

VLAAMS PARLEMENT

ZITTING 1995-1996

15 MAART 1996

ONTWERP VAN DECREET

**houdende tijdelijke beperking inzake programmatie
en benoeming in sommige onderwijssectoren**

ADVIES

van de Raad van State

RAAD VAN STATE

L.24.977/1.

Brussel, 14 maart 1996

Mijnheer de Voorzitter,

In antwoord op Uw brief van 6 maart 1996, heb ik de eer U hierbij een uitgifte te zenden van het advies van de Raad van State over een voorontwerp van decreet houdende tijdelijke beperking inzake organisatie en vaste benoeming in sommige onderwijssectoren.

Met bijzondere hoogachting.

De Kamervoorzitter,
J.-J. STRYCKMANS

De heer Voorzitter van de Vlaamse Raad

Zie :

248 (1995-1996)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 6 maart 1996 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende tijdelijke beperking inzake organisatie en vaste benoeming in sommige onderwijssectoren", heeft op 11 maart 1996 het volgend advies gegeven :

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"De spoedbehandeling wordt gemotiveerd door het feit dat de periode van mededeling van vacante betrekkingen afloopt op 31 maart zoals bepaald in artikel 33, § 1 van het decreet van 27 maart 1991 inzake de rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs".

*
* *

Over de tekst van het ontwerp van decreet dat de Voorzitter van de Vlaamse Raad thans voor advies overlegt aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, werd voordien reeds een advies gevraagd door de Vlaamse minister van Onderwijs. In zijn advies nr. L 24.923/1 van 15 februari 1996, stelde de Raad van State vast dat, nadat de voorgescreven adviezen werden verleend en het syndicaal overleg had plaats gehad, ter gelegenheid waarvan fundamentele bezwaren ten aanzien van de ontworpen regeling tot uiting waren gekomen, het voorontwerp niet meer aan de collegiale beraadslaging van de Vlaamse regering werd onderworpen, zodat deze zich niet heeft kunnen uitspreken over het gevolg dat aan de adviezen en protocollen van de onderhandelingen diende te worden gegeven en zij, in het bijzonder, niet heeft kunnen oordelen of die adviezen en protocollen tot een aanpassing van de principieel goedgekeurde tekst van het voorontwerp noopten. De Raad concludeerde dat het ontwerp

niet in zoverre gereed was dat hij er kennis van kon nemen. Hij betreurde daarbij dat die werkwijze blijkbaar de gewone gang van zaken aan het worden was en dat de adviesbevoegdheid van de afdeling wetgeving van de Raad van State aldus volledig dreigde te worden uitgehold.

Het ontwerp werd bij de Vlaamse Raad ingediend, blijkbaar zonder dat over het voorontwerp opnieuw werd beraadslaagd door de Vlaamse regering en alleszins zonder dat het opnieuw aan het advies van de Raad van State werd onderworpen, zoals nochtans is voorgeschreven door artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het wordt nu een tweede maal, ditmaal door de Voorzitter van de Vlaamse Raad, aan de afdeling wetgeving voor advies voorgelegd.

In zijn advies zal de Raad van State, afdeling wetgeving zich noodgedwongen moeten beperken tot een aantal summiere opmerkingen, gelet niet alleen op de korte tijdsperiode welke hem hiervoor is toegemeten, maar ook op de omstandigheid dat geen ambtenaar beschikbaar was om aangaande een aantal punten nadere toelichting te verstrekken.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De problematiek van het invoeren van een tijdelijke programmatiestop in het onderwijs werd reeds vroeger door de afdeling wetgeving van de Raad van State onderzocht. Daarbij kan inzonderheid zijn advies L. 22.206/1 van 24 februari

1993 worden aangehaald (1), waarin wordt verwezen naar de rechtspraak van het Arbitragehof. Uit die rechtspraak (2) kan worden besloten dat het invoeren van een tijdelijke programmatiestop niet op absolute wijze mag worden afgewezen en, in functie van de verantwoording die eraan wordt gegeven, verenigbaar kan zijn met de grondwettelijke vrijheid van en gelijkheid in het onderwijs.

