de oprichting van een Eigen Vermogen 'Flanders Hydraulics'."

Artikel 9

5. Naar luid van artikel 9 van het voorontwerp treedt het aan te nemen decreet in werking op een door de regering te bepalen datum en uiterlijk op een nog in te vullen datum. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verduidelijkte de gemachtigde dat die uiterste datum van inwerkingtreding 1 januari 2024 is. Artikel 9 van het voorontwerp moet dan ook in die zin worden aangevuld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH