

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 17 juli 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende maatregelen tot begeleiding van migranten-leerlingen in de psycho-medisch-sociale centra", heeft op 23 juli 1996 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen luidt die motivering als volgt :

"De dringende noodzakelijkheid is verantwoord doordat de P.M.S.-centra voor 1 september 1996, de datum van de inwerkingtreding van het voornoemd ontwerp van besluit, dienen op de hoogte gebracht te worden van de inhoud ervan".

*
* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies is toegemeten, moet de Raad van State zich beperken tot de hiernavolgende opmerkingen.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP.

1. Artikel 2, § 2bis, van de wet van 1 april 1960 betreffende de psycho-medisch-sociale centra, ingevoegd bij het decreet van 9 april 1992, machtigt de Vlaamse regering om de voorwaarden en modaliteiten te bepalen waaronder de psycho-medisch-sociale centra en de psycho-medisch-sociale

.../...

centra van het buitengewoon onderwijs, halftijdse of voltijdse betrekkingen kunnen toevoegen aan de formatie van het (technisch) personeel bedoeld in de artikelen 3 en 4 van deze wet, met het oog op de begeleiding van migrantenleerlingen.

Deze voorwaarden en modaliteiten werden bepaald in het besluit van de Vlaamse regering van 20 mei 1992 houdende maatregelen tot begeleiding van migrantenleerlingen in de psycho-medisch-sociale centra.

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe dat besluit op te heffen en te vervangen door een nieuwe regeling.

Krachtens de artikelen 1 en 2 van het ontwerp behouden de psycho-medisch-sociale centra met ingang van 1 september 1996 de betrekkingen voor de begeleiding van migrantenleerlingen, die ze tijdens het dienstjaar 1995-1996 konden toevoegen aan de formatie, op voorwaarde dat deze betrekkingen werden toegekend op basis van het voornoemde besluit van 20 mei 1992. Daarenboven voorziet het ontwerp in bijkomende voorwaarden (artikel 3) :

- het psycho-medisch-sociaal centrum schakelt de titularis volledig in de opdrachten van het centrum in;
- de Vlaamse minister, bevoegd voor onderwijs, keurt het aanwendingsplan goed dat het centrum jaarlijks indient vóór de door de minister bepaalde datum;

.../...

- voor de uitvoering van het aanwendingsplan volgt het personeel nascholing gericht op migrantenbegeleiding.

Indien aan deze voorwaarden niet is voldaan verliest het betrokken psycho-medisch-sociaal centrum de toegevoegde betrekkingen (artikel 9).

Artikel 4, § 1, van het ontwerp bepaalt dat de wedde of weddetoelagen voor de toegevoegde betrekkingen tot doel hebben "op georganiseerde wijze de voorwaarden te scheppen en te bevorderen, die de doorstroming van doelgroepleerlingen ... verbeteren, zodat de verhouding van doelgroepleerlingen tot het totale leerlingenaantal toeneemt", en werkt die doelstelling nader uit voor het buitengewoon onderwijs en voor het gewoon onderwijs.

De artikelen 5 tot 8 van het ontwerp bepalen hoe de psycho-medisch-sociale centra deze doelstellingen moeten realiseren.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Binnen de korte termijn welke hem is toegemeten, is het de Raad van State niet mogelijk geweest de correctheid van het ontwerp op wetgevingstechnisch gebied of op het vlak van correct juridisch taalgebruik systematisch te beoordelen. Indien hierna op dat stuk toch opmerkingen worden gemaakt, gelden zij louter exemplarisch.

.../...

2.1. Artikel 2, § 2bis, van de hiervóór genoemde wet van 1 april 1960 maakt uitdrukkelijk melding van de psycho-medisch-sociale centra en de psycho-medisch-sociale centra voor buitengewoon onderwijs. In het ontwerp is enkel sprake van de term "psycho-medisch-sociale centra".

Om te vermijden dat uit het gebruik van die laatste term a contrario afgeleid zou worden dat het ontwerp niet, of niet in alle bepalingen, betrekking heeft op psycho-medisch-sociale centra voor buitengewoon onderwijs, zou het nuttig zijn in een eerste artikel te definiëren wat onder het begrip "psycho-medisch-sociale centra" verstaan moet worden.

2.2. Artikel 4, § 2, van het ontwerp bevat een definitie van het begrip "doelgroepleerling". Omdat dat begrip ook in andere artikelen dan artikel 4 voorkomt, zou het beter zijn die definitie eveneens in een eerste artikel op te nemen.

Overigens wordt in artikel 2, § 2bis, van de wet van 1 april 1960 de term "migrantenleerling" gebruikt. Een amendement om het woord "migrantenleerling" te vervangen door "doelgroepleerling" werd uitdrukkelijk verworpen (1). In die omstandigheden zou ook overal in het ontwerp beter de term "migrantenleerling" gebruikt worden.