De beoordeling van die verantwoording, die gesteund moet zijn op de vereisten van het algemeen belang, is vooreerst een verantwoordelijkheid van de decreetgever en is onderworpen aan de uiteindelijke toetsing van het Arbitragehof. De Raad van State kan dienaangaande enkel een appreciatie geven die een marginale betekenis heeft, gezien de korte tijd waarover hij beschikt om zich uit te spreken over de feitelijke gegevens en bij gebrek aan een gemachtigde ambtenaar die nadere toelichting kan verschaffen over de draagwijdte van de teksten en de achterliggende bedoelingen van de auteurs. Hij dient hierbij vast te stellen, zoals hij dat ook reeds heeft gedaan in zijn hiervoren vermeld advies L. 22.206/1, dat de voorgenomen maatregelen bestaanbaar kunnen zijn met het bepaalde in artikel 17 van de Grondwet, doch een omstandiger verantwoording vergen dan die welke in de memorie van toelichting wordt gegeven, verantwoording welke, met name wat de gelijkheid van onderwijs betreft, tevens rekening zal moeten houden met de interpretatie welke het Arbitragehof aan het gelijkheidsbeginsel toekent.

Een zelfde redenering mag worden gemaakt aangaande de tijdelijke beperkingen op de vaste benoeming. Wat die

(1) Gedr. St., Vlaamse Raad, 1992-93, nr. 292/1, blz. 104.

(2) Zie inzonderheid de arresten nrs. 25/92 en 28/92, van 2 april 1992, geciteerd in voormeld advies.

maatregelen betreft, zou een bijkomende verantwoording moeten worden gegeven voor het onderscheid dat wordt gemaakt tussen de ambten die wel en die niet onder de benoemingsstop vallen. Ook wat dat betreft kan worden verwezen naar de rechtspraak van het Arbitragehof, inzonderheid inzake de gelijkheid van de Belgen voor de wet. Zoals men weet houdt die rechtspraak in dat de grondwettelijke regels van de gelijkheid voor de wet en van de niet-discriminatie niet uitsluiten dat een verschil in behandeling wordt tot stand gebracht, voor zover echter voor het gehanteerde criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met betrekking tot het doel en de gevolgen van de ter beoordeling staande norm. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen niet redelijkerwijze evenredig zijn met het beoogde doel (1).

2. Het ontwerp strekt ertoe om in afwachting van een grondige hervorming van een aantal onderwijssectoren, in die sectoren de programmatiemogelijkheden en de vaste benoemingen tijdelijk te beperken. Om deze doelstelling te realiseren wordt een weinig consequente wetgevingstechniek

(1) Zie o.m. Arbitragehof, arrest nr. 23/89 van 13 oktober 1989, overweging B.1.3; arrest nr. 18/90 van 23 mei 1990, overweging B.8; arrest nr. 42/90 van 21 december 1990, overweging B.2; arrest nr. 8/91 van 18 april 1991, overweging B.6; arrest nr. 34/93 van 6 mei 1993, overweging B.2.; arrest nr. 64/94 van 14 juli 1994, overweging B.4.

gehanteerd die de ontoegankelijkheid van de onderwijswetgeving nog in de hand werkt (1).

Sommige bepalingen van het ontwerp wijzigen of vervangen reeds vigerende decretale of reglementaire bepalingen of vullen hen aan (de artikelen 2, 6 en 11 van het ontwerp). Andere bepalingen van het ontwerp daarentegen houden een autonome regeling in (de artikelen 7, 8, 9, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19 en 20 van het ontwerp). Ten slotte schorsen talrijke bepalingen van het ontwerp tijdelijk de uitwerking van reeds vigerende decretale en reglementaire bepalingen (de artikelen 3, 4, 5, 10, en 21 van het ontwerp).

