

- 1 -
30-05-1989
Vandemerclebroeke
Transmis à M.
Commissaire à son de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 mei 1989 door de Gemeenschapsminister van Onderwijs verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de weddeschalen, het prestatiestelsel en de bezoldigingsregeling van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel en van het opvoedend hulppersoneel van de onderwijsinstellingen voor secundair onderwijs met volledig leerplan", heeft op 24 mei 1989 het volgend advies gegeven :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het ontwerp beoogt op een eenvormige wijze eensdeels de bekwaamheidsbewijzen vast te stellen die vereist zijn van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel en van het opvoedend hulppersoneel van de door de Vlaamse Gemeenschap georganiseerde en gesubsidieerde onderwijsinstellingen van het secundair onderwijs met volledig leerplan, anderdeels het prestatiestelsel, de weddeschalen en de bezoldiging van hetzelfde personeel te bepalen.

Voor die regelingen ontleent het ontwerp zijn rechtsgrond inzonderheid aan de artikelen 12bis, § 2, en 29 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, de artikelen 1, 4 en 5 van de wet van 22 juni 1964 betreffende het statuut der personeelsleden van het rijksonderwijs en aan artikel 55, § 1, van het bijzonder decreet van 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs. De aanhef zal in die zin moeten aangepast worden.

2. Het artikel 12bis, § 2, van de wet van 29 mei 1959, ingevoegd bij de wet van 11 juli 1973, dat inzonderheid de rechtsgrond vormt voor de vaststelling van de bekwaamheidsbewijzen vereist van de personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en voor de bepaling van artikel 10

.../...

van het ontwerp, treedt, krachtens artikel 26, 4°, van dezelfde wet van 11 juli 1973, in werking op 1 september 1989, datum waarop, overeenkomstig artikel 24 van het ontwerp, de voor advies voorgelegde regeling eveneens in werking treedt.

In het voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs, waarover de Raad van State op 11 mei 1989 onder nr. L. 19.058/1 advies uitbracht, is in de wijzigingsbepaling onder artikel 19 gesteld dat genoemd artikel 12bis, § 2, van de wet van 29 mei 1959 niet op "1 september 1989" in werking zal treden, doch wel op "een door de Vlaamse Executieve te bepalen datum".

Om de rechtsgrond van het thans voorliggend ontwerp van besluit te behouden, zal de Vlaamse Executieve dan ook ervoor moeten waken - althans indien het genoemde ontwerp-artikel 19 behouden blijft - dat de in het ontwerp L. 19.058/1 aangekondigde inwerkingtreding van artikel 12bis, § 2, van de wet van 29 mei 1959 op 1 september 1989 wordt bepaald, minstens wat betreft de vaststelling van de bekwaamheidsbewijzen van het personeel van het gesubsidieerd onderwijs en van de bezwaarschriftprocedure voorzien in artikel 10 van het ontwerp.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

De eerste, de tweede, de vierde, de zevende en de achtste aanhefverwijzing kunnen als overbodig geschrapt worden.

.../...

Men stelde de aanhef dan als volgt :

"Gelet op de wet van 29 mei 1959 ..., inzonderheid op de artikelen 12bis, § 2, ingevoegd bij de wet van 11 juni 1973, en 29;

Gelet op de wet van 22 juni 1964 ..., inzonderheid op de artikelen 1, 4 en 5;

Gelet op het bijzonder decreet van 19 december 1989 ...;

Gelet op het protocol ... (voorts zoals in het ontwerp)".

De verwijzing naar het advies van de Raad van State moet als laatste, onmiddellijk voor het voordracht-formulier, worden vermeld.

Artikel 2.

In paragraaf 1, eerste lid, lijkt het juister te schrijven : "... worden verleend voor een personeelslid ...".

In paragraaf 3 schrijve men : "... besluit, een andere onderwijsbevoegdheid verwerven door een door de Gemeenschapsminister van Onderwijs erkende navorming te volgen".

.../...

Artikel 4.

Men passe paragraaf 1 aan als volgt : "... door de Gemeenschap georganiseerde, gesubsidieerde of erkende onderwijsinstelling, hetzij door een door de Staat of de Gemeenschap ingestelde examencommissie".

Artikel 6.