2.3. Rekening houdend met het voorgaande, kan in het ontwerp een artikel 1 ingevoegd worden, luidend als volgt :

(1) Verslag over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 9 april 1992 betreffende het onderwijs-III, Parl. St., Vl. Raad, B.Z. 1992, nr. 133-5, p. 54.

"Artikel 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder :

- 1° psycho-medisch-sociale centra : psycho-medisch-sociale centra en psycho-medisch-sociale centra voor buitengewoon onderwijs;
- 2° migrantenleerling : een leerling van wie ..." (de rest zoals in artikel 4, § 2, van het ontwerp, onder voorbehoud van de opmerking 5 bij artikel 4).

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

Artikel 8, tweede lid, van het ontwerp belast de inspectie van de psycho-medisch-sociale centra met het toezicht op de uitvoering van het aanwendingsplan. Men voege daarom in de aanhef, na het eerste lid, een nieuw lid toe, dat luidt als volgt :

"Gelet op het decreet van 17 juli 1991 betreffende de inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten, inzonderheid op artikel 6, eerste lid;"

.../...

Artikelen 1 tot 3.

Het ware logischer de artikelen 1, 2, 3 en 9 in één artikel op te nemen. Dat artikel zou als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Art. De betrekkingen in de psycho-medisch-sociale centra voor de begeleiding van migrantenleerlingen die bestaan in het dienstjaar 1995-1996 met toepassing van het besluit van de Vlaamse regering van 20 mei 1992 houdende maatregelen tot begeleiding van migrantenleerlingen in de psycho-medisch-sociale centra, blijven met ingang van 1 september 1996 behouden, voor zover voldaan is aan de volgende voorwaarden :

- 1º het psycho-medisch-sociaal centrum schakelt de titularis van die betrekking volledig in de opdrachten van het psycho-medisch-sociaal centrum in;
- 2º de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs keurt het aanwendingsplan bedoeld in artikel ... goed, dat het psycho-medisch-sociaal centrum jaarlijks indient vóór de datum door hem bepaald (1);

(1) In verband met deze voorwaarde moet nog worden opgemerkt dat in het ontwerp geen termijn wordt bepaald waarbinnen de minister dit plan dient goed te keuren noch wat er bij gebreke van een beslissing gebeurt. Het verdient aanbeveling het ontwerp op dat punt nader te preciseren. Men vergelijkte bijv. met artikel 5, § 2, a, van het koninklijk besluit van 13 augustus 1962 tot regeling van de psycho-medisch-sociale centra.

- 3º het personeel voor de uitvoering van dat aanwendingsplan volgt nascholing gericht op migrantenbegeleiding.

Indien aan deze voorwaarden niet of niet meer is voldaan, verliest het betrokken psycho-medisch-sociaal centrum de aldus aan de formatie toegevoegde betrekkingen".

Artikel 4.

1. Er wordt verwezen naar de algemene opmerking 2.2.

Indien wordt ingegaan op de suggestie die aldaar gedaan is, behoeft artikel 4 geen indeling in paragrafen meer.

2. Artikel 4, § 1, stelt de doelstelling van "de wedden of weddetoelagen bedoeld in artikel 2" vast.

Het is niet duidelijk wat met die bepaling bedoeld wordt. De tekst laat in het onzekere of het gaat om een doelstelling die de Vlaamse regering met het ontworpen besluit wenst te bereiken, dan wel om een doelstelling die de psycho-medisch-sociale centra moeten nastreven. Daarenboven ziet men moeilijk in hoe aan wedden of weddetoelagen een doel toegeschreven kan worden. Ten slotte is niet duidelijk in hoeverre het nastreven van het beschreven doel een voorwaarde is voor het behoud van de in artikel 2 van het ontwerp bedoelde betrekkingen.

.../...

De tekst van artikel 4, § 1, eerste lid, dient dan ook herschreven te worden. Daarenboven zou het aanbeveling verdienen formeel een verband te leggen tussen de in artikel 4 bepaalde doelstelling en de in artikel 7 bepaalde instrumenten waarmee toezicht uitgeoefend zal worden.

3. In fine van artikel 4, § 1, eerste lid, is sprake van "het totale leerlingenaantal". Aangezien in artikel 2, 8°, van het koninklijk besluit van 13 augustus 1962 tot regeling van de psycho-medisch-sociale centra de term "regelmatig leerling" wordt gedefinieerd, verdient het aanbeveling ook in het voorliggende ontwerp die term te gebruiken.

Men schrijve derhalve, in de bepaling die de herwerkte tekst van artikel 4, § 1, eerste lid, zal bevatten : "het totale aantal regelmatige leerlingen".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 7, eerste lid.

4. In artikel 4, § 1, derde lid, schrijve men "kleuter- en lager onderwijs" in plaats van "basis-onderwijs", en "algemeen" in plaats van "algemeen vormend".

5. In tegenstelling tot de omschrijving van het begrip "doelgroepleerlingen" in artikel 1, § 4, van het koninklijk besluit nr. 65 van 20 juli 1982 tot vaststelling van de

.../...

wijze waarop de ambten van het bestuurs- en onderwijzend personeel worden bepaald in de inrichtingen voor buitengewoon onderwijs, of in artikel 2, 17°, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 april 1993 betreffende de organisatie van het gewoon kleuter- en lager onderwijs op basis van een lestijdenpakket, worden in de definitie van hetzelfde begrip in artikel 4, § 2, van het ontwerp leerlingen van wie de grootmoeder langs moederszijde niet geboren is in België, doch in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit door geboorte, niet uitgesloten. Het is niet duidelijk waarom in deze teksten verschillende definities worden gehanteerd.

Artikel 5.

Het is niet duidelijk wat in het derde streepje (lees : 3°) precies wordt bedoeld met de woorden "voorwaarden voor het onthouden of toekennen van een getuig-schrift". De bedoelde voorwaarden zijn immers bepaald in de wet, het decreet en de uitvoeringbesluiten. De tekst zou op dit punt preciezer de bedoeling van de stellers van het ontwerp tot uiting moeten brengen.

Artikel 7.

1. Het gebruik van het woord "resultaatverbintenis" in het eerste lid impliceert dat het psycho-medisch-sociaal centrum zou tekortkomen aan de hem opgelegde voorwaarden als om een of andere reden, met uitzondering van overmacht of

.../...

fout van een derde, de beoogde verhoging van de doorstroming niet bereikt wordt. Het komt de Raad van State voor dat aldus een onevenredig zware voorwaarde wordt opgelegd. Het opleggen van een resultaat dat minstens voor een deel afhankelijk is van de inspanningen van derden, leent zich in elk geval beter tot een formulering in de vorm van een verplichting ten aanzien waarvan het voldoende is de nodige middelen aan te wenden.

Overigens wordt in het ontwerp niet bepaald welke sanctie toegepast kan worden als het beoogde resultaat niet bereikt zou worden. Het voordeel van het behoud van een toegevoegde betrekking gaat daardoor niet verloren, nu uit artikel 9, gelezen in samenhang met artikel 3, volgt dat enkel de goedkeuring van een aanwendingsplan, niet de uitvoering ervan, voorwaarde is voor het behoud van die betrekking.

2. Volgens de tweede volzin van het eerste lid bepaalt de minister jaarlijks bij omzendbrief welke kwalitatieve en kwantitatieve resultaten behaald moeten worden. Die bepaling lijkt onverenigbaar met de eerste volzin. Uit de eerste volzin kan immers afgeleid worden dat de te bereiken resultaten in het aanwendingsplan vastgesteld moeten worden.

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat de volgens de omzendbrief te behalen resultaten slechts richtlijnen uitmaken. De omzendbrief zal bijgevolg geen normatief karakter hebben.

.../...

3. De inleidende zin van het tweede lid van artikel 7 redigere men beter als volgt :

"Dit aanwendingsplan bevat ten minste een beknopte beschrijving van :".

Artikel 8.

1. In het eerste lid is het onderscheid tussen de eerste volzin (evaluatie van het aanwendingsplan) en de derde volzin (advies over de goedkeuring van het aanwendingsplan) onduidelijk. Een advies impliceert immers uiteraard een zekere evaluatie. Indien de evaluatie de uitvoering betreft, dient dit verduidelijkt, en verwijze men in de tekst eerst naar het advies over het voorstel.

2. In verband met de samenstelling van de commissie is de ontworpen tekst van het eerste lid, tweede volzin, te vaag. Zo wordt niet bepaald wie de leden aanwijst, uit hoeveel leden de commissie bestaat, hoe de verhouding is tussen de drie categorieën van leden, welke experts bedoeld zijn, of welke de werkwijze van de commissie is. Evenmin wordt aan de minister opdracht gegeven om zulks te bepalen. Het ontwerp moet op dit punt worden aangevuld.

.../...

3. Met betrekking tot het bepaalde in het tweede lid moet worden vastgesteld dat er niet wordt gerefereerd aan enige sanctie in het geval dat de inspectie zou vaststellen dat het aanwendingsplan niet wordt uitgevoerd. Artikel 9 van het ontwerp is immers in dat geval niet van toepassing (zie opmerking 1 bij artikel 7).

4. Men schrijve voorts "inspectie van de psycho-medisch-sociale centra" in plaats van "PMS-inspectie".

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
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. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

W. DEROOVER.