

ingediend op **2102** (2023-2024) – Nr. 1
15 maart 2024 (2023-2024)

Verslag van het verzoekschrift

namens de Commissie voor Algemeen Beleid,
Financiën, Begroting en Justitie
uitgebracht door Thijs Verbeurgt

tot evaluatie en/of aanpassing
van een (ontwerp van) decreet tot wijziging
van het Bestuursdecreet van 7 december 2018

Documenten in het dossier:

2008 (2023-2024) – Nr. 1: Ontwerp van decreet
– Nr. 2: Verslag

Samenstelling van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie:

Voorzitter: Steven Vandeput.

Vaste leden:

Arnout Coel, Maaïke De Vreese, Andries Gryffroy, Philippe Muyters, Steven Vandeput;
Adeline Blancquaert, Anke Van dermeersch, Wim Verheyden;
Koen Van den Heuvel, Peter Van Rompuy;
Willem-Frederik Schiltz, Maurits Vande Reyde;
Celia Groothedde, Björn Rzoska;
Ludwig Vandenhove.

Plaatsvervangers:

Veerle Geerinckx, Sarah Smeyers, Jeroen Tiebout, Wilfried Vandaele, Paul Van Miert;
Filip Brusselmans, Yves Buysse, Johan Deckmyn;
Stijn De Roo, Sofie Mertens;
Marino Keulen, Bart Somers;
Mieke Schauvliege, Jeremie Vaneeckhout;
Thijs Verbeurgt.

Toegevoegde leden:

Jos D'Haese.

INHOUD

I.	Procedure	4
II.	Inhoud van het verzoekschrift	4
III.	Bespreking	5
IV.	Beslissing over het verzoekschrift	5
1.	Beslissing	5
2.	De conclusies van de commissie over het verzoekschrift	5
2.1.	Verzoek 1 van het verzoekschrift	5
2.2.	Verzoek 2 van het verzoekschrift	6
2.3.	Verzoek 3 van het verzoekschrift	7
2.4.	Verzoek 4 van het verzoekschrift	7

I. Procedure

Op 23 februari 2024 werd het verzoekschrift tot evaluatie en/of aanpassing van een (ontwerp van) decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verzoekschrift nr. 31 (2023-24)) ingediend.

Het verzoekschrift werd ontvankelijk verklaard op 28 februari 2024 en voor verdere behandeling verwezen naar de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie.

De commissie kon de normale procedure via artikel 101, 4°, niet volgen en besliste om het verzoekschrift samen te behandelen met het ontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de rechtspositie van de regeringscommissarissen (*Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 2008/1) op 12 maart 2024. Het verzoekschrift heeft daar immers betrekking op.

In dit verslag wordt kort toegelicht waarover het verzoekschrift gaat.

II. Inhoud van het verzoekschrift

De verzoeker vraagt om grondig te onderzoeken of de werkwijze over de stopzetting of de stilzwijgende verlenging van de mandaten van regeringscommissarissen, zoals opgenomen in het ontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de rechtspositie van de regeringscommissarissen, strijdig is met bepalingen in de Grondwet. In artikel 10 en 11 van de Grondwet zijn het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie vervat die vereisen dat aan eenieder een gelijke toegang tot het openbaar ambt wordt gewaarborgd. Dat beginsel verplicht de overheid niet alleen verschillende kandidaten objectief te vergelijken en voorrang te geven aan de meest geschikte kandidaat, maar verplicht bovendien die kandidaten aan te wijzen na daartoe een behoorlijke oproep te hebben gedaan met inachtneming van het transparantiebeginsel. Volgens de verzoeker is het noodzakelijk dat er in het ontwerp van decreet moet worden voorzien in een open oproep tot kandidaten, waarna de verschillende kandidaten objectief vergeleken worden en waarbij dan voorrang wordt gegeven aan de meest geschikte kandidaat.

Daarnaast vraagt de verzoeker om te onderzoeken of de werkwijze, zoals opgenomen in het ontwerp van decreet, discriminatoir is in vergelijking met de regels die van toepassing zijn op de regeringscommissarissen bij de universiteiten en de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap, en om in voorkomend geval corrigerend op te treden. Niettegenstaande zowel de werkgever als de uit te voeren opdracht identiek zijn voor beide categorieën regeringscommissarissen, zou hun rechtspositie, wat de beëindiging van hun mandaat betreft, volgens de verzoeker sterk verschillen.

