2008 (2023-2024) – Nr. 1
ingediend op 7 februari 2024 (2023-2024)

Ontwerp van decreet

tot wijziging
van het Bestuursdecreet van 7 december 2018,
wat betreft de rechtspositie
van de regeringscommissarissen

Vlaams Parlement

verzendcode: FIN

INHOUD

Memorie van toelichting 3
Voorontwerp van decreet.....9
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen 13
Advies van de Raad van State 19
Ontwerp van decreet.....29

ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN HET BESTUURSDECREET VAN 7 DECEMBER 2018, WAT BETREFT DE RECHTSPOSITIE VAN DE REGERINGSCOMMISSARISSEN

Samenvatting

Met dit ontwerp van decreet wordt het mandaat van de regeringscommissarissen die aangewezen zijn bij de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.48 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, omgevormd tot een tijdelijk, maar onbeperkt hernieuwbaar, mandaat.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. SITUERING

Voor de regeringscommissarissen die aangewezen zijn bij de extern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse administratie en bij sommige VOI's en instellingen[1] wordt de rechtspositie geregeld in het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Daarin wordt bepaald dat het mandaat van regeringscommissaris kan beëindigd worden na ontslag (artikel III.55) en van rechtswege beëindigd wordt bij overlijden of als de regeringscommissaris in de loop van zijn mandaat een onverenigbaar ambt of mandaat aanvaardt (artikel III.51, tweede lid).

De ontslagregeling van artikel III.55 is gebaseerd op de noodzakelijkheid van een vertrouwensrelatie tussen de regeringscommissaris en de Vlaamse Regering. Het is immers de opdracht van een regeringscommissaris om de Vlaamse Regering informatie te verstrekken en om, namens de Vlaamse Regering, controle uit te oefenen op de wettelijkheid en het algemeen belang bij de werking van een overheidsinstantie die niet rechtstreeks onder hiërarchisch gezag van de minister staat.

[1] Zie artikel III.48 van het Bestuursdecreet:
"Deze afdeling is van toepassing op de regeringscommissarissen die aangewezen zijn bij de volgende overheidsinstanties:
1° de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen;
2° de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen;
3° de Vlaamse openbare instellingen De Watergroep, de Vlaamse Radio- en Televisieomroep, het Vlaams Fonds voor de Letteren en de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek;
4° de instanties die niet vallen onder punt 1° tot en met 3° maar die voldoen aan alle volgende kenmerken:
a) ze maken deel uit van de Vlaamse deelstaatoverheid of zijn in handen van de Vlaamse deelstaatoverheid en vallen onder het exclusief toezicht van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, in overeenstemming met het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen, vermeld in verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie;
b) ze bezitten rechtspersoonlijkheid;
c) het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, de extern verzelfstandigde agentschappen of hun rechtstreekse of onrechtstreekse dochterondernemingen hebben minimaal de helft van de stemmen in de algemene vergadering."

Daarom wordt bepaald dat de Vlaamse Regering het mandaat op elk moment kan beëindigen als die vertrouwensrelatie verbroken wordt.

Maar uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat, juist omdat er geen wettelijke criteria zijn en de Vlaamse Regering dus over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt bij de beëindiging van het mandaat, telkens de precieze feiten moeten aangegeven worden die ten grondslag liggen aan de vertrouwensbreuk.

Bovendien moet het ontslag van een regeringscommissaris in overeenstemming zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de hoorplicht, en moet de beslissing gemotiveerd worden, overeenkomstig de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Ontslag kan dus alleen als er sprake is van feiten die een vertrouwensbreuk veroorzaakten.

Het is evenwel de bedoeling dat het mandaat van regeringscommissaris ook ad nutum en zonder dat er sprake is van enige tekortkoming van de regeringscommissaris in kwestie, kan beëindigd worden bij de aanstelling van nieuwe bestuurders.

Daarom worden met voorliggend ontwerp het mandaat van regeringscommissaris omgevormd tot een tijdelijk, maar onbeperkt hernieuwbaar, mandaat.

