

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 195.584 van 20 augustus 2009
in de zaak A. 187.644/XII-5387.**

In zake : VRIJ SYNDICAAT OPENBAAR AMBT - GROEP ONDERWIJS,
 woonplaats kiezend te 1000 Brussel,
 Boudewijnlaan 20-21

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat het Vrij Syndicaat Openbaar Ambt - groep Onderwijs op 17 maart 2008 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse regering van 5 oktober 2007 betreffende de basiscompetenties van de leraren;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door adjunct-auditeur J. Neuts;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 25 maart 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 juni 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van algemeen secretaris L. Vandenbosch, die verschijnt voor verzoekster, en van adjunct van de directeur E. Moncaney, die verschijnt voor verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van adjunct-auditeur J. Neuts bij beslissing van 31 oktober 2008 van de auditeur-generaal gemachtigd om ter openbare terechtzitting advies te verlenen;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De gegevens van de zaak

1.1. In het Belgisch Staatsblad van 6 februari 2007 verschijnt het decreet van 15 december 2006 betreffende de lerarenopleidingen in Vlaanderen.

Het decreet wijzigt het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen en het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs. De Vlaamse regering wordt door de decreetgever de opdracht gegeven om het beroepsprofiel van de leraar te bepalen -en dat besluit binnen zes maanden na definitieve goedkeuring aan het Vlaams Parlement ter bekrachtiging voor te leggen- en om de basiscompetenties van de leraar te bepalen (artikel 55^{ter} van het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen en artikel 18 van -ondertussen- het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs).

1.2. Op 20 april 2007 beslist de Vlaamse regering een eerste keer om haar principiële goedkeuring te hechten aan het voor dit annulatieberoep van belang zijnde ontwerp van besluit betreffende de basiscompetenties van de leraren en aan de bijbehorende bijlage. Tevens wordt de Vlaamse minister, bevoegd voor het onderwijs, gelast over dat ontwerp van besluit het advies van de Vlaamse Onderwijs-raad en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen in te winnen, om de minister-president van de Vlaamse regering te verzoeken het betreffende ontwerp op de agenda te plaatsen van een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X en de onderafdeling “Vlaamse Gemeenschap” van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, om het ontwerp op de agenda te plaatsen van een vergadering van het overkoepelend onderhandelings-

comité van het vrij gesubsidieerd onderwijs en om daarover het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, in te winnen.

1.3. De Vlaamse Onderwijsraad brengt op 31 mei 2007 advies uit.

De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen geeft zijn advies op 1 juni 2007.

1.4. Op 19 juli 2007 beslist de Vlaamse regering opnieuw om haar principiële goedkeuring te hechten aan het -intussen aan de adviezen aangepaste- ontwerp van besluit betreffende de basiscompetenties van de leraren, en aan de bijbehorende bijlage. De Vlaamse minister, bevoegd voor het onderwijs, wordt tevens gelast met het inwinnen van het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving.

Van het onderwerpen van het ontwerp aan onderhandelingen met de sociale partners, is geen sprake meer. In de nota die naar aanleiding van de vergadering van 19 juli 2007 aan de leden van de Vlaamse Regering wordt bezorgd, neemt de Vlaamse minister van Onderwijs hierover volgend standpunt in :

“In tegenstelling met de beslissing van de Vlaamse Regering van 20 april 2007 meen ik bij nader inzien dat er over dit dossier geen onderhandelingen met de sociale partners dienen te gebeuren.

Ik baseer mij daarvoor op de volgende elementen:

* De definitie van de begrippen en de besluitvorming om tot basiscompetenties en beroepsprofiel van de leraar te komen zijn vastgelegd in het nieuwe decreet betreffende de lerarenopleiding en verschillen principieel niet van de begrippen en het besluitvormingsproces zoals vastgelegd in het decreet betreffende de lerarenopleiding van 1996. Daarover werden toen ook geen onderhandelingen gevoerd, wat niet leidde tot opmerkingen van de Raad van State.