Verder wenst de verzoeker dat er uitzonderings- en/of overgangsmaatregelen worden opgenomen in het ontwerp van decreet. Volgens hem is het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie geschonden omdat de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat en waardoor op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan aan het vertrouwensbeginsel. Er worden met name rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een overgangsregeling kan verantwoorden. Hij stelt daarbij dat de mededeling van de Vlaamse Regering aan de Raad van State dat de overgang van een mandaat van onbeperkte duur naar een mandaat van beperkte duur niet gemilderd kan worden door enige overgangsregeling, niet correct is.

Tot slot vraagt de verzoeker om het aannemen van het ontwerp van decreet door het Vlaams Parlement uit te stellen zolang er geen onderhandeling heeft plaatsgevonden binnen het Sectorcomité XVIII. De Raad van State stelt met name in zijn advies over het (voor)ontwerp van decreet dat het Sectorcomité XVIII geraadpleegd had moeten worden.

III. Bespreking

Voor het verslag van de bespreking zelf wordt verwezen naar het verslag van de bespreking van het ontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de rechtspositie van de regeringscommissarissen (*Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 2008/2) waarmee het verzoekschrift in samenhang werd behandeld. Hierna volgt wel de beslissing over het verzoekschrift.

IV. Beslissing over het verzoekschrift

1. Beslissing

De commissie sluit zich aan bij de replieken van de minister-president op de verzoeken, vermeld in het verzoekschrift nr. 31 (2023-24) tot evaluatie en/of aanpassing van een (ontwerp van) decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, vermeld in het verslag van de bespreking van het ontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de rechtspositie van de regeringscommissarissen onder IV. Reactie van minister-president Jan Jambon op de inhoud van het verzoekschrift.

Wat de vervanging van de regeringscommissaris ad nutum betreft wordt de interpretatie van Philippe Muyters van het ontwerp van decreet gevolgd om de laatste alinea van het advies van de minister-president in IV.1. Verzoek 1 van het verzoekschrift in het voormelde verslag, niet over te nemen in de beslissing: "In zijn antwoord op het verzoekschrift, verwijst de minister-president naar het Bestuursdecreet, waarin zou staan dat het mogelijk is om de regeringscommissaris ad nutum te vervangen. Maar dat klopt niet. Het kan pas na vijf jaar, bij het einde van het mandaat. Daarna begint, zonder dat dit verantwoord hoeft te worden, een nieuw mandaat, opgenomen door dezelfde persoon of iemand anders. Hij steunt dan ook de nieuwe regeling, en zou het genoemde gedeelte uit het officiële antwoord schrappen, om verwarring te vermijden. Een tussentijdse vervanging kan alleen met motivering die de vertrouwensbreuk verklaart."

De laatste alinea van het antwoord van de minister-president in IV.1. Verzoek 1 van het verzoekschrift in het verslag van de bespreking van het ontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de rechtspositie van de regeringscommissarissen vervalt dus in de conclusies van de commissie.

2. De conclusies van de commissie over het verzoekschrift

2.1. Verzoek 1 van het verzoekschrift

De verzoeker trekt in twijfel dat de voorgestelde regeling verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel, waarbij hij zich baseert op de wijze waarop de Vlaamse Regering haar beslissing om het mandaat van een bestuursrechter in het milieuhandhavingscollege niet te verlengen, motiveerde. Tegen die beslissing werd een vernietigingsberoep ingesteld bij de Raad van State.

Het is onduidelijk in welke zin het citaat uit die beslissing de stelling van de verzoeker dat het voorliggende ontwerp van decreet mogelijk ongrondwettig is, steunt.

De opdracht van een bestuursrechter, die per definitie onafhankelijk moet zijn ten opzichte van de Vlaamse Regering, en de daaruit voortvloeiende rechtspositieregeling en wijze van aanstellen, zijn niet te vergelijken met die van een regeringscommissaris. Dat verschillende situaties op een verschillende manier geregeld worden, is niet strijdig met het gelijkheidsbeginsel.

In arrest 249.168 van 8 december 2020 oordeelt de Raad van State dan ook dat de beslissing van de Vlaamse Regering niet onwettig of ongrondwettig was, en wordt het beroep verworpen.

De verzoeker claimt dat het gelijkheidsbeginsel impliceert dat het voorliggende ontwerp van decreet moet voorzien in een open oproep tot kandidaten. Het regelt niet de wijze waarop regeringscommissarissen aangesteld worden, want die regeling is vastgelegd in het decreet van 23 november 2013 betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector, en werd ongewijzigd overgenomen in het eerdergenoemde Bestuursdecreet van 7 december 2018. Het voorliggende ontwerp van decreet verandert daar niets aan.

