



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.583/1/V
van 15 september 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 1993 betreffende de controle op de afwezigheid wegens ziekte, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2001 betreffende de mandaten van directeur, algemeen directeur en coördinerend directeur in het niet-tertiair onderwijs en van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 februari 2008 betreffende het ziekteverlof, het verlof voor verminderde prestaties wegens ziekte en de terbeschikkingstelling wegens ziekte voor bepaalde personeelsleden van het onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding, voor wat betreft het langdurig verlof voor verminderde prestaties wegens medische redenen, en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 maart 2006 tot regeling van sommige verloven en terbeschikkingstellingen voor de personeelsleden van de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap en van de Hogere Zeevaartschool’

Op 14 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 28 augustus 2014,^(*) en nogmaals verlengd tot 15 september 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 1993 betreffende de controle op de afwezigheid wegens ziekte, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2001 betreffende de mandaten van directeur, algemeen directeur en coördinerend directeur in het niet-tertiair onderwijs en van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 februari 2008 betreffende het ziekteverlof, het verlof voor verminderde prestaties wegens ziekte en de terbeschikkingstelling wegens ziekte voor bepaalde personeelsleden van het onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding, voor wat betreft het langdurig verlof voor verminderde prestaties wegens medische redenen, en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 maart 2006 tot regeling van sommige verloven en terbeschikkingstellingen voor de personeelsleden van de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap en van de Hogere Zeevaartschool’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 2 september 2014. De kamer was samengesteld uit Geert DEBERSAQUES, kamervoorzitter, Bruno SEUTIN en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 september 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 toegespitst op 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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er hoofdzakelijk toe een nieuw verlofstelsel in te voeren, namelijk het “langdurig verlof voor verminderde prestaties wegens medische redenen”. Op die wijze wordt uitvoering gegeven aan punt 3.1 van CAO X van 13 december 2013.¹ Daartoe wordt een nieuw hoofdstuk III/1 ingevoegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 15 februari 2008 ‘betreffende het ziekteverlof, het verlof voor verminderde prestaties wegens ziekte en de terbeschikkingstelling wegens ziekte voor bepaalde personeelsleden van het onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding’ (hoofdstuk 4 van het ontwerp). De aanvraag-, toekennings- en beroepsprocedure van het nieuwe verlofstelsel wordt geregeld in het nieuwe hoofdstuk V/1 dat wordt ingevoegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 1993 ‘betreffende de controle op de afwezigheid wegens ziekte’. In dat besluit wordt ook telkens het woord “controle-organisme” vervangen door het woord “controleorgaan” (hoofdstuk 1 van het ontwerp). Het invoeren van het nieuwe verlofstelsel noopt ook tot een aanpassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2001 ‘betreffende de mandaten van directeur, algemeen directeur en coördinerend directeur in het niet-tertiair onderwijs’ (hoofdstuk 2 van het ontwerp).

Daarnaast verlengt het ontwerp de duur van de periode na de geboorte waarin het geboorteverlof in het hoger onderwijs dient te worden opgenomen, tot vier maanden. Daartoe wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 31 maart 2006 ‘tot regeling van sommige verloven en terbeschikkingstellingen voor de personeelsleden van de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap en van de Hogere Zeevaartschool’ gewijzigd (hoofdstuk 3 van het ontwerp).

3.1. Artikel 7 en de bepalingen van de hoofdstukken 2 tot 4 van het ontwerp vinden in beginsel rechtsgrond in de decretale bepalingen die worden vermeld in het eerste tot het vijfde lid van de aanhef. De artikelen 1 tot 6 en 8 tot 10 van het ontwerp, die uitsluitend betrekking hebben op de controle op de afwezigheid wegens ziekte, vinden rechtsgrond in artikel 57 van het decreet van 15 december 1993 ‘betreffende het onderwijs-V’.

¹ CAO X - Protocol van 13 december 2013 van de onderhandelingen die gevoerd werden betreffende een akkoord van sectorale sociale programmatie voor de jaren 2012-2014 voor de sector “Onderwijs” van de Vlaamse Gemeenschap tussen de Vlaamse Regering en de representatieve vakorganisaties ACOD, FCSOD en VSOA.

3.2. Bij de artikelen 7 en 14 van het ontwerp dient echter een voorbehoud te worden gemaakt. Voor die bepalingen kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de decretale bepalingen vermeld in het eerste tot het vierde lid van de aanhef, voor zover die regelingen geen fundamentele hervorming van de verlofstelsels wegens ziekte betreffen. Gelet op het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken dat volgt uit artikel 24, § 5, van de Grondwet,² dienen de essentiële regels inzake het statuut immers door het decreet te worden vastgesteld zodat algemene machtigingen aan de regering niet volstaan.³

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met wat hiervoor over de rechtsgrond is opgemerkt, dient aan de aanhef een nieuw derde lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 57 van het decreet van 15 december 1993 ‘betreffende het onderwijs-V’.

Artikel 7

5. De tekst van het ontworpen artikel 20/5 van het besluit van 8 december 1993 is identiek aan het ontworpen artikel 28/7 van het besluit van 15 februari 2008 (artikel 14 van het ontwerp). Een van beide teksten is bijgevolg overbodig en kan worden weggelaten.

Artikel 14

6. De laatste volzin van het ontworpen artikel 28/6 van het besluit van 15 februari 2008 is overbodig, gelet op het ontworpen artikel 28/9 van hetzelfde besluit, en dient uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 15

7. Artikel 12 van het ontwerp treedt in werking “op de datum van goedkeuring van dit besluit”. Een inwerkingtreding waarbij de datum van goedkeuring door de Vlaamse Regering als uitgangspunt wordt genomen, dient te worden vermeden nu zulk een regeling niet strookt met de vereisten inzake rechtszekerheid en transparantie van de regelgeving: zolang het betrokken

² Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie bijvoorbeeld, arrest nr. 130/98 van 9 december 1998, B.1.3) drukt die bepaling de wil uit van de Grondwetgever om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, de erkenning of subsidiëring betreft, doch verbiedt zij niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden gegeven.

Artikel 24, § 5, vereist volgens het Grondwettelijk Hof dat de door de decreetgever verleende opdrachten slechts op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Via die opdrachten kan een gemeenschapsregering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen.

³ Zie ook R.v.St., vzw Gerfa, nrs. 63.463 en 63.464 van 9 december 1996.

besluit niet is bekendgemaakt, weten de rechtzoekenden niet wanneer het besluit goedgekeurd werd, en kunnen ze niet weten dat het in werking is getreden, zodat het waarschijnlijk is dat het besluit feitelijk retroactieve werking verkrijgt, die overigens dient te worden getoetst aan de beginselen die van toepassing zijn op de retroactieve werking van besluiten, omdat dergelijke retroactieve werking in beginsel verboden is. Bovendien doet zulk een wijze van inwerkingtreding problemen rijzen ten aanzien van artikel 190 van de Grondwet, naar luid waarvan “geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur [...] verbindend [is] dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald”. Bijgevolg dient men de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten te laten gelden, of, zo daarvoor een verantwoording bestaat, te bepalen dat het besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Geert DEBERSAQUES