Uit de voorgestelde wijziging mag, voor alle duidelijkheid, niet afgeleid worden dat de opdracht van regeringscommissaris een politieke functie is: het is de rol van de regeringscommissaris om er – in opdracht van de Vlaamse Regering – over te waken dat de rechtspersoon haar beleidsdoelstellingen zo efficiënt en effectief mogelijk realiseert en daarbij alle wetten, decreten, ordonnanties, reglementaire besluiten, statuten, het ondernemingsplan of de samenwerkingsovereenkomst naleeft, en het algemeen belang nastreeft.

II. INHOUD

In artikel III.49 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 worden bij artikel 2 van het ontwerp twee nieuwe paragrafen ingevoegd:

Paragraaf 1/1

In het eerste lid wordt bepaald dat het mandaat van regeringscommissaris tijdelijk is, en overeenkomt met de duur van de aanstelling van de bestuurders van de overheidsinstantie in kwestie. Maar ook dat het mandaat onbeperkt verlengbaar is.

Bij publiekrechtelijk vormgegeven EVA’s zal de aanstellingstermijn van de regeringscommissaris, net zoals die van de leden van de raad van bestuur, ongeveer overeenstemmen met de ambtstermijn van de Vlaamse Regering, conform artikel III.10 van het Bestuursdecreet: de aanstellingstermijn van 5 jaar vangt in principe aan zes maanden na de beëdiging van de nieuwe Vlaamse Regering.

Bij de andere overheidsinstanties zal de duur en aanvang van het mandaat van de regeringscommissaris dus afhankelijk zijn van de respectieve regelingen voor het mandaat van de bestuurders.

De aanstellingstermijn van de regeringscommissaris vangt aan op het moment dat de bestuurders aangesteld worden door de Vlaamse Regering en dus niet op het moment dat de onafhankelijke bestuurders, in de zin van artikel III.40, aangesteld worden door de raad van bestuur.

Het tweede lid neemt het bestaande eerste lid van paragraaf 2 over. De bepaling wordt verplaatst omwille van de leesbaarheid van de tekst.
Paragraaf 2, eerste lid, wordt opgeheven bij artikel 2, 2°, van het ontwerp

Het derde lid voorziet in een regeling om de continuïteit van het toezicht door de regeringscommissaris te garanderen na het einde van de aanstellingstermijn. Zolang de Vlaamse Regering geen nieuwe regeringscommissarissen heeft aangesteld, blijven de zittende titularissen hun opdracht verder uitoefenen, met volheid van bevoegdheid.

Paragraaf 1/2

Deze paragraaf neemt het bestaande artikel III.55 over. De bepaling wordt verplaatst omwille van de leesbaarheid van de tekst.
Artikel III.55 wordt opgeheven bij artikel 3 van het ontwerp.

Inwerkingtreding

Dit decreet treedt in werking bij het aantreden van de nieuwe Vlaamse Regering na de verkiezingen van 9 juni 2024.

De nieuwe regeling is van toepassing op alle zittende titularissen, en impliceert dat hun mandaat eindigt op de datum dat het mandaat eindigt van de leden van de raad van bestuur van de overheidsinstantie waar ze zijn aangewezen.

Het is de bedoeling dat vanaf de volgende regeerperiode, de duur van het mandaat van de regeringscommissarissen samenvalt met de duur van het mandaat van de bestuurders. Daarom kan niet worden voorzien in een overgangsregeling voor de zittende regeringscommissarissen. Het aantreden van de volgende Vlaamse Regering is een logisch moment voor inwerkingtreding omdat de meeste regeringscommissarissen, op het moment van de eerstvolgende vernieuwing van de raad van bestuur, hun mandaat minstens vijf jaar zullen uitgeoefend hebben, mandaat dat dan al of niet kan hernieuwd worden door de volgende regering.
Met de nieuwe regeling is het niet meer nodig dat de aantredende regering de vertrouwensbreuk inroept (artikel III.55 van het Bestuursdecreet) – gemotiveerd door de omstandigheid dat de visie van de zittende regeringscommissaris niet overeenkomt met de visie van de nieuwe regering/minister – om het mandaat van een regeringscommissaris te beëindigen.
De nieuwe regeling beoogt dus meer duidelijkheid te scheppen op dit punt, en de connotatie met "oneervol ontslag" te vermijden, en zal in de praktijk geen verschil in behandeling tot gevolg hebben.

