

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 12 februari 1996 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende tijdelijke beperking inzake programmatie en vaste benoeming in sommige onderwijssectoren", heeft op 15 februari 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 dringende noodzakelijkheid wordt ingeroepen omdat in artikel 33, § 1, van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991 de periode van mededeling van de vacante betrekkingen wordt bepaald met ingang van 1 februari tot en met 31 maart".

*

* *

1. Het voor advies aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp strekt ertoe, eensdeels, gedurende de schooljaren 1996-97 en 1997-98 een programmatiestop in te stellen voor wat betreft de organisatie van nieuwe instellingen, opties, en richtingen in alle sectoren van het secundair onderwijs, het onderwijs voor sociale promotie en het deeltijds kunstonderwijs, anderdeels, gedurende dezelfde periode een benoemingsstop in te voeren voor dezelfde sectoren, voor de PMS-centra en voor het ambt van rekenplichtig correspondent in het gemeenschapsonderwijs.

2.1. De Vlaamse regering heeft op 21 december 1995 een eerste maal beraadslaagd over de principes vervat in het voorliggend ontwerp. Op 17 januari 1996 werd de tekst van het voorontwerp in de Vlaamse regering besproken en princi-

.../...

pieel goedgekeurd. De Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs werd gemachtigd om onderhandelingen over het voorontwerp te voeren met de syndicale organisaties en met de inrichtende machten van het vrij gesubsidieerd onderwijs en om het hoogdringend advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State in te winnen. Op 24 januari 1996 werd de tekst van het voorontwerp nogmaals goedgekeurd en werd de betrokken minister bovendien gemachtigd om het advies van de Vlaamse Onderwijsraad en de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen, evenals, na het besluiten van de syndicale onderhandelingen, het hoogdringend advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State in te winnen, "... dit op voorwaarde dat de tekst van het voorontwerp van decreet na deze adviezen en onderhandelingen ongewijzigd is gebleven ten opzichte van de heden door de Vlaamse regering principieel goedgekeurde tekst". Op 7 februari 1994 wordt de rechtzetting van een materiële vergissing in de tekst van artikel 19, § 4, van het voorontwerp meegedeeld aan de Vlaamse regering.

2.2.1. De VLOR heeft op 30 januari 1996 zijn advies uitgebracht. In dat advies wijst de VLOR onder meer op het gebrek aan noodzakelijke informatie om de inhoud van het voorontwerp te kunnen beoordelen. Hij vestigt er bovendien de aandacht op dat de betrokken minister reeds op 24 januari 1996 een omzendbrief betreffende de in het voorontwerp opgenomen maatregelen heeft laten verspreiden.

Wat betreft de programmatiestop concludeert de VLOR dat deze "onder welbepaalde voorwaarden aanvaardbaar zou kunnen zijn" en voor de benoemingsstop "concludeert de raad

.../...

dat dit voornemen slechts dan kan beoordeeld worden, wanneer er duidelijk zicht is op het geheel van de hervormingen waarvoor dit een bewarende maatregel is".

2.2.2. Na vergaderingen op 11, 16, 18 en 22 januari 1996 werden de onderhandelingen in het overkoepelend onderhandelingscomité vrij gesubsidieerd onderwijs, enerzijds, en in de gemeenschappelijke vergadering van sectorcomité X en van de onderafdeling 'Vlaamse Gemeenschap' van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, anderzijds, op 2 februari 1996 afgesloten met een protocol (respectievelijk protocollen nrs. 5 en 217).

Uit deze protocollen blijkt dat er een akkoord over het voorontwerp bereikt werd met de inrichtende machten van het vrij gesubsidieerd onderwijs, doch niet met de representatieve vakorganisaties, die bij het voorontwerp fundamentele opmerkingen lieten notuleren, onder meer wat betreft de statutaire rechten van het onderwijzend personeel.

2.2.3. De SERV brengt op 7 februari 1996 enkel een ontwerp-advies uit, dat pas op 13 maart 1996 definitief zal kunnen worden vastgesteld.

Inzake de programmatiestop is de SERV in dat ontwerp-advies van mening dat "... de voorliggende bewarende maatregel ... hier een te strak kader op(legt) aan het onderwijs". Volgens de SERV heeft de benoemingsstop "... een verregaande impact ... op het personeel en indirect ook op de kwaliteit van het onderwijs en eventueel op de aantrekkelijkheid van het onderwijsambt".

.../...

2.3.1. De voornoemde adviezen en de protocollen van de onderhandelingen, waarin fundamentele bezwaren ten aanzien van de ontworpen regeling tot uiting zijn gekomen, werden niet meer aan de collegiale beraadslaging van de Vlaamse regering onderworpen, zodat deze zich niet heeft kunnen uitspreken over het gevolg dat aan die adviezen en protocollen dient te worden gegeven. In het bijzonder heeft de Vlaamse regering niet kunnen beoordelen of die adviezen en protocollen tot een aanpassing van de principieel goedgekeurde tekst van het voorontwerp noopten.

2.3.2. Volgens een vaste rechtspraak van de afdeling wetgeving van de Raad van State kunnen voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd, nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding ervan hebben doorgemaakt - nadat met andere woorden omtrent de ontwerp-teksten de voorgeschreven raadplegingen werden gehouden, de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen en nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van die consultaties, adviezen, enz. ..., eventueel hun teksten aan te passen en de bevoegde overheid zich over de definitieve ontwerp-teksten heeft uitgesproken.

2.3.3. De machtiging die, luidens de notulen van de vergaderingen van de Vlaamse regering van 17 en 24 januari 1996, aan de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs werd gegeven om omtrent het voorontwerp van decreet het hoogdrin-

.../...

gend advies van de Raad van State in te winnen voor zover het ontwerp na de voormelde adviezen ongewijzigd is gebleven, kan de Vlaamse regering niet ontslaan van de verplichting om over het voorontwerp opnieuw collegiaal te beraadslagen. Van die verplichting kan enkel worden afgeweken in geval de Vlaamse regering bij besluit een bevoegdheid delegeert aan een van haar leden. Algemeen wordt aanvaard dat een zodanige delegatie van bevoegdheid slechts betrekking kan hebben op regelingen van ondergeschikt belang of op individuele beslissingen en derhalve niet op de voorbereiding van ontwerpen van decreten of besluiten (1).

2.3.4. De ten aanzien van het voorliggende ontwerp gevolgde werkwijze, - waarbij na een voorafgaande beraadslaging in de schoot van de Vlaamse regering aan de betrokken minister delegatie wordt gegeven om, na de vereiste raadpleging van de adviesorganen, al dan niet gevolgd door een aanpassing van de tekst, het ontwerp van decreet bij de Vlaamse raad in te dienen zonder dat de regering er opnieuw over beraadslaagt, - moet des te meer worden betreurd, daar mede uit andere adviesaanvragen kan worden afgeleid dat die werkwijze de gewone gang van zaken aan het worden is (2). De

(1) Van het beginsel van de collegiale beraadslaging zou thans kunnen worden afgeweken bij bijzonder decreet aangenomen met tweederde van de uitgebrachte stemmen (zie de artikelen 49 juncto artikel 35, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zoals zij in hun nieuwe lezing in werking zijn getreden na de jongste algehele vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers).

(2) Zie onder meer, R.v.St., advies nr. L. 24.103/1, van 9 februari 1995 over een voorontwerp van decreet "tot oprichting van onderhandelingscomités in het vrij

adviesbevoegdheid van de afdeling wetgeving van de Raad van State dreigt aldus volledig te worden uitgehold.

2.3.5. De conclusie uit wat voorafgaat moet hoe dan ook zijn dat het ontwerp niet in zoverre gereed is dat de afdeling wetgeving er kennis van kan nemen en dat de adviesaanvraag derhalve niet ontvankelijk is.

onderwijs; id. advies nr. L. 24.149/1, van 23 februari 1995 over een voorontwerp van decreet "houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de Universiteit Antwerpen"; id., advies nr. L. 24.919/1, van 13 februari 1996 over een ontwerp van decreet "betreffende de subsidiëring van de ondersteuningscentra van ouderverenigingen en van erkende verenigingen die vorming voor ouders van schoolgaande kinderen organiseren".

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	staatsraden,
	D. ALBRECHT,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, 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.