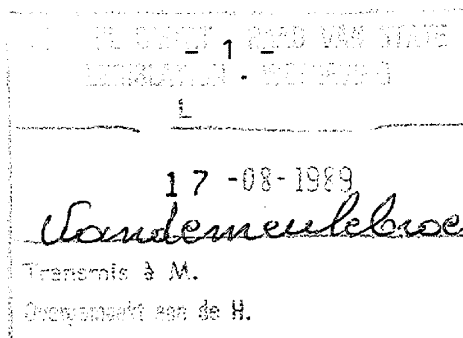


LV.



L. 19.252/1/V.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 19 juli 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 organisatie, de coördinatie en financiering van de navormingsactiviteiten voor de personeelsleden van het onderwijs en van de psycho-medisch-sociale centra", heeft op 25 juli 1989 het volgend advies gegeven :

Gelet op de korte termijn waarin om het advies wordt gevraagd, beperkt de Raad van State zich tot de volgende opmerkingen.

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het ontwerp is slechts een gedeeltelijke uitvoering van hoofdstuk XII van het decreet van 5 juli 1989 betreffende het onderwijs, want aan de opdrachten welke in artikel 77, § 8, en in artikel 80 van het decreet aan de Vlaamse Executieve zijn gegeven, is in dit ontwerp, waarvan nochtans verschillende onderdelen op 1 september 1989 in werking dienen te treden, geen uitvoering gegeven.

Ook aan de opdracht vervat in artikel 75, § 3, van het decreet is met artikel 3 van het ontwerp slechts een beperkte uitvoering gegeven.

2. In het ontwerp worden een aantal bepalingen herschreven die al in het bijzonder decreet van 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs of in het decreet van 5 juli 1989 opgenomen zijn.

Men moet zoveel als mogelijk vermijden dat teksten met kracht van decreet opgenomen worden in teksten die slechts kracht van reglement hebben.

Het procédé kan hier worden aanvaard omdat het de leesbaarheid van de regeling ten goede komt.

.../...

Men zal evenwel steeds voor ogen houden dat die bepalingen kracht van decreet behouden en niet dan bij decreet kunnen gewijzigd worden.

3. In verband met de navorming mag worden opgemerkt dat bij een koninklijk besluit van 18 juni 1979 voor de Nederlandse onderwijssector Rijksvormingscentra werden opgericht voor het technisch personeel van de Rijks-psycho-medisch-sociale centra en van de gespecialiseerde Rijks-psycho-medisch-sociale centra.

Naarmate de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs in uitvoering van artikel 2, § 1, van dit ontwerp de navormingsactiviteiten voor het personeel van het gemeenschapsonderwijs zal hebben georganiseerd, zal dat koninklijk besluit van 18 juni 1979 zonder voorwerp worden. Eenmaal die toestand bereikt, is het in het belang van de rechtszekerheid geraten, dat de Vlaamse Executieve dat koninklijk besluit uitdrukkelijk opheft.

4. Sommige bepalingen van het ontwerp zijn derwijze geformuleerd dat zij de indruk kunnen wekken dat de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs en de in artikel 2, § 2, bedoelde verenigingen zonder winstoogmerk, in het ontwerp aanspraak vinden om in het raam van de navorming personeel in dienst te nemen (artikel 4) of rechtstreekse vergoeding van werkingskosten te bekomen (artikel 11, § 2, 5° en 6°).

Het hoeft geen betoog dat die aanspraken maar kunnen bestaan in functie van navormingsactiviteiten welke, met toepassing van artikel 82, § 1, 1, van het decreet van 5 juli 1989, door de erkenningscommissie voor de navorming zijn erkend.

5. Een aantal bepalingen van het ontwerp hebben betrekking op de financiering van de navormingsactiviteiten en sluiten aldus aan bij de voorziening van artikel 77, § 1, van het decreet naar luid waarvan, ter financiering van die activiteiten, een Fonds voor navorming wordt opgericht dat luidens paragraaf 2 van dat artikel gefinancierd wordt met bijzondere kredieten die jaarlijks in de begroting voor onderwijs worden ingeschreven.

Men zal ervoor oog hebben dat, bij een wet van 28 juni 1989, artikel 19 van de Rijkscomptabiliteitwet van 28 juni 1963 derwijze is gewijzigd dat, met ingang van het begrotingsjaar 1991, begrotingsfondsen niet meer met kredieten van de algemene uitgavenbegroting kunnen worden gestijfd.

Overeenkomstig artikel 71 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten zal die nationale regel ten volle op de begrotingen van de Gemeenschappen en de Gewesten van toepassing zijn, in afwachting van de in artikel 50, § 2, van diezelfde bijzondere wet aangekondigde wet.

.../...

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.Opschrift.

In het opschrift leze men :

"... de organisatie, de coördinatie en de financiering ...".

Aanhef.

Voortgaande op de toelichting welke door de gemachtigde ambtenaar is verstrekt, schrijve men in het eerste lid: "... het decreet van 5 juli 1989 betreffende het onderwijs ...".

