

Agentschap voor overheidspersoneel

SECTORCOMITE XVIII
VLAAMSE GEMEENSCHAP EN VLAAMS GEWEST

protocol nr. 255.820

PROTOCOL HOUDENDE DE CONCLUSIES VAN DE ONDERHANDELINGEN
VAN 17 DECEMBER 2007 EN 21 JANUARI 2008 DIE GEVOERD WERDEN IN
HET SECTORCOMITE VIII VLAAMSE GEMEENSCHAP EN VLAAMS GEWEST

Over

Voorontwerp van decreet tot regeling van overdracht van personeelsleden
binnen diensten van de Vlaamse overheid in geval van verschuiving van
taken of bevoegdheden

door de afvaardiging van de overheid, samengesteld uit:

vaste leden

1. de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, voorzitter;
2. de heer Geert Bourgeois, Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme, ondervoorzitter;
3. de heer Dirk Van Mechelen, Vlaams minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening

enerzijds,

en de afvaardigingen van de drie representatieve vakbonden:

- de Algemene Centrale der Openbare Diensten, vertegenwoordigd door:
de heer Hilaire Berckmans
- de Federatie van de Christelijke Syndicaten der Openbare Diensten die onder meer de ACV-Openbare Diensten en de ACV-Transport en Communicatie groepeert, vertegenwoordigd door:
de heer Christoph Vandenbulcke
- het Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt, vertegenwoordigd door:
de heer Jos Mermans

anderzijds,

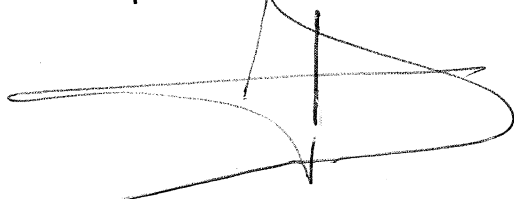
Werd vastgesteld wat volgt over het voorgelegde voorontwerp van decreet tot regeling van overdracht van personeelsleden binnen diensten van de Vlaamse overheid in geval van verschuiving van taken of bevoegdheden.

1. De afvaardiging van de Algemene Centrale der Openbare Diensten en de afvaardiging van de Federatie van de Christelijke Syndicaten der Openbare Diensten gaan akkoord met het voorgelegde voorontwerp van decreet.
2. De afvaardiging van het Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt kan niet akkoord gaan om redenen uiteengezet in bijgaand document. Dit document maakt integraal deel uit van dit protocol.

Brussel, 01-02-2008

DE AFVAARDIGING VAN DE
REPRESENTATIEVE
VAKORGANISATIES:

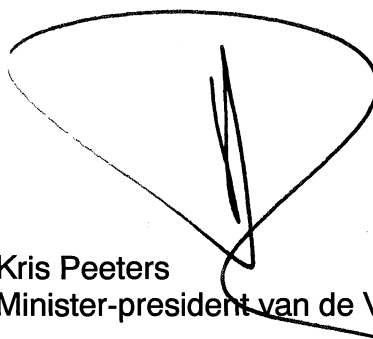
Voor de Algemene Centrale der
Openbare Diensten:



Willem Beckmans

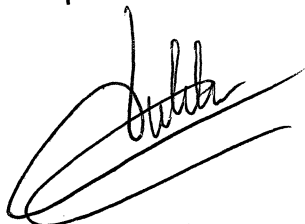
DE AFVAARDIGING VAN DE
OVERHEID

De Voorzitter,

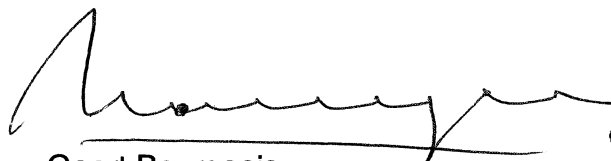


Kris Peeters
Minister-president van de Vlaamse Regering

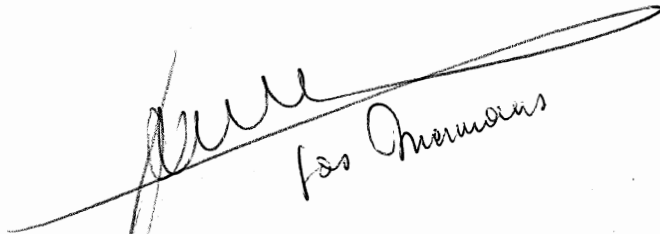
Voor de Federatie van de
Christelijke Syndicaten der
Openbare Diensten