In de memorie van toelichting bij het decreet van 23 november 2013 (*Parl.St. VI.Parl. 2012-13, nr. 2166/1*) wordt op pagina 23 gemotiveerd dat bij de uitwerking van generieke regels voor de aanstelling, aanwerving en selectievoorwaarden, rekening moet worden gehouden met het feit dat een regeringscommissaris een vertrouwenspersoon is van de Vlaamse Regering en dat om die reden voor de aanstelling geen open oproep en selectieprocedure moet worden gevolgd met vergelijking van kandidaten.

2.2. Verzoek 2 van het verzoekschrift

De verzoeker vraagt verder om te onderzoeken of het verschil tussen de rechtspositie van regeringscommissarissen bij universiteiten en hogescholen en die van regeringscommissarissen bij instanties van de Vlaamse overheid als vermeld in artikel III.48 van het Bestuursdecreet, niet discriminatoir is.

Ook op dat punt wijzigt het voorliggende ontwerp van decreet niets aan het toepassingsgebied van bestaande decretale bepalingen die de rechtspositie van regeringscommissarissen bij respectievelijk universiteiten en hogescholen en bij de instanties, vermeld in artikel III.48 van het Bestuursdecreet, regelen.

De rechtspositie van eerstgenoemden wordt geregeld in artikel IV.95, §3, van de Codex Hoger Onderwijs, dat de regeling van artikel 170 tot en met 180 van het decreet van 12 juni 1994 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap overneemt. In de memorie van toelichting bij het laatstgenoemde decreet wordt gemotiveerd waarom universiteiten en hogescholen niet onder het toepassingsgebied van de regeling deugdelijk bestuur vallen (*Parl.St. VI.Parl. 1990-91, nr. 502/1*). Ze staan onder toezicht van en worden hoofdzakelijk gefinancierd door de overheid, maar kunnen niet beschouwd worden als openbare instellingen in de zin van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De regeringscommissarissen bij die instanties hebben daarom een ander statuut dan de regeringscommissarissen bij de instanties die wel onderworpen zijn aan de regeling van deugdelijk bestuur.

2.3. Verzoek 3 van het verzoekschrift

Vervolgens vraagt de verzoeker om te voorzien in een overgangsregeling voor zittende regeringscommissarissen.

De vraag naar de wenselijkheid daarvan werd ook door de Raad van State gesteld naar aanleiding van de adviesvraag bij dit ontwerp van decreet. De Vlaamse Regering gaf volgend antwoord: "De overgang naar een mandaat van onbeperkte duur naar een van beperkte duur kan mijns inziens 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 op zitten. Het was ook in het verleden niet ongebruikelijk dat de aantredende regering nieuwe regeringscommissarissen aanstelde en het mandaat van de zittende regeringscommissarissen beëindigde op grond van artikel III.55 van het Bestuursdecreet, verwijzend naar de vertrouwensbreuk, en gemotiveerd door de omstandigheid dat de visie van de nieuwe regering of 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."

De Raad van State achtte die verantwoording aanvaardbaar en niet strijdig met de Grondwet, maar adviseerde wel om de motivering op te nemen in de memorie van toelichting, wat ook gebeurd is.

2.4. Verzoek 4 van het verzoekschrift

Tot slot verzoekt de verzoeker om het ontwerp van decreet niet aan te nemen zonder het voor te leggen aan Sectorcomité XVIII.

In de memorie van toelichting wordt uitvoerig verantwoord waarom de rechtspositie van de regeringscommissarissen, vermeld in artikel III.48 van het Bestuursdecreet, geen materie vormt die aan het sectorcomité moet worden voorgelegd – trouwens ook niet volgens dat sectorcomité zelf. 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 of het Vlaamse Gewest moeten worden beschouwd, naar analogie met bijvoorbeeld gouverneurs, vallen ze evenmin onder Sectorcomité XVIII, aangezien alleen die instanties onder Sectorcomité XVIII ressorteren die opgenomen zijn in de 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. De regeringscommissarissen zijn niet opgenomen in die bijlage.

Bovendien blijkt uit 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, die later werden overgenomen in het Bestuursdecreet, dat over het statuut van de regeringscommissarissen niet wordt onderhandeld in Sectorcomité XVIII.

Aangezien het niet om personeelsleden van diensten van de Vlaamse overheid gaat en evenmin van de departementen, werd ook over het besluit van 20 juni 2003 tot vaststelling van het statuut van de regeringscommissarissen bij de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel niet onderhandeld in Sectorcomité XVIII. De raadpleging daarvan is in dit geval geen verplichte vormvereiste.

Steven VANDEPUT,
voorzitter

Thijs VERBEURGT,
verslaggever