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het protocol waarnaar in de derde aanhefbepaling wordt verwezen, gesloten op 18 juli 1989.

De verwijzing naar het overleg, bedoeld in het vierde lid van de aanhef, mag vervallen.

Artikel 1.

In onderdeel a) moet de datum van het decreet worden ingevoegd.

In onderdeel b) schrijve men : "de vereniging zonder winstoogmerk : een vereniging zonder winstoogmerk als bedoeld in artikel 75, § 1, van het decreet".

.../...

Artikel 2.

Naar luid van paragraaf 2 kunnen in het gesubsidieerd onderwijs "de meest representatieve groeperingen van inrichtende machten" verenigingen zonder winstoogmerk oprichten die met de organisatie en de coördinatie van de navormingsactiviteiten belast zijn.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zouden die verenigingen voor het gesubsidieerd officieel onderwijs en het gesubsidieerd vrij onderwijs apart worden opgericht en zou de Gemeenschapsminister van Onderwijs beslissen wie in de schoot van het ene en van het andere als de meest representatieve groepering van inrichtende machten wordt beschouwd. Het decreet bevat hierover geen nadere gegevens. Alleszins mag worden opgemerkt dat aan één enkel lid van de Executieve een zeer ruime beoordelingsmacht wordt toegekend.

Zo de met dit ontwerp georganiseerde navorming moet worden beschouwd als zich integrerende in het onderwijs bedoeld in artikel 17 van de Grondwet, is het overigens zeer de vraag of de organisatie van de navormingsactiviteiten zoals zij door het ontwerp voor de beide soorten van gesubsidieerd onderwijs is opgezet, voor de door dat grondwetsartikel beschermde gelijkheid voldoende oog heeft, althans wat de kleinere entiteiten in de ene dan wel de andere soort van gesubsidieerd onderwijs betreft.

+

In tegenstelling met de bepalingen van de paragrafen 1 en 2, die op 1 september 1989 in werking treden, treden de bepalingen van paragraaf 3 pas in werking op 1 januari 1990. De Raad van State ziet niet goed de samenhang

.../...

wat die inwerkingtreding betreft. In ieder geval is het zo dat, mochten op 1 januari 1990 meer centra bestaan dan krachtens paragraaf 3 is toegestaan, in het ontwerp niet erin is voorzien op welke wijze en binnen welke tijd die centra hun activiteiten moeten stopzetten.

Artikel 3.

In artikel 3 wordt aan de verenigingen bedoeld in artikel 1, b), de verplichting opgelegd om in hun raden van bestuur een aantal vertegenwoordigingen op te nemen.

Het ontwerp laat evenwel na te bepalen uit hoeveel leden elk van die respectieve vertegenwoordigingen zal bestaan. Het regelt evenmin hoe die vertegenwoordigingen door hun respectieve groeperingen worden voorgedragen.

Artikel 4.

In paragraaf 1 in fine schrijve men : "... of een daarmee gelijkgesteld getuigschrift". Een zelfde opmerking geldt voor het bepaalde in paragraaf 4.

Volgens paragraaf 2 mag op bijzondere projectmedewerkers een beroep worden gedaan "voor de organisatie van de navormingsactiviteiten voor een bepaalde duur". Het ontwerp bepaalt niet om welke duur het gaat. Het bepaalt evenmin door wie de bedoelde duur wordt vastgesteld.

Een zelfde opmerking geldt voor de paragrafen 5 en 7.

In paragraaf 3 worden de personen omschreven die als medewerkers kunnen worden aangesteld voor de navormingsactiviteiten welke in de schoot van de ARG0 worden georganiseerd.

In onderdeel a) wordt op een algemene wijze gerefereerd aan de "personeelsleden bedoeld in artikel 79, § 1, van het decreet". Zelfs indien wordt aangenomen dat artikel 79, § 1, van het decreet zich richt zowel tot de personen die deelnemen aan navormingsactiviteiten als tot de personen welke aan die activiteiten hun medewerking verlenen, zal men moeten toegeven dat de aanwijzing van die personen zo ruim is gesteld dat in onderdeel a) van paragraaf 3 zou kunnen worden volstaan met in de aanvang ervan te schrijven :

"a) hetzij behoren tot het onderwijs; in dit geval ...".

Volgens hetzelfde onderdeel a) wordt in een soort van voorrangsregeling voorzien voor de vervanging van de personen die als medewerkers aan een navormingsactiviteit werden aangetrokken. Aan het miskennen van die voorrangsregeling worden in het ontwerp evenwel geen gevolgen verbonden.

Een zelfde opmerking is van overeenkomstige toepassing op het bepaalde in paragraaf 6, a).

Met de indienstnemingën bedoeld in onderdeel b) lijkt men, zowel in paragraaf 3 als in paragraaf 6, te verwijzen naar de personen die in dienst genomen worden buiten het onderwijs, althans buiten het onderwijs waarin, met toepassing van dit ontwerp, aan georganiseerde navorming wordt gedaan.

Artikel 5.

De bepaling van paragraaf 2 voert een aanwezigheidsquorum in. Zij luidt als volgt :

"§ 2. De erkenningscommissie kan slechts geldig beslissingen treffen zoals bedoeld in artikel 82, § 1, van het decreet of adviezen uitbrengen, als ten minste de helft van de leden aanwezig is van elk van de in artikel 81, § 2, 2, van het decreet bedoelde groeperingen en vakorganisaties".

De enige bepaling in het decreet van 5 juli 1989 welke voor de zoëven aangehaalde paragraaf als rechtsgrond kan dienen, is die van artikel 84 naar luid waarvan de uitvoeringsmodaliteiten voor de organisatie en de financiering van de navormingsactiviteiten door de Vlaamse Executieve worden bepaald.

Het vaststellen van een aanwezigheidsquorum voor een commissie als de bedoelde erkenningscommissie is geen gewone uitvoeringsmodaliteit. Het sluit een beleidskeuze in.

In die zin is de bepaling van paragraaf 2 een toevoeging aan het decreet, waarvoor in het decreet geen rechtsgrond voorhanden is.

Die opmerking is van overeenkomstige toepassing op artikel 9, § 1, dat evenzeer een nieuwe regel aan het decreet toevoegt.

Artikel 6.

In paragraaf 2 vervange men de woorden "ter vervanging" door "in opvolging".

.../...

De bepaling van paragraaf 3 stelle men als volgt :

"In afwijking van het bepaalde in § 1 maakt de opruststelling in de dienst van oorsprong geen einde aan het mandaat van lid van de erkenningscommissie".

Artikel 8.

Artikel 8, § 2, stelle men als volgt :

"Het secretariaat van de erkenningscommissie ressorteert onder het bestuur dat voor de navorming in het onderwijs bevoegd is".

Artikel 9.

Wat de bepaling van paragraaf 1 betreft, mag het volstaan te verwijzen naar de opmerking die onder artikel 5, § 2, is gemaakt.

Volgens paragraaf 2 moeten de erin vermelde kosten in hoofde van elke initiatiefnemer het voorwerp uitmaken onder meer van een "afzonderlijke budgettering". Niet duidelijk is tot wie de verplichting is gericht, noch wat met de aangehaalde woorden wordt bedoeld.

In paragraaf 3 wordt toegestaan dat de in het decreet en in het ontwerp bedoelde kredieten die op het einde van het begrotingsjaar niet zijn opgebruikt, met behoud van hun bestemming, naar het volgende begrotingsjaar worden overgedragen.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is hiermee bedoeld dat de gelden die aan een bepaald "onderwijsnet" zijn toegekend, aan dat net voorbehouden blijven ook al zijn ze op het einde van het betrokken begrotingsjaar niet opgebruikt.

Artikel 11.

Voor het bepaalde in paragraaf 1 wordt de volgende tekst in overweging gegeven :

"§ 1. Op de bijzondere kredieten, bedoeld in artikel 77, § 2, van het decreet, wordt een bedrag voorafgenomen dat door de Vlaamse Executieve wordt geraamd en bestemd is voor de reis- en verblijfkosten ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 12.

Volgens paragraaf 2 geschiedt de controle op de echtheid van de uitgaven en de aanwending van de uitbetaalde bedragen "na vereffening". Volgens paragraaf 3 kan de vereffening van de laatste schijf enkel geschieden "nadat de controle" werd uitgevoerd.

In zoverre de in paragraaf 2 bedoelde controle op alle uitgaven betrekking heeft, kan er tussen de betrokken bepalingen van de paragrafen 2 en 3 een tegenstrijdigheid bestaan. Dat euvel kan worden verholpen door in paragraaf 2 de woorden "na vereffening" te schrappen.

Artikel 15.

In paragraaf 2 wordt aan de ARGO en de verenigingen die aan navormingsactiviteiten doen de verplichting opgelegd "ten minste vijf procent van de aan elk onderwijsnet toegekende bijzondere kredieten" niet tijdens het jaar van toekenning aan te wenden. Vraag is hoe in het gesubsidieerd officieel onderwijs en het gesubsidieerd vrij onderwijs, waar diverse inrichtende machten met een eigen centrum aan navormingsactiviteiten kunnen doen, aan die verplichting kan worden voldaan.

Vooraf in het gesubsidieerd officieel onderwijs lijkt de bepaling moeilijk hanteerbaar te zijn.

De oplossing kan erin bestaan, in plaats van naar het betrokken net te verwijzen, de verplichting van reservering van gelden rechtstreeks op te leggen aan de ARGO en aan elke vereniging die aan navormingsactiviteiten doet.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: H. COREMANS,	kamervoorzitter,
de Heer	: J. VERMEIRE,	staatsraden,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT,
adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

H. COREMANS.