In punt 2 is sprake van "de andere diploma's van geaggregeerde voor het hoger secundair onderwijs".

Overeenkomstig artikel 1 van de op 31 december 1949 gecoördineerde wetten op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens is de graad van geaggregeerde voor het hoger secundair onderwijs een academische graad.

Indien dit diploma als een "basisdiploma" moet worden beschouwd, moet het onder punt 1 worden vermeld.

Moet het evenwel, zoals in artikel 3, § 2, van het ontwerp is aangegeven, als een "bewijs van pedagogische bekwaamheid" worden aangezien, dan dient de vermelding ervan in artikel 6, punt 2, te worden geschrapt.

In punt 4, d, vervange men, in overeenstemming met punt 10, d, het woord "laureaatschap" door "laureaatsdiploma".

.../...

Artikel 7.

Indien het artikel bedoeld is als een toelichting bij de bijlagen, zou het beter die bijlagen voorafgaan. Zoniet ware het beter in de inleidende zin te schrijven : "Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder : ...".

In ieder geval moet worden opgemerkt dat het artikel, als gevolg van zijn gebrekkige opbouw en het gebruik van letterwoorden, niet leesbaar is.

Het kan dan ook aanbeveling verdienen vooreerst de verschillende verdelingen van het artikel op eenvormige wijze te laten aanvangen, vervolgens de letterwoorden voluit te schrijven.

Men kan daarbij als volgt te werk gaan :

"...

1° een bekwaamheidsbewijs van ten minste hoger onderwijs van het lange type (HOLT) :

...

2° een bekwaamheidsbewijs van hoger kunstonderwijs van de derde graad met volledig leerplan :

...

3° een bekwaamheidsbewijs van ten minste hoger onderwijs van het korte type met volledig leerplan (HOKTVL) :

...

.../...

4° (het ontwerp zal voorts op een zelfde wijze aangepast worden)".

Voorts schrijve men in punt 2, na het derde streepje, "het laureaatsdiploma".

In punt 5 late men het tweede lid aanvangen als volgt : "Met dit bekwaamheidsbewijs worden niet bedoeld : ...".

Artikel 8.

De paragrafen 1 en 3 van het artikel hebben betrekking op de gelijkstelling van bepaalde diploma's, paragraaf 2 op de gelijkstelling van bepaalde bewijzen van pedagogische bekwaamheid. De bepalingen van deze paragraaf 2 worden dan ook beter in een afzonderlijk artikel opgenomen, minstens van plaats verwisseld met die van paragraaf 3.

De bepaling van paragraaf 1 is moeilijk leesbaar : de inleidende zin wijst op een gelijkstelling van diploma's, terwijl in de verschillende onderverdelingen scholen worden gelijkgesteld.

Het lijkt dan ook logischer te schrijven :

"§ 1. Diploma's uitgereikt door een technische school of een beroepsschool of in een beroepsleergang worden gelijkgesteld met de in (de) artikel(en) 6 (en 7) vermelde diploma's, getuigschriften en brevetten, en wel als volgt :

1° met het diploma van hoger technisch onderwijs van de derde graad : de diploma's uitgereikt door de scholen gerangschikt A5;

.../...

2° met het diploma van een hogere technische school van de tweede graad : de diploma's uitgereikt door de scholen voor technische ingenieurs gerangschikt A1, de scholen voor architecten gerangschikt A7/A1;

3° ... (de volgende punten zullen op een zelfde wijze worden herschreven)".

In paragraaf 2 - dat, indien op de boven gedane suggestie wordt ingegaan, paragraaf 3 zou worden - schrijve men in 1° : "1° het getuigschrift ...".

In paragraaf 3 - dat paragraaf 2 zou worden - ontbreekt een inleidende zin. Daarom wordt voorgesteld die paragraaf als volgt te redigeren :

"§ (2). Wat het hoger kunstonderwijs betreft, worden gelijkgesteld :

1° met een diploma van hoger kunstonderwijs van de derde graad : ...;

2° met een diploma van hoger kunstonderwijs van de tweede graad : ...;

3° met een diploma van hoger kunstonderwijs van de eerste graad : ...".

.../...

Artikel 9.

Die bepaling lijkt in dit ontwerp zonder voorwerp te zijn en mag dus worden geschrapt. In dat geval moeten de volgende artikelen worden vernummerd.