C. Vandenberghe



Geert Bourgeois
Vlaams minister van Bestuurszaken,
Buitenlands Beleid, Media en
Toerisme


for Memorandum

Voor het Vrij Syndicaat van het
Openbaar Ambt

Dirk Van Mechelen
Vlaams minister van Financiën en
Begroting en Ruimtelijke Ordening

Opmerkingen van het VSOA bij het ontwerp van decreet tot regeling van overdracht van personeelsleden binnen diensten van de Vlaamse overheid in geval van verschuiving van taken of bevoegdheden – Sectorcomité XVIII 17/12/2007 en 21/01/2008

Samengevat

Het VSOA kan niet akkoord gaan met het voorliggende ontwerp van decreet omdat

- de rechten van de personeelsleden bij overdracht niet worden gewaarborgd
- geen onderscheid wordt gemaakt tussen de statutaire personeelsleden en contractuele (hun toestand is immers niet eenzijdig wijzigbaar),
- de mogelijkheid openstaat van verdere delegatie van deze bevoegdheid van de Vlaamse Regering aan de bevoegde minister en leidend ambtenaar
- een machtiging tot overdracht van personeelsleden wordt verleend aan de Vlaamse Regering die onbeperkt is en niet meer gecontroleerd wordt door de wetgevende macht – het antwoord op de vraag naar de rechtsgeldigheid van dergelijke volmacht blijft open
- overdracht van personeel mogelijk wordt zelfs zonder “reglementaire wijziging”, waarvoor de BWHI aan de Vlaamse Regering geen rechtsgrond verleent om op te treden
- een overdracht van personeel mogelijk wordt zelfs als bevoegdheden van ministers worden gewijzigd

Juridisch onderzoek

1. Inhoudelijk

1. geen rekening wordt gehouden met verschuivingen van **contractuele** personeelsleden; het contract van deze personeelsleden is niet eenzijdig wijzigbaar, slechts met instemming van de betrokken personeelsleden.
2. nergens is sprake van (het behoud van) de **rechten** van personeelsleden die overgedragen zullen worden. Er is geen waarborg op die rechten. Dit is in tegenspraak met artikel 35 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, waarin wel sprake is van rechten van personeelsleden en waarin een besluit van Vlaamse Regering moet worden bevestigd per **decreet** binnen 12 maanden. Artikel 35 van het Kaderdecreet maakte het voorwerp uit van een eenparig akkoord gesloten in het sectorcomité XVIII, nl. het protocol nr. 177.533 houdende de conclusies van de onderhandelingen van 16 en 23 april 2002 die gevoerd werden in het sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap en Gewest over BBB - reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat: art. 5, 6§4, 7-3°, 21§1-3°-4°, 31, 35, 37 en 38 van het voorontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid. De FCSOD formuleerde daarbij een opmerking bij artikel 35, genoteerd in hetzelfde protocol: *“bij het artikel 35 (overgang van personeel, goederen, rechten en verplichtingen) vraagt de FCSOD dat de overdracht van het personeel gebeurt met behoud van de verworven rechten en anciënniteiten”*.

Bij de bespreking in hoorzitting van het kaderdecreet bestuurlijk beleid formuleerde Richard De Winter (ACOD) volgende terechte opmerkingen in verband met de rechten

QUOTE

Verder vraagt men zich ook af wat er gebeurt met de anciënniteit, de vergoedingen, de toelagen, de aanspraken op bevordering, de resultaten van examens, en de voordelen van een sociale dienst. Op die vragen kan men vandaag nog geen concreet antwoord geven. Om de druk van de ketel te nemen, hebben we die vragen tijdens de onderhandelingen in het sectorcomité XVIII gesteld. De Vlaamse overheid heeft een aantal toezeggingen gedaan, namelijk dat personeelsleden die worden overgedragen hun graad, bezoldiging, administratieve en geldelijke anciënniteit, toelagen, premies en andere voordelen en hun rechten inzake bevordering behouden. Dat is positief nieuws. We hebben voorgesteld om dat principe te verankeren in het ontwerp van kaderdecreet. De Vlaamse overheid wil die toezegging evenwel linken aan elk wijzigings- en oprichtingsdecreet van de IVA's en EVA's. Ons voorstel om het principe in te schrijven in het ontwerp, heeft de verdienste dat er maar één keer moet worden onderhandeld in het bevoegde sectorcomité. Als men al die garanties steeds weer gaat inschrijven in wijzigings- en oprichtingsdecreten, moet men daarover telkens opnieuw onderhandelen. Dat betekent tijdverlies en meer werk voor de Vlaamse overheid. Ons voorstel behoedt de Vlaamse regering voor te veel werk, en maakt het personeel duidelijk dat hun rechten worden gevrijwaard.

UNQUOTE

De Vlaamse Regering krijgt hier kennelijk onbegrensde bevoegdheden wat in tegenspraak is met de (citaat uit memorie van toelichting bij art. 35) *“adviespraktijk van de Raad van State ... (om) het doel van de bevoegdheden die aan de Vlaamse regering worden toegewezen nader (te)...duid(en). Die bevoegdheden worden in de tijd beperkt en onderworpen aan een bekrachtiging door de decreetgever. De bevoegdheden die bij paragraaf 1 aan de Vlaamse regering worden toegewezen vervallen op de data dat het personeel, de rechten en verplichtingen en de goederen van de diensten, de instellingen en de rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest worden toegewezen aan de verschillende*

onderdelen van de Vlaamse administratie". Als dit ontwerp van decreet onveranderd blijft, zal met belangstelling uitgekeken worden naar het advies van de Raad van State bij dit ontwerp van decreet.

3. In de memorie van toelichting bij dit ontwerp van decreet wordt geen uitleg verstrekt bij de volgende punten, waarover er minstens twijfels/vragen rijzen:
 - a. het feit dat per eenvoudig besluit van de Vlaamse Regering kan worden beslist over de verschuiving van personeelsleden zonder (eventuele latere) verankering per decreet (toezicht van het Vlaams Parlement). Zie punt 2 hierboven
 - b. Het feit dat door dit ontwerp van decreet kennelijk een wettelijke tegenstrijdigheid wordt gecreëerd: het art. 35 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid spreekt dit ontwerp van decreet tegen? De bevoegdheid om personeel over te dragen wordt in dit artikel ook aan de Vlaamse Regering gegeven, alleen vervalt die bevoegdheid op de datum van toewijzing van het personeel, de goederen en de rechten en plichten. Bovendien moeten deze besluiten van de Vlaamse Regering worden bekrachtigd bij decreet binnen de 12 maanden na de datum van hun inwerkingtreding. Als dat niet gebeurt, houden de besluiten van de Vlaamse Regering op uitwerking te hebben. Dit kaderdecreet is vandaag nog steeds geldig en wordt nog steeds toegepast toegepast, onder andere in de decreten op de Strategische Adviesraden. De memorie van toelichting bij het kaderdecreet beaamt dat "*De Vlaamse regering krijgt op algemene wijze de bevoegdheid om de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse regering, en van de instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, toe te wijzen aan de verschillende onderdelen van de Vlaamse administratie nl. de departementen, de IVA en de EVA. Zij bepaalt daartoe de noodzakelijke nadere regelen.*" . Bovendien stelt art. 35 in fine "*Na de in het eerste lid bedoelde data kunnen de besluiten die krachtens § 1 zijn vastgesteld en bekrachtigd alleen bij decreet worden gewijzigd, vervangen of opgeheven*" . Personeel dat nog niet eerder werd toegewezen volgens artikel 35 kaderdecreet, kan vandaag nog steeds op die wijze worden overgedragen. Beide decreten staan in principe op gelijke hoogte in de normenhiërarchie, een "kader"decreet is geen wettelijke term en is juridisch niet hoger dan een "gewoon" decreet¹. Bijgevolg ontstaat er een wettelijke tegenstrijdigheid die afbreuk doet aan de rechtszekerheid.
 - c. Dat de opdrachten, taken of bevoegdheden en organisatie en werking van de diensten van de Vlaamse Regering per gewoon besluit kan gewijzigd worden (art 3, 1° van het ontwerpdecreet), vindt zijn rechtsgrond in art. 87§1 van de Bijzondere wet op de Hervorming van de Instellingen. De decreetgever komt er hier inderdaad niet aan te pas. Het ware toch aan te bevelen de rechtsgrond van het optreden van de Vlaamse regering te duiden in de memorie van toelichting. Niettemin bepaalt art. 9 van de BWHI dat de decreetgever de organisatie regelt van de gedecentraliseerde diensten, de diensten met rechtspersoonlijkheid dus. Of een overdracht van personeelsleden kan geregeld worden in de diensten met rechtspersoonlijkheid, door een louter "Besluit" van de Vlaamse Regering, zonder latere bekrachtiging door een decreet, vergt m.i. nader onderzoek en minstens een verduidelijking in de memorie van toelichting.

¹ Het kaderdecreet BB werd nauwgezet uitgevlooid en onderzocht, er werd een protocol over gesloten, kende talloze amendementen, er werd een parlementaire hoorzitting over georganiseerd, er zijn twee adviezen van de Raad van State over geweest... en derhalve zijn de bepalingen die daarin worden opgenomen een minimale garantie voor de rechten van de personeelsleden.

- d. Het feit dat ook bij een wijziging van bevoegdheden van een of meer Vlaamse ministers de personeelsleden kunnen worden overgedragen lijkt me ook meer uitleg nodig te hebben (art. 3 1° in fine). Kabinetten maken m.i. in principe geen deel uit van de diensten van de Vlaamse overheid? In de memorie van toelichting moet de rechtsgrond daarvan worden opgenomen
- e. Het feit dat zelfs zonder reglementaire wijziging van opdrachten, taken en bevoegdheden van de diensten van de Regering personeel kan verschoven worden (art.3, 2°) lijkt me ten stelligste juridisch betwistbaar. Dit geeft m.i. een opening naar willekeur? Het is immers de Vlaamse Regering die, volgens art .87 BWHI, zijn diensten regelt? Zonder Besluit van de Vlaamse Regering overgaan tot een wijziging van de diensten van de regering lijkt me juridisch niet haalbaar? De Inspectie van Financiën maakte ook daar voorbehoud bij, op financiële gronden.

2. Legistiek: nonchalant

a. Definitie diensten van de Vlaamse overheid

In artikel 2 1° van het ontwerpdecreet wordt een definitie gegeven wat te verstaan onder "Diensten van de Vlaamse overheid":

QUOTE

1° diensten van de Vlaamse overheid:

- a) de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de extern verzelfstandigde agentschappen, vermeld in artikel 3 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003;*
- b) de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, vermeld in artikel 66 van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs;*
- c) de secretariaten van de strategische adviesraden, vermeld in artikel 12 van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden;*

UNQUOTE

De definitie in art. 3 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid waarnaar in deze definitie wordt verwezen luidt:

QUOTE

ART. 3.

Per homogeen beleidsdomein wordt een Vlaams ministerie opgericht.

Een Vlaams ministerie bestaat uit een departement en, desgevallend, intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid.

Per homogeen beleidsdomein kunnen intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en extern verzelfstandigde agentschappen worden opgericht.