* De decreetgever heeft ervoor geopteerd om het beroepsprofiel van de leraar niet te koppelen aan de arbeidsvoorwaarden voor personeelsleden in het onderwijs. Op geen enkele wijze legt de overheid linken tussen het beroepsprofiel enerzijds en bijv. de regelgeving inzake bekwaamheidsbewijzen of functiebeschrijvingen anderzijds. De overheid hanteert het beroepsprofiel evenmin om selectie- of aanwervingsvoorwaarden decretaal te verankeren”.

De afdeling wetgeving van de Raad van State verleent advies nr. 43.473 op 10 september 2007.

Op 17 januari 2008 wordt het bestreden besluit -het besluit van de Vlaamse regering van 5 oktober 2007 betreffende de basiscompetenties van de leraren- in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

De gegrondheid van het beroep

2. Het inleidend verzoekschrift voert twee vernietigingsgronden aan tegen het bestreden besluit.

Uiteenzetting van het eerste middel

3. In een eerste middel werpt verzoeker de schending op van “het syndicaal statuut vastgelegd door de wet van 19 december 1974”. Verzoeker deelt dat middel op in twee onderdelen.

In een *eerste onderdeel* voert verzoeker aan dat artikel 2, § 1, 1/, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel stelt dat onder andere moet worden onderhandeld over de grondregelingen inzake het administratief statuut. Het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 dat die bepaling uitvoert, geeft als onderhandelingsmaterie aan : “de voorwaarden waaraan men moet voldoen om als personeelslid te worden aangeworven, tot de stage toegelaten of benoemd, met inbegrip van de deelnemingsvoorwaarden voor de eventueel eraan voorafgaande vergelijkende examens, examens of proeven en de regels volgens welke de examens worden georganiseerd en de examenprogramma’s worden vastgesteld”. Verzoeker is van oordeel dat de basiscompetenties van de leraren, zoals die in het bestreden besluit zijn vastgelegd, te beschouwen zijn als concrete arbeids-voorwaarden inzake aanwerving, toelating tot de stage of benoeming als leraar. Verzoeker steunt daarvoor op de omschrijving die de decreetgever aan het begrip “basiscompetenties” geeft en waaruit verzoeker concludeert dat, nu de beginnende leraar eraan moet voldoen, het belangrijke arbeidsvoorwaarden zijn die eerst onderhandeld hadden moeten worden met de representatieve vakorganisaties.

In een *tweede onderdeel* voert verzoeker aan dat de beslissing van de regering op 20 juni 2007, om af te zien van het eerdere voornemen tot onderhandelen met de sociale partners, strijdig is met het leerstuk van de intrekking van bestuurshandelingen. De eerdere beslissing van de regering om wél te onderhandelen heeft immers op rechtmatige wijze aan derden rechten toegekend -te weten “een effectieve realisatie mogelijk [maken] van de onderhandelingsprerogatieven van de vakorganisaties”, aldus verzoeker- en kan dus nimmer worden ingetrokken. Overigens, aldus verzoeker, zou zelfs als het hier gaat om een

onrechtmatige rechtshandeling van een intrekking geen sprake mogen zijn, nu dit ook in zo een geval enkel mogelijk is binnen de termijn van zestig dagen.

In de memorie van wederantwoord insisteert verzoeker op de definitie die de decreetgever geeft aan het begrip “basiscompetenties”, waarin wel degelijk een link naar het beroepsleven wordt gemaakt getuige de woorden “...moet beschikken om op een volwaardige manier als beginnend leraar te kunnen fungeren”. Volgens verzoeker kan men bezwaarlijk beweren dat de definitie van de basiscompetenties niet verwijst naar de “voorwaarden inzake aanwerving” in het leraarsambt. Wanneer diezelfde definitie in artikel 18, § 2, van het decreet van 15 juni 2007 stelt dat de basiscompetenties de leraar in staat stellen door te groeien naar het beroepsprofiel en dat de basiscompetenties afgeleid worden van het beroepsprofiel, dan ontstaat uiteraard een directe link tussen de basiscompetenties en dit beroepsprofiel. De basiscompetenties behelzen een belangrijke voorwaarde om tot dit beroepsprofiel te komen en omvatten aldus een *conditio sine qua non* om als beginnend leraar te kunnen fungeren. De decreetgever stelt de basiscompetenties niet enkel voorop als een voorwaarde om de lerarenopleiding op een gunstige wijze te beëindigen, maar daarentegen tegelijkertijd als een voorwaarde om na het gunstig beëindigen van de lerarenopleiding als beginnend leraar te kunnen fungeren; aldus worden deze competenties evenzeer gevat door de onderhandelingsbevoegdheid uit het koninklijk besluit van 29 augustus 1985, zoals het ook het geval is voor de regelgeving inzake de bekwaamheidsbewijzen.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, herhaalt verzoeker zijn eerdere argumentatie.

