

**Raad
van
State**

**Activiteitenverslag
2014-2015**



INLEIDING

Dit document vormt het jaarlijks activiteitenverslag als bedoeld in artikel 119 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Het bestaat uit vier onderdelen betreffende:

- de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad, opgesteld door de Voorzitter, de heer Roger Stevens die de leiding heeft over deze afdeling;
- de Afdeling Wetgeving van de Raad, opgesteld door de Eerste Voorzitter, de heer Yves Kreins die de leiding heeft over deze afdeling;
- het Auditoraat, opgesteld door de auditeur-generaal, de heer Philippe Bouvier en de Adjunct-auditeur-generaal, de heer Marc Lefever;
- het beheer van de Raad en van zijn infrastructuur, opgesteld door de Eerste Voorzitter de heer Yves Kreins op basis van gegevens verstrekt door de Beheerder, de heer Klaus Vanhoutte en de Stafdirecteur budget en beheer, de heer Jef Busschots.

I. WERKING VAN DE KAMERS - AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

A. Inleidende situering

B. Statistieken en analyse

B.1. Begrippen

B.2. Statistieken

B.2.1. Overzicht hangende zaken afdeling Bestuursrechtspraak

B.2.2. Nieuw ingeleide zaken

B.2.3. Evolutie van de productie

B.2.4. Aantal hangende zaken op 31/8/2015 per jaar van indiening

B.3. Analyse van de statistieken

B.3.1. Evolutie van het totaal aantal uitgesproken arresten en beschikkingen

B.3.2. Evolutie van het aantal op het einde van het gerechtelijk jaar bij de kamers aanhangige zaken

B.3.3. Doorlooptijden in de Kamers

B.3.4. Bondig overzicht van de toepassing van de cassatieprocedure en meer in het bijzonder de toelaatbaarheidsprocedure (art. 119, tweede lid, 3° R.v.St.-wet)

B.3.5. Conclusie

C. Inhoudelijke analyse

C.1. Hervorming van de Raad van State door de wet van 20 januari 2014

C.2. Schadevergoeding tot herstel

C.3. Rolrechten en rechtsplegingsvergoeding

C.4. Arresten van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak m.b.t. de “Rand rond Brussel”

D. E-justice

E. Uiteenzetting over de tenuitvoerlegging van het beleidsplan van de voorzitter

F. Aanwending van de in artikel 122, §1, gec. w. bedoelde staatsraden en op de verwezenlijkte vooruitgang met het oog op de in die bepaling nagestreefde doelen (art. 122, §2 gec. w.)

G. Algemeen besluit

II. WERKING VAN DE KAMERS - AFDELING WETGEVING

A. Werklast 2014-2015

A.1. Aantal adviezen

A.1.1. Adviesaanvragen

A.1.2. Uitgebrachte adviezen

A.1.3. Grafieken adviesaanvragen 2014-2015

A.2. Uitsplitsing op basis van de verschillende termijnen van onderzoek

A.2.1. Spoedprocedures

A.2.2. Gewone procedure

A.2.3. Grafiek adviesaanvragen en uitgebrachte adviezen per termijn 2014-2015

A.3. Uitsplitsing op basis van de samenstelling van de afdeling Wetgeving

A.4. Verdeling van de adviezen op basis van de taalrol

B. Impact op de middelen van de afdeling wetgeving

C. Index van de materies

D. Automatisering van de statistieken

E. Vademecum

III. WERKING VAN HET AUDITORAAT

A. De afdeling bestuursrechtspraak

A.1. Evolutie van hangende zaken

A.2. Ingekomen verzoekschriften

A.2.1. De vernietigingsgeschillen

A.2.2. De cassatieberoepen

A.2.3. Vernietigingsgeschillen + cassatieberoepen

A.3. Neergelegde verslagen

A.3.1. De vernietigingsgeschillen

A.3.2. De cassatiegeschillen

A.3.3. Cassatie en vernietigingscontentieux gezamenlijk

B. De afdeling wetgeving

B.1. Evolutie van het aantal adviesaanvragen en uitgebrachte verslagen

B.2. Uitsplitsing volgens de aard van de adviesaanvraag

C. Organisatie van het auditoraat

C.1. De auditeurs

C.2. De bestuurlijk attachés

D. Verslag over de uitvoering van de beleidsplannen van de auditeurs- generaal

D.1. Wegwerken van de achterstand en verkleinen van de doorlooptijd – wisselwerking tussen de afdeling Bestuursrechtspraak en de afdeling Wetgeving

D.1.1. Nederlandstalige afdelingen

D.1.2. Franstalige afdelingen

D.2. Het verzorgen van de databanken - verzekeren van de alimentatie en de verbetering van de databanken - tijdelijke documentaire middelen over de toepassing van de nieuwe procedures en bevoegdheden

D.3. Weerslag van de werklast op de ter beschikking gestelde middelen

D.3.1. Het aantal auditeurs - tijdelijk behoud van het uitbreidingskader

D.3.2. Het ondersteunend personeel

D.4. Relaties met de pers en de rechtzoekenden- de persmagistraten bij het Auditoraat

D.5. Vorming en informatie

D.6. Verhouding tussen de Raad en het Auditoraat

D.7. Bijzondere situatie van de documentaristen en de deskundigen documentatie aangesteld bij het auditoraat

IV. BEHEER VAN DE RAAD VAN STATE EN ZIJN INFRASTRUCTUUR IN HET LICHT VAN DE UITVOERING VAN HET BELEIDSPLAN VAN DE EERSTE VOORZITTER

A. Personeel

A.1. Ambtsdragers

A.1.1. Bezetting

A.1.2. Initiatieven ter verbetering van het humanresourcesbeleid

A.2. Administratief personeel

A.2.1. Bezetting

A.2.2. Initiatieven ter verbetering van het humanresourcesbeleid

B. Budget

B.1. Begroting 2015

B.1.1. Toegekende vastleggingskredieten

B.1.2. Verbruikte kredieten en saldo

B.2. Personeelskredieten

B.2.1. Gerealiseerde personeelskredieten ten opzichte van aangepast krediet 2015

B.2.2. Federale monitoring van het risico op overschrijding van de personeelskredieten

B.3. Werkings- en investeringskredieten

B.3.1. Evolutie van de beschikbare kredieten

B.3.2. Uitvoering van de begroting 2015 (raming)

C. Infrastructuur

C.1. Renovatiewerken in de historische gebouwen

C.2. Behoeftestudie gebouwen

C.3. Toegang tot de gebouwen

**I. WERKING VAN DE KAMERS -
AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

A. Inleidende situering

Op grond van artikel 73/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is de voorzitter van de Raad van State thans verantwoordelijk voor de afdeling bestuursrechtspraak.

Concreet betekent dit dat deze korpschef op de eerste plaats bevoegd is voor de werking van de kamers van die afdeling.

Dit gedeelte van het activiteitenverslag bevat de statistieken en een analyse ervan betreffende de werking van de afdeling bestuursrechtspraak bekeken vanuit deze bevoegdheid.

Ook het in artikel 119, tweede lid, 3^o beoogde overzicht van de toepassing van de toelaatbaarheidsprocedure in cassatiezaken komt hier aan bod.

Tevens wordt de door artikel 119, tweede lid, 2^o voorgeschreven uiteenzetting over de tenuitvoerlegging van het beleidsplan van de bedoelde korpschef gegeven.

Ten slotte wordt in dit hoofdstuk het in artikel 122, § 2, van de gecoördineerde wetten bedoelde verslag uitgebracht over de aanwending van het op grond van artikel 122, § 1, van dezelfde wetten verhoogde aantal staatsraden en de verwezenlijkte vooruitgang met het oog op de nagestreefde doelen.

B. Statistieken en analyse

B.1. Begrippen

De hangende zaken worden ingedeeld per soort contentieux (cassatiecontentieux inzake vreemdelingenzaken, ander cassatiecontentieux en de andere contentieux -algemeen contentieux- o.a. annulatie, korte gedingen, volle rechtsmacht en alle bijzondere procedureregelingen).

Onder totaal hangende zaken wordt begrepen : elk rolnummer waarin minstens nog één eindarrest of één beschikking van niet-toelaatbaarheid in cassatie moet worden gewezen om de zaak definitief af te handelen en het rolnummer af te sluiten. Er wordt één rolnummer toegekend per ingeleide zaak, zelfs als de zaak aanleiding geeft tot verschillende vorderingen.

Onder “nieuw ingeleide zaak” wordt verstaan elk nieuw rolnummer.

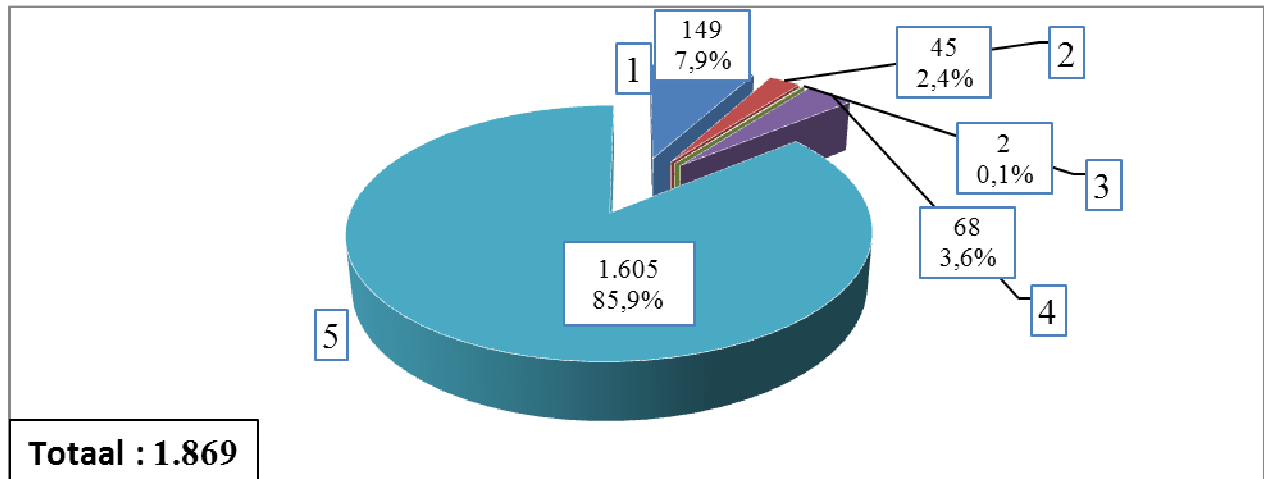
De rubriek “uitgesproken arresten” heeft betrekking op alle ausgesproken arresten. In de arresten ausgesproken in het cassatiecontentieux wordt een onderscheid gemaakt tussen de arresten ausgesproken in de vreemdelingenzaken (“Vreemdelingenzaken”) en de arresten ausgesproken in de andere zaken (“Algemeen”).

De beschikkingen genomen in het kader van de filterprocedure in het cassatiecontentieux worden in een afzonderlijke rubriek opgenomen. In de beschikkingen wordt een onderscheid gemaakt tussen de beschikkingen ausgesproken in vreemdelingenzaken (“Vreemdelingenzaken”) en de andere zaken (“Algemeen”).

B.2. Statistieken

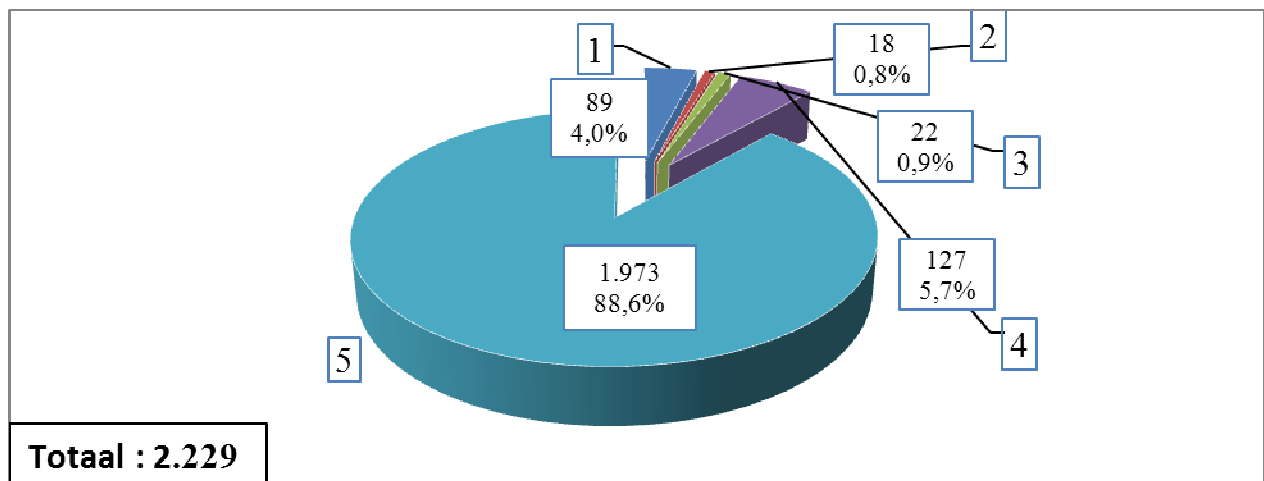
B.2.1. Overzicht hangende zaken afdeling Bestuursrechtspraak ¹

A. Nederlandstalige² zaken



1. cassatie ten gronde
2. cassatie filter
3. uiterst dringende noodzakelijkheid
4. schorsing
5. vernietiging

B. Franstalige³ zaken



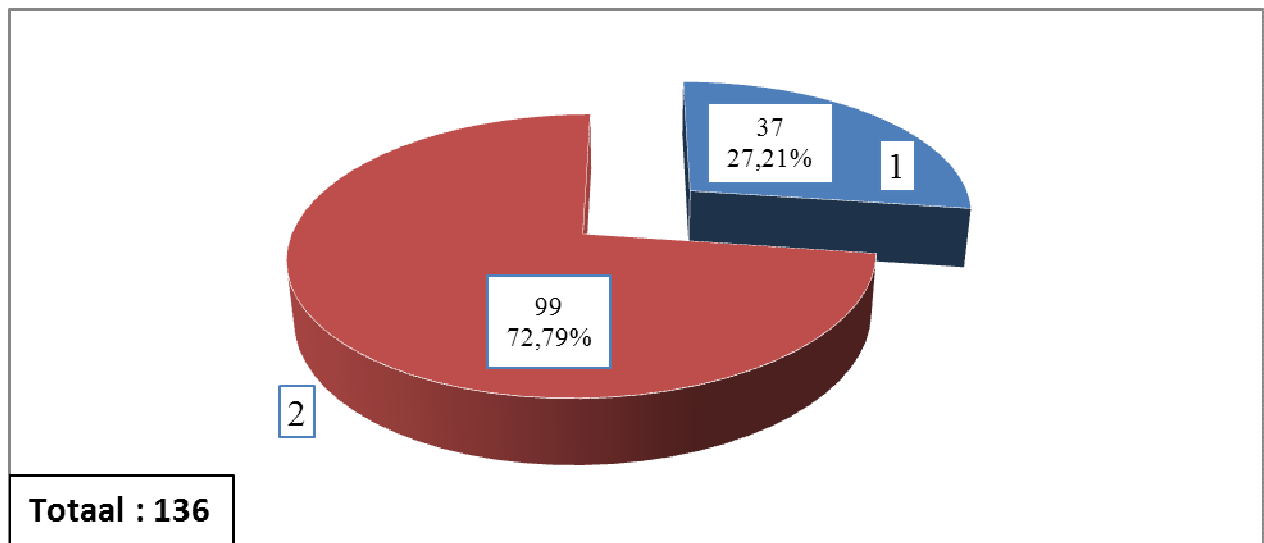
1. cassatie ten gronde
2. cassatie filter
3. uiterst dringende noodzakelijkheid
4. schorsing
5. vernietiging

¹ Het betreft alle hangende zaken ongeacht het stadium waarin of de component van de Raad van State waarbij ze zich bevinden (Kamers, Auditoraat, Griffie).

² Het betreft de zaken behandeld door de kamers VII, IX, X, XII en XIV.

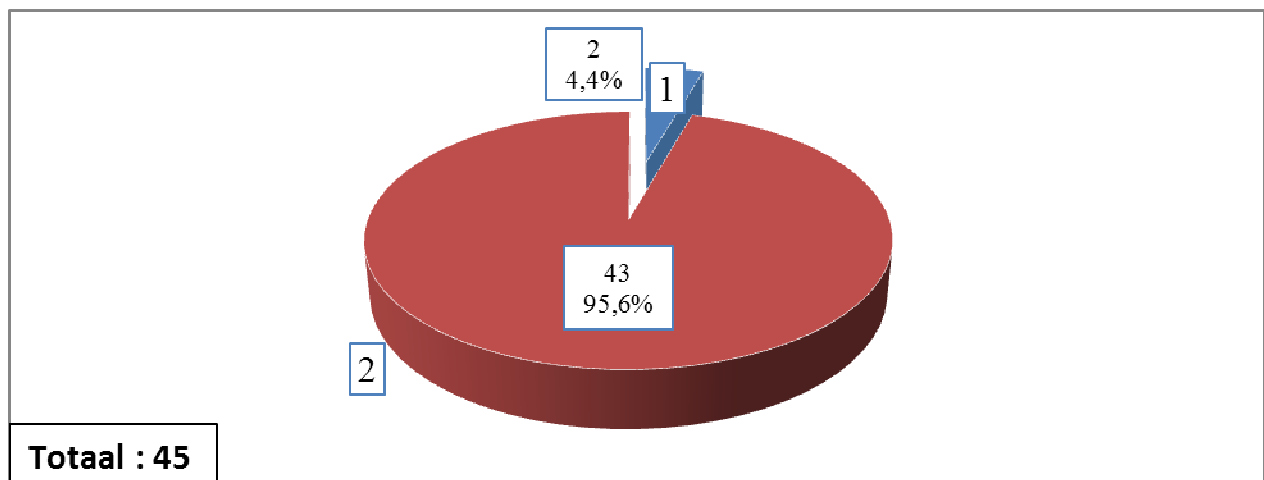
³ Het betreft de zaken behandeld door de kamers VI, VIII, XI, XIII en XV.

C. Tweetalige⁴⁾ zaken



1. schorsing
2. vernietiging

D. Duitstalige⁵⁾ zaken (Kamer Vbis)

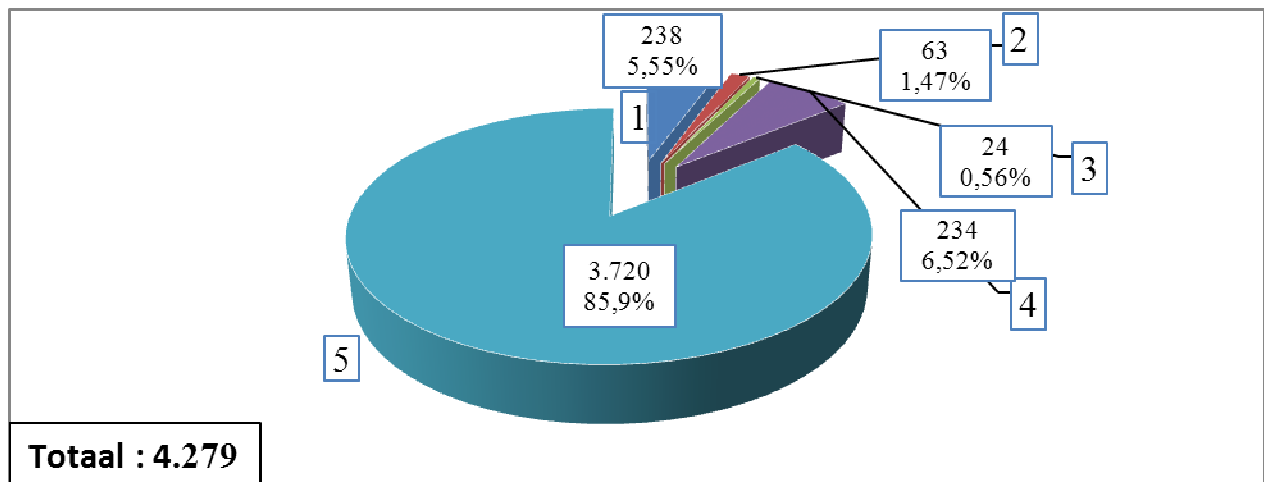


1. schorsing
2. vernietiging

⁴ Hiermee worden alle zaken bedoeld waarin de Nederlandse en de Franse taal moet worden gebruikt. Deze zaken worden behandeld door de V^{de} Kamer.

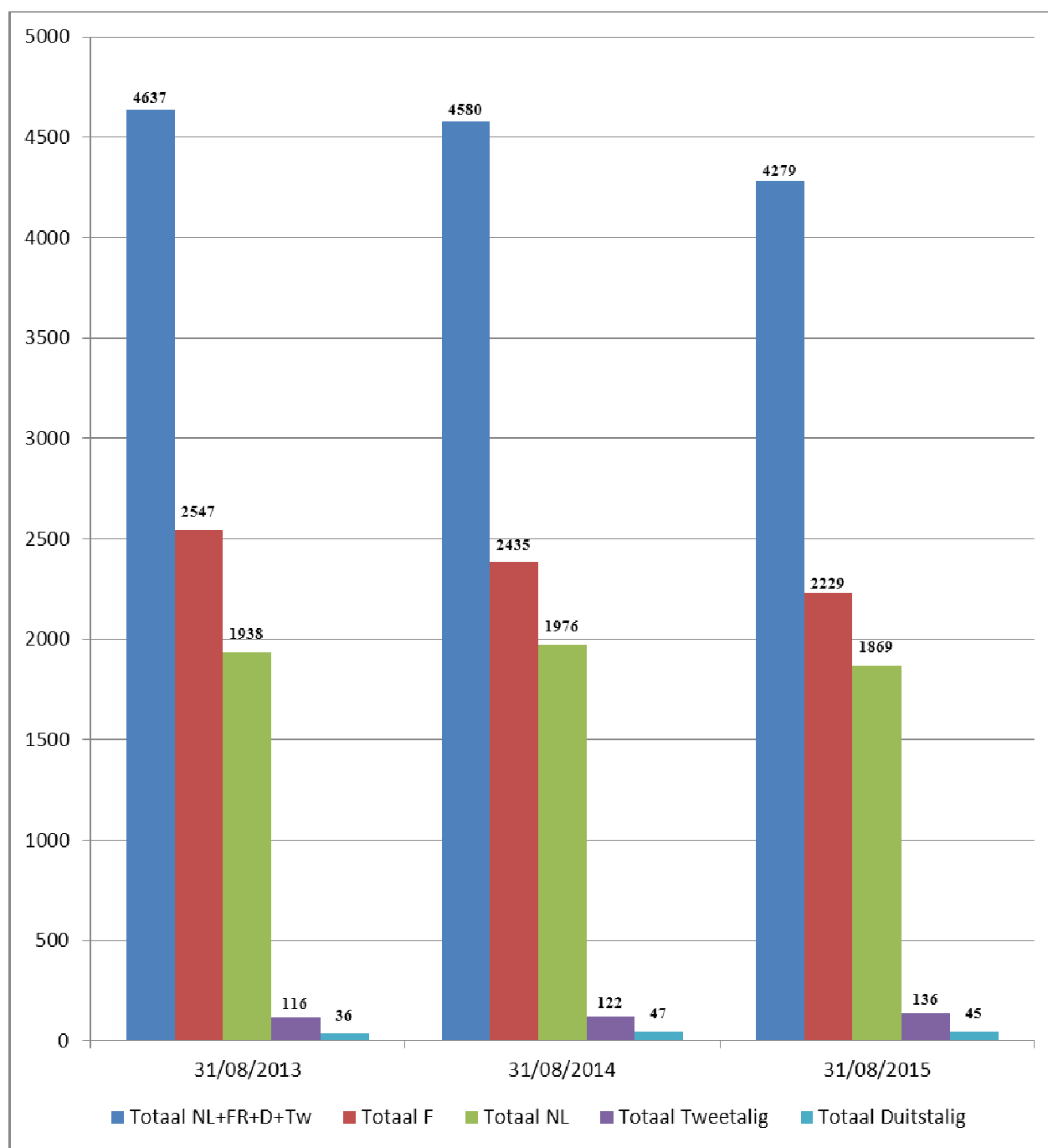
⁵ Hiermee worden alle zaken bedoeld waarin de Duitse taal moet worden gebruikt. Deze zaken worden behandeld door de Vbis-kamer.

E. Totaal hangende zaken



- 1. totaal cassatie ten gronde
- 2. totaal cassatie filter
- 3. totaal uiterst dringende noodzakelijkheid
- 4. totaal schorsing
- 5. totaal vernietiging

F. Grafiek inzake de evolutie van het globaal aantal hangende zaken per taalrol



B.2.2. Nieuw ingeleide zaken

	Algemeen contentieux Franstalig	Algemeen contentieux Nederlandstalig	Algemeen contentieux Tweektalig	Algemeen contentieux Duitstalig	Algemeen totaal
2012 - 2013	1.546	1.305	30	18	2.899
2013 - 2014	1.381	1.114	15	33	2.543
2014 - 2015	1.320	1.167	17	18	2.522

	Franstalig cassatiecontentieux			Nederlandstalig cassatiecontentieux			Tweektalig cassatiecontentieux			Duitstalig cassatiecontentieux			Algemeen totaal
	Algemeen	Vreemde-lingen	Totaal	Algemeen	Vreemde-lingen	Totaal	Algemeen	Vreemde-lingen	Totaal	Algemeen	Vreemde-lingen	Totaal	
2012-2013	9	381	390	58	454	512	0	0	0	0	0	0	902
2013-2014	7	343	350	110	415	525	0	0	0	0	0	0	875
2014-2015	6	310	316	58	350	408	0	0	0	0	0	0	724

Totaal ingeleide zaken alle contentieux

	Franstalig	Nederlandstalig	Tweetalig	Duitstalig	Algemeen totaal
2012 - 2013	1.936	1.817	30	18	3.801
2013 - 2014	1.731	1.639	15	33	3.418
2014 - 2015	1.636	1.575	17	18	3.246

B.2.3. Evolutie van de productie

A. Uitgesproken arresten

Algemeen contentieux												
	Franstalig			Nederlandstalig			Tweetalig			Duitstalig		
	2012- 2013	2013-2014	2014- 2015	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015
Eindarresten	1.457	1.414	1.483	1.118	1.015	1.027 **	8	6	9	13	23	20
Tussenarresten	593	520	487 *	523	438	504	3	8	0	5	9	8
Totaal	2.050	1.934	1.970	1.641	1.453	1.531	11	14	9	18	32	28

* inclusief 2 tussenarresten Algemene Vergadering (F)

** inclusief 1 eindarrest Kamer *Abis* (N)

Cassatiecontentieux algemeen												
	Franstalig			Nederlandstalig			Tweetalig			Duitstalig		
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Eind-arresten	19	5	4	49	51	92	0	0	0	0	0	0
Tussen-arresten	0	0	0	1	2	6	0	0	0	0	0	0
Totaal	19	5	4	50	53	98	0	0	0	0	0	0

Cassatiecontentieux vreemdelingenzaken												
	Franstalig			Nederlandstalig			Tweetalig			Duitstalig		
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Eindarresten	109	99	88	166	106	108	0	0	0	0	0	0
Tussenarresten	7	1	11	2	2	3	0	0	0	0	0	0
Totaal	116	100	99	168	108	111	0	0	0	0	0	0

Algemeen totaal												
	Franstalig			Nederlandstalig			Tweetalig			Duitstalig		
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2012-2013	2013-2014	2014-2015
	2.185	2.039	2.073	1.859	1.614	1.740	11	14	9	18	32	28

B. Filterprocedure⁶

Franstalige filterprocedure

	Nieuw ingeleide zaken		Beschikkingen van toelaatbaarheid		Beschikkingen van niet-toelaatbaarheid	
	Algemeen	Vreemdelingen	Algemeen	Vreemdelingen	Algemeen	Vreemdelingen
2012-2013	9	381	6	97	2	315
2013-2014	7	343	6	90	2	244
2014-2015	6	310	4	78	2	240

⁶ Er werden geen tweetalige of Duitstalige cassatieberoepen ingeleid in de laatste drie gerechtelijke jaren.

Nederlandstalige filterprocedure

	Nieuw ingeleide zaken		Beschikkingen van toelaatbaarheid		Beschikkingen van niet-toelaatbaarheid	
	Algemeen	Vreemdelingen	Algemeen	Vreemdelingen	Algemeen	Vreemdelingen
2012-2013	58	454	55	125	4	334
2013-2014	110	415	102	133	6	274
2014-2015	58	350	54	90	7	276

Filterprocedure algemeen totaal

	Nieuw ingeleide zaken		Beschikkingen van toelaatbaarheid		Beschikkingen van niet-toelaatbaarheid	
	Algemeen	Vreemdelingen	Algemeen	Vreemdelingen	Algemeen	Vreemdelingen
2012-2013	67	835	26	222	6	649
2013-2014	117	758	108	223	8	518
2014-2015	64	660	58	168	9	516

Filterprocedure totaal cassatie algemeen en cassatie vreemdelingen

	Nieuw ingeleide zaken	Beschikkingen van toelaatbaarheid	Beschikkingen van niet-toelaatbaarheid
2012-2013	902	248	655
2013-2014	875	331	526
2014-2015	724	226	525

B.2.4. Aantal hangende zaken op 31/8/2015 per jaar van indiening

Hangende zaken

Jaar	Franstalig			Nederlandstalig		
	Algemeen	Vreemdelingen	Cassatie	Algemeen	Vreemdelingen	Cassatie
2015	1109		94	916		148
2014	718		13	558		60
2013	286		1	229		
2012	90			60		
2011	61			11		1
2010	33			1		
2009	18			3		
2008	26			1		
2007	12			1		

2006	11					
2005	3			4		
2004	1					
2003	3			2		
2002	2					

B.3. Analyse van de statistieken

Het aantal bij de instelling in haar geheel aanhangige zaken, ongeacht het proceduurestadium waarin ze zich bevinden, is gedaald met 301 eenheden, zijnde met 7 %, tot een totaal van 4.279 zaken.

Het aantal tijdens het betrokken gerechtelijk jaar bij de afdeling bestuursrechtspraak nieuw ingeleide zaken bedraagt 3.246 ; dit is een lichte daling met 5 %. Die daling doet zich in alle contentieux voor, met uitzondering van het Nederlandstalig algemeen contentieux, waar er een lichte toename is van het aantal nieuwe zaken.

Hierna volgt een grondige analyse van de werking van de Kamers.

B.3.1. Evolutie van het totaal aantal uitgesproken arresten en beschikkingen

Tijdens het gerechtelijk jaar 2014-2015 werden in totaal 3.850 arresten (eindarresten en tussenarresten) uitgesproken : 1.740 Nederlandstalige⁷- 2.073 Franstalige⁸ - 9 tweetalige Nederlands/Frans - 28 tweetalige Frans/Duits.

Tevens werden 751 beschikkingen met betrekking tot de toelaatbaarheid van cassatieberoepen gewezen (324 F en 427 N).

Vermits het overgrote deel van de beschikkingen inzake toelaatbaarheid afwijzende beschikkingen zijn, welke een vrij omstandige motivering vereisen, en in deze procedures geen tussenkomst van het auditoraat is voorzien, vergen die beschikkingen een werklast die min of meer vergelijkbaar is met die van een doorsnee arrest.

In totaal werden dus 4.601 uitspraken geveld, dit nog zonder rekening te houden met bijzondere beschikkingen, zoals deze over de ontvankelijkheid van tussenkomsten.

Dit is quasi even veel als in het vorig gerechtelijk jaar, waarin 4.556 uitspraken werden geveld.

⁷ Waaronder 1 arrest uitgesproken door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, in de specifieke procedure betreffende het contentieux van de randgemeenten rond Brussel.

⁸ Waaronder 2 arresten uitgesproken door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak.

B.3.2. Evolutie van het aantal op het einde van het gerechtelijk jaar bij de kamers aanhangige zaken

Op het einde van het besproken gerechtelijk jaar, dus op 31 augustus 2015, bevonden zich in de kamers in totaal 1.362 zaken. Het betreft voornamelijk : de zaken die bij de kamers aanhangig zijn voor het uitspreken van een arrest in uiterst dringende noodzakelijkheid, de zaken waarin de toelaatbaarheidsbeschikking inzake cassatie wordt verwacht, evenals de schorsings- en vernietigingszaken die in de kamers liggen om vastgesteld te worden voor een zitting, deze die reeds zijn vastgesteld voor een welbepaalde zitting, en deze die reeds op zitting werden behandeld, maar waarvoor nog een arrest dient te worden uitgesproken, d.w.z. de zaken in beraad.

Wanneer men dit cijfer afzet tegen de toestand geldend bij het begin van het gerechtelijk jaar, komt men tot de conclusie dat het totaal aantal in de kamers aanwezige zaken is gedaald met 112 eenheden.

Bovendien weze vastgesteld dat de globale werkvoorraad per staatsraad op het eind van het gerechtelijk jaar gemiddeld ⁹ circa 39 ¹⁰ zaken bedroeg. Wanneer men alleen de zaken in acht neemt die nog niet in de fase van finalisering zijn, nl. deze die nog niet zijn vastgesteld voor een zitting, komt men aan 18 ¹¹ zaken per staatsraad.

Uit dit alles blijkt dat er bij de kamers globaal gezien alleen een normale werkvoorraad hangende is, m.a.w., dat er geen achterstand is. Er konden ook, gelet op de instroom van zaken in de kamers, niet substantieel meer arresten gewezen worden.

Bovendien wordt de toestand constant gemonitord, en wordt er indien nodig via interne verschuivingen van mensen en materies voor gezorgd dat er ook op het niveau van elke kamer afzonderlijk geen achterstand bestaat of, blijft bestaan.

B.3.3. Doorlooptijden in de Kamers

De gemiddelde behandelingstermijn van een zaak ten gronde in het niet-cassatiecontentieux in de schoot van de kamers (d.w.z. tussen de ontvangst van het dossier in de kamer en de einduitspraak) bedroeg 82 dagen. Abstractie gemaakt van de arresten gewezen in het kader van allerhande verkorte procedures, bedraagt deze termijn 151 dagen.

De gemiddelde duur voor de behandeling van een schorsingszaak door de kamers bedroeg 46 dagen.

In het cassatiecontentieux bedroeg de doorlooptijd binnen de kamers gemiddeld 59 dagen.

⁹ Er waren op het einde van het gerechtelijk jaar 35 staatsraden aan de afdeling bestuursrechtspraak verbonden

¹⁰ Vgl. op 31 augustus 2014 : 49 zaken

¹¹ Vgl. op 31 augustus 2014 : 24 zaken

De beschikkingen van al dan niet toelaatbaarheid in dit contentieux, werden door de kamers gewezen in een gemiddelde termijn van 11 dagen, dit is ruimschoots binnen de wettelijke termijn van één maand.

Globaal kan worden vastgesteld dat de doorlooptijden ongeveer dezelfde waren als tijdens het vorig gerechtelijk jaar.

B.3.4. Bondig overzicht van de toepassing van de cassatieprocedure en meer in het bijzonder de toelaatbaarheidsprocedure (art. 119, tweede lid, 3° R.v.St.-wet)

In het cassatiecontentieux werden in het gerechtelijk jaar 2014-15 312 arresten uitgesproken: 209 N - 103 F.

Vergeleken met het vorig gerechtelijk jaar stellen we een stagnatie van het aantal cassatie-arresten in vreemdelingenzaken en in het Franstalig algemeen contentieux vast.

Het aantal cassatie-arresten in het Nederlandstalig algemeen contentieux is evenwel bijna verdubbeld. Dit is het gevolg van de eenmalige grote toename van het aantal in het vorig gerechtelijk jaar ingeleide cassatiezaken¹².

Normaliter wordt een cassatiearrest, gelet op de toepasselijke proceduretermijnen, uitgesproken in de loop van het gerechtelijk jaar volgend op dat van de indiening van het cassatieberoep. Dit impliceert dat de uitstroom van arresten de instroom van het vorig gerechtelijk jaar volgt.

Dergelijke zaken worden immers door de kamers prioritair behandeld.

Op grond van artikel 20, § 4, van de gecoördineerde wetten, doet de kamer uitspraak over een toelaatbaar verklaard cassatieberoep binnen zes maanden nadat de toelaatbaarheidsbeschikking werd genomen.

Alleen in de door een staatsraad met minstens drie jaar graadanciënniteit, aangewezen door de voorzitter, toelaatbaar verklaarde cassatieberoepen komt het auditoraat tussen en stelt het een verslag op.

De doorlooptijd tussen de ontvangst van het auditoraatsverslag en de uitspraak van het arrest bedraagt gemiddeld amper twee maanden (zie B.3.3).

Een eventuele overschrijding van de wettelijke behandelingstermijn van zes maanden kan dus niet aan de kamers worden toegeschreven.

Het aantal beschikkingen van (niet-)toelaatbaarheid, procedure waarin het auditoraat niet tussenkomt en in beide taalstelsels een alleenzetelende staatsraad met een griffier de werklast draagt, bedroeg, zoals hoger reeds aangegeven : 751.

¹² Zie hierover het activiteitenverslag 2013-2014, pag. 46

Inzake deze beschikkingen wordt de wettelijk bepaalde termijn van één maand ruimschoots gerespecteerd. Meer zelfs : de gemiddelde effectieve termijn bedraagt, zoals ook reeds onder B.3.3 weergegeven, amper 11 dagen.

B.3.5. Conclusie

Er kan uit het voorgaande alleen maar besloten worden dat de kamers van de afdeling bestuursrechtspraak op kwantitatief vlak hun opdracht behoorlijk hebben vervuld, dat zij grosso modo de volledige instroom hebben behandeld, en er geen achterstand bestaat.

C. Inhoudelijke analyse

C.1. Hervorming van de Raad van State door de wet van 20 januari 2014

C.1.1. In het activiteitenverslag 2013-14 werd een overzicht gegeven van de door de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State ingevoerde nieuwe instrumenten en bevoegdheden (zie de pagina's 22 e.v. van dat verslag).

Tegen deze wet werden verscheidene beroepen tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld bij het Grondwettelijk Hof. Op 16 juli 2015 werd het arrest nr. 103/2015 van het Grondwettelijk Hof, inzake de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, uitgesproken. Het Hof vernietigde bij dit arrest artikel 13 van de bestreden wet (bepaling betreffende de bestuurlijke lus - randnummers B.5 – B.15), maar verwierp voor het overige de beroepen onder voorbehoud van sommige interpretaties die respectievelijk het artikel 2,3° (vereiste van het belang bij het middel – randnummers B.42 – B.45) en het artikel 3 (handhaving van de gevolgen van een vernietiging – randnummers B.46 – B.51) betreffen.

C.1.2. Het instrument van de bestuurlijke lus bestaat dus niet meer.

In de korte tijdspanne dat het heeft bestaan, kon het in de rechtspraak van de Raad van State nog niet worden toegepast.

Nochtans was dit een belangrijk onderdeel van de hervorming, er vooral op gericht opeenvolgende beroepen tegen dezelfde beslissingen te voorkomen, en aldus finale geschillenbeslechting in de hand werkend.

Het zal uiteraard uiteindelijk aan de wetgever toekomen te beoordelen hoe met deze vernietiging dient te worden omgegaan, en met name om al dan niet opnieuw een dergelijk instrument te creëren dat thans wel de grondwettigheidstoets kan doorstaan.

C.1.3. Wat de modernisering van het administratief kort geding betreft (pag. 23 van het activiteitenverslag 2013-2014) dient vastgesteld te worden dat in het besproken gerechtelijk jaar slechts in 8 gevallen (zijnde ongeveer 1 % van het totaal aantal niet bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingeleide “gewone” schorsingsvorderingen) gebruik gemaakt werd van de mogelijkheid om de vordering tot schorsing niet in te dienen via een enig verzoekschrift tot nietigverklaring en tot schorsing, maar dit te doen na het indienen van de vordering tot nietigverklaring, op elk moment van de procedure, bijzonderlijk pas in het stadium waarin de zaak echt dringend begint te worden.

Nochtans bestond één van de doelstellingen van deze nieuwe regeling er in om zoveel mogelijk te vermijden dat dergelijke vorderingen quasi automatisch gelijktijdig met het annulatieberoep werden ingediend, en alzo -samen met de vervanging van de voorwaarde betreffende het moeilijk te herstellen ernstig nadeel door een voorwaarde van dringendheid- werd beoogd de behandeling van de annulatieprocedures te versnellen.

Vermits de wet slechts op 1 maart 2014 uitwerking heeft gekregen, en dus nog maar gedurende één gerechtelijk jaar kon worden toegepast, is het wellicht nog te vroeg om hieruit reeds definitieve conclusies te trekken. Een spoedige grondige evaluatie wordt evenwel in het vooruitzicht gesteld.

C.1.4. Ook voor de andere nieuwe instrumenten vervat in de hervormingswet van 20 januari 2014 is het nog te vroeg om het effect ervan te evalueren.

De meeste van de desbetreffende regelen zijn slechts toepasselijk op beroepen ingediend na 1 maart 2014, zodat ter zake nog maar weinig eindarresten konden worden geveld.

Concreet kan wel worden meegegeven dat in een zestal arresten toepassing werd gemaakt van de nieuwe injunctiebevoegdheid, bedoeld in artikel 36, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State¹³.

C.2. Schadevergoeding tot herstel

In het vorig activiteitenverslag werd de aandacht gevestigd op de nieuwe bevoegdheid, opgenomen in artikel 11bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, tot het verlenen van een schadevergoeding tot herstel (pag. 25 e.v. van dat verslag).

¹³ Concreet : arresten nrs. 231.096, 231.378, 231.434, 231.646, 231.671 (artikel 36, § 1, eerste lid) en 231.918 (artikel 36, § 1, tweede lid). Al deze arresten zijn te raadplegen op de website www.raadvanstate.be.

Ook deze nog zeer jonge regeling heeft nog geen aanleiding gegeven tot enige rechtspraak van betekenis in de betrokken periode. Een dergelijke vergoeding werd tijdens dat gerechtelijk jaar nog niet toegekend¹⁴.

C.3. Rolrechten en rechtsplegingsvergoeding

Eveneens in het vorig gerechtelijk jaar, werd een nieuwe regeling ingevoerd op het vlak van rolrechten en werd tevens de rechtsplegingsvergoeding bij de Raad van State geïntroduceerd (pag. 26 en 27 van het activiteitenverslag 2013-2014).

Er werd op gewezen dat tegen de nieuwe regelgeving ter zake van de rolrechten drie annulatieberoepen werden ingesteld.

In zijn arrest nr. 233.609 van 26 januari 2016 vernietigt de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, op vordering van l'ORDRE DES BARREAUX FRANCOPHONES ET GERMANOPHONE DE BELGIQUE, een deel van artikel 71, vierde lid van zijn algemeen procedurereglement. Daarin wordt bepaald dat het rolrecht van 200 € effectief moet worden betaald binnen een termijn van acht dagen vanaf de ontvangst van de uitnodiging tot betaling verzonden door de griffie. De Raad van State van State is van oordeel dat een dergelijk korte termijn, waarvan het aanvangspunt niet kan worden ingeschat door de verzoekende partij, het recht van toegang tot de rechter te sterk beperkt. Zoals ook blijkt uit de arresten nrs. 233.610 inzake BOGAERTS e.a. en 233.611 inzake de VZW GENOOTSCHAP ADVOCATEN PUBLIEKRECHT e.a. van dezelfde datum geldt thans, in afwachting van de wijziging van de procedurereglementen, voor die betaling geen termijn meer en kan de kwijting van het rolrecht geschieden tot aan de sluiting van het debat.

De nieuwe regeling op het vlak van de rechtsplegingsvergoeding werd en wordt reeds volop toegepast.

C.4. Arresten van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak m.b.t. de “Rand rond Brussel”

Deze specifieke bevoegdheid werd geschetst in het activiteitenverslag 2013-2014.

Tijdens het gerechtelijk jaar 2014-2015 werd één arrest uitgesproken, nl. inzake THIERY, nr. 229.602, van 18 december 2014. De Raad van State verwierp het beroep en bevestigde de beslissing van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding van 1 september 2014 waarbij Damien Thiéry niet wordt benoemd tot burgemeester van de gemeente Linkebeek.

¹⁴ Voor een eerste toepassing, tijdens het gerechtelijk jaar 2015-2016, zie het arrest nr. 232.416, inzake LEGRAND, van 2 oktober 2015. Tegen dat arrest is evenwel cassatieberoep aangetekend. Zie o.a. : <http://www.raadvst-consetat.be/?page=news&lang=nl&newsitem=284>

D. E-justice

D.1. E-justice betreft de mogelijkheid die de partijen sinds 1 februari 2014 hebben om hun beroepen via een digitaal platform in te dienen, met daaraan gekoppeld de elektronische uitwisseling via datzelfde digitaal platform, van de op het inleidend verzoekschrift volgende procedurestukken.

Zo wordt het verzenden en ontvangen van processtukken aanzienlijk vergemakkelijkt.

Rekening houdend met de technologische ontwikkelingen op het gebied van de communicatie werd geopteerd voor een systeem via een website beheerd door de Raad van State, die dienst doet als een beveiligd platform voor uitwisseling. De gebruiker die toegang wil hebben tot dit platform, dient zich eenvoudig kenbaar te maken door middel van een elektronische identiteitskaart, zodat hij zich op een betrouwbare manier kan identificeren.

Een en ander maakt het voorwerp uit van het koninklijk besluit van 13 januari 2014 tot wijziging van het regentsbesluit van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State en het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State, met het oog op de invoering van de elektronische rechtspleging (B.S. 16 januari 2014).

Op de website van de Raad van State www.raadvanstate.be bevindt zich een knop “e-Procedure” met de nodige uitleg en een praktische handleiding. Hier wordt eveneens melding gemaakt van een “Logboek van onderbrekingen”, waar de periodes waarin de website onbeschikbaar is geweest, worden vermeld (dit overeenkomstig artikel 85*bis*, § 14 APR).

D.2. In het betrokken gerechtelijk jaar waren 912 externe gebruikers actief op dit platform.

Er werden 241 arresten digitaal ondertekend, evenals 48 toelaatbaarheidsbeschikkingen in het cassatiecontentieux.

Uit deze cijfers blijkt dat het gebruik van de elektronische rechtspleging een veelbelovende start heeft genomen.

De inmiddels door de Raad van State georganiseerde opleidingssessies voor de leden van de Orde van Vlaamse Balies en de Ordre des Barreaux francophone et germanophone, moeten ertoe leiden het gebruik van de elektronische rechtspleging verder te optimaliseren en te stimuleren.

E. Uiteenzetting over de tenuitvoerlegging van het beleidsplan van de voorzitter

E.1. In het beleidsplan wordt in een eerste strategisch doel ingezet op het recht spreken binnen een behoorlijke termijn.

Hiertoe werd in een eerste operationeel doel een stappenplan uiteengezet ter wegwerking van de achterstand in de afhandeling van de zaken.

In het vorig activiteitenverslag werd uiteengezet waarom het destijds geformuleerde operationeel stappenplan inmiddels achterhaald en verlaten is.

Uit de cijfermatige analyse hierboven is gebleken dat de kamers, waarvoor de voorzitter bevoegd is, geen achterstand hebben, meer dan behoorlijke doorlooptijden hanteren en grosso modo de volledige instroom hebben behandeld.

Uiteraard zal voort alles in het werk worden gesteld opdat de toestand bij de kamers, voor zover nog mogelijk, nog verder in gunstige zin blijft evolueren, en minstens dat geen achterstand in de kamers meer ontstaat.

E.2. Ook aan het tweede operationeel doel uiteengezet in het beleidsplan, het prioritair afhandelen van de oudste zaken, werd volop aandacht besteed.

In het algemeen statistisch deel (zie B.2) werd een overzicht gegeven van het aantal, in alle geledingen van de Raad samen, hangende zaken per jaar van indiening.

Uit een vergelijking met het overzicht gegeven in het vorig activiteitenverslag blijkt dat het aantal heel oude zaken sterk afneemt.

De kamers blijven absolute prioriteit geven aan het behandelen van de oudste zaken. Vermits de door het auditoraat toegeleverde zaken zeer snel worden behandeld, geldt dit, a fortiori, ook voor de oudste zaken.

E.3. Uit al het voorgaande blijkt meteen ook dat een andere doelstelling, het naleven van de wettelijke en reglementaire termijnen met speciale aandacht voor de afhandeling van de administratieve korte gedingen en de cassatieberoepen, door de kamers wordt gerespecteerd.

E.4. Wat het derde operationeel doel van het beleidsplan van de voorzitter betreft, met name het bewerkstelligen van het vermindere van de doorlooptijden, kan, vanuit diens bevoegdheid, in hoofdde verwezen worden naar de hoger geschetste doorlooptijden binnen de kamers.

Wat de annulatieberoepen betreft, blijkt uit de gemiddelde doorlooptijden in de kamers (circa 5 maanden voor de gewone, niet-verkorte procedures), dat de door artikel 15 van het algemeen procedurereglement voorgeschreven termijn van 12 maanden vanaf het neerleggen van het auditoraatsverslag, ruimschoots gerespecteerd wordt.

De doorlooptijd bij de kamers van de cassatieberoepen bedraagt gemiddeld circa 2 maanden. Het weze herhaald dat een eventuele overschrijding van de wettelijke -feitelijk te korte- behandelingstermijn van zes maanden vanaf de toelaatbaarverklaring, dus niet aan de kamers kan worden toegeschreven.

E.5. Het tweede strategisch doel in het beleidsplan heeft betrekking op het bewerkstelligen van een nog kwaliteitsvollere rechtspraak.

Daartoe werd in een operationeel doel vooral ingezet op het waken over en het bewerkstelligen van de eenheid in de rechtspraak.

Een van de vooropgestelde projecten is het opvolgen van de rechtspraak en via preventief optreden een verzending voorkomen van zaken naar de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, waar een zware en zeer tijdrovende procedure toepasselijk is.

Voornamelijk, doch niet alleen, wat de implementatie van de hervorming van de Raad van State, de nieuwe vergoedingsbevoegdheid, en de nieuwe kostenregeling betreft, werden vanaf het vorig gerechtelijk jaar diverse initiatieven genomen teneinde te komen tot een zo eenvormig en kwaliteitsvol mogelijk optreden van de verschillende kamers.

Door onderling overleg, gestuurd door de voorzitter van de afdeling, wordt constant gepoogd tegenstrijdige rechtspraak op pro-actieve wijze te voorkomen.

In dezelfde context werd ook het kamervoorzittersoverleg gestructureerd en geïntensifieerd.

Bovendien blijft de rol van de Commissie Procedure cruciaal, en treedt deze Commissie zeer vaak en snel op.

Dit alles vergt grote extra-inspanningen van de leden van de afdeling die zich op termijn vertalen in een grotere en kwalitatievere output.

Mede hierdoor kon het optreden van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak tot een minimum worden beperkt. In de besproken periode dienden slechts twee arresten door de “gewone” algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak te worden uitgesproken. Het betreft de arresten nrs. 229.603, van 18 december 2014, inzake SCREVE en 229.604, van de zelfde datum, inzake JANSSENS. Deze arresten zorgen voor eenheid in de rechtspraak met betrekking tot een probleem dat gerezen was bij de interpretatie van de regels inzake de aanvraag van een wapenvergunning (wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens).

Deze arresten kunnen, zoals alle andere arresten, geraadpleegd worden op de website van de Raad van State : www.raadvanstate.be.

E.6. Een ander in het beleidsplan vooropgesteld project betreft de behandeling van het contentieux betreffende de randgemeenten rond Brussel.

Hiervoor moge ik verwijzen naar randnummer C.4.

E.7. Een derde in het beleidsplan gestelde strategisch doel betreft het behouden en verder ontwikkelen van de rol van de Raad van State in administratieve geschillenbeslechting en streven naar erkenning van die rol via een actieve communicatiepolitiek.

Onder meer de verdere implementatie van de hoger vermelde recente nieuwe instrumenten en bevoegdheden (zie randnr. C.1 tot C.4), gecombineerd met het stimuleren van het gebruik van de elektronische procedure (zie D) moeten verder leiden tot een nog slagkrachtigere afdeling bestuursrechtspraak.

Eveneens overeenkomstig het derde strategisch doel geformuleerd in het beleidsplan, meer bepaald het streven naar de erkenning van de rol van de Raad van State in administratieve geschillenbeslechting, wordt, zoals de vorige jaren, volop ingezet op een proactieve berichtgeving naar het publiek toe omtrent de rechtspraak van de Raad van State.

Er wordt een actieve politiek gevoerd erop gericht om belangstelling opwekkende arresten preventief in eenvoudige taal te duiden.

Dergelijke arresten worden via een newsflash op de website (zie voornamelijk de knop “Nieuws”) en via het persagentschap Belga en de andere belangrijke perskanalen, in eenvoudige taal geduid, voor de pers en, uiteindelijk, het brede publiek.

In dit verband moge nogmaals verwezen worden naar de hoger vermelde website www.raadvanstate.be.

Waar mogelijk wordt steeds weer gewezen op de steeds korter wordende doorlooptijden voor de behandeling van de zaken, zodat thans algemeen geweten is dat de zaken binnen een behoorlijke termijn worden afgehandeld.

In het gerechtelijk jaar 2014-2015 werden 42 persberichten over belangstelling opwekkende arresten op de website gepubliceerd. Er wordt, in het kader van de proactieve communicatiepolitiek zoals vooropgesteld in het beleidsplan, op toegezien dat de berichtgeving zo veel als mogelijk parallel loopt met de uitspraak en de betekening van de arresten.

Naast het publiceren van de (verduidelijkende) persberichten over de arresten van onze instelling, vormt onze website eveneens het kanaal waarlangs de Raad van State kan reageren op eventuele foute berichtgeving die omtrent de instelling verschijnt of waarlangs de rol van

de instelling kan worden verduidelijkt. In dat kader publiceerde de Raad van State in het betrokken gerechtelijk jaar één persbericht.¹⁵ Zoals vooropgesteld in het beleidsplan van de voorzitter is het immers zaak onterechte negatieve perceptie actief en effectief te bestrijden.

Er dient op te worden gewezen dat de voormelde actieve communicatiepolitiek wordt gevoerd met de beperkte middelen waarover de Raad van State ter zake beschikt. De persdienst van de Raad van State is de laatste jaren verder uitgebouwd. Hij bestaat thans, wat de Raad *sensu stricto* betreft, uit vier persmagistraten, twee van elke taalrol. Deze magistraten leveren hiervoor bovenop hun gewone taken geheel belangeloos grote extra-inspanningen. Zij verzorgen de contacten met de pers en staan in voor de redactie van de duidende persberichten die op de website van de instelling worden geplaatst.

F. Aanwending van de in artikel 122, § 1, gec. w. bedoelde staatsraden en verwezenlijkte vooruitgang met het oog op de in die bepaling nagestreefde doelen (art. 122, § 2 gec. w.)

Met toepassing van artikel 122, § 2, van de gecoördineerde wetten, brengt de voorzitter, in het jaarlijks activiteitenverslag, verslag uit over de aanwending, in de afdeling bestuursrechtspraak, van de bijkomende staatsraden bedoeld in artikel 122, § 1, van diezelfde wetten, en over “de verwezenlijkte vooruitgang met het oog op de nagestreefde doelen”.

Luidens het vermelde artikel 122, § 1, wordt het aantal staatsraden, tot 31 december 2015, met zes eenheden verhoogd, “teneinde de achterstand in de afdeling bestuursrechtspraak weg te werken of te voorkomen, of om het hoofd te kunnen bieden aan de werklast in de afdeling wetgeving”.

Er dient te worden vastgesteld dat de kamers van de afdeling bestuursrechtspraak slechts gedeeltelijk hebben kunnen genieten van het verhoogde aantal staatsraden.

¹⁵ *“Reactie op berichtgeving over de Raad van State*

Op 27 mei verscheen in De Standaard en Le Soir een uitspraak (...) over de Raad van State. De heer (...) stelde in wezen dat de Raad van State het particulier belang laat domineren op het algemeen belang.

De Raad van State is een rechtscollege dat nagaat of de overheid de wet juist heeft toegepast. Het is niet de taak van de Raad van State om belangen als economie, mobiliteit, leefmilieu tegenover elkaar af te wegen en om na te gaan welk belang primeert. Dat is de taak van de overheid. Overigens is hetgeen één burger als een “algemeen belang” bestempelt zeer vaak hetgeen een andere burger als een “particulier belang” beschouwt en omgekeerd. De Raad van State ziet er enkel op toe dat de overheid bij die belangenafweging op een juridisch correcte wijze te werk gaat. Dat dit gevolgen kan hebben voor die overheidsbeslissingen, is in een rechtsstaat onvermijdelijk.”

(28/05/2015)

Op jaarbasis beschikten de kamers van die afdeling globaal over 32 FTE's (Full time equivalenten), te weten 15,5 N en 16,5 F, daar waar normaliter die afdeling uit 30 staatsraden (15 N en 15 F) bestaat.

Onder meer werd in gemeen overleg met de Eerste voorzitter, verantwoordelijk voor de afdeling wetgeving, gelet op de toegenomen werklast in deze laatste afdeling, één N-staatsraad ter beschikking gesteld van de afdeling wetgeving.

Uit de cijfermatige analyse sub B.3 en de littera E.1 tot E.4 blijkt dat de beleidsdoelstellingen op het vlak van wegwerking van achterstand door de kamers ruimschoots zijn gerealiseerd.

Er dient evenwel op gewezen te worden dat, indien het aantal staatsraden verbonden aan de afdeling bestuursrechtspraak zou dalen tot onder het "gewone" kader van 30 eenheden, dit wel degelijk een negatieve impact dreigt te hebben op de verwezenlijking van de nagestreefd doelen.

G. Algemeen besluit

Het bilan van de werking van de kamers bestuursrechtspraak gedurende het gerechtelijk jaar 2014-15 is zeker positief te noemen.

Er heerst geen achterstand ; de zaken worden op korte termijn nadat ze bij de kamers aankomen, kwaliteitsvol afgehandeld.

II. WERKING VAN DE KAMERS - AFDELING WETGEVING

A. Werklast 2014-2015

A.1. Aantal adviezen

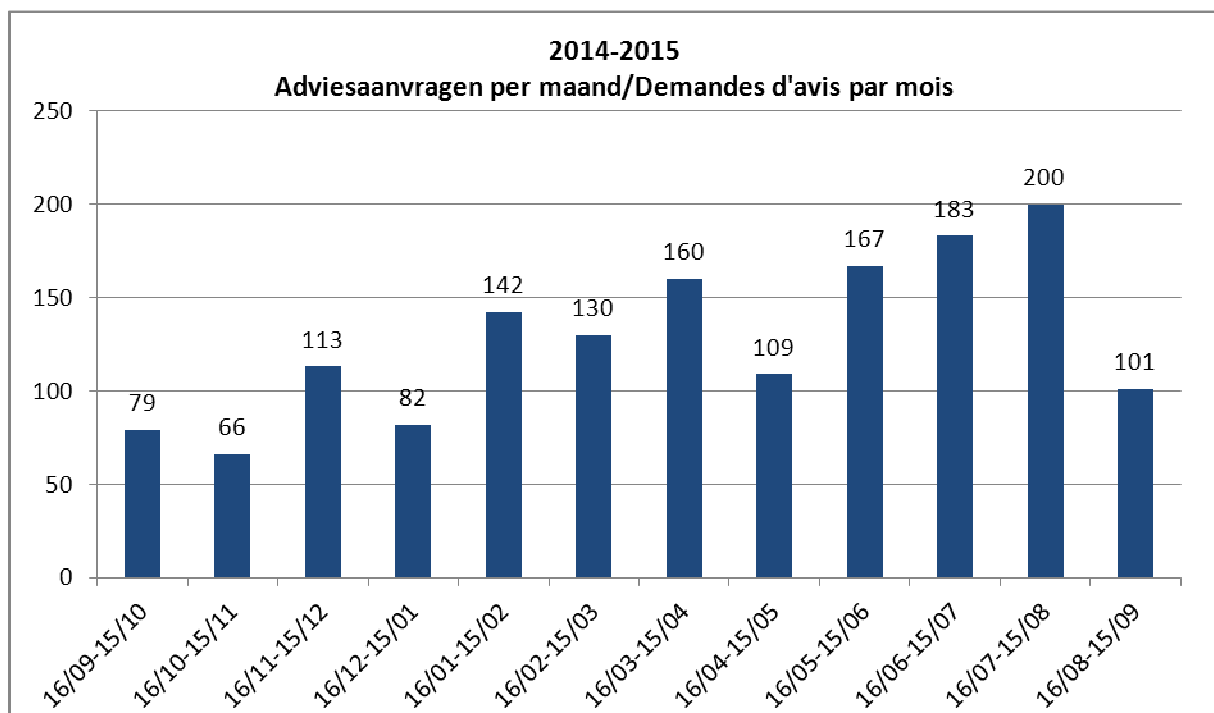
A.1.1. Adviesaanvragen

Tijdens het jaar 2014-2015 is het totale aantal adviesaanvragen aanzienlijk gedaald ten opzichte van het jaar voordien. Het bedroeg 1.532, dat is gemiddeld 127,6 adviesaanvragen per maand.

Dit gezegd zijnde vormden de ongeveer 2.523 adviesaanvragen tijdens het jaar 2013-2014 het hoogste aantal adviesaanvragen dat sinds de oprichting van de Raad van State in een periode van twaalf maanden is ingediend. De daling dient bijgevolg te worden gerelativeerd, temeer daar ze het gevolg is van de aanzienlijke daling van het aantal adviesaanvragen in het begin van de beschouwde periode, omdat er op 25 mei 2014 verkiezingen werden gehouden.

De activiteitsgraad van de afdeling Wetgeving is immers noodzakelijkerwijze beïnvloed door het feit dat, anders dan in de voorgaande periode, alle regeringen na de parlamentsverkiezingen en de regionale verkiezingen hun eigen organisatie moesten opzetten. Daarbij komt nog dat iedere deelentiteit zich nieuwe bevoegdheden eigen moest maken, wat een ongebruikelijke moeilijkheid opleverde.

Niettemin is het aantal adviesaanvragen tot de zomer van 2015 blijven toenemen. Aldus is het aantal adviesaanvragen van ongeveer 80 per maand tussen 15 september en 15 oktober 2014 gestegen naar meer dan 160 per maand vanaf 15 mei, met een piek van 200 tussen 15 juli en 15 augustus 2015.



Er valt evenwel op te merken dat de activiteitsgraad van de Duitstalige Gemeenschap helemaal niet in de lijn van die evolutie ligt: die blijft immers volkomen stabiel.

In 2014-2015 heeft de federale regering 716 adviesaanvragen ingediend, terwijl het er het jaar voordien 1.308 waren. In diezelfde periode hebben de gemeenschaps- en gewestregeringen 816 adviesaanvragen ingediend, tegen 1.215 in 2013-2014.

Er is een kleine evolutie merkbaar in het respectieve aandeel van de adviesaanvragers. In de onderzochte periode is in totaal 47 % van de adviesaanvragen ingediend door de federale regering, wat een lichte achteruitgang is ten opzichte van de twee voorgaande jaren (51,6 %). Het aantal adviesaanvragen ingediend door de deelentiteiten is verhoudingsgewijs dan weer toegenomen, aangezien het percentage van hun adviesaanvragen gestegen is van 47,5 % in 2013-2014 naar 53 % in de onderzochte periode.

Die lichte verschuiving is wellicht één van de eerste gevolgen van de zesde staatshervorming en van het feit dat de deelentiteiten onlangs nieuwe bevoegdheden toegewezen hebben gekregen. Zeer waarschijnlijk wijzen die cijfers zo niet op een ware tendens, dan toch op een meer uitgesproken toename van het aantal adviesaanvragen door de deelentiteiten.

Daarnaast moet worden vastgesteld dat het aantal adviesaanvragen ingediend door de federale, gemeenschaps- en gewestregeringen (1.471) nog altijd veel hoger ligt dan het aantal adviezen aangevraagd door de voorzitters van de parlementaire vergaderingen (61). Uitgezonderd wat de Kamer van volksvertegenwoordigers betreft, valt geen enkele significante verandering op te merken: het aantal voorstellen dat door de Kamer aan de Raad van State is voorgelegd, is opgelopen tot 27, tegen 5 het jaar voordien, en dit terwijl de federale staat net bevoegdheden verloren heeft. Als de neiging van de parlementen, of in elk geval van de Kamer, om zich tot de afdeling Wetgeving van de Raad van State te wenden, aanhoudt, zal zulks uiteraard leiden tot een grotere werklast voor die afdeling.

A.1.2. Uitgebrachte adviezen

Het totale aantal gegeven adviezen bedraagt 1.426, dat is gemiddeld 118,83 per maand.

Er is geen achterstand bij de afdeling Wetgeving.

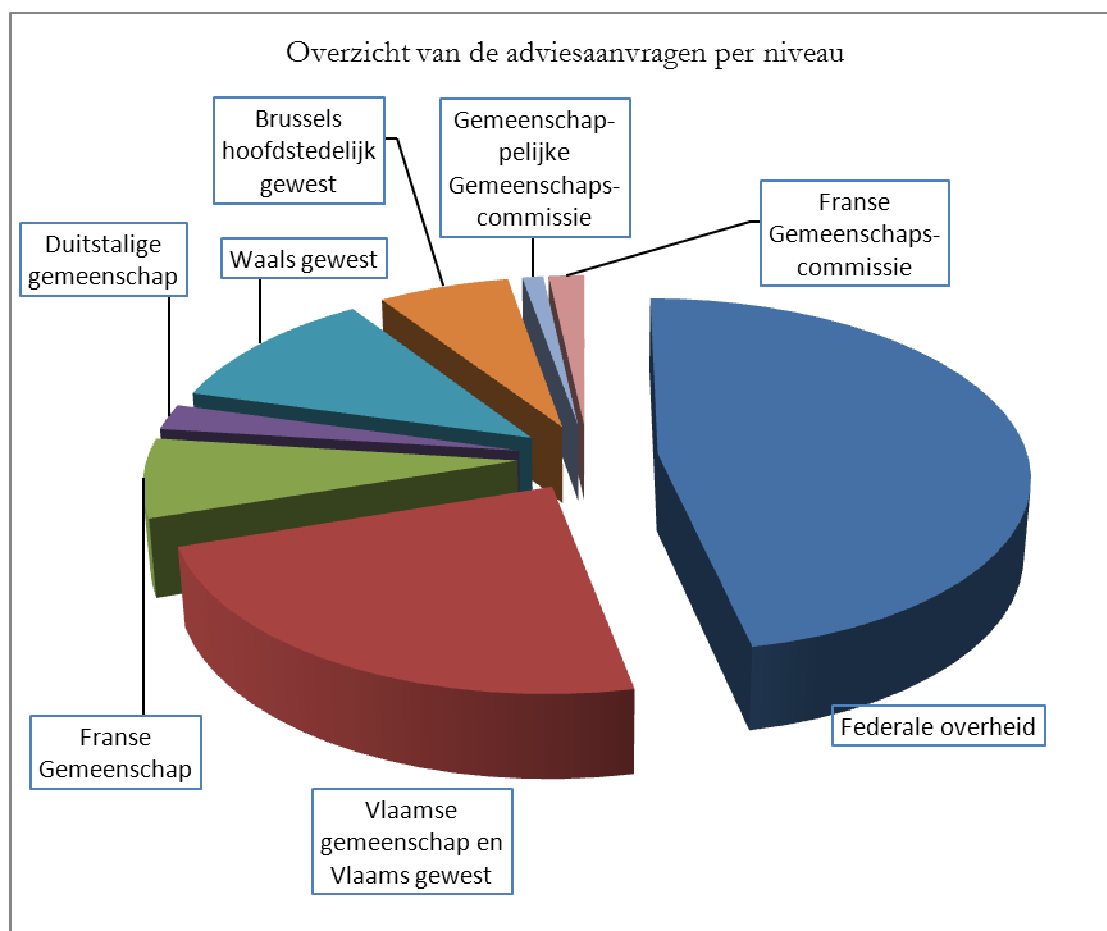
Het verschil tussen het aantal adviesaanvragen en het aantal gegeven adviezen (108 aangevraagde adviezen meer dan er gegeven zijn) is het gevolg van de nieuwe termijnen die gelden sinds de hervorming van de Raad van State in 2014. Bepaalde termijnen worden automatisch verlengd wanneer ze ingaan tussen 15 en 31 juli of verstrijken tussen 15 juli en 15 augustus (artikel 84, § 1, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State). Dat verklaart waarom vele dossiers die tijdens de zomer op de rol worden ingeschreven pas na 15 september, en dus na de onderzochte periode, worden behandeld. Bovendien wordt nu slechts sporadisch gevraagd dat een advies wordt meegedeeld binnen een termijn van 60 dagen (artikel 84, § 1, 1°, GWRVS), waardoor het mogelijk is dat er een nog groter

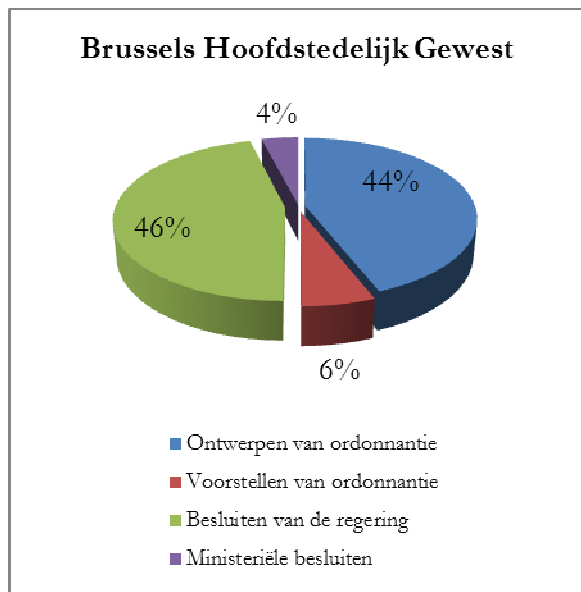
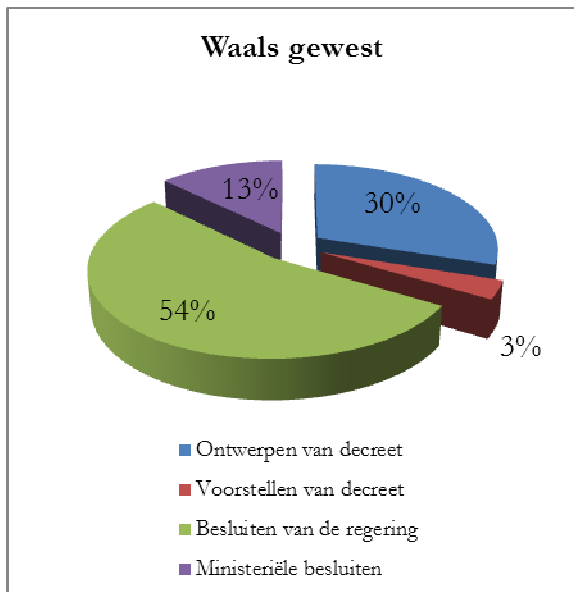
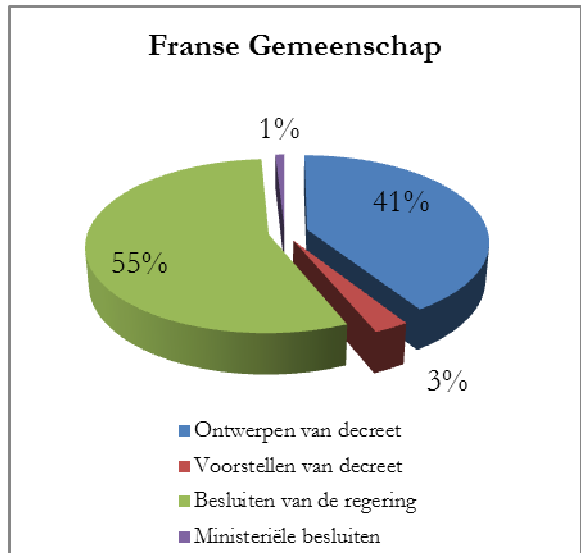
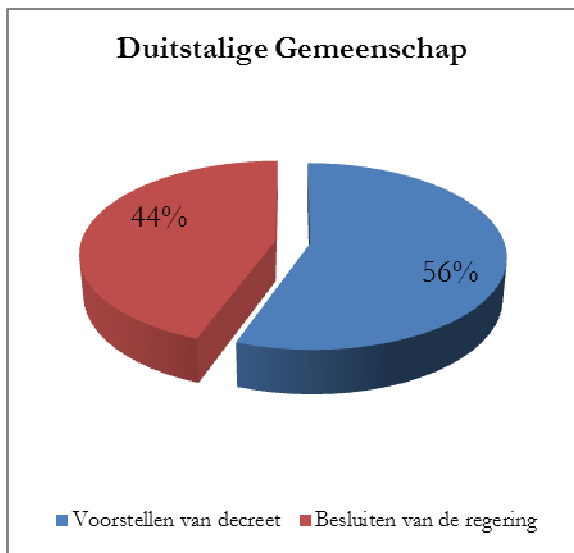
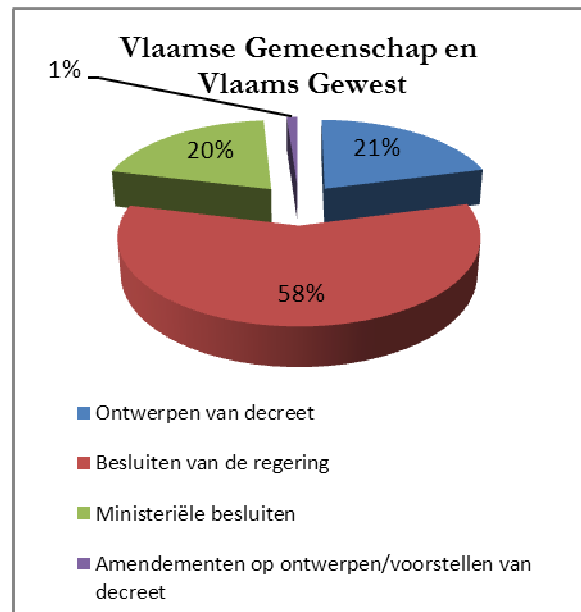
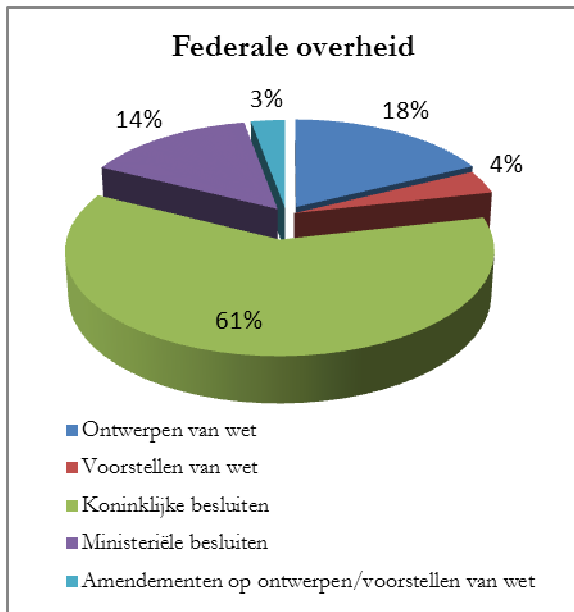
tijdsverschil is tussen de referentieperiode van de adviesaanvragen en die van de gegeven adviezen.

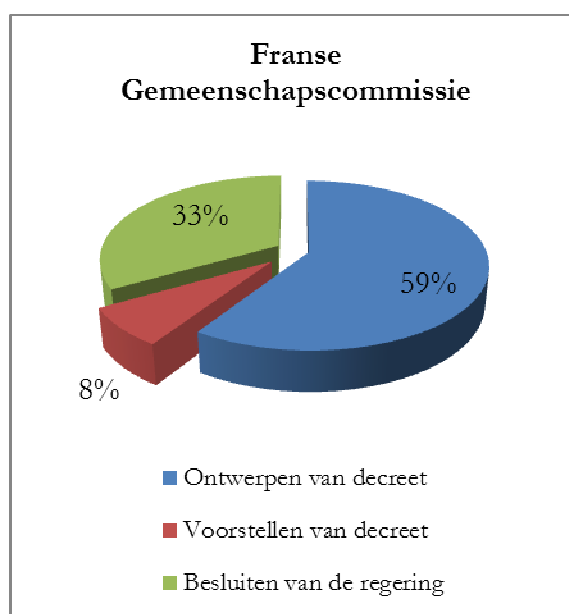
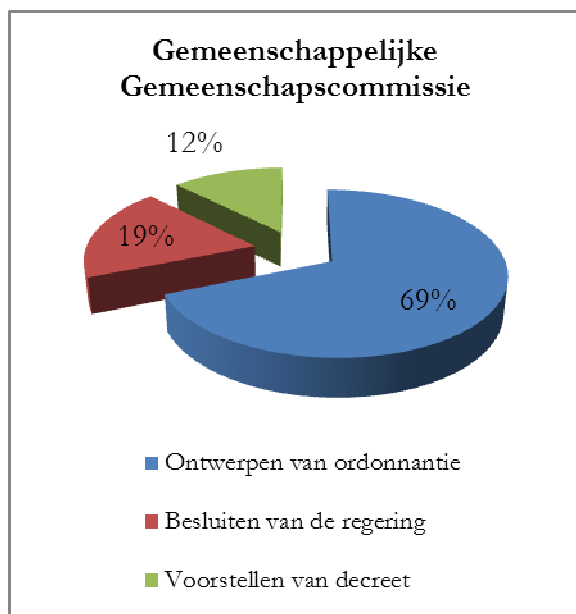
A.1.3. Grafieken betreffende de adviesaanvragen in 2014-2015

	AANVRAGEN	PERCENTAGE
FEDERALE OVERHEDEN	716	47%
<i>Ontwerpen van wet</i>	127	18%
<i>Voorstellen van wet</i>	27	4%
<i>Koninklijke besluiten</i>	436	61%
<i>Ministeriële besluiten</i>	105	14%
<i>Amendementen op ontwerpen/voorstellen van wet</i>	21	3%
<i>Coördinatie</i>	0	
<i>Omzendbrief</i>	0	
DEELENTEITEN	816	53%
VLAAMSE GEMEENSCHAP EN VLAAMS GEWEST	354	43%
<i>Ontwerpen van decreet</i>	74	21%
<i>Voorstellen van decreet</i>	0	
<i>Besluiten van de regering</i>	205	58%
<i>Ministeriële besluiten</i>	71	20%
<i>Amendementen op ontwerpen/voorstellen van decreet</i>	4	1%
FRANSE GEMEENSCHAP	110	14%
<i>Ontwerpen van decreet</i>	45	41%
<i>Voorstellen van decreet</i>	3	3%
<i>Besluiten van de regering</i>	61	55%
<i>Ministeriële besluiten</i>	1	1%
DUITSTALIGE GEMEENSCHAP	36	5%
<i>Ontwerpen van decreet</i>	20	60%
<i>Voorstellen van decreet</i>	0	
<i>Besluiten van de regering</i>	16	40%
WAALS GEWEST	173	21%
<i>Ontwerpen van decreet</i>	52	30%
<i>Voorstellen van decreet</i>	6	3%
<i>Besluiten van de regering</i>	93	54%
<i>Ministeriële besluiten</i>	22	13%

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST	100	12%
<i>Ontwerpen van ordonnantie</i>	44	44%
<i>Voorstellen van ordonnantie</i>	6	6%
<i>Besluiten van de regering</i>	46	46%
<i>Ministeriële besluiten</i>	4	4%
GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE	16	2%
<i>Ontwerpen van ordonnantie</i>	11	69%
<i>Voorstellen van ordonnantie</i>	2	12%
<i>Besluiten van de regering</i>	3	19%
FRANSE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE	27	3,21%
<i>Ontwerpen van decreet</i>	16	59%
<i>Voorstellen van decreet</i>	2	8%
<i>Besluiten van de regering</i>	9	33%
TOTAAL	1532	100,00%







A.2. Uitsplitsing op basis van de verschillende termijnen van onderzoek

A.2.1. Spoedprocedures

A. Adviesaanvragen

Het aantal adviesaanvragen ingediend met opgave van een spoedtermijn teneinde binnen 60 dagen, 30 dagen of 5 dagen over een advies te beschikken, bedroeg **1.527**, wat neerkomt op 99,67 % van het totale aantal adviesaanvragen, hetgeen een toename is met 1,17 % vergeleken met het jaar 2013-2014 en met 2,77 % vergeleken met het jaar 2012-2013.

De daling van het totale aantal adviesaanvragen is alleen het gevolg van een terugval van aanvragen om advies binnen 30 dagen, hoewel die aanvragen, namelijk **1.287**, nog steeds veruit het talrijkst zijn (84 % van het totale aantal adviesaanvragen).

Het aantal aanvragen om advies binnen vijf dagen, namelijk **192**, is aanzienlijk gestegen in verhouding tot de ingediende aanvragen (12,53 % van het totale aantal adviesaanvragen in plaats van 7,99 % het jaar voordien).

Ten slotte zijn **48** adviezen aangevraagd binnen 60 dagen. In vergelijking met het jaar voordien is dit aantal meer dan verdubbeld, wat neerkomt op 3,13 % van de adviesaanvragen ingediend in de onderzochte periode, tegen 0,9 % in 2013-2014. Hieruit kan evenwel niet worden geconcludeerd dat die procedure een echt succes is en al evenmin dat het voor de adviesaanvragers een gebruikelijke procedure is. Het wijst hooguit op een trend die de komende jaren misschien zal aanhouden.

B. Uitgebrachte adviezen

Het aantal adviezen dat uitgebracht is volgens de spoedprocedures (60 dagen, 30 dagen en 5 dagen) bedroeg **1.421**, dit is 99,65 % van het totale aantal adviezen dat gegeven is tijdens het beschouwde jaar, wat een toename is met 0,28 % vergeleken met het jaar 2013-2014 en met 0,50 % vergeleken met het jaar 2012-2013.

Dat aantal kan als volgt uitgesplitst worden:

- artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (60 dagen): **37**, dat is 2,6 % van de uitgebrachte adviezen;
- artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (30 dagen): **1.180**, dat is 82,8 % van de uitgebrachte adviezen;
- artikel 84, § 1, eerste lid, 3^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (5 dagen): **204**, dat is 14,3 % van de uitgebrachte adviezen.

A.2.2. Gewone procedure

A. Adviesaanvragen

De gewone procedure, waarbij er voor de behandeling van de dossiers geen termijn vooropgesteld is en ze behandeld worden op basis van de volgorde van inschrijving op de rol, die vroeger reeds weinig gebruikt werd, is nagenoeg in onbruik geraakt.

Immers, tijdens het jaar 2014-2015 zijn maar **5** adviesaanvragen zonder termijn ingediend, dit is ongeveer 0,32 % van het totale aantal adviesaanvragen (1.532), wat aanzienlijk minder is dan de voorgaande jaren (12 aanvragen in 2013-2014).

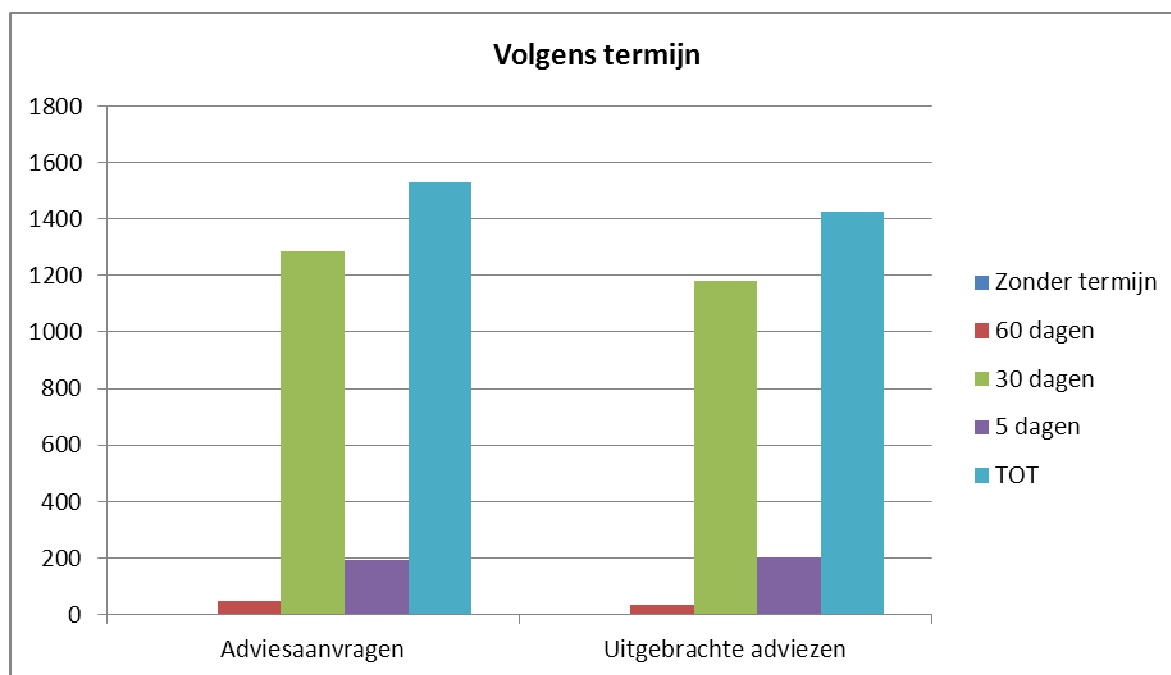
B. Uitgebrachte adviezen

Zo ook betroffen slechts **5** adviezen (dit is 0,35 % van het totale aantal adviezen) adviesaanvragen waarvoor om geen enkele spoedprocedure verzocht is.

Niettemin behoort benadrukt te worden dat alleen zulke adviesaanvragen “zonder termijn” garanderen dat de om advies voorgelegde tekst door de afdeling Wetgeving volledig wordt onderzocht en de afdeling in staat stellen haar adviesfunctie ten volle uit te oefenen. Bij aanvragen om binnen een termijn van zestig dagen, dertig dagen of vijf dagen advies uit te brengen, kan of moet de afdeling Wetgeving, naargelang van het geval, zich immers beperken tot het onderzoek van drie punten, namelijk de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten voldaan is.

A.2.3. Grafiek adviesaanvragen en uitgebrachte adviezen per termijn 2014-2015

2014-2015	Adviesaanvragen	Uitgebrachte adviezen
Zonder termijn	5	5
60 dagen	48	37
30 dagen	1.287	1.180
5 dagen	192	204
TOT	1.532	1.426



A.3. Uitsplitsing op basis van de samenstelling van de afdeling Wetgeving

Door de verenigde kamers (een Nederlandstalige kamer en een Franstalige kamer) zijn 64 adviezen gegeven, en door de algemene vergadering 15.

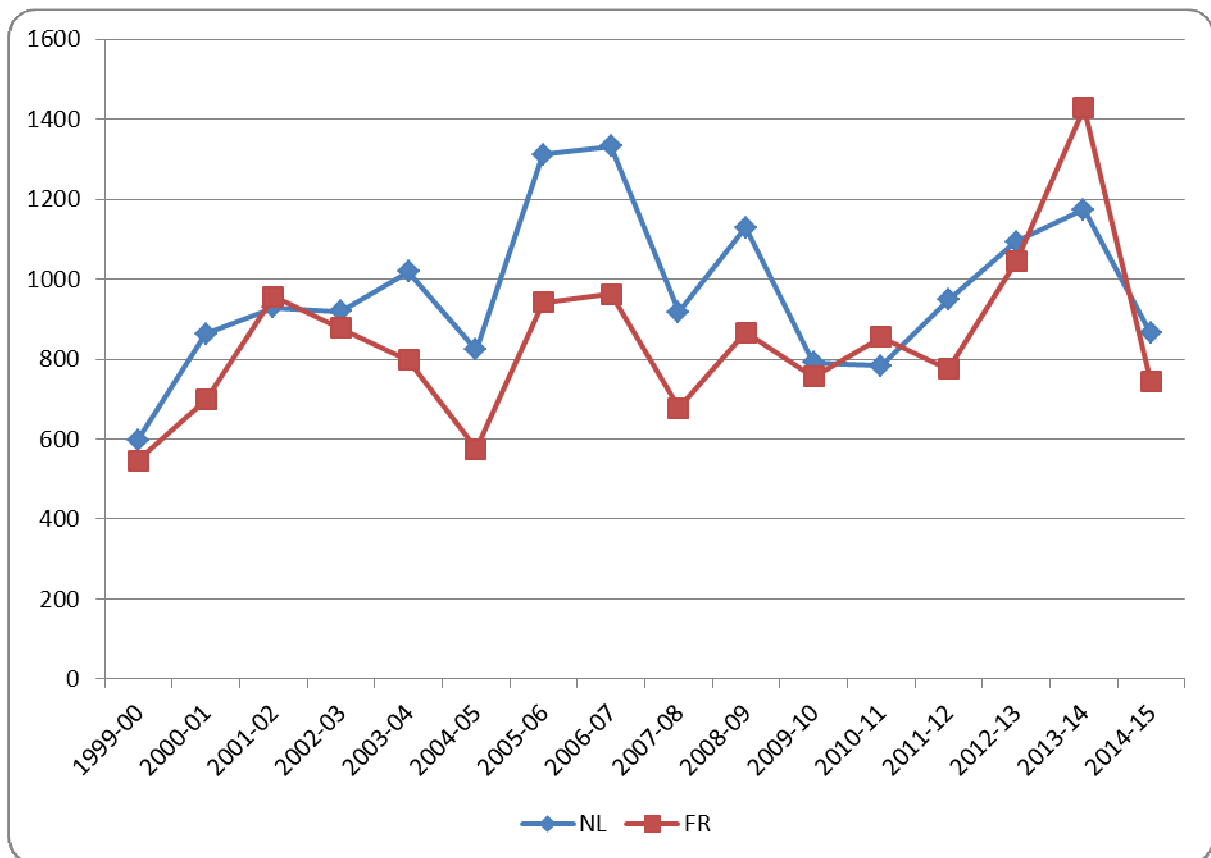
Het aantal adviezen dat in verenigde kamers of door de algemene vergadering is gegeven, is verhoudingsgewijs veel groter dan in het jaar 2013-2014 (5,55 %). Het aantal algemene vergaderingen is gestegen van 8 naar 15, wat bijna een verdubbeling is. Ook op de verenigde kamers werd veel meer een beroep gedaan dan in het jaar 2013-2014, waardoor het aandeel van de in verenigde kamers gegeven adviezen stijgt van 3,36 % naar 4,5 %.

Dit is één van de gevolgen van de zesde staatshervorming, waarbij talrijke bevoegdheden zijn overgedragen aan de gemeenschappen en de gewesten. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft zich heel vaak in verenigde kamers moeten uitspreken over de eerste teksten van de gemeenschappen en de gewesten over aangelegenheden waarvoor zij onlangs bevoegd geworden zijn. Door een beroep te doen op de verenigde kamers en op de algemene vergadering kan er gaandeweg een adviespraktijk tot stand worden gebracht waarin de grote lijnen van de recente bevoegdheidsverdeling worden geschetst. Het einde van dit proces is

uiteraard nog niet in zicht en het zal naar alle waarschijnlijkheid nog verschillende jaren duren voor de adviespraktijk ter zake van de afdeling Wetgeving geconsolideerd is. Aangezien ze het resultaat zijn van een gezamenlijk onderzoek, in overleg, dat is uitgevoerd door kamers van beide taalrollen, wordt aan die adviezen een groter gezag toegekend en vormen ze een essentiële schakel in het behoud van het institutioneel evenwicht in België.

A.4. Verdeling van de adviezen op basis van de taalrol

Zoals uit onderstaande grafiek blijkt, zijn de zaken nog steeds tamelijk evenwichtig verdeeld over de Nederlandstalige en de Franstalige kamers.



B. Impact op de middelen van de afdeling wetgeving

1. De werklast is in het afgelopen jaar minder hoog geweest dan in de laatste jaren, maar, zoals hiervoor aangegeven, zijn in dat jaar voor het eerst alle legislaturen tegelijk begonnen. In het licht van dat gegeven is de activiteitsgraad van de afdeling Wetgeving van de Raad van State alleen verminderd tijdens de eerste maanden van de toegelichte periode. Toen hebben de leden van de afdeling Wetgeving hun diensten aangeboden aan de afdeling Bestuursrechtspraak. Vanaf februari 2015 is het werktempo gestaag toegenomen, met de gebruikelijke pieken in de lente en aan het einde van het parlementair jaar.

De overdracht van bevoegdheden die tot stand is gebracht door de zesde staats hervorming, leidt tot een verhoging van de werklast van de afdeling Wetgeving, en wel om een viertal redenen:

- de federale materies, die tot dan toe door één enkele kamer werden behandeld, vallen voortaan onder de bevoegdheid van drie (en zelfs vier of vijf) deelentiteiten en terwijl in het verleden één enkele federale overheid de Raad van State om advies verzocht, kan voortaan elk van de deelcollectiviteiten dit doen, en dus kunnen drie (en soms vier of vijf) adviezen worden aangevraagd aan kamers van een verschillende taalrol. Er moet immers rekening gehouden worden met het feit dat gemeenschapsaangelegenheden door de Franse Gemeenschap zijn overgedragen aan het Waals Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie; zodoende zijn voor deze aangelegenheden de volgende overheden bevoegd: het Waals Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en soms de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (vijf entiteiten); wat de kinderbijslag betreft, gaat het om de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (vier entiteiten);
- de verdeling van de nieuwe bevoegdheden over, enerzijds de federale staat, en anderzijds de gemeenschappen en de gewesten doet heel wat bevoegdheidsproblemen rijzen die krachtens artikel 85*bis* van de gecoördineerde wetten moeten worden verwezen naar de verenigde kamers. Zelfs los van die wettelijke verplichting is het vaak noodzakelijk een beroep te doen op de verenigde kamers om te zorgen voor een eenvormige adviespraktijk binnen de nieuwe bevoegdheidsverdeling waarin de meest recente institutionele hervormingen voorzien. Hoewel die adviezen slechts een klein percentage van het totale aantal adviezen vormen, moet daarvoor werk worden verzet dat omvangrijker is en zowel op inhoudelijk als op organisatorisch vlak ontegensprekelijk complexer is;
- Door de steeds complexere opdeling van de materies die onder de respectieve bevoegdheid van de federale staat en van de deelentiteiten vallen, wordt steeds vaker een beroep gedaan op samenwerkingsakkoorden, wat tot veel meer adviesaanvragen leidt en veelal inhoudt dat vaker een beroep moet worden gedaan op de verenigde kamers. Hetzelfde geldt voor de ontwerpen van gezamenlijk decreet en van gezamenlijk uitvoeringsbesluit die van nu af aan zijn vastgelegd in artikel 92*bis*/1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;

- Er moet ook rekening worden gehouden met het feit dat alle gemengde verdragen worden voorgelegd aan de verenigde kamers die dan niet alleen de eventuele bevoegdheidskwesties die kunnen worden opgeworpen, maar ook alle inhoudelijke elementen van alle teksten onderzoeken, zodat alle betrokken kamers eenzelfde internationaal instrument dat mogelijkwits aan diverse wetgevers voor instemming wordt voorgelegd, op een geharmoniseerde wijze kunnen benaderen.

2. Het aantal algemene vergaderingen is gestegen (zie punt A.3. hiervoor). In het beleidsplan van de eerste voorzitter (punt II, 3.3.) werd een meer rationele organisatie van die vergaderingen in overweging gegeven door voor te stellen ze voor te bereiden aan de hand van hetzij een ontwerpadvies, hetzij een nota waarin de te beslechten juridische vraagstukken worden opgelijst. Dat is gebeurd voor verscheidene algemene vergaderingen. Die aanpak zou veralgemeend moeten worden, want hierdoor kunnen de debatten beter worden gestructureerd, kan sneller een duidelijk standpunt worden ingenomen en kan dan ook heel wat tijd worden bespaard.

3. De werklast is verdeeld over de vier kamers van de afdeling Wetgeving (twee Nederlandstalige kamers en twee Franstalige kamers), bijgestaan door 10 assessoren. Iedere kamer bestaat in principe uit een kamervoorzitter en twee staatsraden. Aangezien de adviesaanvragen hun normale tempo hebben teruggevonden, zijn, in het licht van de algemene evolutie van de laatste jaren en van de te verwachten toename van de adviesaanvragen, twee maatregelen getroffen:

- enerzijds heeft de derde kamer een vierde lid behouden en
- anderzijds zijn de Eerste Voorzitter, die de afdeling Wetgeving onder zijn verantwoordelijkheid heeft, en de Voorzitter, die de afdeling Bestuursrechtspraak onder zijn verantwoordelijkheid heeft, overeengekomen dat indien een kamer voor de maanden april, mei en juni 2015 een gemiddelde van 50 adviesaanvragen heeft bereikt, ze wordt versterkt met een vierde lid voor het gerechtelijk jaar 2015-2016. Die versterking gebeurt automatisch, tenzij de kamervoorzitter ze niet wenst. Overeenkomstig die regeling zal de eerste kamer in de loop van het volgende gerechtelijk jaar een bijkomende magistraat toegewezen krijgen.

4. Bij het administratief personeel is de Franstalige documentaliste die sinds oktober 2013 aangesteld was om de Franstalige kamervoorzitters van de afdeling Wetgeving bij te staan, overgedragen aan het Auditoraat.

Door het automatiseren van de opmaak van de statistieken (zie verder) is het werk van de griffie Wetgeving enigszins verlicht.

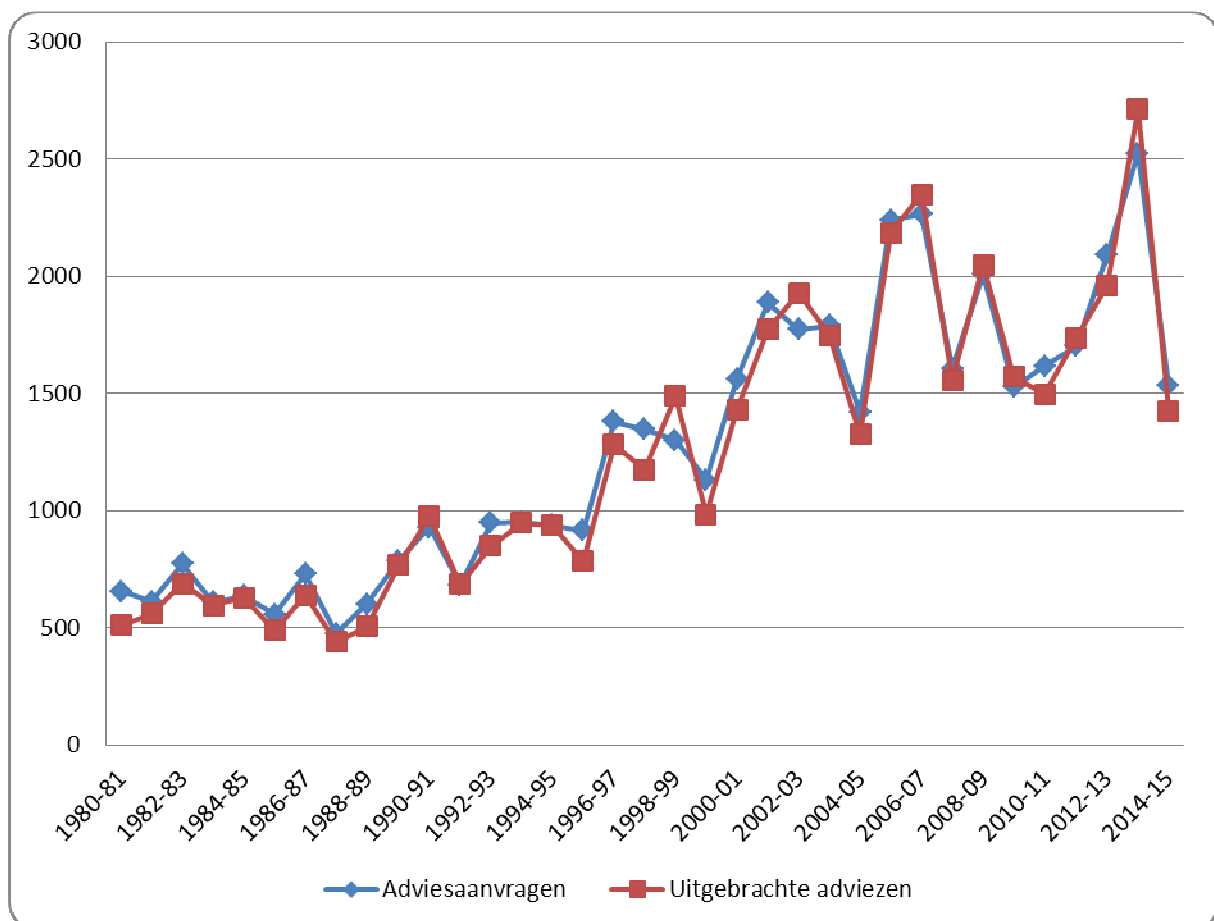
5. Het aantal kamers bij de afdeling Wetgeving is ongewijzigd gebleven sedert 30 jaar, terwijl het aantal te behandelen dossiers uiterst sterk gestegen¹⁶ is en alles erop wijst dat de

¹⁶ Zie grafiek hieronder.

bevoegdheidsverdeling die tot stand is gebracht door de zesde staatshervorming, zal leiden tot een grotere gemiddelde toevloed van adviesaanvragen.

Bovendien zijn de te behandelen juridische vraagstukken heel wat complexer geworden onder invloed van verscheidene factoren. Hierbij gaat het inzonderheid om het feit dat de takken en deeltakken van het recht specialiseren, dat in de ontworpen teksten zeer technische kwesties in aanmerking worden genomen of dat wetgevende en uitvoerende overheden bij het bepalen van de inhoud en de zin van de ontworpen teksten genoodzaakt zijn rekening te houden met de verschillende conflicterende belangen. De toenemende internationalisering en europeanisering van het recht dragen eveneens bij tot dit fenomeen en de soms omstandigheidsgebonden aard van de in acht te nemen rechtspraak maakt het er niet altijd beter op. Tot slot kan hierbij melding worden gemaakt van het effect dat de economische crisis, inzonderheid sinds de bankencrisis van 2008, heeft gehad op het technische karakter en de omvang van de wetten en besluiten die bestemd zijn om deze crisis aan te pakken.

Aangezien het aantal adviesaanvragen *in globo* sedert 1980 aldoor is blijven toenemen en de daling in een jaar zoals het pas afgelopen jaar toe te schrijven is aan de recente verkiezingen op alle bevoegdheidsniveaus, kan deze daling wellicht niet anders worden beschouwd dan louter als het gevolg van die uitzonderlijke omstandigheden.



C. Index van de materies

De afdeling Wetgeving heeft van het momentum van de zesde staatshervorming gebruik gemaakt om niet enkel de nieuwe bevoegdheidsverdeling te integreren in de bestaande materieverdeling, maar om de hele verdeling grondig te herzien en uit te werken tot in detail. Omdat deze nieuwe verdeling effect heeft op de werkverdeling binnen het auditoraat is ook overleg gepleegd met de Eerste Auditeur-afdelingshoofden.

Vroeger werden de dossiers aan de verschillende kamers van de afdeling Wetgeving toegewezen naargelang de minister die de aanvraag had ingediend. Gezien de steeds ruimere en wisselende bevoegdheidspakketten van de leden van de verschillende Regeringen is een dergelijke materieverdeling niet langer afdoende.

Voortaan worden de bevoegdheden van de verschillende kamers van de afdeling Wetgeving vastgesteld per duidelijk bepaalde materie. Op federaal niveau zijn die vastgesteld overeenkomstig de wet- of regelgeving die erop van toepassing is. Voor de gemeenschappen en de gewesten wordt uitgegaan van de toegewezen bevoegdheden in de Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen. Die nieuwe verdeling van de bevoegdheden tussen de kamers van de afdeling Wetgeving mag dan wel logisch zijn, ze kan er echter toe leiden dat twee verschillende kamers, ieder voor wat zijn materie betreft, eenzelfde adviesaanvraag moeten behandelen. Dat was het geval met zeventien adviezen die in de onderzochte periode zijn verstrekt.

Aan elke materie is een bijzondere code toegekend die voortaan één van de gegevens is die moeten worden ingevoerd bij het inbrengen van de adviesaanvraag in Prolex, de digitale rol van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Daardoor is het voortaan mogelijk uitvoeriger onderzoek te doen naar het aantal behandelde dossiers die betrekking hebben op een specifieke materie, vooral wanneer dit onderzoek verscheidene legislaturen bestrijkt.

Op vraag van de Eerste Voorzitter heeft de griffie Wetgeving alle adviesaanvragen die vanaf 16 september 2014 ingediend zijn opnieuw gecodeerd volgens het nieuwe systeem zodat er statistieken over een volledig gerechtelijk jaar kunnen worden gemaakt.

Het nieuwe systeem is vooralsnog experimenteel en zal zo nodig in de komende periode worden herzien in overleg met de kamervoorzitters. Dankzij dit systeem is het echter nu reeds mogelijk om op basis van accurate cijfers heel precies na te gaan hoe de werklast zich verhoudt binnen kamers en hoe die evolueert zodat de nodige maatregelen kunnen worden genomen.

D. Automatisering van de statistieken

Maandelijks worden door de griffie Wetgeving statistieken aangemaakt en verspreid met betrekking tot de activiteiten van de afdeling Wetgeving. Tot nu toe werden de gegevens op basis van de papieren rol van de griffie Wetgeving handmatig geteld door twee administratieve medewerkers. De statistieken bleven dan ook noodzakelijkerwijze beperkt tot het aantal adviesaanvragen en gegeven adviezen in absolute cijfers.

In samenwerking met de dienst Informatica is een applicatie ontwikkeld die de gevraagde gegevens selecteert in Prolex, de digitale rol van de afdeling Wetgeving, en ze exporteert naar Excel, waar de gegevens kunnen worden bewerkt en grafisch worden afgebeeld. Iedere maand worden de tabellen aangevuld zodat ook de evolutie van het aantal dossiers kan worden opgevolgd.

Die nieuwe methode biedt een grote flexibiliteit, inzonderheid wat betreft het aantal, de aard en de periodiciteit van de statistieken, en kan eenvoudig worden aangepast aan de noden van de gebruiker. Zodoende kan bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt worden tussen het absolute getal van het aantal ingediende adviesaanvragen enerzijds en de relatieve werklast per kamer anderzijds. Zo bijvoorbeeld vertegenwoordigt een programmawet slechts één dossier in het totale aantal adviesaanvragen, maar ligt de reële werklast hoger daar het vaak om omvangrijke tekstontwerpen gaat waar de vier kamers betrokken zijn bij de behandeling van de aanvraag. De cijfers worden telkens zowel in tabelvorm als in een grafiek weergegeven.

Ook de verdeling van de statistieken is gerationaliseerd. De statistieken worden, net zoals de adviezen, niet langer verdeeld op papier, maar bezorgd per mail. Een papieren kopie wordt uitsluitend op aanvraag bezorgd.

E. Vademecum

Op de website van de Raad van State kan men reeds heel wat informatie terugvinden over de adviesprocedure bij de afdeling Wetgeving. Toch is gebleken uit de vele vragen die gesteld werden aan de griffie Wetgeving en de leden van het auditoraat dat deze informatie niet volstond en ook niet zo vlot toegankelijk was voor niet-ingewijde ambtenaren en kabinetsmedewerkers. In zijn beleidsplan hecht de Eerste Voorzitter belang aan het verbeteren van de transparantie en het imago van de instelling door een actieve communicatie. De afdeling Wetgeving heeft dan ook willen tegemoet komen aan de bestaande informatiebehoefte door een uitvoerige brochure met bevattelijke en vrij volledige informatie over de adviesprocedure te maken.

Het Vademecum is uitgewerkt door een werkgroep bestaande uit Jeroen Van Nieuwenhove, Staatsraad, Jacques Jaumotte, Staatsraad, Anne Vagman, Eerste Auditeur, Dries Van Eeckhoutte, Auditeur, Michel Fauconier, Hoofdsecretaris, en Veerle Vertongen,

Bestuurlijk attaché. Het is opgebouwd als volgt: een gestructureerd overzicht van de adviesprocedure, vervolgens een lijst van veelgestelde vragen en ten slotte de nodige modellen van brieven in verband met adviesaanvragen. Het is bedoeld als een praktische gids voor de medewerkers van kabinetten en beleidscellen en andere overheidsmedewerkers die binnen hun takenpakket betrokken zijn bij de voorbereiding van adviesaanvragen voor de Raad van State.

De lancering van het Vademecum werd ondersteund door de organisatie van informatiesessies in de gebouwen van de Raad van State. Deze sessies vonden telkens plaats tussen de middag, van 12 tot 14 uur, om zo veel mogelijk kabinetsmedewerkers en ambtenaren in staat te stellen hun deelname in te passen in hun agenda.

In januari 2015 hebben alle kabinetten een officiële uitnodiging ontvangen per mail. Nadien is de uitnodiging toegevoegd aan elk ontvangstbewijs van nieuw ingeschreven adviesaanvragen dat werd verstuurd aan de gemachtigden. Op die manier werd een maximale verspreiding nagestreefd binnen de beoogde doelgroep.

De sessies die door Anne-Catherine Van Geersdaele, griffier, en Leen Verschraeghen, adjunct-secretaris, zijn georganiseerd, vatten aan met een praktische uiteenzetting, gegeven in het Nederlands door Jeroen Van Nieuwenhove en Dries Van Eeckhoutte en in het Frans door Jacques Jaumotte en Anne Vagman. Daarop volgde een rondvraag. Tot slot werd de mogelijkheid geboden om met een aantal staatsraden, auditeurs en griffiers van de afdeling Wetgeving van gedachten te wisselen.

Aanvankelijk waren er twee Franstalige en twee Nederlandstalige sessies gepland in het eerste trimester van 2015. Door de enthousiaste respons en het hoge aantal inschrijvingen zijn er uiteindelijk 5 Nederlandstalige en 4 Franstalige sessies georganiseerd, telkens bijgewoond door 40 tot 50 externe deelnemers. Ook interne medewerkers van de afdeling Wetgeving hebben de informatiesessies bijgewoond. Op aanvraag zijn er bovendien sessies georganiseerd op verplaatsing bij de Vlaamse Overheid (100 deelnemers), bij de Kamer van volksvertegenwoordigers (40 deelnemers) en bij de FOD Justitie (30 deelnemers).

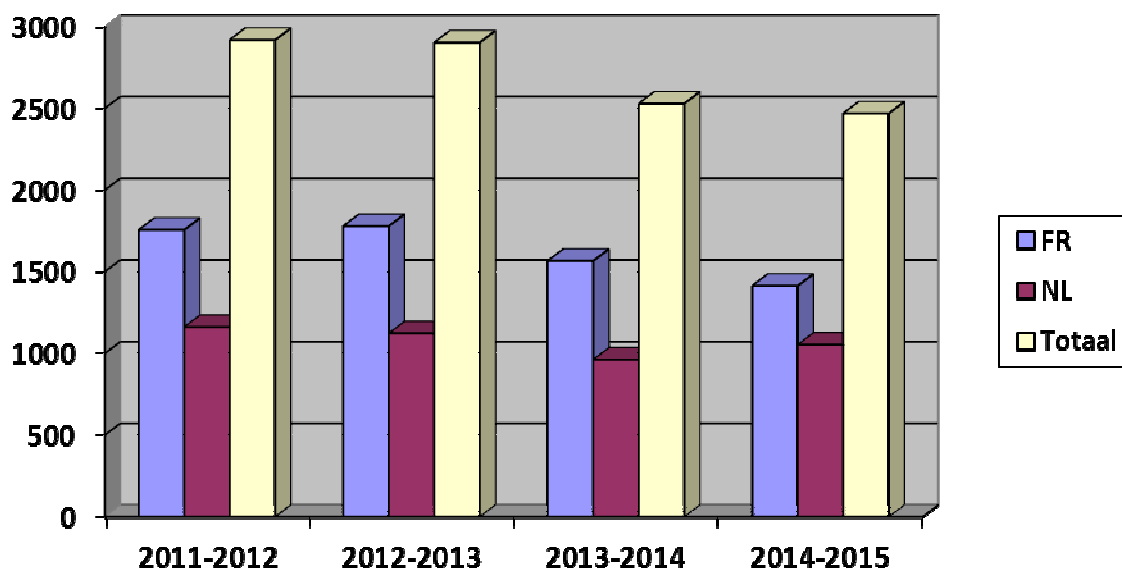
III. WERKING VAN HET AUDITORAAT

A. De afdeling Bestuursrechtspraak

A.1. Evolutie van de hangende zaken

Voorafgaande opmerking: Met “hangende zaken” bij het auditoraat worden alle dossiers bedoeld die op de rol ingeschreven zijn en waarvoor nog op zijn minst een verslag moet opgesteld worden of één van de meldingen bedoeld in de artikelen 11/2 tot 11/4 en 14bis van de algemene procedureregeling.

Gerechtigd jaar	FR	NL	Totaal	afname
2011-2012	1756	1162	2918	
2012-2013	1779	1123	2902	16 of 0,5%
2013-2014	1566	962	2528	374 of 12,9%
2014-2015	1414	1054	2468	60 of 2%



In de loop van het gerechtelijk jaar 2014-2015 is het aantal hangende zaken globaal genomen gedaald met 60 zaken of 2,0%. Deze vermindering komt totaal voor rekening van de Franstalige afdelingen die het aantal hangende zaken hebben verminderd met 152. Inderdaad is er aan Nederlandstalige kant een toename van het aantal hangende zaken met 92 eenheden.

Deze toename is, zoals verder zal blijken o.m. het gevolg van het feit dat in het voorbije jaar verschillende Nederlandstalige auditeurs langdurig afwezig zijn geweest wegens ziekte.

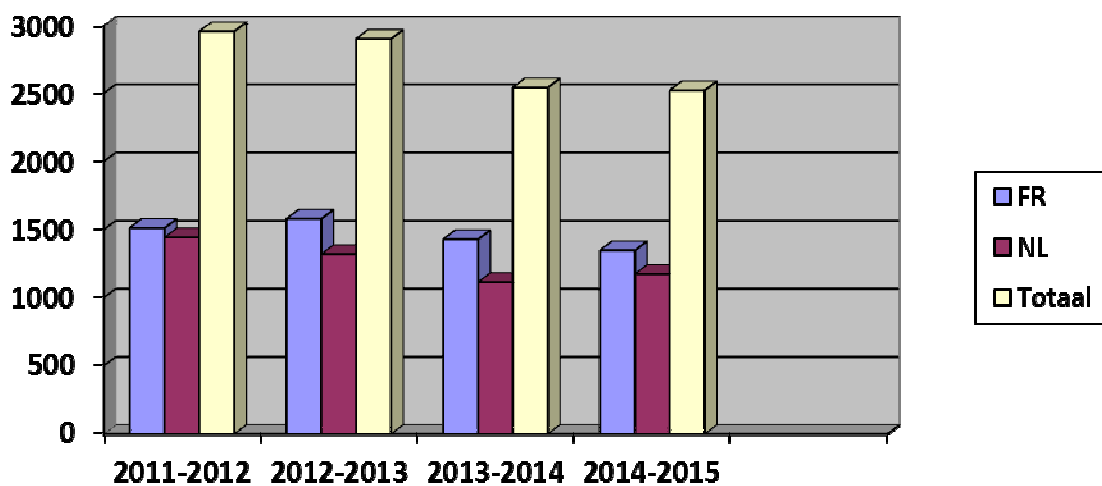
Aan F-kant zijn er nog 360 zaken meer hangende dan aan Nederlandstalige kant. Vorig jaar bedroeg het verschil nog 604 zaken.