Per homogeen beleidsdomein richt de Vlaamse regering een beleidsraad op. De beleidsraad is het forum waarop het politieke en het administratieve niveau overleg plegen en dat de regering ondersteunt bij de aansturing van het beleidsdomein. De regering bepaalt de samenstelling van de beleidsraad.

UNQUOTE

In deze definitie in het kaderdecreet zijn geen uitzonderingen opgenomen.

Art. 12 van het decreet van 8/7/2003 tot regeling van de adviesraden waarnaar wordt verwezen, stelt:

QUOTE

ART. 12.

Een strategische adviesraad beschikt over een eigen secretariaat dat onder het gezag van de strategische adviesraad wordt geleid door een secretaris.

Het in het vorige lid vermelde secretariaat staat in voor de administratieve, logistieke en inhoudelijke ondersteuning van de strategische adviesraad.

De regeling van de rechtspositie van het personeel van het secretariaat wordt vastgesteld door de Vlaamse regering.

UNQUOTE

Ook hier zijn geen uitzonderingen vermeld.

Omdat geen uitzonderingen worden vermeld, stemt deze definitie in het ontwerp decreet van "diensten van de Vlaamse overheid" niet overeen met de definitie die in het VPS-Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 ter zake wordt gegeven.

VPS definitie in art. I 2 :

QUOTE

Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

1° de diensten van de Vlaamse overheid:

- de departementen,*
- de intern verzelfstandigde agentschappen, hierna te noemen IVA, zonder rechtspersoonlijkheid,*
- de IVA met rechtspersoonlijkheid, met uitzondering van Vlaamse instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO)*
- de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, hierna te noemen EVA, met uitzondering van de Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT) Vlaamse Opera (VLOPERA) Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn (VVM); Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) wat betreft het instructiepersoneel ;*
- het secretariaatspersoneel van de strategische adviesraden, met uitzondering van de SERV en van de MORA, hierna te noemen de raden;*
- het personeel van de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, hierna te noemen het Gemeenschapsonderwijs of instelling;*

UNQUOTE

Er is dus onduidelijkheid:

de in het vet vermelde uitzonderingen op de “*diensten van de Vlaamse overheid*”, in het VPS zijn geen uitzonderingen meer in de voorliggende definitie in het ontwerp van decreet.

Is dat wel de bedoeling? Zijn er voortaan twee definities van “*diensten van de Vlaamse overheid*”, waarbij de definitie in het voorliggende ontwerp van decreet hiërarchisch hoger staat dan de definitie in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 (VPS)?

b. Geen gebruik van de definitie “*diensten van de Vlaamse overheid*” in het ontwerp decreet

Bedoeling van een definitie is doorgaans om die vervolgens in de volgende artikelen van een wettekst te hanteren om dat artikel in kwestie begrijpelijk te maken. Daardoor wordt de zinsbouw eenvoudiger en duidelijker en dit bevordert de rechtszekerheid. Evenwel, in art. 3 1° wordt de definitie van art. 2 niet gehanteerd, maar nog verder aangevuld. Waartoe dient een definitie als je ze niet gebruikt ?

Beter ware dan ook volgende formulering in art. 3, 1°:

“in geval van wijziging, bij decreet of besluit van de Vlaamse Regering, van de opdrachten, taken of bevoegdheden van een of meer beleidsdomeinen, van de diensten van de Vlaamse overheid of in geval van wijziging van de bevoegdheden van een of meer Vlaamse ministers”

c. Nonchalant taalgebruik in art. 3, 2°

Het tweede lid van art. 3 van het ontwerp decreet is nonchalant opgesteld: het herneemt art. 3 1°, maar niet volledig, en de rechtszekerheid is derhalve niet gediend: *“in geval van verschuiving van taken tussen de bovengenoemde departementen, agentschappen, administratieve diensten en secretariaten”* Het is niet duidelijk of dat nu alleen de diensten van de Vlaamse overheid (we hebben immers een definitie voor dat begrip in het ontwerp van decreet) betreft, of ook de beleidsdomeinen en/of ook de bevoegdheidswijziging van een of meer Vlaamse ministers ?