

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 mei 1995 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende de reorganisatie van het secundair zeevisserijonderwijs", heeft op 16 mei 1995 het volgend advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Vlaamse regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die de Vlaamse Raad krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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 :

"Alhoewel de hogervermelde besluiten slechts in werking treden op 1 september 1995 wordt het hogervermelde artikel ingeroepen op grond van de overweging dat de betrokken instellingen en hun inrichtende machten dringend over de nodige rechtsgrond moeten beschikken om de geplande reorganisatie van het secundair zeevisserijonderwijs voor te bereiden en de ter zake vereiste beslissingen te nemen".

*

* *

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Ter begeleiding van de fusie, op 1 september 1995, van drie zeevisserijscholen tot één enkele onderwijsinstelling, zijnde het Provinciaal Maritiem Instituut te Brugge, wijzigt het voor advies voorgelegde ontwerp

- 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;
- het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 tot vastlegging van het pakket "uren-leraar" in het voltijds secundair onderwijs en vooral
- het besluit van 5 juni 1991 houdende de organisatie van het secundair zeevisserijonderwijs.

De aan te brengen wijzigingen hebben inzonderheid betrekking op

- het aantal uren basisvorming (artikel 1 van het ontwerp),
- het totaal aantal uren-leraar dat wordt toegekend aan het voltijds secundair onderwijs georganiseerd door het Provinciaal Maritiem Instituut en de overdracht van niet-aangewende uren-leraar (artikel 2 van het ontwerp),

.../...

- het aantal uren-leraar dat per jaar aan het secundair zeevisserijonderwijs wordt toegekend (artikel 9 van het ontwerp) en
- de organisatie van het deeltijds secundair zeevisserijonderwijs door het Provinciaal Maritiem Instituut (artikelen 3, 4, 5, 6 en 10 van het ontwerp).

Voor die wijzigingen moet, behalve in de artikelen 53, 54, 73 en 74 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II ook rechtsgrond worden gevonden

- in titel IV, hoofdstuk I, van hetzelfde decreet, wat artikel 7 van het ontwerp betreft, en
- in de artikelen 3, § 1, vierde lid, 13, § 1, 1., a), en 24, § 2, 5°, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, wat artikel 8 van het ontwerp betreft.

2. Uit wat voorafgaat volgt dat een aantal wijzigingen enkel betrekking hebben op de organisatie van het secundair zeevisserijonderwijs door het Provinciaal Maritiem Instituut te Brugge en derhalve niet gelden voor het zeevisserijonderwijs georganiseerd door het K.W. Ibis te Bredene.

Bij ontstentenis van voldoende feitelijke gegevens is het de vraag of het verschil in de regeling ten aanzien van de twee instellingen die secundair zeevisserijonderwijs verstrekken, in overeenstemming is met de grondwettelijke

.../...

regel van de gelijkheid van onderwijsinstellingen. De Vlaamse regering zal in ieder geval moeten nagaan of voor dit verschil in behandeling een objectieve en in redelijkheid verantwoorde reden kan worden ingeroepen en of er een redelijk verband bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

3. Het ontwerp is op legistiek vlak voor vele verbeteringen vatbaar. Zo ontbreekt in de inleidende zin van verschillende wijzigende bepalingen steeds de vermelding van de eerdere wijzigingen die het te wijzigen artikel heeft ondergaan. Ook de structuur van het ontwerp is verwarrend en gaat in tegen de regels van de formele legistiek onder meer wat de volgorde van de aan te brengen wijzigingen betreft. De hierna bij de bespreking van de artikelen gedane tekstvoorstellen kunnen die tekortkomingen slechts gedeeltelijk verhelpen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

In het opschrift komt onvoldoende tot uiting dat het ontwerp verschillende besluiten met betrekking tot de organisatie van het voltijds en deeltijds secundair zeevisserijonderwijs wijzigt. Om dit euvel te verhelpen kan worden overwogen het opschrift te redigeren als volgt :

.../...

"Besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van de organisatie van het voltijds en deeltijds secundair zeevisserijonderwijs".

Aanhef.

1. In de aanhef vermelde men eerst de bepalingen die de rechtsgrond van het besluit vormen.

Het eerste en tweede lid van de aanhef redigere men als volgt :

"Gelet op de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, inzonderheid op artikel 3, § 1, vierde lid, toegevoegd bij het koninklijk besluit nr. 411 van 25 april 1986 en gewijzigd bij het decreet van 5 juli 1989, artikel 13, § 1, 1., a), vervangen bij het decreet van 5 juli 1989, en artikel 24, § 2, 5°;

Gelet op het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II, inzonderheid op titel IV, hoofdstuk I, gewijzigd bij de decreten van 28 april 1993 en 21 december 1994 en bij het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1992;"

2. Vervolgens vermelde men in chronologische volgorde de besluiten die door het ontwerp worden gewijzigd, alsook hun vroegere wijzigingsbesluiten.

.../...

Het derde, vierde en vijfde lid van de aanhef redigere men als volgt :

"Gelet op 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, gewijzigd bij de koninklijke besluiten nr. 438 van 11 augustus 1986 en nr. 539 van 31 maart 1987, het koninklijk besluit van 6 november 1987 en de besluiten van de Vlaamse regering van 29 juli 1989 en 5 juni 1991;

Gelet op het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 tot vastlegging van het pakket "uren-leraar" in het voltijds secundair onderwijs, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse regering van 5 juni 1991, 12 juni 1991, 1 juli 1992, 22 juli 1993 en 8 juni 1994;

Gelet op het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 1991 houdende de organisatie van het secundair zeevisserijonderwijs;".

3. De besluiten aangehaald in het derde, vierde, vijfde en achtste lid van de ontworpen aanhef vormen niet de rechtsgrond van het ontwerp, worden niet door het ontwerp gewijzigd en zijn evenmin onontbeerlijk of nuttig voor een goed begrip ervan. Zij dienen derhalve uit de aanhef te worden geschrapt.

.../...

4. De nagekomen pleegvormen dienen in chronologische volgorde en zonder vermelding van de wettelijke of reglementaire bepalingen waarbij zij worden opgelegd, in de aanhef te worden opgenomen.

Men redigere het zesde, zevende, achtste en negende lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor begroting, gegeven op 2 mei 1995;

Gelet op het overleg dat met de afgevaardigden van de inrichtende machten heeft plaatsgehad op 4 mei 1995;

Gelet op het protocol nr. 203 ... (voorts zoals in het ontwerp);

Gelet op het advies van de Raad van State;".

5. De aanhaling van de intentieverklaring van het provinciebestuur van West-Vlaanderen en van de respectieve inrichtende machten van zeevisserijonderwijs is overbodig en dient uit de aanhef te worden geschrapt.

Artikel 1.

1. De ontworpen paragraaf 2 is overbodig. De inrichtende macht van het Provinciaal Maritiem Instituut te Brugge is gerechtigd zeevisserijonderwijs te organiseren

.../...

overeenkomstig de eenheidsstructuur uitgetekend door het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II. Geen wets- of decreetsbepaling machtigt de Vlaamse regering om afbreuk te doen aan dit recht van de inrichtende macht of daaraan iets toe te voegen.

De machtiging om een driegradenstructuur van het secundair zeevisserijonderwijs uit te bouwen, is bijgevolg overbodig en moet worden geschrapt.

2. Volgens de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling van de ontworpen paragraaf 3, de provincie als inrichtende macht erop te wijzen dat zij haar verplichtingen tegenover de twee scholen, te Knokke-Heist en te Oostende, moet nakomen.

Daargelaten de vraag of dit oogmerk met de bepaling van paragraaf 3 kan worden bereikt, moet erop worden gewezen dat aangezien beide scholen enkel vestigingsplaatsen zijn van een zelfde Provinciaal Maritiem Instituut, zij geen scholengemeenschap vormen en derhalve ook niet als zodanig moeten worden erkend. Het is dan ook niet duidelijk welke de zin of de consequentie is van een erkenning van beide vestigingsplaatsen als pedagogisch geheel.

3. Gelet op wat voorafgaat, kan worden voorgesteld de redactie van het ontworpen artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 1991 te bepalen tot wat volgt :

.../...

"Artikel 1. De hiernavolgende instellingen

- het Koninklijk Werk Ibis, Prinses Elisabethlaan 1, te 8450 Bredene en
- het Provinciaal Maritiem Instituut, Provinciehuis Burg, Burg 4, te 8000 Brugge, met vestigingsplaats te Knokke-Heist, Kursaal 55, en te Oostende, Mercatorlaan 15,

worden gemachtigd het aantal wekelijkse lesuren basisvorming in de eerste graad te reduceren

- in het eerste leerjaar, tot 23 in plaats van 27;
- in het tweede leerjaar, tot 23 in plaats van 24;
- in het beroepsvoorbereidend leerjaar, tot 15 in plaats van 16".

Artikel 2.

1.1. In zover het ontworpen artikel 3bis, § 1, bepaalt dat de uren-leraar die voorbehouden zijn voor het onderwijs van de vakken godsdienst, niet-confessionele zedenleer, cultuurbeschouwing en eigen cultuur en religie, begrepen zijn in het pakket van 630 uren-leraar, is het in strijd met artikel 57, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II. Uit de redactie van dit artikel kan immers worden afgeleid dat het aantal wekelijkse uren-leraar

.../...

dat aan een onderwijsinstelling wordt toegekend, moet worden opgesplitst in

- a) een aantal uren-leraar voor vakken andere dan godsdienst, niet-confessionele zedenleer, cultuurbeschouwing en eigen cultuur en religie;
- b) een aantal uren-leraar voorbehouden voor het onderwijs van de vakken godsdienst, niet-confessionele zedenleer, cultuurbeschouwing en eigen cultuur en religie;
- c) eventueel een aantal zogenaamde uren "ambtenkrediet".

Mede gelet op de onder punt 2 geformuleerde algemene opmerking, dient de bepaling van paragraaf 1 derhalve te worden herzien.

1.2. In bijkomende orde moet worden opgemerkt dat artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 1991 houdende de organisatie van het secundair zeevisserij-onderwijs, een wijziging inhoudt van artikel 10, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 tot vaststelling van het pakket "uren-leraar" in het voltijds secundair onderwijs. Die wijziging wordt volledig onwerkzaam gemaakt door artikel 9 van het ontwerp.

Vanuit legistiek oogpunt verdient het derhalve de voorkeur in de plaats van een artikel 3bis in te voegen in het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 1991, artikel 3 van datzelfde besluit te vervangen door de bepalingen van het ontworpen artikel 3bis.

.../...

Nog beter ware het bedoelde bepalingen in te voegen in artikel 10 van het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 tot vastlegging van het pakket "uren-leraar" in het voltijds secundair onderwijs, waarop zij een afwijking vormen. Indien aan dit voorstel gevolg wordt gegeven, dient artikel 3 van voornoemd besluit van 5 juni 1991 te worden opgeheven.

2. De ontworpen paragraaf 2 moet worden geschrapt. De mogelijkheid tot overdracht van "uren-leraar" naar een volgend schooljaar of naar een andere onderwijsinstelling c.q. de inrichtende macht, wordt geregeld door artikel 3, § 6, van de schoolpactwet, zoals gewijzigd door het decreet van 21 december 1994 betreffende het onderwijs-VI, en door de artikelen 59bis en 59ter van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II, ingevoegd bij het decreet van 28 april 1993. Die bepalingen stellen de voorwaarden vast waaronder de overdracht kan geschieden maar verlenen aan de Vlaamse regering geen enkele uitvoeringsbevoegdheid. Voor zover aan de decretale voorwaarden is voldaan, kan de Vlaamse regering de overdracht van niet gebruikte uren-leraar derhalve niet verbieden.

Artikel 3.

Voor zover met het ontworpen artikel 5, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 1991 erkend wordt dat het Provinciaal Maritiem Instituut deeltijds secundair onderwijs mag organiseren, is het een herhaling

.../...

van artikel 73 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II en moet het worden geschrapt.

Indien het de bedoeling is aan te geven dat dit Instituut in de twee vestigingen deeltijds onderwijs kan inrichten, lijkt het aangewezen, mede gelet op de onder punt 2 geformuleerde algemene opmerking, die bedoeling op een algemene en abstracte wijze weer te geven. Paragraaf 1 kan dan worden geredigeerd als volgt :

"§ 1. Een instelling voor voltijds secundair zeevisserijonderwijs met meer dan één vestigingsplaats kan in elke vestigingsplaats deeltijds secundair zeevisserijonderwijs organiseren".

Artikel 4.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat met de woorden "beurtelings georganiseerd" wordt bedoeld dat de lessenreeks, die zeven weken duurt, niet gelijktijdig in beide vestigingsplaatsen mag worden georganiseerd. Om alle interpretatiemoeilijkheden te vermijden, moet zulks duidelijker tot uitdrukking worden gebracht in het ontwerp.

Artikel 6.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling dat het Provinciaal Maritiem Instituut in elk geval éénmaal per jaar de lessenreeks in één van zijn beide

.../...

vestigingsplaatsen moet kunnen organiseren zelfs als de norm niet wordt gehaald.

Mede gelet op de opmerking en het tekstvoorstel bij artikel 3 van het ontwerp, kan alsdan worden overwogen het ontworpen artikel 11, §§ 1 en 2, te redigeren als volgt :

"§ 1. Een instelling met meer dan een vestigingsplaats kan deeltijds secundair zeevisserijonderwijs organiseren in elke vestigingsplaats waar op de uiterste inschrijvingsdatum ten minste vijf regelmatige leerlingen ingeschreven zijn. In elk geval kan de lessenreeks tijdens elk schooljaar eenmaal worden georganiseerd in een van de vestigingsplaatsen.

§ 2. Voor de organisatie van het deeltijds secundair zeevisserijonderwijs worden aan elke bedoelde vestigingsplaats 240 uren-leraar toegekend".

Artikel 7.

De bepaling van artikel 7 wijzigt de datum waarop het besluit van de Vlaamse regering van 28 juli 1983 is opgeheven. Die opheffing is echter op 1 september 1990 definitief geworden.

Het doel van de stellers van het ontwerp kan enkel worden verwezenlijkt door het invoegen van een overgangsbepaling, waarin bepaald wordt dat het opheffen besluit, zoals het van kracht was bijvoorbeeld op het ogenblik van

.../...

zijn opheffing, in een te preciseren mate en voor een te preciseren periode - en in elk geval binnen de perken vastgelegd in het decreet betreffende het onderwijs-II - van toepassing blijft op bepaalde toestanden.

Artikel 8.

De inleidende zin redigere men als volgt :

"Artikel 23bis 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, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 1991, wordt vervangen als volgt :".

Artikel 9.

De inleidende zin moet worden aangepast als volgt :

"Artikel 10, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 tot vastlegging van het pakket "uren-leraar" in het voltijds secundair onderwijs, vervangen bij het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 1991 en gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1994, wordt vervangen als volgt :".

.../...

Artikel 10.

1. Artikel 10 somt de artikelen op van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 1991 die dienen te worden opgeheven.

Deze opsomming is onvolledig. Artikel 2 van voornoemd besluit van 5 juni 1991 is immers onwerkzaam geworden door artikel 8 van het ontwerp en dient derhalve eveneens te worden opgeheven.

Indien wordt ingegaan op de opmerking onder punt 1.2. bij artikel 2, moet ook artikel 3 van hetzelfde besluit worden opgeheven.

2. De ontworpen opheffingsbepaling heeft uitsluitend betrekking op het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 1991. Zij dient derhalve in het ontwerp haar plaats te vinden na artikel 7 (dit wil zeggen na de bepalingen tot wijziging van het besluit van 5 juni 1991).

Artikel 12.

In de uitvoeringsbepaling dient de minister met zijn volledige titel te worden vermeld.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, kamervoorzitter,

de Heren : 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.

S. VANDERHAEGEN.