



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 63.816/1/V  
van 16 augustus 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en  
het Vlaamse Gewest ‘betreffende het Vlaams Pensioenfonds en  
het publieke pensioenstelsel voor de contractuele  
personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid en  
andere besturen’

Op 29 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 16 augustus 2018,<sup>(\*)</sup> een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘betreffende het Vlaams Pensioenfonds en het publieke pensioenstelsel voor de contractuele personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid en andere besturen’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 14 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Stephan DE TAEYE en Koen MUYLLE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 augustus 2018.

\*

---

<sup>(\*)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2<sup>o</sup>, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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<sup>1</sup>, 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 de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe om, met naleving van de dwingende bepalingen van de wet van 28 april 2003 ‘betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid’ (hierna: de WAP-wet), het decretaal kader te bepalen voor de invoering van een tweede pensioenpijler voor de contractuele personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid en andere besturen.

Daartoe wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om het Vlaams Pensioenfonds op te richten, dat een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap is (artikel 3, § 2, van het voorontwerp) dat de rechtsvorm aanneemt van een organisme voor de financiering van pensioenen als vermeld in hoofdstuk II van titel II van de wet van 27 oktober 2006 ‘betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening’ (hierna: de IBP-wet) (artikel 3, § 1). Er wordt voorts bepaald welke openbare werkgevers verplicht (artikel 3, § 4) of facultatief (artikel 3, § 5) de uitvoering van hun publieke pensioenstelsels toevertrouwen aan het Vlaams Pensioenfonds.

Vervolgens worden de werking van (artikelen 4 tot 8) en het administratief toezicht op (artikelen 9 en 10) het Vlaams Pensioenfonds geregeld.

De openbare werkgevers die verplicht worden toe te treden, worden ook verplicht om een identiek publiek pensioenstelsel in te voeren (artikel 11), waarvan de kenmerken in het voorontwerp worden geregeld (artikel 12). Voor die werkgevers worden de beheers- en werkingsregels bepaald in een beheersovereenkomst tussen de bijdragende onderneming en het Vlaams Pensioenfonds (artikel 13).

Ten slotte wordt bepaald onder welke voorwaarden de openbare werkgevers die mogen toetreden, de uitvoering van hun publieke pensioenstelsel kunnen toevertrouwen aan het Vlaams Pensioenfonds (artikel 14).

---

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

### ALGEMENE OPMERKING

3. In verschillende artikelen van het voorontwerp wordt verwezen naar bepalingen van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003<sup>2</sup> en van het decreet van 22 november 2013 ‘betreffende het deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector’<sup>3</sup>.

De artikelen IV.273, 2° en 9°, en IV.277 van het ontwerp van bestuursdecreet, dat recentelijk werd ingediend in het Vlaams Parlement,<sup>4</sup> strekken er evenwel toe deze decreten met ingang van 1 januari 2019 op te heffen.

Indien het thans voorliggende aan te nemen decreet in werking zou treden na die datum, moeten de voormelde verwijzingen naar bepalingen uit het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 en het decreet van 22 november 2013 worden vervangen door verwijzingen naar de overeenstemmende bepalingen uit het bestuursdecreet. Indien het daarentegen voor die datum in werking zou treden, zullen de voormelde verwijzingen nadien moeten worden aangepast.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Artikel 2

4.1. De lijst van definities waarin artikel 2 van het voorontwerp voorziet, is onvolledig. Zo zou er bijkomend een verkorte citeerwijze kunnen worden opgenomen voor “de wet van 27 oktober 2006 betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening”, waarnaar in artikel 3, § 1, tweede lid, en § 3, van het voorontwerp wordt verwezen.

4.2. Omgekeerd is het niet aangewezen om in het voorontwerp in een definitie te voorzien van de begrippen “publiek pensioenstelsel”, “publieke pensioentoezegging” en “aanvullend pensioen”. Deze begrippen worden immers reeds omschreven in de WAP-wet, die van toepassing is op het publieke pensioenstelsel dat de openbare werkgevers invoeren.<sup>5</sup> Het volstaat dan ook om te verwijzen naar de omschrijving van deze begrippen in de WAP-wet. Zo kan voor het begrip “publiek pensioenstelsel” worden verwezen naar het begrip “publiek pensioenstelsel, zoals omschreven in artikel 3, § 1, 3° en 29°, van de wet van 28 april 2003”, voor het begrip “publieke pensioentoezegging” naar het begrip “publieke pensioentoezegging, zoals omschreven in artikel 3, §1, 2° en 28°, van de wet van 28 april 2003” en voor het begrip “aanvullend pensioen” naar het begrip “aanvullend pensioen, zoals omschreven in artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 april 2003”.

4.3. De omschrijving van het begrip “contractuele personeelsleden” in artikel 2, 3°, van het voorontwerp stemt overeen met de omschrijving van het begrip “werknemer” in artikel 3, § 1, 7°, van de WAP-wet. Mede gelet op hierop, en vermits het begrip “werknemers” wordt gebruikt

---

<sup>2</sup> De artikelen 2, 1°, 3, § 2, eerste lid, en 9, eerste lid, van het voorontwerp.

<sup>3</sup> De artikelen 2, 11°, 5, 3°, en 10, § 1, eerste lid, van het voorontwerp.

<sup>4</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1656/1.

<sup>5</sup> Artikel 12, derde lid, van het voorontwerp.

bij de omschrijving van het begrip “publieke pensioentoezegging” in artikel 2, 6°, van het voorontwerp, kan in artikel 2, 3°, van het voorontwerp het begrip “contractuele personeelsleden” beter worden vervangen door het begrip “werknemers”.

4.4. Opdat de omschrijving van het begrip “bijdragende onderneming” beter zou aansluiten bij de inhoud en de draagwijdte van het voorontwerp, schrijve men in artikel 2, 9°, van het voorontwerp “een openbare werkgever die bijdragen betaalt aan het Vlaams Pensioenfonds”.

### Artikel 3

5.1. Naar luid van artikel 3, § 1, derde lid, van het voorontwerp is de IBP-wet van toepassing op het statuut, de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van het Vlaams Pensioenfonds.

Deze bepaling is overbodig: uit het gegeven dat het Vlaamse Pensioenfonds de rechtsvorm aanneemt van een organisme voor de financiering van pensioenen als vermeld in hoofdstuk II van titel II van de IBP-wet,<sup>6</sup> vloeit immers reeds voort dat die wet van toepassing is op het Vlaams Pensioenfonds. De decreetgever is niet bevoegd om dat te bepalen.

Door bovendien te bepalen dat de IBP-wet van toepassing is op “het statuut, de samenstelling, de bevoegdheid en de werking” van het Vlaams Pensioenfonds, zou ten onrechte de indruk worden gewekt dat andere aspecten die in de voormelde wet worden geregeld, zoals het toezicht, niet van toepassing zijn, wat niet het geval kan zijn.

Artikel 3, § 1, derde lid, moet dan ook worden weggelaten uit het voorontwerp.

5.2. Uit artikel 3, § 4, tweede lid, van het voorontwerp vloeit voort dat de Vlaamse Gemeenschap als werkgever van, onder meer, de kabinetsaangestelden de uitvoering van hun publieke pensioenstelsels toevertrouwen aan het Vlaams Pensioenfonds.

Die regeling is evenwel niet bestaanbaar met de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om de organisatie en de werking van de ministeriële kabinetten, met inbegrip van de rechtspositie van het personeel, te regelen, die haar is toegekend op grond van artikel 21 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’,<sup>7</sup> aangenomen op grond van artikel 49, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. De decreetgever kan dan ook niet, bij een decreet aangenomen bij gewone meerderheid, bepalen dat voor de contractuele personeelsleden van de ministeriële kabinetten de uitvoering van het publiek pensioenstelsel moet worden toevertrouwd aan het Vlaams Pensioenfonds.

Het is daarentegen wel mogelijk de contractuele personeelsleden van de ministeriële kabinetten te vermelden in artikel 3, § 5, van het voorontwerp, waarbij het aan de

---

<sup>6</sup> Artikel 3, § 1, tweede lid, van het voorontwerp.

<sup>7</sup> Dat artikel komt, wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, in de plaats van artikel 68 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Vlaamse Regering toekomt te bepalen of voor die werknemers wordt voorzien in een publiek pensioenstelsel waarvan de uitvoering wordt toevertrouwd aan het Vlaams Pensioenfonds.

### Artikel 11

6. In artikel 11, vierde lid, van het voorontwerp schrijve men “vermeld in het eerste lid” (in plaats van “vermeld in artikel 3, § 4, tweede lid”).

Daarnaast moet duidelijker in de tekst van deze bepaling tot uiting komen dat de woorden “aangeslotene bij een openbare werkgever” en “bij een andere openbare werkgever” niet in hun gebruikelijke betekenis moet worden begrepen, maar dat deze begrippen wat deze bepaling betreft beperkt zijn tot “aangeslotene bij een openbare werkgever/inrichter van een multi-inrichterspensioenstelsel”, respectievelijk “bij een andere openbare werkgever/inrichter die aan hetzelfde multi-inrichterspensioenstelsel deelneemt”.

### Artikelen 13 en 14

7.1. Naar luid van artikel 13, eerste lid, van het voorontwerp vertrouwen de openbare werkgevers, vermeld in artikel 3, § 4, tweede lid, de uitvoering van hun publieke pensioenstelsel verplicht toe aan het Vlaams Pensioenfonds. In artikel 14, eerste lid, wordt bepaald dat de openbare werkgevers, vermeld in artikel 3, § 5, de uitvoering van hun publieke pensioenstelsel kunnen toevertrouwen aan het Vlaams Pensioenfonds op de in 1° en 2° vermelde voorwaarden.

De vraag rijst hoe deze bepalingen zich verhouden met artikel 3, § 4, tweede lid, en § 5, eerste lid, van het voorontwerp waarin wordt bepaald dat de in die bepaling vermelde openbare werkgevers de uitvoering van hun publieke pensioenstelsels toevertrouwen of kunnen toevertrouwen aan het Vlaams Pensioenfonds. Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“- Artikel 3 §4-tweede lid en art 13 eerste lid: is inderdaad inhoudelijk een herhaling en werd gebruikt als opstapzin naar de beheers- en werkingsregels (tweede alinea) van de verplicht bijdragende ondernemingen (zoals hierna voor de potentiële aansluiters).

- Artikel 3§5-eerste lid en artikel 14 eerste lid: is in mindere mate een herhaling omdat in het eerste hoofdstuk het principe van de aansluiting bij het vehikel fonds geregeld wordt en het in hoofdstuk 3 gaat over de kenmerken van het publiek pensioenstelsel of voorwaarden waaronder aan die aansluitingsmogelijkheid kan voldaan worden.”

Uit het antwoord van de gemachtigde valt op te maken dat artikel 13, eerste lid, van het voorontwerp overbodig is en kan worden weggelaten. Ook de inleidende zin van artikel 14, eerste lid, is overbodig en de in 1° en 2°, bepaalde voorwaarden kunnen beter worden geïntegreerd in artikel 3, § 5, eerste lid, van het voorontwerp, vermits anders in die bepaling ten onrechte de indruk wordt gewekt dat de mogelijkheid voor de aldaar vermelde openbare werkgevers om de uitvoering van hun publieke pensioenstelsels toe te vertrouwen aan het Vlaams Pensioenfonds, onvoorwaardelijk is.

7.2. In de artikelen 13, tweede lid, en 14, tweede lid, van het voorontwerp – die in het licht van voorgaande opmerking kunnen worden vervangen door een enkele bepaling – moet het woord “beheersovereenkomst” worden vervangen door het woord “overeenkomst”. In artikel 79 van de IBP-wet en in de artikelen 6 en 7 van het koninklijk besluit van 12 januari 2007 ‘betreffende het prudentieel toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening’ wordt er immers ook gewag gemaakt van “overeenkomst”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE