



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.570/1/V
van 22 augustus 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 april 1992 betreffende de verdeling van de betrekkingen, de terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, de reaffectatie, de wedertewerkstelling en de toekenning van een wachtgeld of wachtgeldtoelage wat betreft de invoering van het professionaliseringstraject in het kader van de omvorming van een hbo5-opleiding, de invoering van het ambt van leraar niet-confessionele zedenleer in het gewoon secundair onderwijs en de invoering van maatregelen tot herinschakeling na definitieve arbeidsongeschiktheid’

Op 8 juli 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 22 augustus 2014,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 april 1992 betreffende de verdeling van de betrekkingen, de terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, de reffectatie, de wedertewerkstelling en de toekenning van een wachtgeld of wachtgeldtoelage wat betreft de invoering van het professionaliseringstraject in het kader van de omvorming van een hbo5-opleiding, de invoering van het ambt van leraar niet-confessionele zedenleer in het gewoon secundair onderwijs en de invoering van maatregelen tot herinschakeling na definitieve arbeidsongeschiktheid’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 12 augustus 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Bert THYS, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 augustus 2014.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd 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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 29 april 1992 ‘betreffende de verdeling van betrekkingen, de terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, de reaffectatie, de wedertewerkstelling en de toekenning van een wachtgeld of wachtgeldtoelage’.

De ontworpen wijzigingen hebben betrekking op het professionaliseringstraject in het kader van de omvorming van een hbo5-opleiding en op het invoeren van het ambt van leraar niet-confessionele zedenleer in het gewoon secundair onderwijs. Tevens bevat het ontwerp maatregelen tot herinschakeling van personeelsleden na definitieve arbeidsongeschiktheid.

3. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond verwezen naar titel II, hoofdstuk II, van het decreet van 9 april 1992 ‘betreffende het onderwijs-III’, zoals dat “het laatst [werd] gewijzigd bij het decreet van 25 april 2014”.

Hoofdstuk II van titel II van het decreet van 9 april 1992 is een omvangrijk en complex hoofdstuk met een groot aantal bepalingen waarbij aan de Vlaamse Regering uiteenlopende verordenende bevoegdheden worden gedelegeerd. De algemene verwijzing naar hoofdstuk II van titel II van het voornoemde decreet, in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, maakt het niet mogelijk om uit te maken welke decretale bepalingen van het betrokken hoofdstuk precies rechtsgrond bieden voor welk onderdeel van het ontworpen besluit, temeer daar het hoofdstuk recent nog is gewijzigd bij het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende het onderwijs XXIV’, dat op het ogenblik waarop dit advies wordt uitgebracht nog niet is bekendgemaakt.

Daarenboven rijst de vraag of, de algemene verwijzing naar hoofdstuk II van titel II van het decreet van 9 april 1992 in de aanhef ten spijt, die verwijzing wel volstaat en of voor sommige bepalingen van het ontwerp niet een andere rechtsgrond vereist is. Zo vraagt de Raad van State zich af of ook niet bepaalde artikelen van het decreet van 27 maart 1991 ‘betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs’ en van het decreet van 27 maart 1991 ‘betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding’, de ontworpen regeling mede tot rechtsgrond strekken.

4. Teneinde het de Raad van State mogelijk te maken om met een voldoende inzicht en kennis van zaken een juridisch onderbouwd antwoord te formuleren op de voorgaande vragen, heeft het met het onderzoek belaste lid van het auditoraat de gemachtigden die worden aangewezen in de adviesaanvraag, om de noodzakelijke toelichting verzocht in dat verband.

Krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, derde zin, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt immers in de adviesaanvraag de naam vermeld van de gemachtigde of van

de ambtenaar die de betrokken minister aanwijst om de afdeling Wetgeving de dienstige toelichtingen te verstrekken. Krachtens artikel 82, tweede lid, van die wetten kunnen aan de aangewezen persoon gedurende de gehele loop van de procedure vragen worden gesteld of kan die persoon worden gehoord. Met die bepalingen wordt beoogd bij te dragen tot een efficiënte adviesverlening door de afdeling Wetgeving.

Het met het onderzoek belaste lid van het auditoraat heeft niet de gevraagde toelichting gekregen met betrekking tot onder meer de rechtsgrond van het ontwerp omdat de in de adviesaanvraag vermelde gemachtigden gedurende de periode van zijn onderzoek niet beschikbaar zijn gebleken om hem die toelichting te verstrekken.¹

De Raad van State heeft begrip voor het feit dat sommige medewerkers van de betrokken ministers gedurende een bepaalde periode met vakantie zijn, maar in dat geval zou erop moeten worden toegezien dat voor de betrokken gemachtigden één of meer plaatsvervangers worden aangewezen die zo mogelijk in dezelfde mate vertrouwd zijn met het dossier als de eerst aangewezen gemachtigden.²

Met betrekking tot de voorliggende adviesaanvraag is dat niet gebeurd en dreigt het advies van de Raad van State uit te gaan van een onjuist of minstens onvolkomen inzicht in de context van de ontworpen regeling, de bedoeling van de stellers van het ontwerp en de juridische grondslag van de ontworpen regeling. Aldus wordt de uitoefening van de wettelijke taak van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, die erin bestaat om een correct en beredeneerd advies uit te brengen, in die mate bemoeilijkt dat de Raad van State zich genoodzaakt ziet om af te zien van het verder onderzoek van het ontworpen besluit. Het staat aan de adviesaanvragers om, teneinde alsnog te voldoen aan de adviesverplichting bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, het ontwerp opnieuw om advies voor te leggen in omstandigheden die het onderzoek van het ontwerp daadwerkelijk mogelijk maken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

¹ De auditeur heeft enkel van een bereidwillige collega van de gemachtigde ambtenaar een aantal antwoorden gekregen op sommige andere vragen betreffende onder meer de terugwerkende kracht van artikel 18 van het ontwerp tot 1 juni 2014 (artikel 27, tweede lid, van het ontwerp).

² Zie in dezelfde zin: Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, nr. 330.