In zijn laatste memorie komt verzoeker niet meer terug op het tweede middelonderdeel. In verband met het eerste middelonderdeel herneemt verzoeker zijn argumenten; volgens hem was een verwijzing naar het fungeren als “beginnend leraar” volkomen zinloos indien de decreetgever geen concrete arbeidsvoorwaarden wil bepalen.

Beoordeling

4. Artikel 2, § 1, , 1/, a), van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, bepaalt dat, behoudens in de door de Koning bepaalde spoedgevallen en

in de andere door hem bepaalde gevallen, de bevoegde administratieve overheden niet dan na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités grondregelingen ter zake van het administratief statuut kunnen vastleggen.

Die grondregelingen in verband met het administratief statuut zijn bepaald in het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1/, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, met name in artikel 3 :

“Als grondregelingen in verband met het administratief statuut worden beschouwd, de regels tot vaststelling van:

1/ de voorwaarden waaraan men moet voldoen om als personeelslid te worden aangeworven, tot de stage toegelaten of benoemd, met inbegrip van de deelnemingsvoorwaarden voor de eventueel eraan voorafgaande vergelijkende examens, examens of proeven en de regels volgens welke de examens worden georganiseerd en de examenprogramma's worden vastgesteld [...]”.

5. Partijen redetwisten in dit eerste onderdeel van het eerste middel over de vraag of het bestreden besluit raakt aan “de voorwaarden waaraan men moet voldoen om als personeelslid te worden aangeworven, tot de stage toegelaten of benoemd”.

Voor het onderwijspersoneel zijn de in artikel 3, 1/, van het genoemde koninklijk besluit van 29 augustus 1985 bedoelde voorwaarden terug te vinden in de op hen toepasselijke rechtspositiedecreten.

Wat in het bijzonder de personeelsleden van het Gemeenschaps-onderwijs betreft, zijn dat de artikelen 17 en 36 van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschaps-onderwijs. Artikel 17, § 1, van dit rechtspositiedecreet -waarnaar trouwens in artikel 36 wat de voorwaarden voor vaste benoeming betreft uitdrukkelijk wordt verwezen- bepaalt zo dat om als tijdelijk personeelslid aangesteld te worden, het personeelslid (1) onderdaan moet zijn van een lidstaat van de Europese Unie of van de Europese Vrijhandelsassociatie, (2) de burgerlijke en politieke rechten moet genieten, (3) houder moet zijn van een bekwaamheidsbewijs, (4) moet voldoen aan de bepalingen van de taalwetten terzake, (5) van onberispelijk gedrag moet zijn, (6) moet voldoen aan de dienstplichtwetten en (7) zich kandidaat moet hebben gesteld.

Wat de personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs betreft, zijn dat de artikelen 19 en 31 van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding. Artikel 19, § 1, van dit rechtspositiedecreet -waarnaar in artikel 31 wat de voorwaarden voor benoeming in vast verband betreft uitdrukkelijk wordt verwezen- bepaalt dat niemand door een inrichtende macht als tijdelijk personeelslid kan worden aangesteld indien hij op het ogenblik van de aanstelling niet voldoet aan zekere voorwaarden gesteld in het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs (artikel 73, § 1, 1/, 2/ en 6/) of in de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving (artikel 28, § 1, 1/, 2/ en 4/). Bovendien moet hij (1) houder zijn van een bekwaamheidsbewijs voor het ambt, (2) voldoen aan de bepalingen van de taalwetten terzake, (3) van onberispelijk gedrag zijn en (4) voldoen aan de dienstplichtwetten.

6. Het decreet van 15 december 2006 betreffende de lerarenopleidingen in Vlaanderen hervormt de lerarenopleiding in de Vlaamse Gemeenschap op het vlak van de structuur ervan, met het oog op een kwalitatieve verbetering van die opleiding. Luidens de memorie van toelichting wordt middels die hervorming gestreefd naar een kwaliteitsverbetering en een maximale gelijkvormigheid van de verschillende lerarenopleidingen. Deze doelstellingen tracht de decreetgever onder meer te realiseren via de methodiek van de beroepsprofielen en basiscompetenties van de leraren.

Met artikel 16 van het decreet van 15 december 2006 wordt aan het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, een “Onderafdeling 6. Lerarenopleidingen” toegevoegd aan titel I, hoofdstuk II, afdeling 1. Deze onderafdeling 6 omvat de artikelen 55*bis* tot 55*novies*. Artikel 55*ter*, § 2, van het genoemde decreet van 4 april 2003, luidt :

“§ 2. De basiscompetenties van de leraar zijn de omschrijving van de kennis, vaardigheden en attitudes, waarover iedere afgestudeerde moet beschikken om op een volwaardige manier als beginnend leraar te kunnen fungeren. De basiscompetenties stellen de leraar in staat door te groeien naar het beroepsprofiel en worden rechtstreeks afgeleid van het beroepsprofiel. De Vlaamse Regering bepaalt de basiscompetenties op advies van Vlaamse Onderwijsraad”.

Artikel 18, § 2, van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs is in dezelfde bewoordingen gesteld.

Het doel van deze basiscompetenties blijkt uit artikel 55*bis*, eerste lid, van het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen en artikel 17, § 1, tweede lid, van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs.

Artikel 55*bis*, eerste lid, van het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen luidt :

“Onverminderd de toepassing van artikel 5 van het decreet van 30 april 2004 betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen en houdende dringende hogeronderwijsmaatregelen, bepalen de instellingsbesturen het opleidingsprogramma van de lerarenopleidingen op basis van de basiscompetenties [...]”.

Artikel 17, § 1, tweede lid, van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs luidt :

“In afwijking van de artikelen 24 en 25 bepalen de Centra voor Volwassenenonderwijs het opleidingsprogramma van de specifieke lerarenopleidingen op basis van de basiscompetenties van de leraar [...]”.

Conclusie daaruit is, dat met de in het bestreden besluit vastgelegde basiscompetenties van de leraren alleen beoogd wordt de bedoelde onderwijsinstellingen ertoe te verplichten hun opleidingsprogramma's van de specifieke lerarenopleidingen te bepalen op basis van de basiscompetenties.

De basiscompetenties zijn uitsluitend binnen de lerarenopleiding te situeren en zijn aldus niets meer dan instructies aan de bedoelde onderwijsinstellingen die lerarenopleidingen organiseren, om hun opleidingsprogramma's af te stemmen op die competenties.

7. Noch het decreet van 15 december 2006 betreffende de lerarenopleidingen in Vlaanderen, noch het thans bestreden besluit betreffende de basiscompetenties, wijzigen bijgevolg de “voorwaarden waaraan men moet voldoen om als personeelslid te worden aangeworven, tot de stage toegelaten of benoemd”, als bedoeld in artikel 3 van het genoemde koninklijk besluit van 29 augustus 1985, voorwaarden die werden vastgelegd in de respectieve rechtspositiedecreten.

Net als vóór de vaststelling van de basiscompetenties door de Vlaamse regering, moeten de kandidaat-personeelsleden houder zijn van een bekwaamheidsbewijs. De vereiste van het bekwaamheidsbewijs is door de bestreden reglementering niet gewijzigd -ook niet door het decreet van 15 december 2006 betreffende de lerarenopleiding in Vlaanderen- en evenmin de inhoud van dat bekwaamheidsbewijs, die vastgelegd is door de Vlaamse regering in diverse besluiten.

Hoogstens wordt door het bestreden besluit de inhoud van de opleiding gewijzigd -en alleszins bepaald-, doch de inhoud van de lerarenopleiding op zich bevindt zich buiten de sfeer van de grondregelingen van het administratief statuut, in het bijzonder de “voorwaarden waaraan men moet voldoen om als personeelslid te worden aangeworven, tot de stage toegelaten of benoemd”, als bedoeld in artikel 3 van het genoemde koninklijk besluit van 29 augustus 1985, minstens vertoont het daarmee geen voldoende nauw verband. Het bezit van de basiscompetenties of het beroepsprofiel is niet als dusdanig vereist voor de aanwerving van de leraar, maar door de eisen die aan de opleiding worden gesteld wordt de afstuderende -en dus de beginnende leraar- geacht die basiscompetenties te hebben.

Deze vaststellingen volstaan om het eerste onderdeel van het eerste middel als ongegrond te beschouwen.

8. Het “recht op onderhandelen” van verzoeker vloeit -slechts- voort uit de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, gelezen in samenhang met het eerder genoemde uitvoeringsbesluit van 29 augustus 1985, en niet uit een “beslissing” daartoe van de zijde van de overheid. De “beslissing” om de bevoegde Vlaamse minister te gelasten de minister-president van de Vlaamse regering te verzoeken het ontworpen besluit op de agenda te plaatsen van een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X en de onderafdeling “Vlaamse Gemeenschap” van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, is géén beslissing die rechtsgevolgen teweegbrengt en is derhalve geen administratieve rechtshandeling. Er valt dan ook niet in te zien hoe de “intrekking” van zo een akte onderworpen is aan de intrekkingssleer, zoals uiteengezet door verzoeker.

Het tweede onderdeel van het eerste middel kan minstens om die reden al evenmin worden aangenomen.

9. Het eerste middel moet worden verworpen.

Uiteenzetting van het tweede middel

10. In het tweede middel voert verzoeker aan dat de bestreden regeling niet past binnen de bevoegdheden van de Vlaamse regering maar conform artikel 24, § 5, van de Grondwet enkel kan worden bepaald door de decreetgever. Verzoeker stelt voor desgevallend aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag hierover voor te leggen.

In de laatste memorie betoogt hij belang te hebben bij dit middel, omdat de inwilliging ervan hem het voordeel oplevert dat een nieuw besluit zal moeten worden genomen. Het belang moet volgens verzoeker niet “as such per middel” worden bekeken, maar ten aanzien van het beroep worden aangetoond.

Beoordeling

11. Verzoeker is een feitelijke vereniging. Als zodanig is hij in principe niet bekwaam om voor de Raad van State in rechte te treden, ook niet met het oog op de behartiging van de collectieve belangen van zijn leden, die hij zich blijkens zijn statuten ten doel heeft gesteld.

De Raad van State aanvaardt dat een vereniging zonder rechtspersoonlijkheid uitzonderlijk toch een annulatieberoep kan indienen in de aangelegenheden waarin zij door de overheid erkend is en zelf bij de werking van de overheidsdienst betrokken wordt én in zoverre het belang waarvoor zij met haar vordering opkomt met dit erkend betrokken zijn bij de werking van de overheid verband houdt.

Zodoende kan verzoeker slechts ontvankelijk die middelen doen gelden waarin de schending wordt aangevoerd van de voornoemde erkende betrokkenheid. Het hiervoor besproken eerste middel kan als illustratie hiervan gelden.

Waar verzoeker evenwel met het tweede middel -samengevat- aanklaagt dat, in het licht van het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken zoals vervat in artikel 24, § 5, van de Grondwet, te dezen niet de regering bevoegd is, maar het uitsluitend de decreetgever toekomt om de basiscompetenties van de leraren vast te stellen, nu zulks een “essentieel aspect van het onderwijs” zou betreffen, voert hij geen middel aan dat zijn prerogatieven betreft.

Het tweede middel is onontvankelijk. In die omstandigheden bestaat er ook geen reden tot het formuleren van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twintig augustus 2009, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.