Het beginsel van de rechtszekerheid en van behoorlijke regelgeving zou ermee zijn gebaat dat consequent de eerstgenoemde werkwijze wordt gevolgd, welke erin bestaat dat in de decreten die thans de programmaties en de vaste benoemingen in de geviseerde onderwijssectoren reguleren, de gepaste wijzigingen worden aangebracht. Die wijzigingen dienen dan te doen blijken dat zij slechts voor een welbe-

-
- (1) De Raad van State, afdeling wetgeving, moge hierbij ook opmerken dat de vigerende onderwijswetgeving op zichzelf al een zeer technisch en ingewikkeld karakter vertoont. Het vaste gebruik om daarenboven over ontwerpen van onderwijswetgeving hoogdringend advies te vragen aan de afdeling wetgeving, waardoor het deze laatste vrijwel onmogelijk wordt gemaakt toe te zien op de coherentie van de voorgenomen wijzigingen met de bestaande wetgeving, is vanzelfsprekend niet van aard dat te verhelpen. Wat in het bijzonder het voorliggend ontwerp betreft, kan de Raad niet waarborgen dat andere bepalingen in het kader van de voorgenomen programmatie- en benoemingsstop geen wijzigingen moeten ondergaan.

paalde periode gelden. Louter bij wijze van voorbeeld kunnen worden aangehaald :

- artikel 4 van het ontwerp : aan artikel 48 van het decreet van 5 juli 1989 betreffende het onderwijs, kan een lid worden toegevoegd naar luid waarvan de regeling inzake programmering van nieuwe onderwijsvormen vervat in het eerste lid, geen uitwerking heeft tijdens de schooljaren 1996-1997 en 1997-1998;
- de bepalingen van artikel 9 van het ontwerp kunnen worden ingevoegd in de wet van 6 juli 1970 op het buitengewoon en geïntegreerd onderwijs;
- de bepalingen van artikel 15 tot en met 20 van het ontwerp kunnen worden ingevoegd in het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde psycho-medisch-sociale centra, en in het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs.

Zulke directe wijziging van de relevante wettelijke en decretale bepalingen zal de rechtsonderhorige ervoor behoeden toepassing te maken van die bepalingen, welke door het onderhavige ontwerp tijdelijk buiten werking worden gesteld.

3. Artikel 13 van het ontwerp bepaalt dat de artikelen 2 tot 12 van het ontwerp in werking treden op 1 september 1996 en ophouden uitwerking te hebben op 1 september 1998. Het uitdrukkelijk toekennen van een tijdelijke uitwerking aan de voornoemde bepalingen van het ontwerp is overbodig in zoverre het gaat om bepalingen die zelf reeds ervan laten blijken dat ze enkel tijdens de schooljaren 1996-1997 en 1997-1998 van toepassing zijn. Dezelfde opmerking geldt voor de bepalingen van het ontwerp die de uitwerking van sommige decretale bepalingen "opschorten", althans wanneer gevolg wordt gegeven aan het voorstel onder punt 2 hierboven om die schorsingsbepalingen te vervangen door wijzigingsbepalingen, waarin dan eveneens de geldingsduur tot uiting dient te worden gebracht. Artikel 6 van het ontwerp, ten slotte, zou dienen te worden aangevuld met de precisering dat de daar opgelegde beperking slechts geldt voor de schooljaren 1996-1997 en 1997-1998, wat blijkt uit de memorie van toelichting.

4. Bepalingen die door het ontwerp worden gewijzigd dienen volgens de regels van de formele legistiek, zoals uiteengezet in de Handleiding voor wetgevingstechniek uitgegeven door de Vlaamse regering (1), te worden aangehaald met nauwkeurige vermelding van alle wijzigingen die ze hebben ondergaan. Zo bijvoorbeeld, schrappen men in de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp de vermelding van het decreet van 31 juli 1990 dat artikel 3, § 4, van de

(1) Bekendgemaakt bij de circulaire VR 95/4, van 4 oktober 1995.

wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, niet heeft gewijzigd.