III. TOTSTANDKOMINGSPROCEDURE

SERV-ADVIES

De SERV gaf advies op 11 december 2023 en suggereerde 2 aanpassingen aan de memorie van toelichting:

- Verduidelijken dat het niet de bedoeling is dat het met de voorgestelde wijziging mogelijk wordt een regeringscommissaris altijd en zonder voorafgaande motivering of zonder enige reden of tekortkoming te

vervangen, maar dat dat alleen kan bij het aantreden van een nieuwe regering of bij de aanstelling van nieuwe bestuurders.

- Verduidelijken dat het de rol van de regeringscommissaris is om erover te waken dat de rechtspersoon haar beleidsdoelstellingen zo efficiënt en effectief mogelijk realiseert en daarbij alle wetten, decreten, ordonnanties, reglementaire besluiten, statuten, het ondernemingsplan of de samenwerkingsovereenkomst naleeft, en het algemeen belang nastreeft, en dat het mandaat van regeringscommissaris weliswaar een vertrouwensrelatie met de Vlaamse Regering veronderstelt maar dat de opdracht van regeringscommissaris een publieke en geen politieke functie is.

De memorie van toelichting werd op beide punten aangepast.

ADVIES RAAD VAN STATE

De Raad van State gaf advies 75.079/3 op 19 januari 2024.

De Raad van State had volgende opmerkingen:

- Aangezien regeringscommissarissen beschouwd moeten worden als personeel van de administratie van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, moest Sectorcomité XVIII worden geraadpleegd. Aan de voormelde onderhandelingsverplichting is niet voldaan.

Repliek:
Regeringscommissarissen zijn niet te beschouwen als personeelsleden van de instantie waarbij ze aangesteld zijn: artikel III.51, eerste lid, 6°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 bepaalt uitdrukkelijk dat de opdracht van regeringscommissaris onverenigbaar is met de hoedanigheid van personeelslid van de betrokken overheidsinstantie.

In de mate dat ze als personeelslid van de Vlaamse Gemeenschap/Vlaamse Gewest zouden moeten beschouwd worden (naar analogie met bv. de gouverneurs die ook niet toegewezen zijn aan een bepaalde instantie) vallen ze ook niet onder het Sectorcomité XVIII, aangezien enkel de in bijlage bij het KB van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel vermelde instanties, onder het Sectorcomité XVIII ressorteren en de regeringscommissarissen niet zijn opgenomen in deze bijlage.

Bovendien blijkt uit het protocol 321.1031 over de conclusies van de onderhandelingen van 18 februari en 18 maart 2013 over het ontwerp van decreet betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector (waarvan de bepalingen later werden overgenomen in het Bestuursdecreet) dat er over het statuut van de regeringscommissarissen niet werd onderhandeld in Sectorcomité XVIII.

In de mate dat de Raad van State verwijst naar een eerder advies dat betrekking had op de regeringscommissarissen bij de universiteiten: de regeringscommissarissen bij de universiteiten en hogescholen hebben een bijzonder statuut: zij worden wel vastbenoemd en vallen onder het toepassingsgebied van het Vlaams Personeelsstatuut (artikel IV.95, §3, Codex Hoger Onderwijs). Ze zijn om die reden ook uitdrukkelijk uitgesloten uit het toepassingsgebied van de voorliggende regeling: zie artikel III.48, tweede lid, Bestuursdecreet.

De raadpleging van het Sectorcomité XVIII is in casu geen verplichte vormvereiste.