Artikel 10.

Dit artikel regelt de wijze waarop een inrichtende macht kan bewijzen dat zij in de onmogelijkheid is een houder van een voor een ambt vereist of voldoende geacht bekwaamheidsbewijs aan te werven.

Paragraaf 3 organiseert inzonderheid ten behoeve van de houder van een voor een bepaald ambt vereist of voldoende geacht bekwaamheidsbewijs een bezwaarschriftprocedure voor het geval een inrichtende macht voor dat ambt een persoon heeft aangesteld die houder is van een ander dan een vereist of voldoende geacht bekwaamheidsbewijs.

Gelet op de korte termijn die hem is toegestaan, beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich ertoe de volgende opmerkingen te formuleren :

1. Zoals de procedure is opgebouwd, resulteert zij erin dat, wanneer uit het onderzoek van de Gemeenschapsminister van Onderwijs blijkt dat de procedure van toekenning van een betrekking aan een houder van een "ander" diploma is gevolgd en de motiveringsplicht is nageleefd - wat zoals hierna wordt gepreciseerd een externe controle is -, aangenomen moet worden dat de inrichtende macht terecht van mening was dat een tekort aan kandidaten-houders van het vereiste of voldoende geacht bekwaamheidsbewijs bestond.

2. Rechtsgrond voor de regeling lijkt men te moeten vinden in de bepaling van artikel 12bis, § 2, tweede lid van de wet van 29 mei 1959, inzonderheid in de woorden "in geval van tekort bewezen op de wijze bepaald door de Koning".

Die rechtsgrond is zonder twijfel zeer eng. Niettemin kan voormelde bepaling zo worden gelezen dat de Vlaamse Executieve over de bevoegdheid beschikt om een stelsel van regels vast te stellen aan de hand waarvan wordt geconcludeerd dat er al dan niet een tekort aan kandidaten in de zin van artikel 12bis, § 2, tweede lid, van de wet van 29 mei 1959 bestaat.

3. Men zal opmerken dat het stelsel van toezicht, dat wordt opgebouwd in het geval geen akkoord wordt bereikt tussen de inrichtende macht en de indiener van het bezwaarschrift, uitsluitend een controle op de vormen betreft, met name op de naleving van de procedure van aanstelling en op het nakomen van de formele motiveringsverplichting. Het laat op geen enkel ogenblik enige toetsing van de genomen beslissing naar de inhoud toe.

Volgens dat stelsel moet uit die externe controle blijken of het in voormeld artikel 12bis, § 2, tweede lid, bedoelde tekort al dan niet bewezen is, met de gevolgen welke daaraan verbonden zijn wat de financiering van de wedde of de toekenning van de weddetoelage betreft.

Men kan het voorgestelde stelsel formalistisch noemen. Artikel 12bis, § 2, tweede lid, van de wet van 29 mei 1959 laat evenwel niet veel ruimte.

Aan de Executieve de bevoegdheid toekennen om de desbetreffende beslissing van de inrichtende machten inhoudelijk door een Gemeenschapsminister te doen toetsen, is zonder de tussenkomst van de decreetgever niet mogelijk, en dan nog zal men oog moeten hebben voor de door de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs.

4. De ontworpen bezwaarschriftprocedure zal, wanneer geen akkoord wordt bereikt, slechts in een zekere mate doelmatig zijn als de rechter - de gewone of de administratieve - het volgen van die procedure beschouwt als een gegeven dat schorsend werkt voor de termijn waarbinnen het beroep op de rechter moet ingeleid worden. De opmerking is vooral van belang wanneer de termijn die voor het beroep op de rechter gesteld is, van korte duur is.

5. Een andere onvolkomenheid van het stelsel is dat, wanneer de "onrechtmatige" aanstelling bewezen is, zulks slechts resulteert in een inhouding van de wedde of van de weddetoelage voor de betrokken betrekking. Het betreft dus geen stelsel van rechtsherstel ten voordele van de bezwaarindiener, waarvoor overigens de wet van 29 mei 1959 geen rechtsgrond biedt. Het stelsel heeft wel de verdienste dat het kan worden gezien als een aanzet om willekeurige aanstellingen door de inrichtende machten tegen te gaan.

6. Vermits de procedure vreemd is aan rechtsherstel en de aanwerving van een houder van een "ander bekwaamheidsbewijs" overeenkomstig artikel 12bis, § 2, tweede lid, van de wet van 29 mei 1959, beperkt is tot het lopende schooljaar, is het bepaalde in punt 7 in feite zonder normatieve inhoud. Men kan die bepaling zien als van enkele informatie.

Artikel 11.

In paragraaf 1 dienen de bijlagen minstens met hun nummer te worden aangewezen.

In paragraaf 2 schrijve men : "... gelijkgesteld te worden met een van de vakken die in dezelfde graad kunnen onderwezen worden, godsdienst en zedenleer uitgezonderd".

Artikel 12.

De bepalingen van paragraaf 1 van dit artikel en van artikel 13 worden beter samengevoegd als volgt :

"§ 1. De personeelsleden bedoeld in artikel 1, eerste lid, worden bezoldigd overeenkomstig de weddeschalen vermeld in bijlage 8 bij dit besluit.

Te dien einde wordt in de bijlagen 1 tot 7 bij dit besluit, naast elk bekwaamheidsbewijs, de toe te kennen weddeschaal vermeld".

In paragraaf 2, eerste lid, schrijve men : "... met de vakken bedoeld in artikel 11, § 2, worden ...".

In het tweede lid is het niet duidelijk waarop de verwijzing naar artikel 12, § 1, hierna slaat.

Onder dit voorbehoud stelle men dit lid als volgt :

"Indien het vak gelijkgesteld wordt met een van de vakken Latijn, klassieke studiën, antieke cultuur of Grieks,

.../...

wordt het personeelslid, dat het bekwaamheidsbewijs bezit vereist voor die vakken, bezoldigd op basis van de weddeschaal nummer 301".

In paragraaf 3 schrijve men : "... naargelang zij voor het onderwijs van die vakken in de andere graad beschikken over een vereist, ...".

Artikel 13.

Indien wordt ingegaan op het tekstvoorstel bij artikel 12, § 1, moet dit artikel worden geschrapt en moeten de hiernavolgende artikelen vernummerd worden.

Artikel 14.

Dit artikel moet volgens de gebruikelijke regels van de wetgevingstechniek ingedeeld en herschreven worden.

Voorgesteld wordt dit artikel als volgt te redigeren :

"Artikel 14.-

Voor het schooljaar 1989-1990 wordt het minimum en maximum aantal lesuren vereist voor een ambt met volledige prestaties voor de in artikel 1, eerste lid, bedoelde personeelsleden vastgesteld als volgt :

1° wat de eerste graad van het secundair onderwijs betreft :

- a) voor het onderwijs in het eerste leerjaar van de algemene vakken, de kunstvakken ... begeleider : minimum 22 en maximum 24 lesuren;

b) ...

(het vervolg van het artikel zal in eenzelfde zin worden aangepast)".

Artikel 15.

In de inleidende zin zijn de woorden "met ingang van de inwerkingtreding van dit besluit" overbodig.

Men schrijve dan :

"Artikel 15.-

Voor de toepassing van de artikelen 41, § 2, en 44ter, § 2, van het koninklijk besluit van 15 april 1958 houdende bezoldigingsregeling van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Onderwijs, is de deler voor een ambt met onvolledige prestaties gelijk aan :

a) voor de algemene vakken ... begeleider :

- 22 in de eerste graad;
- 21 in de tweede graad; hij is gelijk aan 20 indien minstens een halve opdracht uitgeoefend wordt in de derde graad;
- 20 in de derde graad;

b) voor de praktische vakken :

- (voorts zoals in het ontwerp).

De deler van een bijbetrekking is gelijk aan :

- (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 17.

Dit artikel bevat twee luiken : enerzijds wijst het de personen aan waarop de overgangsbepalingen van toepassing zijn; anderzijds geeft het in paragraaf 2, 4°, de inhoud van de overgangsmaatregelen aan.

Voor de leesbaarheid van de tekst zou dit onderscheid uit de structuur van het artikel moeten blijken. Het artikel dient dan ook in die zin te worden herwerkt.

In paragraaf 1, 2°, worden de bepalingen van hoofdstuk III van toepassing gemaakt op "de personeelsleden die op 1 september 1989 op grond van de voor deze datum geldende reglementering tot de stage toegelaten of vast benoemd worden en erkend, daar waar de erkenning bestaat".

Doordat het ontwerp op 1 september 1989 in werking treedt, zullen wegens de opheffing van de vroegere regelingen (zie artikel 23 van het ontwerp), op die datum de toelating tot de stage, de vaste benoeming en de erkenning enkel kunnen geschieden onder de gelding van de nieuwe regeling. De overgangsregeling kan dus hoogstens van toepassing zijn op de personeelsleden, die ten laatste de dag vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling, dit is op 31 augustus 1989, tot de stage toegelaten, vast benoemd of erkend worden. Het ontwerp moet dan ook op dat punt worden aangepast.

Artikel 18.

De woorden "op wie de bepalingen van dit artikel toepasselijk zijn" voegen niets toe en kunnen geschrapt worden.

Artikel 19.

Het kan aanbeveling verdienen ook in artikel 19 de letterwoorden voluit te schrijven.

Artikel 20.

Het woord "bekwaamheidsbewijzen" moet worden vervangen door "basisdiploma's".

Artikel 21.

Dit artikel, dat volgens de gemachtigde ambtenaar moet worden vergeleken met het bepaalde in artikel 5 van het koninklijk besluit van 13 januari 1989, betreft een weddebijslag voor de periode van 1 september 1989 tot 31 december 1989.

Die bepaling vindt haar plaats niet in het hoofdstuk - Overgangsbepalingen en moet dan ook naar een ander hoofdstuk overgebracht worden.

Artikel 22.

Dit artikel is gesteld als volgt :

"Art. 22. De Gemeenschapsminister van Onderwijs kan, op eensluidend advies van de Raad voor het Nederlands-talig Secundair Onderwijs, de in hoofdstuk II vastgestelde bekwaamheidsbewijzen wijzigen".

Volgens de gemachtigde ambtenaar is de tekst te ruim geformuleerd omdat de delegatie aan de Gemeenschapsminister beperkt is tot de aanpassing van de benamingen van de bekwaamheidsbewijzen aan de evolutie van het onderwijs.

Indien de tekst in die beperkende zin wordt aangevuld, is de delegatie toelaatbaar.

Artikel 23.

Wanneer een op te heffen tekst wijzigingen heeft ondergaan, moeten deze uitdrukkelijk worden vermeld. Aldus dient artikel 23 met de vermelding van de volgende wijzigingsbesluiten te worden aangevuld :

"Artikel (22). -

... :

1., gewijzigd bij het koninklijk besluit van 30 juli 1975;

.../...

2., gewijzigd bij het koninklijk besluit van 30 juli 1975;
3., gewijzigd bij het koninklijk besluit van 15 april 1977;
4., gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 18 maart 1976 en 27 juni 1977;
5., gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 22 mei 1970, 3 juni 1976, 1 april 1977 en 21 oktober 1980;
6., gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 17 september 1976 en 14 juni 1985;
7., gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 17 september 1976, 14 april 1977, 25 augustus 1978, 4 februari 1985 en 14 juni 1985;
8., gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 17 september 1976, 29 maart 1977, 25 augustus 1978, 26 juni 1984 en 14 juni 1985;
9., gewijzigd bij het koninklijk besluit van 17 september 1976;
10.;
11., gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 20 april 1979 en 16 december 1981;
12., gewijzigd bij het ministerieel besluit van 15 januari 1980;

13., gewijzigd bij het ministerieel besluit van 15 januari 1980;
14., gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 22 maart 1972 en 30 april 1980;
15.".

Bijlagen.

De Vlaamse Executieve zal ervoor waken dat alle bijlagen van een opschrift en een nummer worden voorzien en dat zij, na de gebruikelijke formule, bekleed worden met dezelfde handtekeningen als deze die op het besluit zelf voorkomen.

Het spreekt vanzelf dat de bijlagen, die deel uitmaken van de reglementering, samen met het besluit in het Belgisch Staatsblad moeten bekendgemaakt worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,	kamervoorzitter,
de Heer : J. VERMEIRE,	staatsraden,
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,	
Mevrouw : A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT,
adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

H. COREMANS.