A.2. Ingekomen verzoekschriften

Voorafgaande opmerking: het aantal verzoekschriften stemt overeen met het aantal nieuwe rolnummers die tijdens het gerechtelijk referentiejaar werden toegekend. Wat de administratieve cassatie betreft, stemt dit aantal overeen met het aantal verzoekschriften die in de loop van dezelfde periode toelaatbaar zijn verklaard: alleen die verzoekschriften worden door een lid van het auditoraat onderzocht.

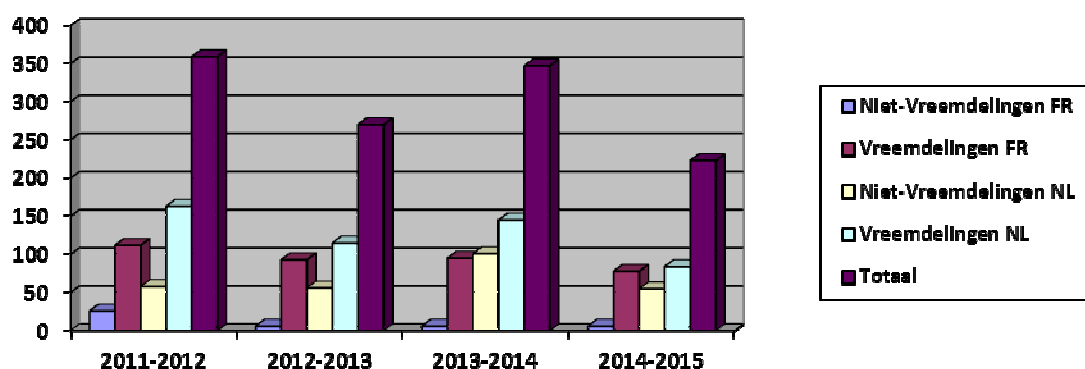
A.2.1. De vernietigingsgeschillen

Gerechtelijk jaar	FR	NL	Totaal	evolutie
2011-2012	1512	1443	2955	
2012-2013	1579	1320	2899	-56
2013-2014	1429	1114	2543	-356
2014-2015	1348	1174	2522	-21



A.2.2. De cassatieberoepen

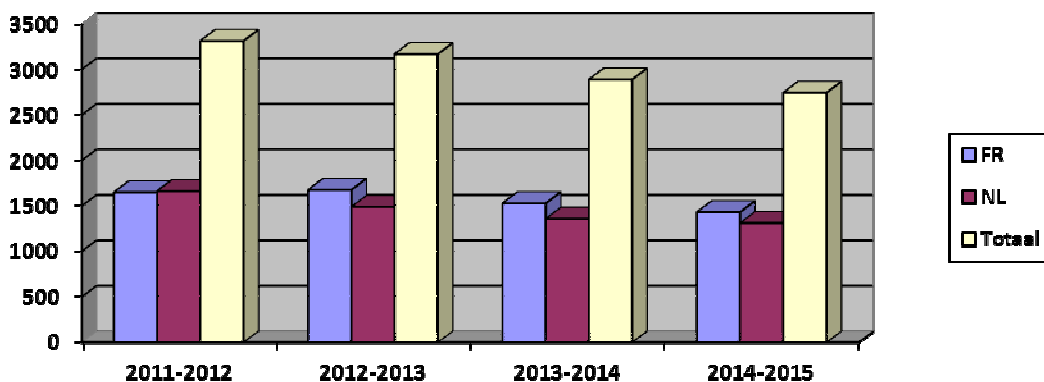
Gerechtelijk jaar	FR		NL		Totaal	evolutie
	Niet- vreemdelingen	vreemdelingen	Niet- vreemdelingen	vreemdelingen		
2011-2012	26	112	58	163	359	
2012-2013	6	93	56	115	270	- 89
2013-2014	6	95	101	145	347	+77
2014-2015	6	78	55	84	223	-124



De procedureregeling voor de cassatieberoepen voorziet in een toelatingsprocedure waarbij het auditoraat niet tussenkomt. Alleen de zaken die toegelaten worden worden naar het auditoraat gezonden. Vandaar dat het aantal cassatieberoepen die door het auditoraat moet worden behandeld beduidend lager ligt dan het aantal cassatieberoepen die bij de Raad van State worden ingediend.

A.2.3. Vernietigingsgeschillen + cassatieberoepen

Gerechtelijk jaar	FR	NL	Totaal	evolutie
2011-2012	1650	1664	3314	
2012-2013	1678	1491	3169	- 145
2013-2014	1530	1360	2890	-279
2014-2015	1432	1313	2745	- 145



Het aantal ingekomen verzoekschriften daalt voor het derde jaar op rij.

Het totale aantal ingediende verzoekschriften blijft evenwel groter aan Franstalige kant. Dat verschil valt hoofdzakelijk te verklaren doordat vooral aan Nederlandstalige kant administratieve rechtscolleges met een bijzondere bevoegdheid opgericht zijn. Men denke in het bijzonder aan de aangelegenheid van de stedenbouwkundige vergunningen, die bij de Raad van State aan Nederlandstalige kant in het kader van cassatie in administratieve zaken wordt behandeld en aan Franstalige kant in het kader van nietigverklaringsgeschillen. Dat verklaart waarom er meer Franstalige beroepen tot nietigverklaring zijn. Regelmatig wordt samen met die beroepen een vordering in kort geding ingesteld, terwijl er geen kort geding bestaat voor cassatie in administratieve zaken.

Het aantal cassatieberoepen dat door de Raad van State toelaatbaar werd verklaard ligt in het voorbije gerechtelijk jaar beduidend lager dan in het jaar voordien. De daling is vooral belangrijk aan Nederlandstalige kant, waar het aantal cassatieberoepen met 43% is gedaald. Deze daling betreft zowel de cassatie in vreemdelingen als in niet-vreemdelingenzaken.

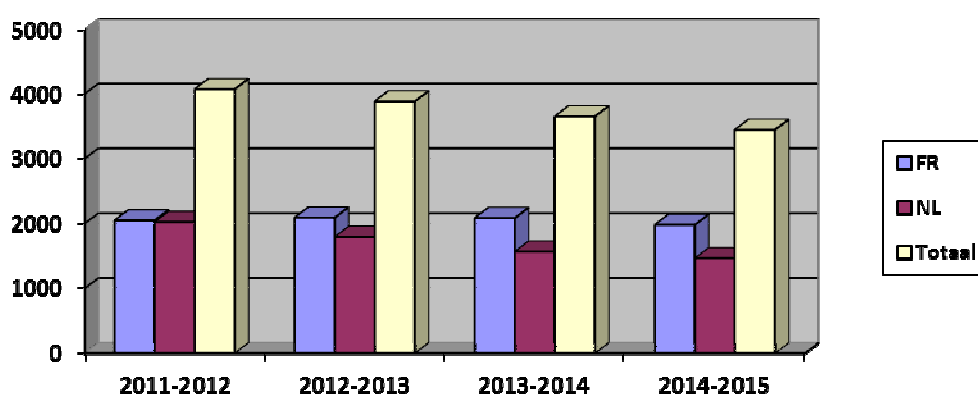
Het verschil tussen het aantal Nederlandstalige en Franstalige cassatieberoepen niet-vreemdelingen neemt af maar blijft opmerkelijk. Dit heeft uiteraard alles te maken met het feit dat, zoals reeds gezegd, de Vlaamse wetgever verschillende eigen administratieve rechtscolleges heeft opgericht, o.m. de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waarvoor de Raad van State als cassatierechter fungeert terwijl aan Franstalige zijde dergelijke rechtscolleges uitzonderlijk blijven.

A.3. Neergelegde verslagen

Onder de term “neergelegde verslagen” vallen de adviezen die bij uiterst dringende noodzakelijkheid zijn gegeven, de verslagen in schorsing- en nietigverklaringszaken, de vermeldingen bedoeld in de artikelen 11/2 tot 11/4 en 14bis van de algemene procedureregeling, de aanvullende verslagen en de verslagen in cassatiegedingen.

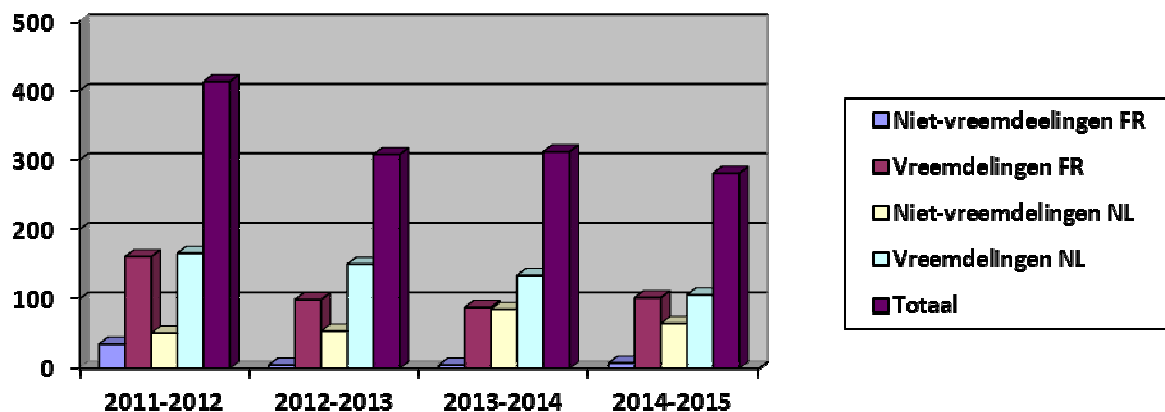
A.3.1. De vernietigingsgeschillen

Gerechtigd jaar	FR	NL	totaal	evolutie
2011-2012	2048	2023	4071	
2012-2013	2090	1792	3882	-189
2013-2014	2084	1567	3651	-231
2014-2015	1979	1464	3443	-208



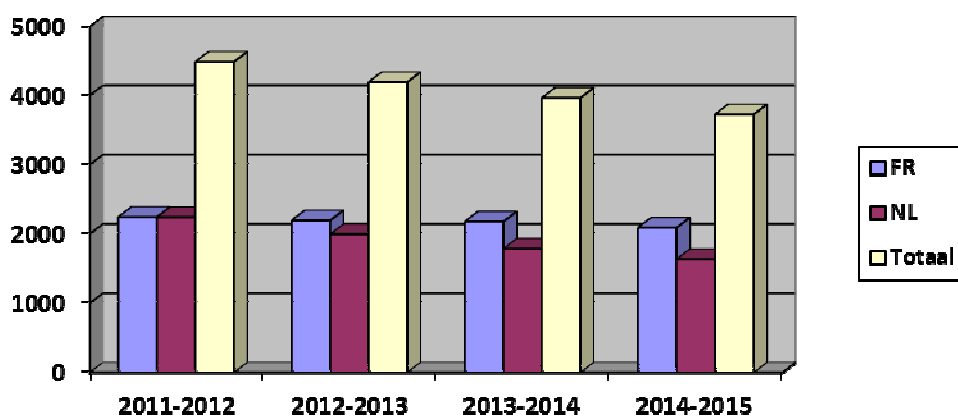
A.3.2. de cassatiegeschillen

Gerechtigd jaar	FR		NL		Totaal	evolutie
	Niet- vreemdelingen	vreemdelingen	Niet- vreemdelingen	vreemdelingen		
2011-2012	35	161	51	166	413	
2012-2013	5	99	54	150	308	-105
2013-2014	5	88	85	134	312	+4
2014-2015	8	102	65	106	281	-31



A.3.3. cassatie en vernietigingscontentieux gezamenlijk

Gerechtigd jaar	FR	NL	totaal	evolutie
2011-2012	2244	2240	4484	
2012-2013	2194	1996	4190	-294
2013-2014	2177	1786	3963	-227
2014-2015	2089	1635	3724	-239



Het aantal neergelegde verslagen is gedaald zowel aan Nederlandstalige kant als aan Franstalige kant. Zoals het ook het geval was tijdens de drie laatste jaren blijft het aantal neergelegde verslagen aan Franstalige kant groter.

Wat de Nederlandstalige kant betreft is deze daling in voor een deel te wijten aan het feit dat verschillende auditeurs voor lange tijd afwezig zijn geweest wegens ziekte. Deze uitzonderlijke samenloop van omstandigheden heeft tot een capaciteitsvermindering geleid van 1,5 auditeurs op jaarbasis.

Daarenboven is de daling van de effectieven die het gevolg zijn van de beslissing om omwille van de budgettaire beperkingen vervroegd over te gaan tot de afbouw van het achterstandskader reeds voelbaar. Tijdens het besproken gerechtelijk jaar hebben vier Nederlandstalige auditeurs het auditoraat verlaten, slechts één ervan kon nog worden vervangen.

Er moet in aanmerking worden genomen dat aan Franstalige kant één collega wegens ziekte afwezig was, een tweede zwangerschapsverlof had en een derde in de loop van het jaar met pensioen is gegaan. De occasionele hulp die de collega's van de afdeling Wetgeving tijdens de eerste maanden van het betreffende jaar aan de afdeling Bestuursrechtspraak hebben kunnen bieden, was onvoldoende om die afwezigheden en dat vertrek te compenseren. De beslissing om de uitbreiding van het kader met 6 leden per taalrol niet te verlengen heeft aan Franstalige kant geen praktische gevolgen gehad: de ene pensionering die in 2014-2015 heeft plaatsgevonden, is immers gecompenseerd doordat een collega die van een ministerieel kabinet is teruggekeerd, in overtal was. Dat zal niet meer het geval zijn voor collega's die in de toekomst vertrekken... en trouwens alvast niet voor de pensionering van een collega op 1 september 2015.

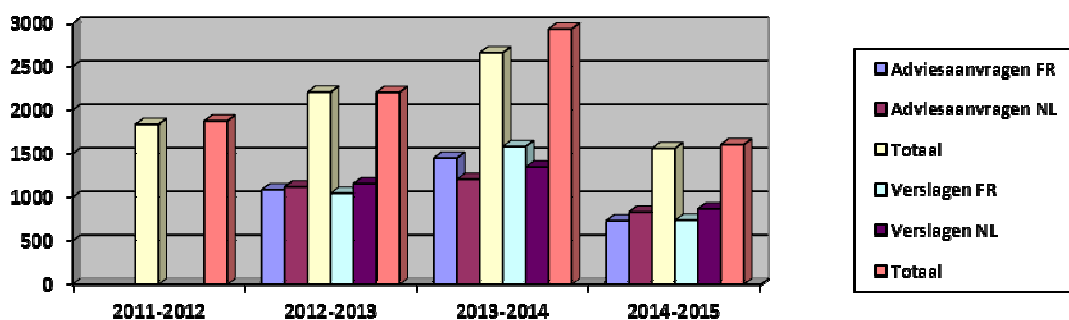
Het is weliswaar nog te vroeg om zich met zekerheid uit te spreken over het effect van de hervormingen van 6 en 20 januari 2014 op de werklust, maar dat aspect mag in de toekomst niet worden veronachtzaamd. Men denke in het bijzonder aan de toename van de geschillen inzake schadevergoeding tot herstel, die tot nog toe verwaarloosbaar waren, maar ook aan de debatten die gevoerd zullen moeten worden naar aanleiding van de belangenafweging in het kader van het nieuwe kort geding, de vorderingen tot behoud van de gevolgen van de bestreden handelingen en zelfs de rechtsplegingsvergoedingen...

B. De afdeling wetgeving

B.1. Evolutie van het aantal adviesaanvragen en uitgebrachte verslagen

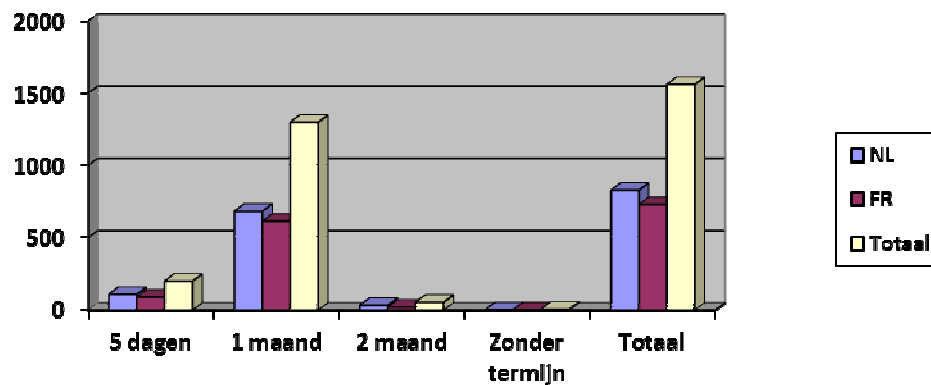
voorafgaande opmerking: de cijfers betreffende het aantal “ingekomen adviesaanvragen” geven het aantal aanvragen weer die werkelijk op het secretariaat van het auditoraat zijn binnengekomen. Dat brengt met zich dat die cijfers kunnen afwijken van de cijfers van de griffie wetgeving, waarin rekening wordt gehouden met de datum waarop de adviesaanvragen bij de griffie zijn binnengekomen.

Gerechtelijk jaar	adviesaanvragen		totaal	verslagen		totaal
	F	N		F	N	
2011-2012			1836			1876
2012-2013	1087	1120	2207	1047	1158	2205
2013-2014	1452	1208	2660	1585	1348	2933
2014-2015	731	831	1562	738	868	1606



B.2. Uitsplitsing volgens aard van de adviesaanvraag

	5 dagen	1 maand	2 maand	Zonder termijn	totaal
N	110	684	34	3	831
F	91	616	21	3	731
Totaal	201	1300	55	6	1562



Zoals uit de cijfers blijkt is het aantal adviesaanvragen en daaruit volgend ook het aantal opgestelde verslagen substantieel toegenomen de twee laatste jaren. Het gerechtelijk jaar 2013-2014 was wat dit betreft een topjaar. Dat was het gevolg van het feit dat de legislatuur zowel op federaal als op deelstatelijk niveau ten einde liep en dus alle wetgevers en regeringen nog hun programma zo veel als mogelijk wilden realiseren.

Ten opzichte van dat jaar zijn er tijdens het voorbije gerechtelijk jaar minder adviesaanvragen ingediend. Dit is het gevolg van het feit dat de nieuwe regeringen op alle niveaus, federaal zowel als deelstatelijk, pas na verschillende maanden volledig actief zijn geworden. Een analyse van de voorbije jaren maakt evenwel duidelijk dat vermits de komende jaren de verschillende regeringen met volheid van bevoegdheid zullen kunnen functioneren, een stijging van het aantal aanvragen mag worden verwacht. Inderdaad blijkt uit de cijfers dat het aantal aanvragen recht evenredig is met de stabiliteit van de regeringen: in periodes van verkiezingen is er steeds een daling, zowel voorafgaand aan de verkiezingen als nadien tijdens de vorming van de nieuwe regering en de eerste maanden na het aantreden van die nieuwe regering. De daling is daarbij des te groter naarmate het om nieuwe coalities gaat, wat in 2014 het geval was.

Bovendien moet worden opgemerkt dat de zesde staats hervorming tot nog toe blijkbaar geen gevolgen heeft gehad voor het aantal adviesaanvragen dat bij de afdeling Wetgeving is ingediend. Voor de toekomst echter blijft waakzaamheid geboden, temeer daar voor alle aangelegenheden die naar de deelstaten zijn overgeheveld, het aantal te onderzoeken ontwerpen wellicht zal toenemen in verhouding tot het aantal overheidsinstanties dat thans bevoegd is om er kennis van te nemen (zie *infra*, punt D.3.1.).

Deze verwachting lijkt trouwens te worden bevestigd door de cijfers van de eerste maanden van het gerechtelijk jaar 2015-2016. In de periode september-december 2015 werden er 665 adviesaanvragen daar waar in dezelfde periode van het vorig gerechtelijk jaar slechts 345 adviesaanvragen toekwamen op het auditoraat.

Het aantal verslagen ligt hoger dan het aantal adviesaanvragen. Dat is het gevolg van het feit dat sommige voorgelegde ontwerp teksten dermate divers of uitgebreid zijn dat ze over meerdere auditoren worden verdeeld die elk een (deel)verslag opstellen.

C. Organisatie van het auditoraat

Omdat de samenstelling van de afdelingen in de loop van het jaar veranderingen ondergaat geven de cijfers de feitelijke situatie weer zoals die tijdens het grootste gedeelte van het jaar is geweest.

C.1. De auditeurs

<p>De <u>Franstalige afdelingen</u>: (44 auditeurs)</p> <ul style="list-style-type: none">- afdeling I (wetgeving): 6- afdeling II (algemene zaken) : 6- afdeling III (ruimtelijke ordening en milieu1) : 9- afdeling IV (lokale besturen en ruimtelijke ordening en milieu 2) : 5- afdeling V (ambtenarenzaken) : 6- afdeling VI (vreemdelingenzaken en diverse aangelegenheden) : 6- afdeling VII (wetgeving): 6	<p>De <u>Nederlandstalige afdelingen</u>: (42 auditeurs)</p> <ul style="list-style-type: none">- afdeling I (wetgeving): 13- afdeling II (onderwijszaken en lokale besturen): 5- afdeling III (vreemdelingenzaken, leefmilieu <i>sensu lato</i>): 6- afdeling IV (statuutzaken): 3,5- afdeling V (ruimtelijke ordening, monumenten en landschappen): 5- afdeling VI (varia): 9,5
<p>De 12 Franstalige bestuurlijk attachés die aan het auditoraat toegewezen zijn, waren verdeeld als volgt:</p> <ul style="list-style-type: none">- afdelingen I en VII (wetgeving): 1- afdeling II (algemene zaken): 2- afdeling III (ruimtelijke ordening en milieu 1): 2- afdeling IV (lokale besturen en ruimtelijke ordening en milieu 2) : 2- afdeling V (ambtenarenzaken) : 2- afdeling VI (vreemdelingenzaken en diverse aangelegenheden) : 3	<p>De zes Nederlandstalige bestuurlijke attachés van het auditoraat waren toegewezen als volgt:</p> <ul style="list-style-type: none">- afdeling wetgeving: 1- afdeling bestuursrechtspraak: 4 +1 (partim) (waarvan 1 in disponibiliteit wegens langdurige ziekte)- documentatiecel/Audidoc: 1 (partim)

C.2. De bestuurlijk attachés

De Nederlandstalige afdelingen van het auditoraat worden bijgestaan door 6 bestuurlijk attachés. Omdat één ervan reeds langdurig om medische redenen afwezig is en ingevolge de budgettaire beperkingen niet kan worden vervangen door een tijdelijke kracht bedraagt het contingent de facto slechts 5 bestuurlijk attachés. Dit betekent dat de facto niet elke afdeling over een eigen bestuurlijk attaché kan beschikken. De gevolgen van deze onderbezetting worden besproken onder punt D.3.2. hierna.

De Franstalige afdelingen van het auditoraat beschikten in 2014-2015 over 12 bestuurlijk attachés. Maar aangezien één persoon wegens ziekte afwezig was, gaat het in de praktijk om slechts 11 personen. Concreet beschikte elke afdeling die belast was met de bestuursrechtspraak over twee bestuurlijk attachés die voornamelijk belast waren met het voeden van de gegevensbank “Jurisprudence” en in tweede instantie met het opstellen van verslagen. De afdeling Wetgeving heeft kunnen rekenen op een bestuurlijk attaché die hoofdzakelijk belast was met de gegevensbank “Capita selecta” en in tweede instantie met het opstellen van documentatienota’s. Als gevolg van de bevordering en de daaruit voortvloeiende veranderde diensttoewijzing van een van de bestuurlijk attachés, is er sinds het einde van dit gerechtelijk jaar in totaal één bestuurlijk attaché minder (zie *infra*, punt D.3.2.).

D. Verslag over de uitvoering van de beleidsplannen van de auditeurs-generaal

D.1. Wegwerken van de achterstand en verkleinen van de doorlooptijd – wisselwerking tussen de afdeling bestuursrechtspraak en de afdeling wetgeving

D.1.1. Nederlandstalige afdelingen

In het beleidsplan van de adjunct-auditeur-generaal werd uitgaande van de vaststelling dat de achterstand zo goed als was weggewerkt, als één van de belangrijkste doelstellingen aangegeven het voorkomen dat er zich een nieuwe achterstand zou ontwikkelen.

Teneinde te voorkomen dat er zich een nieuwe achterstand zou opbouwen werd als doelstelling gesteld om de doorlooptijd van de zaken, d.w.z. de tijd die nodig is om een zaak te behandelen, zo kort mogelijk te houden. Daarbij werd vooropgesteld de termijn van 6 maanden voor het opstellen van een verslag die is vermeld in artikel 24, eerste lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zo veel als mogelijk te bereiken, ook al is dat artikel nog niet in werking getreden.

Gelet op de voornoemde doelstelling werd de doorlooptijd speciaal gemonitord. Daarbij werd niet langer gebruik gemaakt van een rekenkundig gemiddelde maar werd er gewerkt met een cumulatief percentage. Deze berekeningswijze laat toe na te kijken met intervallen van een maand welk percentage van dossiers binnen dat tijdsbestek kon worden afgewerkt. Uit deze berekeningswijze blijkt dat in 2014-2015 in 66,7% van de dossiers nietigverklaring het verslag opgesteld werd binnen de zes maanden. Op acht maanden werd 77% van de dossiers afgehandeld. Dit is ongeveer hetzelfde resultaat als in 2013-2014.

Krachtens artikel 20,§4 van de gecoördineerde wetten moeten de cassatieberoepen binnen een termijn van zes maanden worden afgehandeld door de Raad van State. Vermits binnen die termijn zowel het auditoraat verslag moet opmaken en de raad een arrest moet vellen betekent dit dat er aan deze zaken voorrang wordt gegeven. In de regel slagen de Nederlandstalige afdelingen van het auditoraat er in verslag op te maken binnen de drie maanden. In het beschreven gerechtelijk jaar werd de termijn van drie maanden slechts gehaald in 84% van de beroepen. Dit is het gevolg van bijzondere omstandigheden die te maken hebben met het feit dat de twee auditeurs die de cassatieberoepen in vreemdelingenzaken, die nog steeds twee derden van het totale aantal cassatieberoepen uitmaken, behandelen beiden langdurig afwezig zijn geweest en moesten vervangen worden door collega's met minder ervaring in die materie.

Er kan worden gesteld dat momenteel in de Nederlandstalige afdelingen bestuursrechtspraak van het auditoraat geen achterstand meer bestaat. De gemiddelde werkvoorraad van 35 zaken per auditeur kan worden beschouwd als een normale werkvoorraad. Het behoud van deze positieve situatie voor de toekomst wordt evenwel bedreigd zoals verder onder punt 3 zal worden uiteengezet.

D.1.2. Franstalige afdelingen

In het laatste beheersplan van de auditeur-generaal, dat dateert van 29 februari 2012, is nog sprake van 1795 hangende zaken bij het auditoraat. Op 1 juni 2006, dit is vóór de inwerkingtreding van de hervorming van 15 september 2006, ging het nog om 3044 zaken, oude vreemdelingen geschillen niet inbegrepen. Op 1 september 2015 was het aantal hangende zaken teruggebracht tot 1414. De aldus vastgestelde verbetering is grotendeels te danken aan de tijdelijke toename van het aantal auditeurs met 6 leden per taalrol, waartoe bij de hervorming van 2006 werd besloten (art. 123 GWRVS). Er moet worden opgemerkt dat de Raad van State tussen 2007 en 2012 ook alles in het werk heeft gesteld om de kolossale achterstand bij de vreemdelingen geschillen, oude procedure, weg te werken.

Hoewel het verschil jaarlijks lijkt af te nemen, staan de Franstalige afdelingen er nog steeds minder goed voor dan de Nederlandstalige: op 1 september 2015 bedroeg het verschil in aantal hangende zaken tussen beide immers 360 zaken. Het feit dat de Franstalige afdelingen de voorbije drie jaar een groter aantal verzoekschriften hebben opgetekend, heeft daar allicht mee te maken. Hoe dan ook, afhandeling van een kleine honderd dossiers over de verdeling van de radiofrequenties over de gemeenschappen, die nog altijd op zich laat wachten, zal er op zich toe leiden dat dit verschil enigszins zal afnemen. Alles wordt in het werk gesteld om het verschil aanzienlijk te doen afnemen. Een inkrimping van het personeelsbestand kan die doelstelling echter op losse schroeven zetten.

Op het niveau van de doorlooptijd van de dossiers bij het auditoraat is het verschil ook te zien, hoewel het kleiner wordt. Op basis van een cumulatief percentage vergelijkbaar met het model dat gehanteerd wordt bij de Nederlandstalige afdelingen blijkt immers dat voor het opmaken van een verslag ter afsluiting van een zaak, in 80% van de gevallen een termijn van 13 maanden nodig is tussen het ogenblik waarop het dossier voor verslag aan het auditoraat wordt gezonden en het ogenblik waarop het verslag daadwerkelijk wordt ingediend. Als

bewijs voor het feit dat de situatie gunstig evolueert, kan nog worden opgemerkt dat op 1 september 2015 94 zaken bij het auditoraat aanhangig waren die voor 1 september 2012 waren ingeleid, terwijl dat er een jaar eerder nog 212 waren.

De cassatiegeschillen in administratieve zaken leveren hunnerzijds geen echte moeilijkheden op. Er valt op te merken dat die beroepen slechts 5,86% hebben uitgemaakt van alle verzoekschriften die tijdens het afgelopen gerechtelijk jaar bij het auditoraat zijn terechtgekomen, en dat deze situatie nauwelijks varieert van jaar tot jaar. In tegenstelling tot de gang van zaken in het Vlaams Gewest, worden er zoals gezegd in het Franstalige landsgedeelte geen administratieve rechtscolleges met een bijzondere bevoegdheid opgericht: deze uiteenlopende evolutie zal voor de betreffende aangelegenheden leiden tot een groter aantal cassatieberoepen (met filterprocedure) aan Nederlandstalige kant, terwijl aan Franstalige kant veeleer het aantal beroepen tot nietigverklaring (met eventueel procedures in kort geding) groter zal blijven. Dat neemt niet weg dat het auditoraat ook aan Franstalige kant - en in het bijzonder wegens het geringe aantal cassatieberoepen - alles in het werk stelt opdat de Raad van State de termijn van 6 maanden, vermeld in artikel 20, § 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, daadwerkelijk kan naleven.

De terugloop van het aantal adviesaanvragen die is vastgesteld voor het jaar 2014-2015 in vergelijking met de vorige jaren en in het bijzonder met 2013-2014, heeft het mogelijk gemaakt dat sommige collega's van de afdeling Wetgeving de afdeling Bestuursrechtspraak te hulp zijn gekomen: die louter occasionele hulp heeft zich concreet vertaald in 45 van de 2089 ingediende verslagen.

Tot slot kan worden opgemerkt dat de werklast per auditeur bij de afdeling Bestuursrechtspraak neerkwam op 44 dossiers per persoon. De evolutie van het aantal hangende zaken moet in het oog gehouden worden. Doordat een einde is gemaakt aan de tijdelijke verhoging van het aantal auditoren, waarin is voorzien in artikel 123, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zou de werklast per persoon kunnen stijgen wanneer collega's vertrekken, en zou derhalve een nieuwe achterstand kunnen ontstaan (zie *infra*, punt D.3.1.).

D.2. Het verzorgen van de databanken - verzekeren van de alimentatie en de verbetering van de databanken - tijdelijke documentaire middelen over de toepassing van de nieuwe procedures en bevoegdheden

In de beleidsplannen van de auditoren-generaal werd het belang onderstreept van de kwaliteit van de databanken die de rechtspraak van de Raad van State ontsluiten voor het grote publiek en de adviezen van de Raad op een systematische wijze ter beschikking stellen van de auditoren en de staatsraden. Het beheer van die databanken behoort tot de wettelijke opdracht van het auditoraat krachtens artikel 76,§2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Het op peil houden van de databanken vereist een continue inspanning en aanpassing. Immers, het van kracht worden van de nieuwe procedures en bevoegdheden ingevolge de wet

van 20 januari 2014 betekent dat ook de databankstructuur aangepast moet worden. Voor deze taken wordt het auditoraat bijgestaan door twee documentalisten en verschillende bestuurlijke attachés-juristen. Samen zorgen zij voor de structuur en de inhoud van de databanken

Voor de databanken Audidoc en Jurisprudence, die de rechtspraak van de Raad van State bevat, houdt dit in de eerste plaats in dat zij de arresten analyseren en een voorstel doen voor invoering in de databank. Dit vereist niet alleen het selecteren in de arresten van de interessante passages mede in functie van de bestaande rechtspraak maar ook het toewijzen van deze passages aan de trefwoorden van de databank. Deze taak vereist dus niet alleen een goede kennis van de rechtspraak maar ook een grondig inzicht in de trefwoordenstructuur van de databank. Deze taak wordt uitgevoerd onder de controle van de auditeurs.

Omwille van het feit dat deze opdracht ook een kennis van de rechtspraak in het betreffende domein vereist is het noodzakelijk om per afdeling over minimum één bestuurlijk attaché te beschikken die zich dan kan inwerken in de materies die door die afdeling worden behandeld. Hoewel het aantal arresten dat wordt geveld door het inhalen van de achterstand en de daling van de instroom is verminderd blijft dit een omvangrijke taak. Naast het analyseren en invoeren van de arresten zijn zij immers ook verantwoordelijk voor de constante verbetering van de databankstructuur.

Uiteraard moet worden gegarandeerd dat voldoende personeelsleden, documentalisten en juristen, met deze taak zijn belast, omdat die documentaire middelen anders onbruikbaar dreigen te worden (zie *infra*, punt D.3.2.).

D.3. Weerslag van de werklast op de ter beschikking gestelde middelen

D.3.1. Het aantal auditeurs- tijdelijk behoud van het uitbreidingskader

De kaderuitbreiding die was toegekend in 2006 voor het wegwerken van de achterstand nam een einde op 31 augustus 2013. Op dat moment was evenwel de nieuwe omvangrijke hervorming van de Raad van State in voorbereiding die aan de Raad nieuwe bijkomende bevoegdheden gaf, niet alleen ter modulering van de vernietigingsbevoegdheid maar ook de volledig nieuwe bevoegdheid om een schadevergoeding tot herstel toe te kennen. Omdat het onmogelijk was in te schatten welke de omvang van het bijkomend werk zou zijn dat uit deze nieuwe bevoegdheden zou voortvloeien heeft men er uit voorzorg voor geijverd om de kaderuitbreiding te mogen behouden. Inderdaad moest te allen prijzen worden vermeden dat de doorlooptijd van de zaken opnieuw zou verlengen en er zich een nieuwe achterstand zou opbouwen. Ook voor de afdeling wetgeving bestond het risico van een toename van haar werklast ten gevolge van de 6^{de} staatshervorming. De wetgever was gevoelig voor die argumenten en heeft een nieuwe kaderuitbreiding toegestaan die evenwel in een eerste fase slechts liep tot 31 december 2015.

De budgettaire besparingen die de regering oplegt aan de overheidsdiensten hebben evenwel tot gevolg dat het krediet voor de betaling van de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State structureel onvoldoende is. Immers wordt het tussen 2016 en 2019 elk jaar nog met

2 % verminderd terwijl het aantal ambtsdragers dat de Raad van State verlaat niet groot genoeg is om een jaarlijkse vermindering van 2% van de uitgaven te realiseren.

Teneinde deze budgettaire beperkingen zo veel als mogelijk te respecteren hebben de korpschefs van de Raad van State er mee ingestemd om het uitbreidingskader van in totaal 24 ambtsdragers waarvan de duurtijd verloopt op 31 december 2015, niet te verlengen en reeds in 2015 de opengevallen betrekkingen niet meer in te vullen. In totaal gaat het op het auditoraat om 12 betrekkingen, zes van elke taalrol. (zie hierover verder in deel IV - Beheer van de Raad van State)

Dientengevolge zijn er op het auditoraat aan Nederlandstalige kant reeds 3 betrekkingen opengevallen die niet meer kunnen begeven worden. Aan Franstalige kant gaat het, zoals eveneens reeds gezegd, om één betrekking.

Het dient nogmaals onderstreept dat de afdeling wetgeving ingevolge de staatshervorming, meer bepaald de grote overdracht van bevoegdheden aan de gewesten en de Gemeenschappen, in de komende jaren geconfronteerd zal worden met een groter aantal adviesaanvragen dan voorheen. In zeer veel dossiers moet nu de bevoegdheid grondiger worden onderzocht, rijzen er nieuwe knelpunten en moet nieuwe adviespraktijk worden ontwikkeld. Dit leidt tot meer werk voor de auditeurs in de eigen dossiers en tot een sterke toename van het aantal Verenigde Kamers, die per definitie een grondigere voorbereiding vereisen.

Ten slotte moet worden vastgesteld dat de recente wettelijke ingrepen om de pieken beter te spreiden (termijn van 60 dagen, termijnverlenging in de zomer) niet voldoende effect blijken te hebben. (Slechts in 55 adviesaanvragen werd het advies gevraagd op een termijn van 60 dagen)

De blijkbaar niet te veranderen manier van de regelgevers om net voor de verlofperiodes massaal adviesaanvragen door te sturen met de verwachting dat de Raad van State deze aanvragen tijdens de vakantieperiode zal behandelen gecombineerd met de dwingende adviestermijn vergt een bijzonder grote inzet van de auditeurs tijdens deze periode en vergroot nog de werkdruk omdat ook in die afdeling verlof moet kunnen genomen worden en er net in die periode niet op volle kracht kan worden gewerkt. Het hoeft geen betoog dat dit het risico meebrengt van een noodgedwongen summierder onderzoek met een gevaar voor een verlies aan kwaliteit van de verslagen. Een betere spreiding in de tijd bij het indienen van de adviesaanvragen zou de kwaliteit van de verslagen ten goede komen en dus een win-win situatie vormen voor de adviesaanvragers en voor de Raad van State.

Artikel 76 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, bepaalt dat per taalrol 12 leden van het auditoraat bij voorrang worden aangesteld bij de afdeling Wetgeving. Gelet op het bovenstaande kan men zich met recht afvragen of dat aantal nog wel toereikend is. Evenwel bemoeilijken de niet-samendrukbare noden van de afdeling Bestuursrechtspraak samen met het feit dat de uitbreiding van de personeelsformatie niet is verlengd, ieder streven naar versterking.

Zo zijn bijvoorbeeld de gevolgen die het wegvallen van 3 auditeurs heeft op de werking van de Nederlandstalige afdelingen van het auditoraat momenteel reeds duidelijk. Waar deze Nederlandstalige afdeling wetgeving in het begin van het besproken gerechtelijk jaar nog met 14 auditeurs functioneerde is het effectief ervan ingevolge de afbouw van het kader teruggevallen op 12. De verplichte verdere afbouw van het achterstandskader, die nog maar voor de helft is gerealiseerd, zal in de komende jaren het aantal auditeurs nog met drie eenheden bijkomend doen dalen. Het behoud in de afdeling wetgeving van 13 auditeurs, wat momenteel als noodzakelijk wordt gezien, zal ten koste gaan van het aantal auditeurs dat in de bestuursrechtspraak te werk zal kunnen gesteld worden.

Het verleden heeft uitgewezen dat het niet vanzelfsprekend is en contraproductief om auditeurs simultaan in de beide afdelingen te laten functioneren. Vandaar dat de auditeurs ofwel in de afdeling wetgeving, ofwel in de afdeling bestuursrechtspraak zijn tewerkgesteld.

Daarbij komt dat de benadering van een dossier bestuursrechtspraak en een dossier wetgeving fundamenteel van elkaar verschilt. Waar bij een dossier bestuursrechtspraak het onderzoek in de regel bepaald wordt door de door de partijen aangevoerde middelen, is het bij een adviesaanvraag in de afdeling wetgeving de taak van de auditeur om zelf op zoek te gaan naar de problemen van o.m. bevoegdheid van de steller en overeenstemming met hogere rechtsnormen, nu ook steeds meer van supranationaal recht, die de voorgelegde teksten stellen. Daarbij dient ook gebruik gemaakt van andere databanken dan in de bestuursrechtspraak.

Overgaan van de ene afdeling naar de andere vergt dus een zekere studie- en inwerktijd alvorens een normaal rendement kan worden bereikt.

Gelet op de verwachte grotere bevraging van de afdeling wetgeving en de zeer grote fluctuaties daarvan over het jaar enerzijds en het kleinere aantal auditeurs dat beschikbaar blijft voor de afdeling bestuursrechtspraak anderzijds doet de noodzaak zich steeds meer gevoelen om over auditeurs te beschikken die in de beide afdelingen kunnen worden ingezet. Vandaar dat het de betrachting is van de auditeurs-generaal om polyvalente auditeurs te vormen zodat er vlotter kan worden bijgesprongen in de afdeling waar er zich op een bepaald moment een probleem stelt. Er wordt nagedacht over de manier waarop dit kan gebeuren zonder te veel rendementsverlies.

Eens te meer moet hier worden opgemerkt dat het behoud van de uitbreiding van het kader van de ambtsdragers bij de Raad van State tot op zijn minst 31 december 2015, zoals bij de wet van 20 januari 2014 is vastgelegd in de artikelen 122 tot 124 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gerechtvaardigd was door de noodzaak het hoofd te bieden zowel aan een verwachte toename van het aantal adviesaanvragen bij de afdeling Wetgeving naar aanleiding van de zesde staatshervorming, als aan een verhoogde werklast naar aanleiding van de hervormingen binnen de afdeling Bestuursrechtspraak (zie *Parl.St.* 2012-13, nr. 5-2277/1, 38 tot 40). Idealiter is een verhouding van 2 auditeurs voor 1 staatsraad noodzakelijk om te kunnen zorgen voor een toereikende aanvoer vanuit het auditoraat naar de Raad, zowel wat de afdeling Wetgeving als wat de afdeling Bestuursrechtspraak betreft.

Thans zijn er in theorie 80 auditeurs voor 44 staatsraden, dat wil zeggen een verhouding van 1,8 auditeurs voor 1 staatsraad.

D.3.2. Het ondersteunend personeel

Zoals reeds gezegd is het de taak van de bestuurlijk attachés om, naast de documentaristen, de databanken die de Raad van State ter beschikking stelt te voeden en te beheren.

Daarnaast kunnen de bestuurlijk attachés de auditeurs ook bijstaan bij het opstellen van de verslagen.

Aan Nederlandstalige kant beschikte het auditoraat tijdens het besproken gerechtelijk jaar over 6 bestuurlijk attachés, dwz, één minder dan het jaar ervoor. Eén daarvan is, zoals hoger reeds aangegeven, langdurig afwezig om medische redenen zodat er de facto slechts 5 bestuurlijk attachés de auditeurs bijstaan. Van deze is één attaché toegewezen aan de afdeling wetgeving waar zij zich voornamelijk bezighoudt met de databank capita selecta en met het bijstaan van de auditeurs wetgeving en ook bijspringt voor het opstellen van de documentaire nota's ten behoeve van de auditeurs en de staatsraden wetgeving indien de documentaristen het werk niet aankunnen. De overige vier staan in principe in voor het voeden en onderhouden van de databank bestuursrechtspraak. Tevens kunnen zij worden belast met studieopdrachten ter ondersteuning van de auditeurs bij het opstellen van de auditoraatsverslagen. Ten slotte was tot voor kort één van deze vier bestuurlijk attachés voltijds toegevoegd aan de cel documentatie en verantwoordelijk voor het algemeen beheer van de databank Audidoc. Ook dat is niet langer mogelijk.

Reeds in het activiteitenverslag van vorig jaar werd gesteld dat de toenmalige bezetting nauwelijks toeliet om de databank Audidoc up to date te houden. Er werd toen aangegeven dat voorrang wordt gegeven aan de invoer maar dat sommige deeltaken, zoals het onderhoud van de databank, noodgedwongen op een laag pitje moesten worden gezet en de taak van bijstand aan de auditeurs om dezelfde reden in de meeste gevallen beperkt is gebleven tot punctuele opzoekingen. Het bijkomende vertrek van nog een bestuurlijk attaché sinds vorig jaar heeft deze situatie alleen maar acuter gemaakt. Het aantal bestuurlijke attachés is ontoereikend om tegelijkertijd de invoer van de arresten in de databanken te verzorgen en deze databank ook te onderhouden, d.w.z. het continue werk van het bewaken van de interne consistentie en de noodzakelijke periodieke opkuis van de invoeringen. Vooral dat laatste kan niet op alle domeinen meer gebeuren met de vereiste frequentie en grondigheid. Op termijn riskeert dit de kwaliteit van de databank aan te tasten.

Samen hebben de Nederlandstalige attachés 913 arresten ingevoerd in de databank audidoc. Doordat zij prioritair moeten worden ingezet voor de databank blijft er bijzonder weinig tijd over om bijstand te verlenen aan de auditeurs. Zij hebben slechts in 57 zaken bestuursrechtspraak en in 6 zaken wetgeving op één of andere manier punctuele bijstand kunnen verlenen bij de opmaak van de verslagen.

In dat opzicht is de toestand tot nog toe een beetje beter aan Franstalige kant. Voor het grootste deel van 2014-2015 waren er in de praktijk 11 bestuurlijk attachés (juristen): zo heeft

elke Franstalige afdeling belast met de bestuursrechtspraak de hulp van 2 juristen gekregen. De enige jurist in de afdeling Wetgeving was belast met het voeden en het ontwikkelen van de gegevensbank “Capita selecta”, die de belangrijkste adviespraktijk van de Raad van State bevat. Bij de afdeling Bestuursrechtspraak hebben de juristen de gegevensbank “Jurisprudence” verder aangevuld met samenvattingen en trefwoorden van 1198 arresten. Voorts hebben ze 98 verslagen opgemaakt. Aldus hebben ze een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de werkzaamheden van de leden van het auditoraat, niet alleen door de opdracht inzake documentatie die bij wet aan het auditoraat is toegewezen op zich te nemen (gegevensbanken “Arresten” en “Adviezen”), maar ook door aanzienlijk bij te dragen aan de redactie van de verslagen van de auditeurs en bijgevolg aan de vermindering van het aantal hangende zaken.

Het voortbestaan van de gegevensbanken van het auditoraat hangt af van de juristen en de documentarissen die daarmee belast zijn. De bijdrage van de juristen aan de onderzoekstaken die uitgevoerd moeten worden door de leden van het auditoraat doet het aantal hangende zaken dalen. Die juristen zijn des te meer nodig daar, aangezien de kaderuitbreiding waartoe bij de wet van 20 januari 2014 besloten is, niet kan worden verlengd, het mogelijk is dat auditeurs die toegewezen zijn aan de afdeling Bestuursrechtspraak door omstandigheden hulp zullen moeten bieden aan hun collega’s van de afdeling Wetgeving.

De toekomst oogt zorgelijk. Als gevolg van de bevordering en de daaruit voortvloeiende veranderde diensttoewijzing van een jurist, blijven er nog maar 10 juristen over, plus nog één persoon die om medische redenen halftijds is begonnen te werken. Van die juristen heeft de jurist van de afdeling Wetgeving het beheer van de gegevensbank “Capita selecta” recentelijk moeten laten vallen om de deskundigen documentatie te kunnen bijstaan (zie *infra*, punt D.7).

D.4. Relaties met de pers en de rechtzoekenden- de persmagistraten bij het Auditoraat

In de beheersplannen van de auditeurs-generaal werd de noodzaak opgenomen van het oprichten van een persdienst teneinde de communicatie met de pers en de rechtzoekende te professionaliseren en te verbeteren.

In uitvoering daarvan werd in het Auditoraat, zoals in de Raad, een persdienst opgericht. Vier auditeurs, twee Franstaligen en twee Nederlandstaligen volgden daartoe een mediatraining die specifiek voor de persmagistraten van de Raad van State werd georganiseerd.

Het is hun taak zijn om als persmagistraten van het Auditoraat op te treden indien er naar de pers toe moet worden bericht over een verslag van het auditoraat.

Vermits de verslagen van het auditoraat niet openbaar zijn en alleen worden meegedeeld aan de partijen zal een publieke reactie vanwege de persmagistraten van het auditoraat alleen reactief kunnen zijn, d.w.z. alleen mogelijk zijn indien en wanneer partijen het verslag in de pers hebben gebracht.

Ook zal er zal pas moeten gereageerd worden wanneer de inhoud van het verslag manifest verkeerd wordt voorgesteld. Daarbij is het de bedoeling het publiek correct voor te lichten over de inhoud van het auditoraatsverslag.

Gelet op deze beperkingen eigen aan de taak van het auditoraat hebben de persmagistraten van het auditoraat slechts in enkele gevallen moeten tussenkomen. Omdat zij in hun opleiding hebben geleerd om teksten te schrijven in een voor een niet juridisch geschoold publiek begrijpelijke taal hebben zij meegewerkt aan het up-to-date brengen van de informatieve teksten over de bevoegdheid van de Raad van State en over de procedure die op de website van de Raad van State kunnen worden geraadpleegd.

D.5. Vorming en informatie

In hun beleidsplannen beklemtoonden de beide auditeurs-generaal het belang van vorming. In tegenstelling tot het jaar 2013-2014 kon in het voorbije jaar aan alle vormingsvragen voldaan worden o.m. dank zij een beperking die de collega's zichzelf vanuit het bewustzijn van de beperktheid der middelen hebben opgelegd.

Anderzijds wordt getracht via de “middagen van het auditoraat” opleiding binnenshuis aan te bieden. Die opleidingen zijn goedkoop en kunnen door alle leden van de Raad van State worden gevolgd. In 2014-2015 zijn dankzij de inzet van enkele collega's van beide taalrollen de volgende uiteenzettingen gehouden:

- 12 februari 2015, “De nieuwe procedureregels voor de Raad van State: een tussentijdse evaluatie” (Eric Brewaeys);
- 12 maart 2015, “Het begrip administratieve overheid” (Stéphanie De Somer);
- 7 mei 2015, “De rechtsmacht van de Raad van State inzake beroepen tot nietigverklaring: hoofdlijnen en knelpunten” (Freed Louckx);
- 4 juni 2015, “Les règles régissant le financement public des services d'intérêt économique général après la réforme de 2011” (Marianne Dony);
- 22 juni 2015, “La protection des droits fondamentaux dans la jurisprudence récente de la CJUE” (Pascal Gilliaux).

Het auditoraat beschikt voorts al lang over een tweetalig “Vademecum” met daarin alle richtlijnen en instructies van de auditeurs-generaal over de organisatie van onze werkzaamheden inzake wetgeving en bestuursrechtspraak. Dit werkdocument staat sedert 2013-2014 online. Sindsdien kan elke collega daarin realtime alle nuttige informatie vinden over de gedragsregels die bij de uitoefening van zijn of haar taken binnen het auditoraat moeten worden gevolgd.

D. 6. Verhouding tussen de Raad en het Auditoraat

In de beleidsplannen van de beide auditeurs-generaal wordt gewezen op het belang van een goede verstandhouding en samenwerking tussen de raad en het Auditoraat met respect voor ieders onafhankelijkheid.

Ook in het voorbije gerechtelijk jaar werden er vooral in de afdeling wetgeving in nauwe samenwerking tussen de Raad en het Auditoraat afspraken gemaakt over de aanpak van de grote toevloed van adviesaanvragen met als doel de werkwijze zo optimaal mogelijk op elkaar af te stemmen teneinde zoveel als mogelijk advies te kunnen geven. Deze afspraken hebben ertoe geleid dat ook dit jaar slechts in een uiterst beperkt aantal dossiers geen verslag werd opgemaakt en geen advies werd gegeven.

Bij artikel 92, § 1, derde lid, en § 2, derde en vierde lid, wordt het auditoraat gemachtigd om mee te zorgen voor de eenheid van de rechtspraak (verwijzing naar de algemene vergadering en naar verenigde kamers). De korpschefs van het auditoraat streven er steeds naar om van deze mogelijkheid alleen gebruik te maken in nauw overleg met de korpschef van de Raad belast met de bestuursrechtspraak.

D.7. Bijzondere situatie van de documentalist en de deskundige documentatie aangesteld bij het auditoraat

Luidens artikel 76, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, worden “de leden van het auditoraat (...) ermee belast de documentatie betreffende de rechtspraak (...) van de Raad van State in de vorm van geautomatiseerde bestanden bij te houden, te bewaren en ter beschikking te stellen”.

Krachtens deze bepaling zijn twee documentalist van niveau 1 (1 N en 1 F), onder andere ermee belast de gegevensbanken “Audidoc” en “Jurisprudence” voor de afdeling Bestuursrechtspraak en “Capita selecta” voor de afdeling Wetgeving te ontwikkelen en te onderhouden.

Overigens heeft de hervorming van de afdeling Wetgeving, bij de wet van 2 april 2003, er inzonderheid toe geleid dat het auditoraat belast wordt met het verzamelen en het analyseren van alle documentatie die nodig is voor het onderzoek van de adviesaanvragen. Voor deze taak, die aan het “onderzoek” van de aanvragen voorafgaat, beschikt het auditoraat sindsdien over 8 deskundigen documentatie van niveau 2+ (4 N en 4 F).

De voornoemde betrekkingen van documentalist (2) en van deskundige documentatie (8) zijn permanente functies. Gedurende vele jaren zijn ze uitgeoefend door contractuele personeelsleden. Om deze situatie te verhelpen en te voorkomen dat die personeelsleden zich niet aan de Raad “gebonden” zouden voelen terwijl hun opleiding in de instelling aanzienlijke investeringen vergt, zijn het administratief en geldelijk statuut van het administratief personeel van de Raad van State dienovereenkomstig aangepast. Voor deze betrekkingen

moest het personeel nog in vast dienstverband worden aangesteld. Voor de documentaristen van niveau 1 is dat bijna in orde. Voor de deskundigen documentatie is de procedure grotendeels in 2014-2015 afgehandeld en hebben in het najaar van 2015 benoemingen plaatsgehad. Als gevolg van het vertrek van twee personen (1 N, 1 F) zijn momenteel echter slechts 6 van de 8 betrekkingen ingevuld. Die twee personen moeten dus dringend worden vervangen omdat anders geen toereikende documentatie meer kan worden verstrekt aan de magistraten van de afdeling Wetgeving.

**IV. BEHEER VAN DE RAAD VAN STATE
EN ZIJN INFRASTRUCTUUR IN HET LICHT
VAN DE UITVOERING VAN HET BELEIDSPLAN
VAN DE EERSTE VOORZITTER**

A. Personeel

A.1. Ambtsdragers

A.1.1. Bezetting

Artikel 69 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat de Raad van State is samengesteld uit:

- 44 leden, zijnde een eerste voorzitter, een voorzitter, 14 kamervoorzitters en 28 staatsraden;
- het auditoraat, samengesteld uit een auditeur-generaal, een adjunct-auditeur-generaal, 14 eerste auditeurs-afdelingshoofden, en 64 eerste auditeurs, auditeurs of adjunct-auditeurs;
- het coördinatiebureau, samengesteld uit 2 eerste referendarissen-afdelingshoofden en 2 eerste referendarissen, referendarissen of adjunct-referendarissen;
- de griffie, samengesteld uit een hoofdgriffier en 25 griffiers.

Sinds 2006 kent dat kader van de Raad van State een tijdelijke uitbreiding met 6 staatsraden (3 van elke taalrol), 12 leden van het auditoraat (6 van elke taalrol) en 6 griffiers (3 van elke taalrol).

De wet van 20 januari 2014 heeft voorzien in de verlenging van deze tijdelijke uitbreiding van het kader tot 31 december 2015, met de mogelijkheid dat de Koning deze voor een vernieuwbare periode van twee jaar behoudt (artikelen 33 tot 36).

Met betrekking tot de personeelsuitgaven heeft de federale regering de volgende besparingsmaatregelen opgelegd: een besparing van 4 % in het jaar 2015 en telkenmale 2 % in de daaropvolgende jaren tot en met 2019. Tijdens een overleg dat op 21 januari 2015 heeft plaatsgevonden tussen de korpschefs en de Minister van Binnenlandse Zaken is nagedacht over de manier waarop die besparingen dienden te worden uitgevoerd.

Gedurende dit overleg is overeengekomen dat de tijdelijke uitbreiding van het kader na 31 december 2015 niet zou worden verlengd. Voor het jaar 2015 heeft de Minister ingestemd met:

- de benoeming van 4 staatsraden;
- de benoeming van 2 adjunct-auditeurs;
- de benoeming van 1 assessor;
- de benoeming van de beheerder en 2 stafdirecteurs;
- de noodzakelijke bevorderingen.

A. *Samenstelling contingent ambtsdragers en mandaathouders (31/12/2015)*

AMBTSDRAGERS	Kader		Bezetting	
	FR	NL	FR	NL
Eerste Voorzitter & Voorzitter	1	1	1	1
Kamervoorzitter	7	7	7	7
Staatsraad	17	17	16	17
Totaal Raad	25	25	24	25
Hoofdgriffier	1		1	
Griffier	15	16	14	14
Totaal Griffie	16	16	15	14
Eerste referendaris-afdelingshoofd	1	1	1	1
Eerste referendaris			1	
Referendaris	1	1		
Adjunct-referendaris				1
Totaal Coördinatiebureau	2	2	2	2
Auditeur-generaal & Adjunct-auditeur-generaal	1	1	1	1
Eerste auditeur-afdelingshoofd	7	7	7	7
Eerste auditeur			19	12
Auditeur	38	38	17	21
Adjunct-auditeur			1	2
Totaal Auditoraat	46	46	45	43
Assessor	5	5	5	4
Totaal AMBTSDRAGERS	94	94	91	88
Beheerder		1		1
Stafdirecteur	1	1		1
ALGEMEEN TOTAAL	95	96	91	90

Tijdens een gedeelte van het jaar 2014 waren de bezoldigingen van enkele ambtsdragers ten laste van de begroting van de Raad van State, terwijl andere instellingen dan de Raad gebruik hebben gemaakt van hun diensten. Het gaat daarbij meer bepaald om:


- 2 staatsraden, 2 auditeurs en 1 griffier gedetacheerd naar ministeriële kabinetten, wier bezoldiging ten laste is gebleven van de begroting van de Raad van State;
- een eerste auditeur met de functie van ombudsman bij het Vlaams Gewest, wiens bezoldiging wordt betaald door de Raad van State maar grotendeels wordt terugbetaald aan de Belgische Staat zonder dat dit wordt opgenomen in de rekeningen van de Raad van State.

In 2015 telt de Raad van State geen enkele gedetacheerde ambtsdrager meer, met uitzondering van de eerste auditeur die ombudsman is bij het Vlaams Gewest en wiens mandaat verstrijkt in 2016. De terugkeer van de magistraten en de griffier die gedetacheerd waren, heeft in zekere mate het vertrek kunnen goedmaken van het personeel dat niet vervangen is.

B. Bewegingen ambtsdragers en mandaathouders 2015

In deze bewegingen wordt een onderscheid gemaakt tussen de in- en uitstroom (IN/OUT) binnen de organen van de Raad van State en de doorstroom (BEVORDERINGEN) binnen die organen.

OUT	datum vertrek		IN	datum in	
AMBTSDRAGERS					
Eerste Auditeur	31/01/2015	1	Staatsraad	24/02/2015	2
Eerste Auditeur	24/02/2015	1	Staatsraad	24/03/2015	2
Eerste Auditeur afdelingshoofd	28/02/2015	1	Assessor	01/06/2015	1
Eerste Auditeur	24/03/2015	1	Adjunct-auditeur	24/06/2015	1
Adjunct-referendaris	23/06/2015	1	Adjunct-referendaris	12/10/2015	1
Eerste Auditeur afdelingshoofd	31/08/2015	1	Adjunct-auditeur	21/12/2015	1
Griffier	11/10/2015	1			
Assessor	18/10/2015	1			
Kamervoorzitter	31/10/2015	1			
		9			8
MANDAATHOUDERS					
		0			0
TOTAAL		9			8

BEVORDERINGEN				
AMBTSDRAGERS				
	Eerste Auditeur		Eerste auditeur-afdelingshoofd	12/02/2015
	Eerste Auditeur		Eerste auditeur-afdelingshoofd	21/08/2015
	Eerste Auditeur		Eerste auditeur-afdelingshoofd	18/09/2015
	Staatsraad		Kamervoorzitter	01/11/2015

C. *Vacatures ambtsdragers en mandaathouders (31/12/2015)*

	Vacatures
AMBTSDRAGERS	
Staatsraad	1
Adjunct-auditeur	4
Assessor	1
Griffier	3
MANDAATHOUDERS	
Beheerder	1
Stafdirecteurs	2
TOTAAL	12

Wat betreft de vacatures van de beheerder en van de 2 stafdirecteurs

De situatie van de beheerder en van de 2 stafdirecteurs is bijzonder zorgwekkend. Deze mandaathouders hebben immers een cruciale rol in het beheer van het personeel, het budget en de infrastructuur van de Raad van State, inzonderheid op een ogenblik waarop wezenlijke besparingen moeten worden gerealiseerd die door de Regering worden gevraagd.

De mandaten zijn op 15 mei 2014 opengevallen en zijn tot op heden niet hernieuwd kunnen worden.

De oorzaak van dit probleem is dat de weddeschalen van de beheerder en van de stafdirecteurs vastgesteld waren onder verwijzing naar het koninklijk besluit van 29 juni 1973 houdende bezoldigingsregeling van het personeel van de federale overheidsdiensten dat intussen opgeheven is.

Het koninklijk besluit van 25 april 2014 tot vaststelling van het geldelijk statuut van de beheerder en de houders van de adjunct-mandaten van de Raad van State, bedoeld in artikelen 102bis en 102ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt voortaan dat hun bezoldigingen worden vastgesteld met toepassing van de artikelen 1 tot 4 van het voornoemde koninklijk besluit van 11 juli 2001.

Op 6 juni 2014 stelt de auditeur-generaal voor de aanstelling van de heer Klaus Vanhoutte als beheerder en van de heer Jef Busschots als stafdirecteur Budget en Beheer te vernieuwen. Op 10 juni 2014 doet de algemene vergadering van de Raad van State hetzelfde voorstel.

Hoewel veel inspanningen geleverd zijn, konden zij beiden tot op heden niet worden benoemd wegens budgettaire, technische en juridische problemen waarop door de inspectie van Financiën, de Minister van Begroting en de Minister van Ambtenarenzaken is gewezen.

De korpschefs hebben aan de Minister van Binnenlandse Zaken een voorlopige oplossing voorgesteld, maar ondanks verschillende herinneringen kon nog geen beslissing worden genomen.

In afwachting van de eventuele hernieuwing van hun mandaat blijven de beheerder en de stafdirecteur Budget & Beheer hun functie uitoefenen met toepassing van het beginsel van de

continuïteit van de openbare dienst.

De vorige titularis van het adjunct-mandaat van stafdirecteur Personeel & Organisatie heeft niet om de verlenging van haar mandaat gevraagd. In deze vacature kan pas worden voorzien wanneer bekend is tot welke taalrol deze moet behoren, met andere woorden pas na hernieuwing van de mandaten van de beheerder en de stafdirecteur Budget & Beheer.

A.1.2. Initiatieven ter verbetering van het humanresourcesbeleid

Evaluatie van de ambtsdragers

In het beleidsplan van de Eerste Voorzitter (punt 2.2.1.) werd inzake het evalueren van magistraten gesteld dat *"het evalueren van de magistraten (...) een tendens (is) die niet alleen in België, maar ook in alle lidstaten van de EU erg in is. Evalueren is beslist nodig, maar bijzonder moeilijk in praktijk te brengen. Zowel hier als elders moeten we trachten ons op de essentie te concentreren en ons niet te verliezen in ingewikkelde en overbodige procedures. Gelukkig vereenvoudigt het wetsontwerp tot hervorming van de Raad van State de procedures ter zake."*

Het wetsontwerp waarvan in het beleidsplan sprake was, heeft ontstaan gegeven aan de wet van 20 januari 2014. Deze wet voegt in de gecoördineerde wetten op de Raad van State een nieuw artikel 74/7 in waarbij de mandaathouders periodiek, om de drie jaar, worden geëvalueerd.

De regels voor de evaluatie worden nader aangegeven in het koninklijk besluit van 25 april 2014 *tot vaststelling van de nadere regels en de criteria voor de evaluatie van de ambtsdragers van de Raad van State.*

Het voornoemde artikel 74/7 voorziet tevens in functioneringsgesprekken die minstens eenmaal per jaar plaatsvinden.

Er zijn in 2015 functioneringsgesprekken gevoerd met alle magistraten.

A.2. Administratief personeel

A.2.1. Bezetting

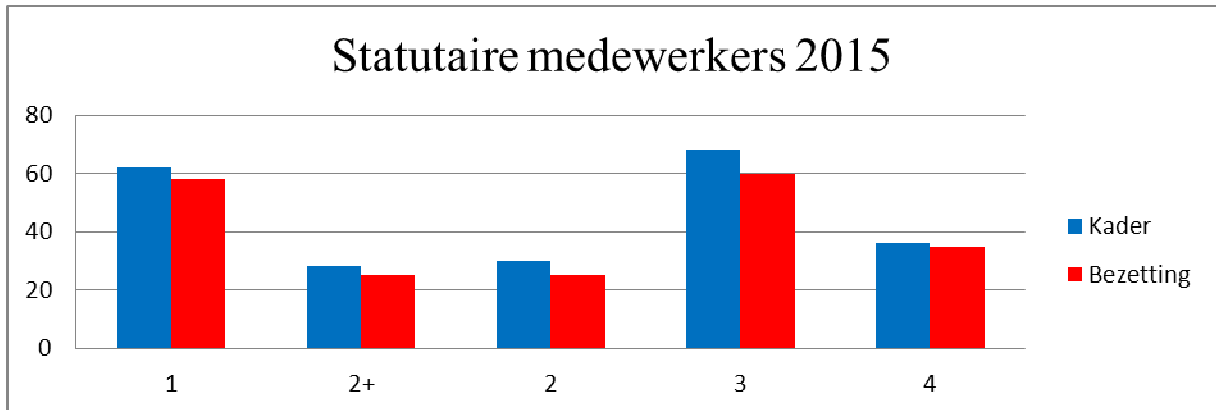
Het administratief personeel bestaat uit 202 statutaire medewerkers (op een kader van 224 betrekkingen) en 82 contractuele medewerkers, te weten 62 contractuele personeelsleden en 20 leden van het schoonmaakpersoneel.

A. Kader / bezetting statutair personeel (31/12/2015)

Tijdens het voormelde overleg tussen de korpschefs en de Minister van Binnenlandse Zaken op 21 januari 2015 heeft deze laatste ingestemd met:

- de benoeming van 2 documentalisten;

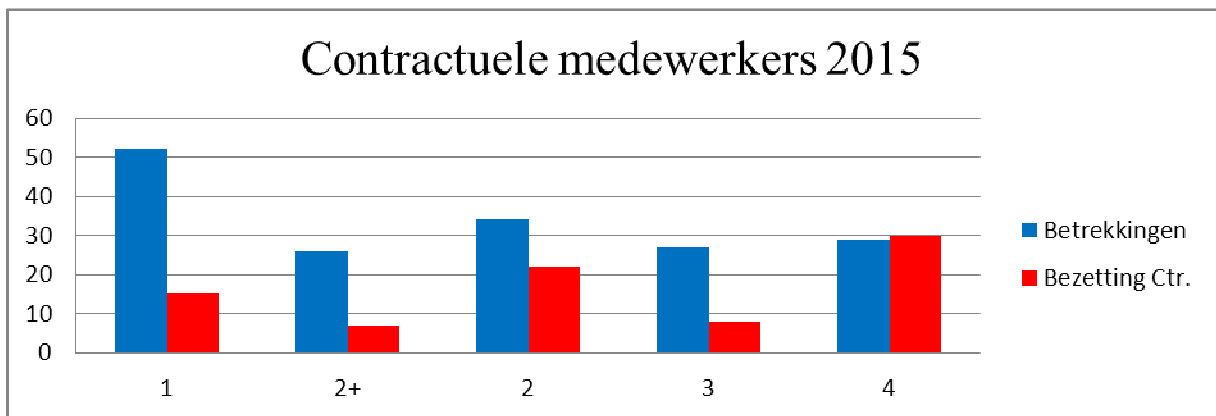
- de benoeming van 8 deskundigen documentatie;
- de noodzakelijke bevorderingen.



Stat. 2015	1	2+	2	3	4	Tot.
Kader	62	28	30	68	36	224
Bezetting	58	25	24	60	35	202*

* Na de inwerkingtreding van de nieuwe personeelsformatie (1 mei 2014) blijft er in 2015 nog 1 betrekking ingevuld in overtal (attaché-informaticus).

B. Betrekkingen / bezetting contractueel personeel (31/12/2015)



Ctr. 2015	1	2+	2	3	4	Tot. Betr.	Tot Bez.
Betrekkingen	52	26	34	27	29	168	
Bezetting	15	7	22	8	30*		82
Totaal						168	82

*waaronder 20 schoonmaaksters

C. *Bewegingen administratief personeel 2015*

Zoals bij de ambtsdragers wordt ook hier een onderscheid gemaakt tussen de in- en uitstroom (IN/OUT) van medewerkers en de doorstroom (BEVORDERINGEN) naar een hogere graad.

OUT	datum vertrek		IN	datum in	
STAT. PERS					
adjunct-secretaris	01/01/2015	1			
taaladviseur	28/02/2015	1			
hoofdreceptionist	30/06/2015	1			
hoofdsecretaris	30/09/2015	1			
hoofdreceptionist	31/10/2015	1			
opsteller	04/12/2015	1			
			deskundige documentatie	01/12/2015	7
		6			7
CONTR. PERS					
documentalist	31/07/2015	1			
deskundige documentatie	31/08/2015	1			
deskundige documentatie	30/11/2015	6			
opsteller	30/11/2015	1			
hoofdreceptionist	31/12/2015	1			
schoonmaakster	31/12/2015	1			
		11			
TOTAAL		17			7

BEVORDERINGEN				
STAT. PERS				
	opsteller		adjunct-secretaris	01/08/2015
	opsteller		adjunct-secretaris	01/08/2015
	klerk-typist		technicus-informatica	01/09/2015
	bestuurlijk attaché		hoofdsecretaris	01/11/2015

D. Vacatures statutair personeel (31/12/2015)

Raad van State	Kader		Effectieven		Vac. Betr.	
	Fr	Nl	Fr	Nl	Fr	Nl
STAT 31/12/2015						
Niveau 1						
Attaché-informaticus	1	1	1	2	0	-1
Taalattaché	9	9	9	8	0	1
Hoofdsecretaris	3	3	3	3	0	0
Documentalist	3	3	2	2	1	1
Bestuurlijk attaché	15	15	14	14	1	1
TOTAAL niv 1	31	31	29	29	2	3
Niveau 2+						
Adjunct-secretaris	5	5	3	5	2	0
Programmeur	1	1	1	1	0	0
Directiesecretaris	4	4	4	4	0	0
Deskundige documentatie	4	4	3	4	1	0
TOTAAL niv 2+	14	14	11	14	3	0
Niveau 2						
Opsteller	13	15	11	12	2	3
Technicus-informatica	2	0	1	0	1	0
TOTAAL niv 2	15	15	12	12	3	3
Niveau 3						
Klerk-typist	32	32	29	27	3	5
Technicus	2	2	2	2	0	0
TOTAAL niv 3	34	34	31	29	3	5
Niveau 4						
Receptionist	18	18	17	18	1	0
TOTAAL niv 4	18	18	17	18	1	0
Eindtotaal	112	112	100	102	12	11
		224		202		23

E. Sterke daling van het aantal personeelsleden sedert 2009

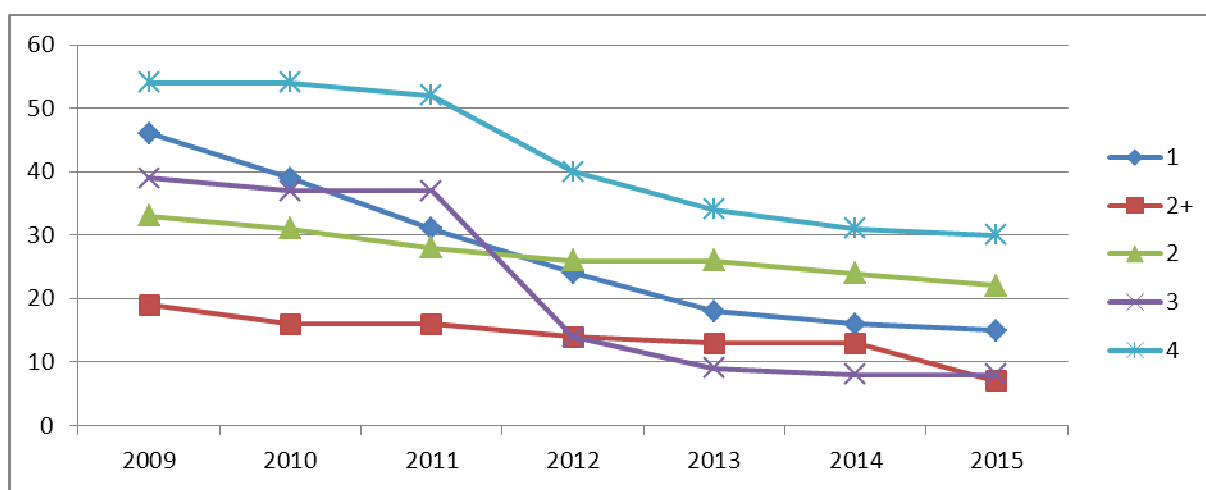
De daling van het aantal administratieve personeelsleden, zoals beschreven in het beleidsplan van de Eerste Voorzitter (punt 1.1.2.), heeft zich in 2015 voortgezet.

a) Evolutie bezetting statutair administratief personeel van 2009 tot 2015 per niveau



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	61	61	62	61	62	60	58
2+	18	18	17	17	18	17	25
2	27	27	27	27	26	26	24
3	68	67	65	65	65	61	60
4	43	42	42	40	37	37	35
Tot.Stat	217	215	213	210	208	201	202

b) Evolutie bezetting contractueel administratief personeel van 2009 tot 2015 per niveau



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	46	39	31	24	18	16	15
2+	19	16	16	14	13	13	7
2	33	31	28	26	26	24	22
3	39	37	37	14	9	8	8
4	54	54	52	40	34	32	30
Tot.Stat	191	177	164	118	100	93	82

A.2.2. Initiatieven ter verbetering van het humanresourcesbeleid

A. *Doorlichting van de diensten*

In het beleidsplan van de Eerste Voorzitter (punt 1.1.4.) wordt als uitgangspunt geponoerd dat elke overheidsinstantie erop dient toe te zien dat ze het personeel dat ze in dienst heeft goed inzet. Deze vereiste geldt des te meer wegens het aan de federale openbare diensten opgelegde bezuinigingstraject inzake de personeelsuitgaven.¹⁷ Daardoor zijn bijkomende aanwervingen zoveel als uitgesloten en kan alleen een vermindering van het aantal ter beschikking zijnde personeelsleden worden verwacht. Ondanks deze inkrimping moeten zowel de interne gebruikers van de administratieve diensten, in hoofdorde de ambtsdragers, als de externe gebruikers kunnen blijven rekenen op een kwaliteitsvolle administratieve dienstverlening wat gepaste maatregelen vereist.

Een eerste belangrijke etappe in het zoeken naar een optimalisering van de werking van de administratieve diensten is de werking van deze diensten door te lichten: welke zijn, precies omschreven, de opdrachten waarmee de onderscheiden diensten zijn belast, welke kennis en vaardigheden zijn vereist om deze opdrachten uit te voeren, welk potentieel (kwantitatief en kwalitatief) aan medewerkers wordt ter beschikking gesteld en welke ondersteunende diensten en uitrusting moeten aanwezig zijn (kantoorruimte, ICT, software, specifieke programmatuur,...)?

De korpschefs hebben de beheerder de opdracht gegeven een dergelijke doorlichting te organiseren. Het betreft hier geen volledige werklastmeting maar enkel de eerste etappe in dit proces met name de beschrijvende fase. Deze eenvoudige doorlichting moet op zich reeds een aantal relevante gegevens opleveren op basis waarvan een - eerste - reeks maatregelen kunnen worden genomen, die zowel de efficiëntie (de doelmatigheid of het streven om met minder middelen hetzelfde of een beter resultaat te kunnen bereiken) als de effectiviteit (wordt het beoogde doel bereikt – zijn de resultaten de beoogde resultaten en voldoen zij aan de vooropgestelde kwaliteitsnormen ?) van de diensten moet kunnen doen toenemen.

¹⁷ De federale openbare diensten moeten inzake hun uitgaven voor personeel een besparing realiseren van 4% in het dienstjaar 2015 en telkenmale 2% in de daaropvolgende dienstjaren tot en met het dienstjaar 2019. Dit maakt dat de personeelsuitgaven in vergelijking met het dienstjaar 2014 dienen te worden verminderd met 12%.

Ter voorbereiding is aan de diensthoofden gevraagd om:

- een algemene omschrijving te geven van hun dienst (situering binnen de Raad van State, relaties met andere diensten en externen, personeelssamenstelling);
- de taken op te sommen, hun complexiteit te kwalificeren in functie van het competentieprofiel van de medewerkers en de gemiddelde tijdsbesteding voor de uitvoering ervan te inventariseren;
- een beoordeling te geven van de homogeniteit van het takenpakket en eventuele verbetervoorstellen te formuleren.

Medio november 2015 heeft de beheerder de door hem uitgevoerde doorlichting aan de korpschefs bezorgd. Zij heeft geleid tot de volgende conclusies:

Het aantal ter beschikking zijnde magistraten zal afnemen door het uitdoven van de tijdelijke overtalregeling zoals het aantal ter beschikking zijnde personeelsleden zal afnemen door het door de regering opgelegde bezuinigingstraject. Het doen samensmelten van diensten of entiteiten is dus aangewezen. Zo kunnen taken makkelijker gedeeld en georganiseerd worden en zullen ook afwezigheden, tijdelijk of definitief, makkelijker kunnen worden opgevangen.

De beheerder doet daartoe twee specifieke voorstellen:

- a) *Met betrekking tot de afdeling Wetgeving en het coördinatiebureau: voorstel tot integratie van de diensten van het coördinatiebureau in een nieuwe dienst wetgeving – coördinatie en het bewerkstelligen van een nauwere samenwerking met de diensten secretariaat auditoraat belast met wetgeving*

Naast de voordelen van de tot stand gebrachte synergiën, zal de integratie van de diensten van het coördinatiebureau, en vooral het herdefiniëren en verduidelijken van de finaliteit ervan, het mogelijk maken deze diensten in waarde herstellen.

- b) *Met betrekking tot de griffie bestuursrechtspraak: voorstel tot integratie in een eerste fase van de afzonderlijke entiteiten binnen de secretariaten van de kamers en in een tweede fase zeer nauwe samenwerking of zelfs integratie tussen de griffies bestuursrechtspraak en de geïntegreerde secretariaten van de kamers*

Door het doen samensmelten van de onderscheiden kleine entiteiten van de secretariaten van de kamers bestuursrechtspraak zullen ook hier synergieën ontstaan.

Het zeer nauw doen samenwerken van de griffies bestuursrechtspraak en de secretariaten kamers zal in een tweede fase dit synergisme doen toenemen.

Meer in het algemeen doet de beheerder tot slot de volgende algemene aanbevelingen:

- er moet worden samengewerkt in grotere gehelen:

Om dit te bewerkstelligen werd de functionele samenhang tussen diensten onderzocht. Uit de doorlichting is gebleken dat er tussen bepaalde diensten onmiskenbaar een functionele samenhang bestaat zowel inzake het takenpakket en de vereiste vaardigheden als inzake de

gebruikte tools. Deze samenhang moet gebruikt worden om deze diensten beter te doen samenwerken en te doen samensmelten. Dit zou de mogelijkheid moeten bieden om de gevolgen van het dalend aantal personeelsleden op te vangen binnen grotere gehelen.

- personeelsleden moeten meer multidisciplinair ingezet kunnen worden :

Uit de doorlichting is gebleken dat de taken binnen een dienst vaak zeer sterk worden opgesplitst in deeltaken die uitsluitend worden uitgevoerd door een kleine groep van medewerkers. Deze zeer strikte opdeling leidt vaak tot een 'blinde' specialisatie en verhindert de noodzakelijke multidisciplinariteit. Diensthoofden moeten er voor instaan dat alle personeelsleden de werkprocessen kennen binnen hun dienst zodat zij tot op zekere hoogte in staat zijn alle of meerdere taken binnen de dienst uit te voeren. Deze multidisciplinariteit maakt dat de tijdelijke of definitieve afwezigheid van personeelsleden beter kan worden opgevangen.

- er moet een kwaliteitscontrole worden ingevoerd :

Opdat de diensten de hun opgedragen taken adequaat zouden kunnen uitvoeren moet van elk personeelslid een kwalitatief/kwantitatief afdoende prestatie worden geëist. Om deze reden dienen de prestaties van de personeelsleden geregeld te worden geëvalueerd en bij een ondermaatse prestatie moeten de gepaste maatregelen worden genomen. In dit kader zal een doorgedreven evaluatie van alle personeelsleden op geregelde basis worden gehouden, zal aan de diensthoofden worden gevraagd om in alle vrijheid hun beoordelingen te formuleren, en zal aan de door de diensthoofden gegeven beoordelingen door het management het gepaste gevolg worden gegeven.

De kwestie wordt momenteel onderzocht door de korpschefs, die moeten beslissen welk gevolg dient te worden gegeven aan de doorlichting.

B. Actie bij het coördinatiebureau door de FOD P&O

Binnen het coördinatiebureau heerst al verscheidene jaren een malaise omdat er diverse problemen en spanningen zijn die voor een stuk onduidelijk en moeilijk te vatten zijn. Daarom heeft de Eerste Voorzitter de FOD P&O verzocht actie te ondernemen om een duidelijk zicht te krijgen op de problemen en op de te bieden oplossingen. Op 31 maart 2015 is met de FOD P&O een overeenkomst gesloten om na te gaan hoe er op de dienst wordt gewerkt, om de sterke en de zwakke punten te identificeren en om verbetervoorstellen te doen.

Om de vooropgestelde doelstelling te bereiken, zijn acht groepssessies gehouden. Het doel van deze sessies was de werkprocedures in kaart te brengen, te werken rond de groepsdynamiek en de communicatie binnen de groep en oplossingen te vinden voor de vastgestelde problemen. Naast deze groepssessies zijn er individuele gesprekken gevoerd met eenieder die gevraagd had om te worden gehoord. In totaal hebben elf gesprekken plaatsgevonden.

Na een analyse van de werkomgeving, van de werkprocessen en de communicatie binnen de groep en na het identificeren van de problemen zijn een aantal verbetervoorstellen gedaan met betrekking tot de personeelsbezetting, de hulpmiddelen, de spanningen en de conflicten binnen de dienst, de toekomstperspectieven, het humanresourcesbeleid en het besluitvormingsproces. Deze aanbevelingen overlappen gedeeltelijk de conclusies van de door de beheerder uitgevoerde doorlichting van de diensten en moeten als richtsnoer dienen voor toekomstige beslissingen en beleidslijnen.

B. Budget

B.1. Begroting 2015

De begroting 2015 is de eerste begroting die werd opgesteld en uitgevoerd in het licht van de besparingsmaatregelen die de Ministerraad op 15 oktober 2014 heeft genomen:

- wat betreft de personeelskosten gaat het om een lineaire besparing van 4%, door te voeren in 2015, en van 2% voor elk jaar van 2016 tot 2019. Deze besparingen worden toegepast op het geheel van de basisallocaties met code 11.xx (behalve 11.05). Met andere woorden: de besparingsmaatregelen worden toegepast op het geheel van de medewerkers, inclusief het bijzonder korps van ambtsdragers van de Raad van State;

- wat betreft de werkingskosten, worden deze onderworpen aan een lineaire besparing van 20% in 2015 en van 2% voor elk jaar van 2016 tot 2019;

- wat betreft de investeringskosten, worden deze onderworpen aan een lineaire besparing van 22% in 2015, van 3% voor elk jaar van 2016 tot 2018 en van 2% in 2019.

B.1.1. Toegekende vastleggingskredieten

In de aangepaste begroting 2015 werd in zijn geheel 38.809.000 euro uitgetrokken voor het beheer van de Raad van State. De uitgaven werden aangerekend op de volgende basisallocaties (in k€):

Basisallocatie	Omschrijving	Initieel krediet	Aangepast krediet
13.59.01.111103	bezoldiging statutair personeel	10.680	10.680
13.59.01.111104	bezoldiging contractueel personeel	3.306	3.306
13.59.03.111103	bezoldiging ambtsdragers	22.035	22.730
13.59.01.111145	sociaal dienstbetoon	35	35
13.59.02.121101	werkingskosten	1.620	1.570
13.59.02.121104	werkingskosten ICT	169	219
13.59.02.742201	investeringskosten	58	58
13.59.02.742204	investeringskosten ICT	211	211
Totaal		38.114	38.809

Het initiële krediet werd in de loop van 2015 twee keer aangepast: tijdens de begrotingscontrole werd vooreerst beslist om het krediet bestemd voor de bezoldiging van de ambtsdragers te verhogen met 695K€ en vervolgens vmd er op 6 oktober 2015 een herverdeling van basisallocaties plaats.

Op 4 april 2014 heeft de Ministerraad beslist om rekening te houden met het feit dat in 2014 de kredieten bestemd voor de bezoldiging van de ambtsdragers slechts ten dele werden verhoogd. Rekening houdend met de raming van de nieuwe ontvangsten in de rijksmiddelenbegroting, gegenereerd door de koninklijke besluiten ‘kosten’ en ‘verhaalbaarheid’, hield deze beslissing van de Ministerraad in dat de basisallocatie 13.59.03.111103 (bezoldiging ambtsdragers) in 2014 en 2015 zouden worden verhoogd met respectievelijk 681 k€ en 932 k€. Zoals in het activiteitenverslag 2013-2014 werd aangegeven, is de begroting 2014 dienovereenkomstig aangepast. Aangezien het aangepast krediet 2014 als vertrekbasis heeft gediend om het initiële krediet 2015 te bepalen, vertoonde dit krediet voor de bezoldiging van de ambtsdragers een tekort ten opzichte van de bedragen zoals vastgesteld bij de beslissing van de Ministerraad van 4 april 2014. Om dit tekort terug te dringen werd bij de begrotingscontrole 2015 beslist om de kredieten voorzien voor 2015 voor de ambtsdragers te verhogen met 695 k€.

Op 24 september 2015 heeft de Raad van State een voorstel tot herverdeling van vastleggings- en vereffeningskredieten ingediend tussen de basisallocaties 13.59.02.121101 (gewone werkingskosten) en 13.59. 02.121104 (werkingskosten ICT). Doordat vanaf 2015 de huur en het bijbehorend verbruik van fotokopieertoestellen boekhoudkundig aangerekend worden als werkingsmiddelen ICT, was het toegewezen krediet (gebaseerd op ramingen zonder deze kosten) op de basisallocatie werking ICT ontoereikend om het onderhoud van het digitale toegangscontrolesysteem hierop aan te rekenen en om de nog noodzakelijke uitgaven te doen voor de aankoop van inktcartouches. Het voorstel om 50 k€ over te hevelen van de gewone werkingskosten naar de werkingskosten ICT kreeg op 29 september 2015 een gunstig advies van de Inspectie van Financiën en op 6 oktober 2015 werden de kredieten in fedcom (boekhoudsysteem van de federale overheid) aangepast.

B.1.2. Verbruikte kredieten en saldo

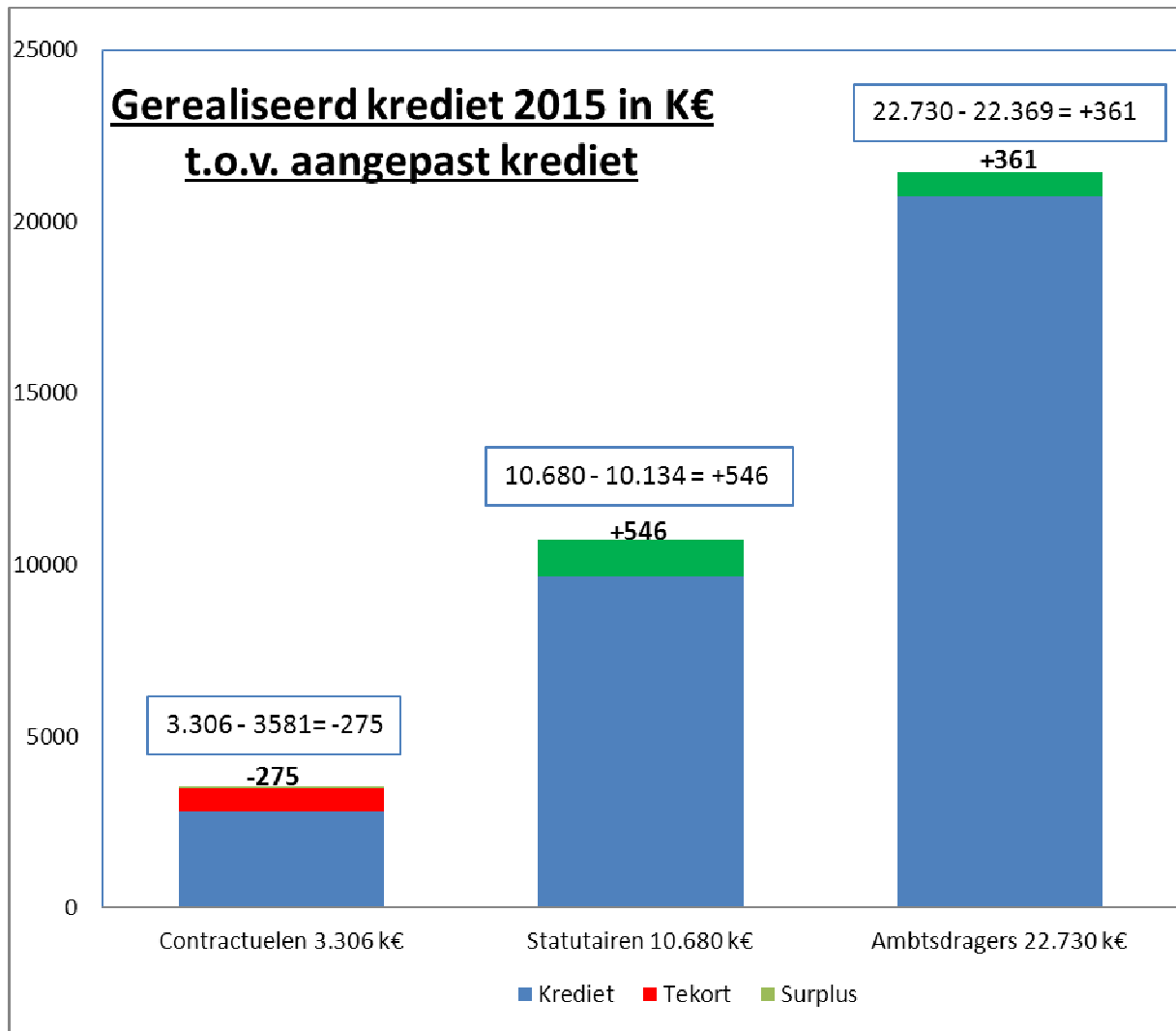
Onderstaande tabel geeft per basisallocatie het verbruik en het bijbehorende saldo weer in k€ ten opzichte van de aangepaste kredieten.

omschrijving basisallocatie	aangepast krediet	raming verbruik	saldo
bezoldiging statutair personeel	10.680	10.134	546
bezoldiging contractueel personeel	3.306	3.581	-275
bezoldiging ambtsdragers	22.730	22.369	361
sociaal dienstbetoon	35	32	3
werkingskosten	1.570	1.491	79
werkingskosten ICT	219	219	0
investeringen	58	38	20
Investeringen ICT	211	175	36

B.2. Personeelskredieten

B.2.1. Gerealiseerde personeelskredieten ten opzichte van aangepast krediet 2015

Onderstaande tabel geeft per categorie van personeelsleden het kredietverbruik weer. Voorzichtigheidshalve dient te worden opgemerkt dat deze verbruikcijfers geen rekening houden met mogelijke achterstallen die in 2016 worden vereffend.



Uit deze grafiek blijkt dat de personeelskredieten in het geheel een surplus vertonen van 632 k€: het tekort bij de contractuele personeelsleden (-275 k€) wordt ruimschoots gecompenseerd door het gegenereerde surplus bij de statutaire medewerkers (+546 k€). Dit surplus en het tekort bij de contractuele medewerkers wordt deels verklaard door het feit dat de procedure voor de benoeming van 8 deskundige documentalist(en) en 2 documentalist(en) meer tijd in beslag heeft genomen dan oorspronkelijk voorzien. De grafiek leert ook dat de aanpassing van de kredieten voor de ambtsdragers (+695 k€) noodzakelijk was om uit de rode cijfers te blijven op deze basisallocatie in het bijzonder en voor de personeelskredieten in zijn geheel.

In het beleidsplan van de Eerste Voorzitter (punt 1.2.2. 3°, 2) werd aangegeven dat enkele gedetacheerde magistraten (2 staatsraden, 1 eerste auditeur en 2 auditoren) ten laste waren van de begroting van de Raad van State, terwijl het andere instellingen zijn die gebruik hebben gemaakt van hun diensten. Dit was niet langer het geval in 2015. Dit jaar bleef enkel de bezoldiging van 1 eerste auditeur met de functie van ombudsman bij het Vlaams Gewest ten laste van de begroting van de Raad van State (deze bezoldiging wordt grotendeels terugbetaald aan de Belgische Staat zonder dat dit wordt opgenomen in het budget van de Raad van State).

B.2.2. Federale monitoring van het risico op overschrijding van de personeelskredieten

Naast een lineaire besparing op de personeelskredieten heeft de Ministerraad van 15 oktober 2015 aan de FOD P&O en B&B de opdracht gegeven een verplichte monitoring voor het federale ambt (met inbegrip van de bijzondere korpsen) te organiseren^{18,19}. De omzendbrief 645 bepaalt dat het risico op de overschrijding van de personeelskredieten 3 maal per jaar moet worden geëvalueerd. Een eerste evaluatie werd gerealiseerd begin 2015 op basis van de referentiemaand januari 2015. De volgende evaluaties, uitgevoerd op basis van de omzendbrief 644, vonden plaats op basis van de referentiemaanden mei en september 2015.

Het Federaal monitoringcomité baseert zich in zijn analyse op de loongegevens die via de CDVU beschikbaar zijn. Om deze bron te vervolledigen vraagt de FOD P&O 3 maal per jaar aan de Raad van State om de in- en uitstroom van personeelsleden over 12 maanden mede te delen. Bij de uitstroom dient te worden aangegeven of deze uitstroom als tijdelijk (risico op terugkeer) of als definitief (geen risico op terugkeer) dient te worden gekwalificeerd. Het risico op overschrijding van de kredieten wordt daarna geëvalueerd aan de hand van Key Performance Indexen (KPI's), waarbij de verhouding (KPI3) tussen het budget en de totale projectie van de loonkosten over 12 maanden (inclusief de impact van onomkeerbare evenementen) als de belangrijkste index voor het risico op kredietoverschrijding geldt.

In de monitoring wordt geen onderscheid tussen personeelscategorieën gemaakt: de KPI 3 wordt met andere woorden voor de Raad van State berekend op het geheel van de ambtsdragers en de statutaire en contractuele medewerkers. Uit de resultaten van de monitoring op basis van de referentiemaand september blijkt dat de personeelskredieten in 2015 een positief saldo van 261.252 euro vertonen.

Het verschil tussen het onder punt B.2.1. weergegeven surplus van 632.000 euro en het surplus van 261.000 euro dat blijkt uit de monitoring door het Federaal monitoringcomité komt doordat bij het reële verbruik rekening wordt gehouden met de afwezigheden van lange duur om persoonlijke redenen, de volledige loopbaanonderbrekingen en de beschikbaarheid wegens ziekte, terwijl in de berekening van het monitoringcomité deze elementen als tijdelijk worden beschouwd omdat er automatisch uitgegaan wordt van een terugkeer van de persoon in de referentiemaand.

¹⁸ Omzendbrief nr. 644 geeft informatie inzake de methodologie voor de berekening van de KPI's voor de monitoring van het risico.

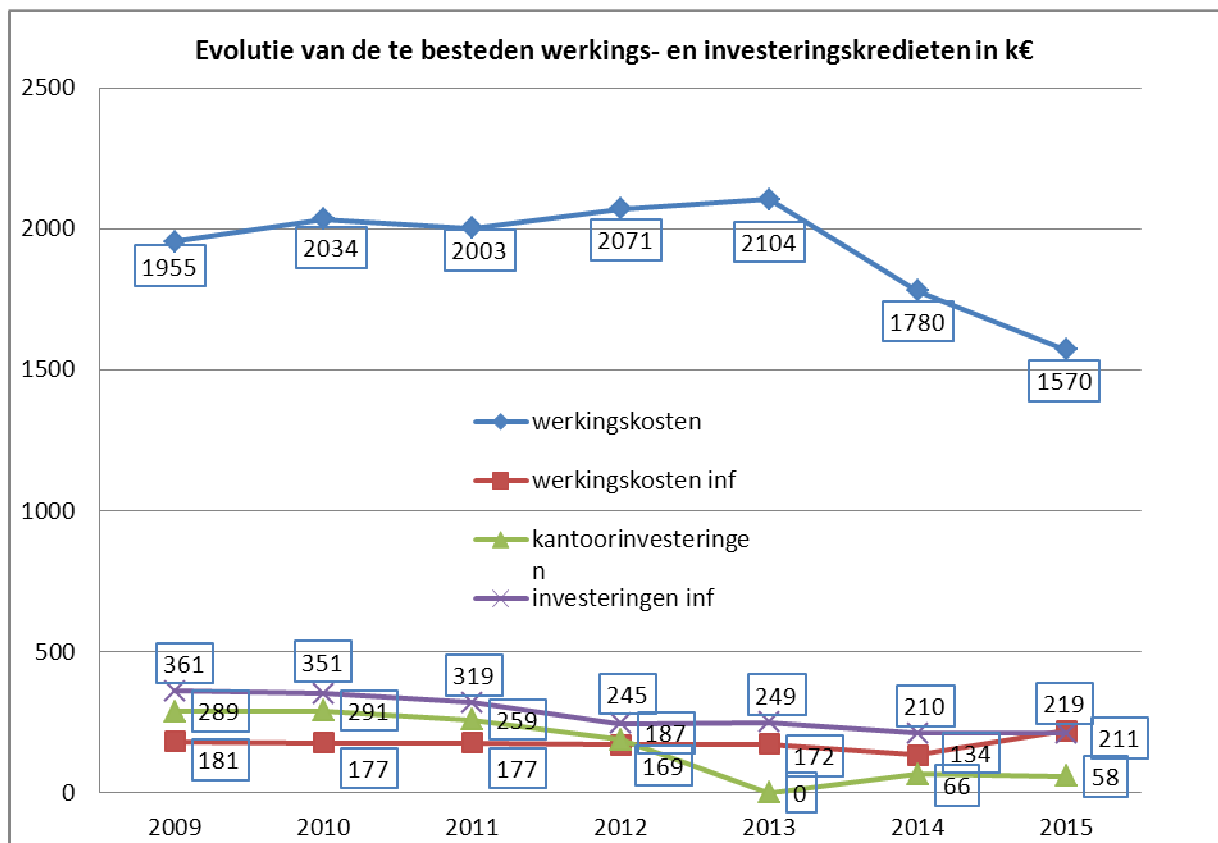
¹⁹ Omzendbrief nr 645 geeft informatie inzake de federale monitoring van het risico op overschrijding van de personeelskredieten in 2015 en 2016.

B.3. Werkings- en investeringskredieten

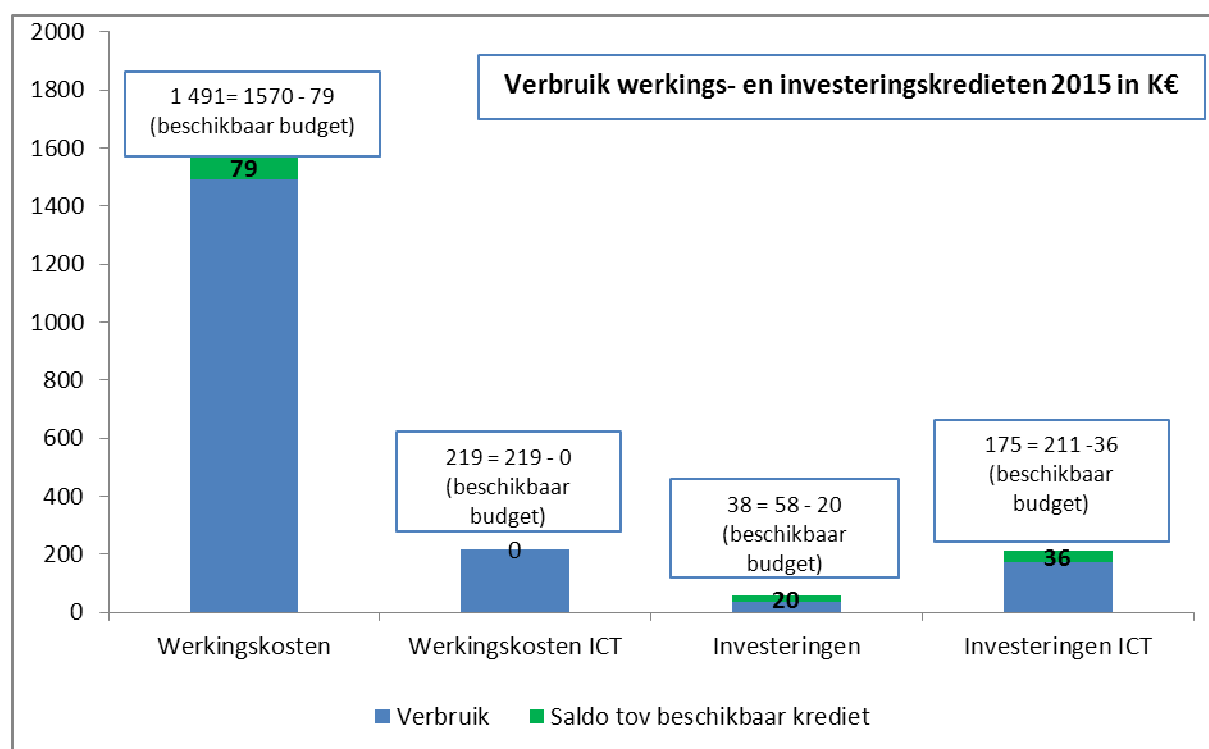
Op het gehele budget van 38.809.000 euro werd in de begroting 2015 2.058.000 euro uitgetrokken voor de werkings- en investeringsmiddelen van de Raad van State, ofwel 5,30 %. Ter vergelijking in 2014 bedroeg dit krediet nog 2.549.000 euro, ofwel 6,43 % van het budget 2014.

B.3.1. Evolutie van de beschikbare kredieten

Vooraf dient te worden opgemerkt dat reeds in 2014 een aanzienlijke besparing werd doorgevoerd op de werkings- en investeringskredieten door een deel van de toegekende kredieten te blokkeren, met name 20% op de werkingsmiddelen en 25 % op de investeringskredieten. Om een realistisch beeld te schetsen van de evolutie van deze kredieten wordt in onderstaande grafiek de blokkeringen in 2014 in rekening gebracht.



B.3.2. Uitvoering van de begroting 2015 (raming)



Bovenstaande tabel geeft per soort krediet het geraamde verbruik weer. Bij dit verbruik dient rekening te worden gehouden met een nieuw mechanisme van begrotingsbehoedzaamheid dat van toepassing was vanaf 12 oktober tot eind 2015 (omzendbrief met maatregelen tot begrotingsbehoedzaamheid op het einde van het begrotingsjaar 2015). In deze omzendbrief werd als uitgangspunt gehanteerd de beperking van de uitgaven tot deze uitgaven die worden beschouwd als niet-samendrukbaar, d.w.z. deze uitgaven die bij het uitvoeren het functioneren van de overheid in ernstige mate in het gevaar zouden brengen.

Wat betreft de werkingskosten: meer dan twee derde van deze kosten dekken uitgaven die verband houden met de huur en het onderhoud van de gebouwen (huurcontract gebouw Wetenschapsstraat 37, energieverbruik, onderhoud liften, verwarmingsinstallaties...). Na het faillissement van de leverancier van bibliotheekwerken (NV Story) in september 2014 werd met de voornaamste juridische uitgevers aparte onderhandelingen gevoerd. Deze onderhandelingen hebben in 2015 geleid tot minimaal dezelfde of betere voorwaarden dan de voorwaarden die NV Story hanteerde. In samenhang met de uitvoering van de besparingsvoorstellen die de documentatiecommissie heeft voorgesteld (zoals aangekondigd in het beleidsplan van de Eerste Voorzitter onder punt 1.2.3. – *Werkingskosten*) werd in 2015 op de bibliotheekuitgaven 50.000 euro bespaard. Nog ter uitvoering van het beleidsplan van de Eerste Voorzitter werd het energieverbruik verder gerationaliseerd (20 % daling van de kosten). Voorts kon een daling worden bereikt van de postkosten en de aankoop van kantoomateriaal en papier. Door deze besparingen kon het voorstel van de Eerste Voorzitter in zijn beleidsplan om op de post opleidingen niet te bezuinigen, worden uitgevoerd.

Voor de ICT uitgaven (werking en investeringen) heeft de Raad van State twaalf dossiers ingediend bij het ICT monitoringcomité. Dit comité gaat na of er tussen de verschillende federale overheidsdiensten synergieën te vinden zijn in hun ICT aankopen. Aangezien de Raad van State actief op zoek is gegaan naar mogelijke raamcontracten (onder meer van de FOD Justitie en de vzw Smals), hebben alle dossiers een gunstig advies gekregen van dit comité: 4 dossiers voor de vervanging en/of uitbreiding van het serverpark, 6 dossiers voor de vervanging van PC materiaal, 1 dossier voor de aankoop van 500 security licenties en 1 dossier voor bijkomende aansluitingen op het toegangscontrolesysteem.

Wat betreft de werkingskosten ICT: zoals onder punt B.1.1. vermeld, worden vanaf 2015 de huur en het verbruik van fotokopieertoestellen aangerekend als ICT werkingsuitgaven. Samen met de aankoop van inktcartouches (52.000 euro) maken de uitgaven voor fotokopieertoestellen (81.500 euro) meer dan de helft uit van de werkingskredieten ICT. Ter uitvoering van het beleidsplan van de Eerste Voorzitter (punt 1.2.3. - Investeringskosten inzake informatica) om te zoeken naar kostenreducerende oplossingen heeft de Raad van State in 2015 zoals in 2014 verder een beroep gedaan op deze leveranciers die tegen betere voorwaarden eenzelfde kwaliteit van kopieertoestellen en inktpatronen aanbieden. Om de lineaire besparingen van 2% te kunnen volhouden, dringen zich hier evenwel in de toekomst structurele maatregelen op.

In afwachting van een definitief uitsluitsel over de toekomstige huisvesting van de Raad van State (zie C. Infrastructuur) werden op de post gewone investeringen alleen deze uitgaven gedaan die ofwel betrekking hadden in de historische gebouwen (vervanging gordijnen en plaatsing keuken) ofwel onmogelijk konden worden uitgesteld (punctuele vervanging van kantoormateriaal).

C. Infrastructuur

De kantoren van de Raad van State liggen momenteel verspreid over 6 gebouwen:

- Gebouw Wetenschapsstraat 33 (W33): 1.845 m² nuttige oppervlakte (394 m² kelderverdieping);
- Gebouw Wetenschapsstraat 35 (W35): 836 m² nuttige oppervlakte (211 m² kelderverdieping);
- Middengebouw (MG): 1.166 m² nuttige oppervlakte (261 m² kelderverdieping);
- Gebouw Jacques de Lalaingstraat (JDL): 3.561 m² nuttige oppervlakte (1.816 m² kelderverdieping);
- Gebouw Aarlenstraat 94 (AAR 94): 3.768 m² nuttige oppervlakte (232 m² kelderverdieping);
- Gebouw Wetenschapsstraat 37 (W37): 3.494 m² nuttige oppervlakte (20 gehuurde parkings op verdieping -3).

Behalve het gebouw W37 zijn alle gebouwen in staatseigendom. Het huurcontract W37 loopt af op 31 mei 2017 (verlengbaar tot uiterlijk 30 november 2017) tegen een huurprijs van 200 €/ m² en een bezetterprijs van 45 €/m². Rekenig houdend met het energieverbruik komt de huidige bezetterprijs voor de Raad van State neer op 300.000 €.

Ter uitvoering van het beleidsplan van de Eerste Voorzitter (punt 1.3. “De infrastructuur rationaliseren”) werd in het activiteitenverslag 2013-2014 al verwezen naar het overleg dat in 2014 plaatsvond tussen de Regie der Gebouwen en de Raad van State. Dit overleg heeft geleid tot de volgende beleidsopties die in de periode 2015-2017 in de praktijk dienden te worden gebracht:

- aangezien de historische gebouwen W33 en 35 definitief aan de Raad van State worden toegewezen, kunnen de geplande renovatiewerken aan deze gebouwen niet langer uitgesteld worden (zolang er onduidelijkheid bestaat over de bestemming van de gebouwen JDL, AAR en MG, zullen in deze gebouwen alleen de hoogst noodzakelijke infrastructuurwerken worden uitgevoerd);
- een rationeel beheer van de infrastructuur houdt in dat op basis van een behoeftestudie de nodige vloeroppervlakte wordt bepaald; afhankelijk van deze verkregen oppervlakte kan vervolgens worden bepaald welke gebouwen aan de Raad van State kunnen worden toegewezen; met het oog op een efficiënt beheer en de veiligheid, dient deze keuze gemaakt te worden met als uitgangspunt dat deze gebouwen een aaneensluitend geheel vormen met de historische gebouwen.

Naast een kwaliteitsvolle huisvesting aanbieden tegen budgettair verantwoorde prijzen, maakt de veiligheid in de gebouwen integraal deel uit van een goed beheer van de infrastructuur. In 2015 werd hier bijzondere aandacht aan besteed (zie verder punt C.3.).

C.1. Renovatiewerken in de historische gebouwen

In de loop van 2015 werden de volgende werken uitgevoerd:

- vervanging en plaatsing van airco-installaties op derde en vierde verdieping van het gebouw W33;
- schilderen van erehal gebouw W33;
- schilderen van ramen en smeedwerk gebouw W35;
- aankoop en plaatsing keuken voor de medewerkers van de afdeling wetgeving W33;
- houtidentificatie parket W33/W35: met het oog op het onderhoud van het parket in 2016 heeft de Regie der Gebouwen hiervoor een voorstudie laten uitvoeren;
- onderhoud en aanpassingswerken grillepoort W33;
- installatie twee nieuwe verwarmingsketels in het gebouw W35: de uitvoering van deze werken zou moeten leiden tot zowel een energiezuinige manier van warmteverdeling als een aangenamere verwarming in de gebouwen W33, 35, JDL en MG.

In de overige gebouwen dienen de volgende werken in opdracht van de Regie der Gebouwen te worden vermeld: de aanpassing van de elektrische verdeelborden en een aanpassing van de liftinstallatie in het gebouw AAR. Ter voorbereiding van een lastenboek voor een aanpassing van de ups-installatie in de serverroom van het gebouw AAR, heeft de Raad van State in november 2015 een P-audit (meting van het elektrisch vermogen) laten uitvoeren.

Uit voorgaande opsomming blijkt dat de Regie der Gebouwen in 2015 een aanzienlijke inspanning heeft geleverd om de renovatie van de historische gebouwen in te zetten. Als de geplande renovatie van de achtergevel van het gebouw W33 in 2016 metterdaad wordt uitgevoerd, worden de doelstellingen van het beleidsplan van de Eerste Voorzitter inzake de historische gebouwen grotendeels bereikt.

C.2. Behoeftestudie gebouwen

Na overleg tussen de korpsoversten heeft de Raad van State op 4 mei 2015 een ruimtelijke behoeftestudie bij de Inspectie van Financiën ingediend. Zoals aangegeven in het activiteitenverslag 2013-2014, werd in deze studie uitgegaan van een oppervlakenorm van 13,5 m² per VTE (Europese norm die wordt toegepast door de Regie der Gebouwen op alle, inclusief magistraten, medewerkers in een overheidsgebouw). Terwijl momenteel de individuele oppervlakte per VTE meer dan 20 m² bedraagt op een totale oppervlakte van 10.070 m², daalt in de voorgestelde behoeftestudie de totale kantooroppervlakte tot 5.901 m². Ter compensatie heeft de Raad van State meer Central Support Area (centrale en gemeenschappelijke ruimte) gevraagd ter aanvulling van de individuele kantoorruimte, zoals bijvoorbeeld vergaderruimte: 5.272 m² in plaats van de huidige 4.184 m².

Na een vraag om bijkomende inlichtingen heeft de Inspectie van Financiën op 9 juni 2015 een positief advies verleend voor de gevraagde oppervlakte, met name 5.901 m² kantooroppervlakte en 5.362 m² centrale en gemeenschappelijke oppervlakte. De Regie der Gebouwen werd in kennis gebracht van dit advies. Momenteel onderzoekt de Regie verschillende scenario's die rekening houden met deze behoeften en met de vraag om de huisvesting van de Raad van State onder te brengen in één aansluitend geheel met de historische gebouwen. Welke oplossing ook uit de bus komt, op middellange termijn biedt een vermindering van de te onderhouden oppervlakte in samenhang met het beëindigen van het huurcontract voor het gebouw Wetenschapsstraat 37 in ieder geval meer budgettaire armslag om te kunnen blijven investeren in informaticaprojecten.

C.3. Toegang tot de gebouwen

Op 31 juli 2015 werd een nieuwe dienstnota inzake de toegang tot de gebouwen uitgevaardigd. In deze dienstnota wordt een onderscheid gemaakt tussen de toegang voor het publiek, de medewerkers van de Raad van State en de leveranciers/aannemers van (onderhouds)werken. Voor het publiek geldt als algemeen principe dat in de gebouwen van de Raad van State elke bezoeker permanent moet worden vergezeld door een medewerker van de instelling. De zittingszalen van de afdeling bestuursrechtspraak zijn uitsluitend een half uur voor de aanvang van de zittingen en enkel via de ingang van het gebouw W35 publiek toegankelijk.

Voor de toegang tot het gebouw W35 is een aparte risicoanalyse gevraagd op basis waarvan verdere (veiligheids)maatregelen zullen worden genomen. Deze analyse werd uitgevoerd door de preventieadviseur van de Raad van State die hiervoor een beroep heeft gedaan op de expertise van de commissaris en tevens technopreventief preventieadviseur bij de politiezone Montgomery. Het verslag zal aan de korpsoversten worden voorgesteld. Door de verhoogde terreurdreiging sinds 13 november 2015 werden bovendien specifieke veiligheidsmaatregelen genomen zowel in het gebouw W35 als in de andere gebouwen.