5. De decretale en reglementaire bepalingen waaraan sommige bepalingen van het ontwerp refereren, niet met het oogmerk ze te wijzigen, maar met de bedoeling ze bij de toepassing van het ontwerp te betrekken, dienen daarentegen te worden aangehaald zonder de wijzigingen die ze reeds hebben ondergaan, omdat anderszins de toekomstige wijzigingen van de bepalingen waaraan wordt gerefereerd, te dezen niet meer van toepassing zouden zijn (tenzij zulks werkelijk de bedoeling zou zijn) :

- zo bijvoorbeeld schrappe men in het ontworpen artikel 3, § 4, 4), van de voornoemde wet van 29 mei 1959, de vermelding van de wijziging van artikel 50 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II, door het decreet van 21 december 1994 (1);
- zo ook schrappe men in het ontworpen artikel 7, 2), de aangehaalde wijzigingen van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1992 houdende inrichting van het experimenteel secundair onderwijs met beperkt leerplan voor sommige categorieën jongeren van 18 tot 25 jaar.

(1) Overigens werd het bedoeld artikel 50 ook gewijzigd bij het decreet van 19 april 1995.

6. De wetten, decreten en besluiten die in het ontwerp worden aangehaald dienen te worden vermeld met hun correct en volledig opschrift. Dit geldt bijvoorbeeld voor artikel 19, § 2, vierde lid, van het ontwerp : "het koninklijk besluit van 15 december 1973 houdende (...) paramedisch, sociaal en pedagogisch en artistiek hoger onderwijs van het korte type, in het technisch en agrarisch hoger onderwijs van de tweede graad".

7. Ten slotte bevat het ontwerp vele nodeloos ingewikkelde en mank lopende zinsconstructies, gallicismen, en dergelijke. Louter bij wijze van voorbeeld kan worden opgemerkt dat vaste benoemingen niet worden "uitgesproken" zoals dat geschreven staat in artikel 15 en volgende van het ontwerp, maar "toegekend", en dat men ook geen omvormingen, vervangingen ..., "opricht", zoals nochtans staat in het ontworpen artikel 12ter, § 1, 2°, van het koninklijk besluit nr. 461 van 17 september 1986 (artikel 11 van het ontwerp).

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

In het opschrift van het ontwerp schrijve men, zoals in de memorie van toelichting, "inzake programmatie" in de plaats van "inzake organisatie".

Artikel 1.

Volgens de Vlaamse regels inzake wetgevingstechniek, verdient het de voorkeur te verwijzen naar "een gemeenschapsaangelegenheid" in de plaats van naar het vermelde grondwetsartikel (1).

Artikel 2.

1. In het ontworpen artikel 3, § 4, van de voornoemde wet van 29 mei 1959 schrijve men ter wille van de eenheid in de terminologie telkens "voltijds secundair onderwijs" in de plaats van "voltijds gewoon secundair onderwijs".

2. Overeenkomstig de terminologie van het koninklijk besluit van 30 maart 1982 betreffende de scholengemeenschappen voor secundair onderwijs en houdende het rationalisatie- en programmatieplan van het secundair onderwijs met volledig leerplan, schrijve men in het ontworpen artikel 3, § 4, 2), van de voornoemde wet van 29 mei 1959 telkens "splitsing" in de plaats van "afsplitsing".

Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij artikel 19, § 4 en § 5, van het ontwerp.

(1) Zie regel nummer 103 van de Vlaamse wetgevingstechniek, zoals bekendgemaakt bij circulaire VR 95/4 van 4 oktober 1995.

3. Het is bovendien niet duidelijk hoe de bepaling van het ontworpen artikel 3, § 4, 2), van de voornoemde wet van 29 mei 1959 zich verhoudt tot de splitsingsnorm opgelegd bij artikel 38, § 1, tweede lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 30 maart 1982. De vraag rijst of de bedoelde splitsingsnorm onverminderd van toepassing blijft.

4. De formulering van de bepaling van het ontworpen artikel 3, § 4, 4), laatste streepje, dient beter te worden afgestemd op die van artikel 50, § 5, 2°, 3° en 4°, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II. Men schrijve derhalve : "derde leerjaar van de derde graad, ingericht in de vorm van een specialisatiejaar of als een voorbereidend jaar op het hoger onderwijs of met het oog op het behalen van het diploma van secundair onderwijs, in dit laatste geval eventueel georganiseerd als een specialisatiejaar".

Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij artikel 9, § 3, van het ontwerp.

5. In hetzelfde punt 4) van het ontworpen artikel 3, § 4, is het aangewezen de datum te preciseren waarop het desbetreffende structuuronderdeel niet ingericht is.

6. De uitzonderingen op de programmatiestop inzake nieuwe structuuronderdelen in het gewoon secundair onderwijs welke het ontworpen artikel 3, § 4, punt 5), van de meerver-

melde wet 29 mei 1959 mogelijk maakt, worden luidens de memorie van toelichting gerechtvaardigd "in het kader van rechtsbescherming van leerlingen". Die uitzonderingen, waardoor mogelijk wordt gemaakt dat leerlingen de reeds gekozen studierichting voortzetten, worden blijkbaar niet hernomen in het kader van de programmatiestop in de andere onderwijsvormen. Bij gebrek aan een gemachtigde ambtenaar die hierover de nodige uitleg kon geven, is het de Raad van State niet mogelijk na te gaan of en in hoeverre deze verschillende behandeling strookt met de hiervoren onder punt 1 van de algemene opmerkingen in herinnering gebrachte grondwettelijke beginselen inzake gelijkheid en vrijheid van onderwijs.

7. In hetzelfde punt 5) is sprake van opties in de derde graad die "aansluiten" bij opties welke in de betrokken onderwijsinstelling georganiseerd of gesubsidieerd worden in het eerste en tweede leerjaar van de tweede graad. De vraag rijst of bij decreet of anderszins een regeling bestaat aangaande wat onder "aansluitende" opties dient te worden verstaan, dan wel of het de bedoeling is dat hierbij aan de Vlaamse regering delegatie wordt verleend om te beslissen welke opties van de derde graad "aansluiten" bij opties van de tweede graad.

8. In het ontworpen artikel 3, § 4, 6), a), tweede streepje, schrijve men : "... ingeschreven in het betrokken specialisatiejaar, dan wel, wanneer ze beide worden ingericht, in de twee specialisatiejaren samen".

Artikel 11.

1. Het ontworpen artikel 12ter van het koninklijk besluit nr. 461 van 17 september 1986 houdende het rationalisatie- en programmatieplan van het onderwijs voor sociale promotie, voert een principiële programmatiestop in welke niet alleen zou gelden voor het secundair onderwijs voor sociale promotie maar ook voor het hoger onderwijs voor sociale promotie. Uit wat desaangaande wordt gezegd in de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat zulks ook werkelijk de bedoeling is.

2. Door de uitbreiding van de programmatiestop tot het hoger onderwijs voor sociale promotie, overstijgt de ontworpen regeling de algemene strekking van het ontwerp, namelijk het treffen van voorlopige maatregelen in afwachting van de hervorming van het secundair onderwijs.

Artikel 13.

Indien wordt ingegaan op de suggestie gedaan bij de algemene opmerking onder punt 3 over de tijdelijke uitwerking van de artikelen 2 tot 12 van het ontwerp, kan artikel 13 worden weggelaten. Zoniet volstaat het te schrijven : "De artikelen 2 tot 12 treden in werking op 1 september 1996".

Artikel 14.

Alles wat in dit artikel staat is reeds vervat in de andere bepalingen van titel III van het ontwerp. Het ontworpen artikel 14 heeft dan ook geen normatieve inhoud, is overbodig en dient uit het ontwerp te worden geschrapt. De daarop volgende artikelen van het ontwerp dienen dan te worden vernummerd.

Artikel 22.

De sanctie bestaande in de niet-tegenstelbaarheid van nieuwe vaste benoemingen aan de overheid, vervat in artikel 22 van het ontwerp, blijkt reeds voldoende uit de artikelen 15, 16, 17, 18 en 19 van het ontwerp. Artikel 22 is derhalve eveneens overbodig.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	staatsraden,
	D. ALBRECHT,	
Mevrouw :	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. THYS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.