- De Raad van State vindt dat de memorie van toelichting onduidelijkheid schept over het punt dat beëindiging van het mandaat zonder motivering alleen kan bij het aantreden van een nieuwe regering of bij de aanstelling van nieuwe bestuurders.

Deze opmerking komt overeen met de opmerking van SERV; de memorie van toelichting werd aangepast.

- De Raad van State stelt dat in de memorie van toelichting dient verantwoord te worden waarom niet wordt voorzien in een overgangsregeling.

Deze verantwoording werd toegevoegd aan de memorie van toelichting.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

VOORONTWERP VAN DECREET

Vlaamse Regering

Voorontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de rechtspositie van de regeringscommissarissen

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse Regering;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De minister-president van de Vlaamse Regering is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel III.49 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° er worden een paragraaf 1/1 en een paragraaf 1/2 ingevoegd, die luiden als volgt:

"§1/1. De Vlaamse Regering stelt de regeringscommissaris aan, voor een hernieuwbare termijn die samenvalt met de termijn van het mandaat van de niet-onafhankelijke leden van de raad van bestuur van de overheidsinstantie in kwestie.

Bij ontslag of overlijden van de regeringscommissaris, of als hij een onverenigbaar mandaat uitoefent, stelt de Vlaamse Regering een nieuwe regeringscommissaris aan die het mandaat overneemt voor de nog resterende looptijd ervan.

In voorkomend geval wordt het mandaat van de zittende regeringscommissarissen ambtshalve verlengd tot de Vlaamse Regering, bij het verstrijken van de termijn, vermeld in het eerste lid, de regeringscommissarissen heeft aangesteld. In de periode van ambtshalve verlenging blijft de zittende regeringscommissaris volwaardig in functie om de continuïteit te garanderen.

§1/2. Het mandaat van regeringscommissaris vereist een vertrouwensrelatie met de Vlaamse Regering. Als die vertrouwensrelatie verbroken wordt, kan de Vlaamse Regering het mandaat op elk moment beëindigen.”;

2° in paragraaf 2 wordt het eerste lid opgeheven.

Art. 3. Artikel III.55 van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Art. 4. Dit decreet treedt in werking op de datum van de beëdiging van de Vlaamse Regering na de volledige vernieuwing van het Vlaams Parlement in 2024.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management,

Jan JAMBON

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

RECHTSPOSITIE VAN DE REGERINGSCOMMISSARISSEN

SERV
sterk door overleg

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@serv.be

Adviesvraag	Voorontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat de rechtspositie van de regeringscommissarissen betreft
Adviesvrager	Jan Jambon - minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management
Ontvangst adviesvraag	23 november 2023
Decretale opdracht	SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)
Goedkeuring raad	11 december 2023

Contactpersoon Peter van Humbeeck pvhumbeeck@serv.be

SERV
sterk door overleg

De heer Jan JAMBON

Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management

Martelaarsplein 19

B-1000 Brussel

Voorontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat de rechtspositie van de regeringscommissarissen betreft

Mijnheer de minister-president

U vroeg de SERV om advies over een voorontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet. Daarin wordt voorgesteld om het mandaat van regeringscommissaris om te vormen tot een tijdelijk maar onbeperkt hernieuwbaar mandaat.

De SERV wenst op te merken dat de memorie van toelichting wat op het verkeerde been zet, omdat wordt gesuggereerd dat met de voorgestelde wijziging het mogelijk wordt een regeringscommissaris altijd en zonder voorafgaande motivering of zonder enige reden of tekortkoming te vervangen. Dat is volgens de tekst van het voorontwerp van decreet – volgens de SERV terecht – echter niet het geval. De tekst van de memorie wordt dus best aangepast. Het voorontwerp bepaalt wel dat een regeringscommissaris (zonder nadere verantwoording) kan worden vervangen aan het begin van elke legislatuur (zoals dat ook geldt voor andere niet-onafhankelijke bestuurders, volgens art. III.10 van het Bestuursdecreet voor een hernieuwbare termijn van vijf jaar die in beginsel aanvangt zes maanden na het aantreden van een nieuwe Vlaamse Regering). Maar binnen die termijn van 5 jaar geldt nog steeds een verantwoordingsplicht. Die vereiste dat de beslissing gemotiveerd wordt op basis van precieze feiten volgt uit de formulering van het huidige art. III.55 van het Bestuursdecreet die (op een andere plaats in het decreet weliswaar) behouden blijft in het voorontwerp.

Verder wenst de SERV erop te wijzen dat de functie van een regeringscommissaris het administratief toezicht op de werking van de toegewezen rechtspersoon betreft, zoals vermeld in de memorie van toelichting bij het bestuursdecreet. De regeringscommissaris waakt erover dat de rechtspersoon haar beleidsdoelstellingen zo efficiënt en effectief mogelijk realiseert en daarbij alle wetten, decreten, ordonnanties, reglementaire besluiten, statuten, het ondernemingsplan of de samenwerkingsovereenkomst naleeft, en het algemeen

belang nastreeft. Uiteraard vereist het mandaat van regeringscommissaris een vertrouwensrelatie met de Vlaamse Regering, maar uit de bovenstaande omschrijving van hun opdracht is duidelijk dat het gaat om een publieke en geen politieke functie. Ook dat zou best in de memorie van toelichting worden verduidelijkt.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Caroline Copers
voorzitter

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.079/3
van 19 januari 2024

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de rechtspositie van de regeringscommissarissen’

Op 12 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de rechtspositie van de regeringscommissarissen'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 januari 2024.

*

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het mandaat van regeringscommissaris wordt geregeld in de thans geldende artikelen III.48 tot III.56 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe de beëindiging van het mandaat nader te regelen.

Artikel 2 van het voorontwerp herneemt de thans geldende beëindiging bij overlijden van de regeringscommissaris en bij de uitoefening van een onverenigbaar mandaat door de regeringscommissaris (ontworpen artikel III.49, § 1/1, tweede lid, van het Bestuursdecreet), alsook bij een vertrouwensbreuk tussen de Vlaamse Regering en de regeringscommissaris (ontworpen artikel III.49, § 1/2).

Nieuw in artikel 2 van het voorontwerp is dat de Vlaamse Regering de regeringscommissaris aanstelt voor een hernieuwbare termijn die samenvalt met de termijn van het mandaat van de niet-onafhankelijke leden[2] van de raad van bestuur van de overheidsinstantie in kwestie (ontworpen artikel III.49, § 1/1, eerste lid, van het Bestuursdecreet). Aldus wordt in de ontworpen regeling het mandaat van regeringscommissaris omgevormd tot een tijdelijk maar hernieuwbaar mandaat. Het mandaat van de zittende regeringscommissarissen wordt ambtshalve verlengd tot de Vlaamse Regering, bij het verstrijken van de termijn van het mandaat, de nieuwe regeringscommissarissen heeft aangesteld (ontworpen artikel III.49, § 1/1, derde lid, van het Bestuursdecreet). In de periode van ambtshalve verlenging blijft de zittende regeringscommissaris volwaardig in functie om de continuïteit te garanderen.

Het aan te nemen decreet is bedoeld om in werking te treden op de datum van de beëdiging van de Vlaamse Regering na de volledige vernieuwing van het Vlaams Parlement in 2024 (artikel 4 van het voorontwerp).

2.2. In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat de Vlaamse Regering het mandaat van regeringscommissaris op elk moment kan beëindigen als de vertrouwensrelatie tussen regeringscommissaris en Vlaamse Regering wordt verbroken. Evenwel kan, luidens de memorie van toelichting, ontslag van een regeringscommissaris alleen als er sprake is van feiten die een

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

[2] Hiermee worden volgens de gemachtigde bedoeld: "alle leden van de raad van bestuur behalve de onafhankelijke bestuurders, bedoeld in artikel III.40 t.e.m III.43 van het bestuursdecreet. Dat onderscheid wordt gemaakt omdat de timing van de aanwijzing van onafhankelijke en 'niet-onafhankelijke' bestuurders verschilt, vanwege de procedure die het bestuursdecreet oplegt voor de selectie van de onafhankelijke bestuurders: het is immers de nieuwe raad van bestuur (en niet de uittredende) die de onafhankelijke bestuurders selecteert en voordraagt aan de Vlaamse Regering (art. III.41 bestuursdecreet)".

vertrouwensbreuk veroorzaakten, hierbij verwijzend naar "de rechtspraak van de Raad van State". In arrest nr. 249.445 van 11 januari 2021 stelde de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inderdaad het volgende:

> "De afwezigheid van wettelijke criteria is evenwel geen vrijbrief voor willekeurige beslissingen. Juist wanneer de overheid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, moet zij precieze en concrete feitelijke motieven aangeven op grond waarvan zij een voor de betrokken regeringscommissaris negatieve beslissing neemt.
>
> De bijzondere situatie waarin het bestuur zich bevindt – het moet immers steeds het algemeen belang behartigen en zich bij het nemen van zijn beslissingen laten leiden door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het vereiste dat elke overheidsbeslissing moet steunen op deugdelijke motieven – impliceert in dit geval dat de verwerende partij zich niet zonder meer vermag te steunen op een vergelijking met de privaatrechtelijke rechtsfiguur van de lastgeving om een handelen 'naar goeddunken' te verantwoorden."

2.3. Het lijkt tegen de achtergrond van deze rechtspraak dat de stellers van het voorontwerp een nieuwe vorm van beëindiging van het mandaat van regeringscommissaris, namelijk de beëindiging door het verstrijken van de (tijdelijke maar onbeperkt hernieuwbare) mandaattermijn, hebben uitgewerkt. Uit de memorie van toelichting lijkt het de bedoeling dat hiermee een beëindigingswijze wordt ingevoerd die geen motivering behoeft:

> "Het is evenwel de bedoeling dat het mandaat van regeringscommissaris ook ad nutum en zonder dat er sprake is van enige tekortkoming van de regeringscommissaris in kwestie, kan beëindigd worden, bijvoorbeeld bij het aantreden van een nieuwe regering of bij de aanstelling van nieuwe bestuurders.
>
> Daarom worden met voorliggend ontwerp het mandaat van regeringscommissaris omgevormd tot een tijdelijk, maar onbeperkt hernieuwbaar, mandaat."

De gemachtigde zette voorts uiteen dat, ofschoon het mandaat van een regeringscommissaris kan worden hernieuwd, deze geen aanspraak kan maken op een hernieuwing:

> "Het zou niet logisch zijn dat aanstelling in een tijdelijk mandaat juridisch aanspraak zou geven op verlenging of hernieuwing ervan.
>
> Op het einde van de duurtijd loopt het mandaat in principe ten einde, ook als de mandaathouder geen enkele tekortkoming ten laste kan gelegd worden die zou moeten gemotiveerd worden of waarover discussie mogelijk zou zijn. Het is de bedoeling dat elke nieuwe regering nieuwe regeringscommissarissen kan aanstellen, zonder dat de zittende regeringscommissarissen een hernieuwing van hun mandaat kunnen claimen.
>
> De voorgestelde regeling is geïnspireerd op de regeling die geldt voor de bestuurders van privaatrechtelijk vormgegeven EVA's (art. III.10, §1, bestuursdecreet): die bestuurders worden in principe aangesteld binnen de 6 maanden na het aantreden van de nieuwe regering (na verkiezingen) en voor de duur van de regeerperiode (dus 5 jaar)."

VORMVEREISTEN

3. Uit het dossier kan niet worden afgeleid dat overleg omtrent het voorontwerp werd gepleegd met de vakbonden.

Grondregelingen van onder meer het administratief statuut kunnen krachtens artikel 2, §§ 1 en 2, van de wet van 19 december 1974 'tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel' niet dan na onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités worden vastgesteld. Het voorontwerp bevat een dergelijke grondregeling[3].

Luidens artikel 3, § 1, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 28 september 1984 'tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel' is de regeling van de genoemde wet van toepassing op de leden van het personeel die behoren tot de besturen en andere diensten van de gemeenschaps- en gewestregeringen, alsook de publiekrechtelijke rechtspersonen die ressorteren onder de gemeenschappen en de gewesten.

Aangezien regeringscommissarissen beschouwd moeten worden als personeel van de administratie van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, moest Sectorcomité XVIII worden geraadpleegd.[4]

Aan de voormelde onderhandelingsverplichting is niet voldaan.

De stellers van het voorontwerp moeten erop toezien dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld, vooraleer het ontwerp van decreet in het parlement wordt ingediend.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,[5] moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Luidens de nieuw ontworpen paragraaf 1/1 van artikel III.49 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 stelt de Vlaamse Regering de regeringscommissaris aan voor een

[3] Als grondregelingen in verband met het administratief statuut moeten onder meer worden beschouwd de regels tot vaststelling van de aard en de duur van het dienstverband (artikel 3, 2°, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 'tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel').

[4] Zie ook opmerking 4 uit adv.RvS 27.332/1 van 5 februari 1998 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 'tot vaststelling van het statuut van de regeringscommissarissen bij de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap': "[…] Er kan hen, meer bepaald omwille van de bijzondere vertrouwensrelatie die moet bestaan tussen hen en de toeziende overheid (…), een 'sui generis' statuut worden toegekend, wat echter geenszins inhoudt dat zij daarom niet zouden mogen worden beschouwd als personeelsleden van de administratie van de Vlaamse regering in de zin van artikel 87 van de voornoemde bijzondere wet".

[5] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in het advies melding zal worden gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in het advies zal worden opgemerkt.

hernieuwbare termijn die samenvalt met de termijn van het mandaat van de niet-onafhankelijke leden van de raad van bestuur van de overheidsinstantie in kwestie.

Gevraagd waarom, niettegenstaande deze duidelijke formulering van de ontworpen bepaling, in de memorie van toelichting bij dit artikel gewag gemaakt wordt van het woord "bijvoorbeeld", namelijk in de zin "Het is evenwel de bedoeling dat het mandaat van regeringscommissaris ook ad nutum en zonder dat er sprake is van enige tekortkoming van de regeringscommissaris in kwestie, kan beëindigd worden, *bijvoorbeeld*[6] bij het aantreden van een nieuwe regering of bij de aanstelling van nieuwe bestuurders", antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "De bedoeling is inderdaad dat de duur van het mandaat van de regeringscommissaris samenvalt met het mandaat van de bestuurders.
>
> Voor de bestuurders van publiekrechtelijk vormgegeven EVA's valt de mandaattermijn van de bestuurders grotendeels samen met de duur van een regeerperiode, met een marge van 6 maanden: 'De Vlaamse Regering stelt de leden van de raad van bestuur aan … voor een hernieuwbare termijn van vijf jaar die in beginsel aanvangt zes maanden na de beëdiging van een nieuwe Vlaamse Regering na de algehele vernieuwing van het Vlaams Parlement' (art. III.10 bestuursdecreet).
>
> Maar dat is niet het geval bij alle instanties die onder het toepassingsgebied van de nieuwe bepaling vallen: er zijn ook instanties waarbij de bestuurders voor een termijn van 6 jaar worden aangesteld, of waar de vernieuwing van de raad van bestuur niet start bij het begin van een regeerperiode.
>
> Vandaar dat in de memorie het woord 'bijvoorbeeld' wordt gebruikt."

Artikel 4

5. Luidens artikel 4 van het voorontwerp treedt het aan te nemen decreet in werking op de datum van de beëdiging van de Vlaamse Regering na de volledige vernieuwing van het Vlaams Parlement in 2024.

Vermits niet in een overgangsregeling wordt voorzien, zal deze inwerkingtreding ook van toepassing zijn op alle zittende regeringscommissarissen. Dit impliceert dat hun mandaat eindigt op het ogenblik dat de Vlaamse Regering nieuwe regeringscommissarissen aanstelt na het einde van het mandaat van de niet-onafhankelijke leden van de raad van bestuur van de overheidsinstantie in kwestie.

Volgens vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof staat het in beginsel aan de decreetgever om, wanneer hij beslist nieuwe regelgeving in te voeren, te beoordelen of het noodzakelijk of opportuun is die beleidswijziging vergezeld te doen gaan van overgangsmaatregelen. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt slechts geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op

[6] Eigen cursivering.

buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.[7] Dit beginsel is nauw verbonden met het rechtszekerheidsbeginsel, dat de wetgever verbiedt om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.[8]

In de memorie van toelichting dient aldus deugdelijk te worden verantwoord waarom niet wordt voorzien in een overgangsregeling. Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

> "De overgang van een mandaat van onbeperkte duur naar een mandaat van beperkte duur, kan m.i. niet gemilderd worden door een overgangsregeling.
>
> De inwerkingtreding van de nieuwe regeling bij de eerstvolgende vernieuwing van de raden van bestuur na het aantreden van de volgende Vlaamse Regering, is het meest logische. In de praktijk hebben de meeste regeringscommissarissen er op dat moment een mandaat van minstens vijf jaar opzitten. Het was ook in het verleden niet ongebruikelijk dat de aantredende regering nieuwe regeringscommissarissen aanstelde en het mandaat van de zittende RC beëindigde op grond van artikel III.55 bestuursdecreet (vertrouwensbreuk) en gemotiveerd door de omstandigheid dat de visie van de nieuwe regering/bevoegde minister niet overeenkomt met de visie van de regeringscommissaris, aangesteld door de vorige regering. De nieuwe regeling biedt wat dat betreft meer duidelijkheid (en lijkt dus juist meer conform het vertrouwensbeginsel)."

Het verdient aanbeveling deze verantwoording integraal in de memorie van toelichting op te nemen.

DE GRIFFIER	DE VOORZITTER
Yves DEPOORTER	Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[7] Zie GwH 16 juni 2022, nr. 81/2022, B.4.2.2; GwH 22 juli 2022, nr. 101/2022, B.10.2; GwH 29 september 2022, nr. 117/2022, B.19.2.

[8] GwH 19 maart 2019, nr. 47/2019, B.7.2.

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse Regering;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De minister-president van de Vlaamse Regering is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel III.49 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° er worden een paragraaf 1/1 en een paragraaf 1/2 ingevoegd, die luiden als volgt:

"§1/1. De Vlaamse Regering stelt de regeringscommissaris aan, voor een hernieuwbare termijn die samenvalt met de termijn van het mandaat van de niet-onafhankelijke leden van de raad van bestuur van de overheidsinstantie in kwestie.

Bij ontslag of overlijden van de regeringscommissaris, of als hij een onverenigbaar mandaat uitoefent, stelt de Vlaamse Regering een nieuwe regeringscommissaris aan die het mandaat overneemt voor de nog resterende looptijd ervan.

In voorkomend geval wordt het mandaat van de zittende regeringscommissarissen ambtshalve verlengd tot de Vlaamse Regering, bij het verstrijken van de termijn, vermeld in het eerste lid, de regeringscommissarissen heeft aangesteld. In de periode van ambtshalve verlenging blijft de zittende regeringscommissaris volwaardig in functie om de continuïteit te garanderen.

§1/2. Het mandaat van regeringscommissaris vereist een vertrouwensrelatie met de Vlaamse Regering. Als die vertrouwensrelatie verbroken wordt, kan de Vlaamse Regering het mandaat op elk moment beëindigen.";

2° in paragraaf 2 wordt het eerste lid opgeheven.

Art. 3. Artikel III.55 van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Art. 4. Dit decreet treedt in werking op de datum van de beëdiging van de Vlaamse Regering na de volledige vernieuwing van het Vlaams Parlement in 2024.

Brussel, 2 februari 2024.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON