



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.896/1/V
van 1 september 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de aanrekening van administratieve kosten bij een verlof wegens opdracht, verlof voor vakbondsopdrachten, verlof om een ambt uit te oefenen in een ministerieel kabinet, of verlof voor prestaties ten behoeve van politieke groeperingen die in de wetgevende vergaderingen erkend zijn of hun voorzitters, voor de personeelsleden van het onderwijs’

Op 16 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 1 september 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de aanrekening van administratieve kosten bij een verlof wegens opdracht, verlof voor vakbondsopdrachten, verlof om een ambt uit te oefenen in een ministerieel kabinet, of verlof voor prestaties ten behoeve van politieke groeperingen die in de wetgevende vergaderingen erkend zijn of hun voorzitters, voor de personeelsleden van het onderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 september 2015.

*

^(*) 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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een financiële bijdrage in te stellen voor organisaties die een beroep doen op een lid van het onderwijspersoneel volgens het systeem van verlof wegens opdracht, verlof voor vakbondsopdrachten, verlof om een ambt uit te oefenen in een ministerieel kabinet of verlof voor prestaties ten behoeve van politieke groeperingen die in de wetgevende vergaderingen erkend zijn of hun voorzitters. Deze financiële bijdrage is uitsluitend verschuldigd door organisaties die er zich toe verbonden hebben het salaris van het personeelslid, verhoogd met alle vergoedingen en bijlagen die door het Ministerie van Onderwijs en Vorming worden uitbetaald, voor de voormelde periode terug te betalen aan het Ministerie van Onderwijs en Vorming na voorlegging van een schriftelijke betalingsstaat.

3. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling is te vinden in artikel 77^{quater}, § 4, van het decreet van 27 maart 1991 ‘betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs’ en in artikel 51^{quater}, § 4, van het decreet van 27 maart 1991 ‘betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding’, zoals die bepalingen in de respectieve decreten met ingang van 1 september 2015 zijn ingevoegd bij de artikelen 14 en 15 van het decreet van 3 juli 2015 ‘houdende diverse bepalingen onderwijs’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

4. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit “in werking [treedt] op 1 september 2015”.

4.1. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit “in werking [treedt] op 1 september 2015”. Aldus voert de nieuwe regeling met ingang van 1 september 2015 nieuwe lasten in en beïnvloedt ze dus de rechtspositie van de betrokken organisaties ongunstig. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

4.2. Daarover om uitleg verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“De decretale grondslag van het ontwerp van besluit is enerzijds artikel 77quater, § 4 van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs en anderzijds artikel 51quater, § 4 van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding.

Deze bepalingen werden bij de artikelen 14 en 15 van het decreet van 3 juli 2015 houdende diverse bepalingen onderwijs in de respectievelijke decreten ingevoegd en treden, krachtens artikel 20 van genoemd decreet, in werking op 1 september 2015.

Door de publicatie van dat decreet in het Belgisch Staatsblad van 28 juli 2015 worden de belanghebbende organisaties geacht op de hoogte te zijn van het feit dat vanaf 1 september 2015 een financiële bijdrage kan worden gevraagd.

De wettelijke grondslag om de administratieve kosten vanaf 1 september 2015 in te voeren is dus aanwezig.

Het ontwerp van besluit werd op 10 juli 2015 door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurd. De Vlaamse Regering gaf de machtiging om de nieuwe maatregelen aan de betrokken organisaties te communiceren. (bijlage 1)

De organisaties die in het verleden van het systeem van verlof wegens opdracht gebruik hebben gemaakt, werden daarop van de wijzigingen met ingang van 1 september 2015 op de hoogte gesteld, inclusief van de hoogte van het bedrag van de administratieve kost die in rekening zou gebracht worden. (bijlage 2)

Voor de nieuwe aanvragen voor een verlof wegens opdracht werd het online aanvraagformulier in juli aangepast en werd het bedrag van de administratieve kost in het formulier opgenomen. (bijlage 3)

Aldus zijn de organisaties die beroep wensen te doen op personeelsleden voor de uitoefening van een verlof wegens opdracht of van één van de verloven opgenomen in het ontwerp van besluit, in kennis gesteld van de voorwaarden waaronder dit verlof met ingang van 1 september 2015 kan worden verleend. Zodoende meen ik dat ‘van het aantasten van verkregen situaties’ dan ook geen sprake kan zijn.”

4.3. Het gegeven dat de rechtsgrondbepalingen vanaf 1 september 2015 in werking zijn getreden en derhalve vanaf die datum de mogelijkheid (“kan”) bieden om een financiële bijdrage te vragen, houdt op zich geen machtiging in om de nieuwe regels met terugwerkende kracht in te voeren. Voor het laten terugwerken van het te nemen besluit is er dus geen rechtsgrond. Ook het gegeven dat de nieuwe maatregelen op voorhand zijn aangekondigd, kan geen vrijbrief zijn om ze met terugwerkende kracht tot 1 september 2015 in te voeren.

4.4. Conclusie is derhalve dat van de terugwerkende kracht moet worden afgezien en dat de inwerkingtreding dient te worden uitgesteld tot een tijdstip na de bekendmaking ervan.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT