

DE MINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - ontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de rechtspositie van de regeringscommissarissen
- Definitieve goedkeuring

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.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD

Beleidsdomein: Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie

Beleidsveld: Ondersteuning Vlaamse Regering

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het voorontwerp werd aangepast aan het **wetgevingstechnisch en taalkundig advies** nr. 2023/427 van 18 oktober 2023.

Het advies van de **Inspectie van Financiën** werd verleend op 23 oktober 2023 (zie rubriek budgettaire impact).

Het voorontwerp werd **principieel goedgekeurd** door de Vlaamse Regering op 10 november 2023 (VR 2023 1011. Doc 1446).

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.

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.

2. INHOUD

Voor de regeringscommissarissen die aangewezen zijn bij de extern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse administratie en bij sommige VOI's en instellingen¹ 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.

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

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.”

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.

TOELICHTING BIJ DE WIJZIGINGSBEPALINGEN

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^o, 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.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing vormt het mandaat van de regeringscommissarissen die aangewezen zijn bij de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.48 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, om tot een tijdelijk, maar onbeperkt hernieuwbaar, mandaat.

Dit voorstel leidt niet tot meeruitgaven.

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 23 oktober 2023. (zie dossier principiële goedkeuring)

De Inspectie van Financiën formuleert geen bezwaren en bevestigt dat er geen budgettaire weerslag is, zodat het begrotingsakkoord niet moet ingewonnen worden.

B. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en het personeelsbudget zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemene beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is.

C. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorliggend ontwerp van decreet heeft geen weerslag op het personeel, de werkingsuitgaven, investeringen, schuld en ontvangsten van de lokale besturen.

4. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de rechtspositie van de regeringscommissarissen, en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de minister-president van de Vlaamse Regering te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijbehorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON