KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 26 mei 1998 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 "betreffende het tijdelijk project onderwijsvoorrang in het basisonderwijs", heeft op 28 mei 1998 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd :

> "door de omstandigheid dat de schoolbesturen vóór het einde van het schooljaar, en met het oog op de voorbereiding van het schooljaar 1998-1999, moeten weten of zij extra lestijden gefinancierd of gesubsidieerd krijgen".

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en rechtbanken.

Terzake stelt de Raad van State bijkomend vast dat de ontworpen regeling reeds is opgenomen in een omzendbrief en dat die regeling of een vorige versie ervan, reeds wordt toegepast sinds het schooljaar 1991-92. M.a.w. lijkt gebruik te worden gemaakt van de steeds frequenter toegepaste werkwijze om een regeling onmiddellijk op te leggen zonder het tot stand komen van de noodzakelijke decretale of reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan,

wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht te verlenen voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te dekken.

In die omstandigheden kunnen bij de gegeven verantwoording van de noodzaak snel op te treden a fortiori vraagtekens worden geplaatst.

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. De artikelen 169 en 170 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 vormen de rechtsgrond voor de bepalingen van het ontwerp welke betrekking hebben op de organisatie van de projecten zelf (hoofdstuk I) en het toekennen van extra lestijden daarvoor (hoofdstuk II). De regeling met betrekking tot het vaststellen van de overtredingen en de sancties, vervat in hoofdstuk III, heeft echter als rechtsgrond artikel 180 van dat decreet. Mede gelet op de hierna volgende opmerkingen nrs. 4 en 6,

schrijve men derhalve het eerste lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op het decreet basisonderwijs van 25 februari 1977, inzonderheid op de artikelen 169, 170, 180 en 183, 2° en 6°;".

2. De datum waarop het akkoord van de minister van Begroting werd verleend, alsook de nummers en data van de protocollen van de onderhandelingen met de vakorganisaties, moeten in de desbetreffende leden van de aanhef worden ingevuld.

3. Zoals reeds gezegd worden de tijdelijke projecten onderwijsvoorrang nu reeds georganiseerd sinds 1991. Hun regeling werd later opgenomen in 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, zoals gewijzigd bij de besluiten van 23 juni 1993, 22 februari 1995 en 12 juni 1995. Die regeling vormt de thans nog van kracht zijnde artikelen 18 en 18bis van het voornoemde besluit van 1 april 1993. Ingevolge opmerkingen van de Raad van State over het ontwerp dat het besluit van 22 februari 1995 is geworden (advies L. 23.862/1), volgens welke het legaliteitsbeginsel vereiste dat meerdere onderdelen ervan door de decreetgever moesten worden geregeld, werd de rechtsgrond voor een regeling van tijdelijke onderwijsprojecten als hoofdstuk XI in het decreet basisonderwijs opgenomen.

Bij dat hoofdstuk maakte de afdeling wetgeving in haar advies, dat zij binnen drie dagen diende te geven over het hele ontwerpdecreet basisonderwijs, de volgende opmerking :

> "k. In de artikelen 168 en volgende wordt aan de Vlaamse regering een bijna onbeperkte bevoegdheid verleend om in het basisonderwijs tijdelijke projecten, die zij zelf omschrijft, te organiseren. De regering bepaalt ook de tijdsduur van elk project, de voorwaarden voor deelname, de toekenning van extra lestijden, uren of middelen en zij beslist over de voortgang of beëindiging van de projecten. Om die projecten te realiseren kan de regering overigens afwijken van de programmatie- en rationalisatieregeling en van de regels inzake lestijden- of urenpakket, dit laatste onder mededeling aan het Parlement.
>
> De memorie van toelichting verduidelijkt, voor zoveel als nodig, dat het zinnig kan zijn om op tijdelijke basis projecten uit te bouwen die noodgedwongen moeten afwijken van de gewone onderwijsregelingen. Evenwel moet ook voor deze tijdelijke projecten maximaal rekening worden gehouden met het legaliteitsbeginsel. Vraag is dan ook of de delegaties in het voorontwerp niet aan nadere omkadering toe zijn. Indien het niet mogelijk is om bepaalde kwalitatieve beginselen in het decreet op te nemen, kan aan kwantitatieve beginselen worden gedacht zoals de maximale termijn voor een project, verlengingen inbegrepen, waarvoor zonder organieke regeling kan worden gewerkt, dan wel aan formele beperkingen zoals een doorgedreven mededeling aan het Parlement, c.q. bekrachtigingsprocedure." (1)

De regering lijkt het echter zo te hebben begrepen dat de tijdelijkheid van de projecten waarover het gaat betrekking heeft op de individuele door de scholen georganiseerde projecten en dat zij vrijwel onbeperkt in de

---

(1) Vl. P., 1996-97, Stuk 451, nr. 5.

tijd kan doorgaan met haar medewerking te verlenen aan de organisatie van dergelijke projecten, ten aanzien waarvan zij - permanente - regelingen kan treffen (1).

Die stelling kan echter niet worden bijgevallen. Men dient immers een onderscheid te maken tussen de regeling, gezien vanuit het schoolbestuur enerzijds en gezien vanuit de overheid anderzijds. Van overheidswege kan men op een bepaald ogenblik niet meer volhouden dat het nog om een tijdelijke ingreep gaat in de onderwijswetgeving. Met andere woorden, wanneer blijkt dat het voor het onderwijs aan bijzondere doelgroepen (migranten, kansarmen, leermoeheid, spijbelaars, ...) aangewezen blijft om voor een langere tijd in bijzondere aanvullende regelingen te voorzien, dan moeten de basisregels daarvoor in het decreet worden vastgelegd en kan het niet meer gaan om een experimentele regeling (2). Het is in dat licht dat men de

---

(1) Die regelingen zijn alleszins nodig omdat de beschikbare budgettaire ruimte niet toelaat alle ingediende projecten te steunen, zodat hoe dan ook criteria moeten worden gesteld (zie de MvT bij het decreet basisonderwijs, toelichting bij de artikelen 168 en 169, Vl. P., 1996-97, Stuk 451, nr. 1, blz. 50).

(2) In de memorie van toelichting bij het decreet basisonderwijs stelt de regering dan ook : «De artikelen 168 tot en met 172 bieden de mogelijkheid om bepaalde tijdelijke projecten (zelfs netoverschrijdend) te lanceren. (...) Niets verhindert dat projecten die eerst bij wijze van experiment lopen na enkele jaren organiek kunnen functioneren en dat op dat ogenblik een eigen reglementering nodig is.» (Vl. P., 1996-97, Stuk 451, nr. 1, blz. 49-50). Voorbehoud moet bij die redenering wel worden gemaakt, in de veronderstelling dat de regering van mening is dat zij zelf een permanente regeling kan uitwerken zonder bijkomende machtiging van

in artikel 169 van het decreet opgenomen regel moet begrijpen, volgens welke de regering de tijdsduur moet bepalen van het tijdelijk project: niet enkel voor wat het schoolbestuur betreft dat aan een project wil meedoen, maar op de eerste plaats voor wat betreft de duur van de projectregeling zelf (1).

Wat de rechtsgrond van het ontwerp betreft dient derhalve, in het licht van het grondwettelijk legaliteitsbeginsel, het nodige voorbehoud te worden gemaakt. Het komt de Vlaamse regering toe de nodige decreetgevende initiatieven te nemen teneinde een met het grondwettelijk legaliteitsbeginsel strokende rechtsgrond te creëren voor de ontworpen regeling, voor zover zij deze voor een onbepaalde tijd wenst in te voeren, wat toch haar bedoeling lijkt te zijn.

4. In ondergeschikte orde weze opgemerkt dat het ontwerp niets bepaalt over het lot van de artikelen 18 en 18bis van het genoemde besluit van de Vlaamse regering van 1 april 1993. De inhoudelijke omschrijving is ook niet identiek, zodat niettegenstaande de verklaring van de gemachtigde ambtenaar in die zin, onduidelijk is of de nieuwe regeling inderdaad volledig in de plaats komt van de bestaande regeling en zo niet, op welke wijze de twee regelingen zich tot elkaar verhouden.

---

de decreetgever.

(1) Zie daarom artikel 2, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 9 december 1997 betreffende de toekenning van extra lestijden voor scholen in het basisonderwijs in de rand- en taalgrensgemeenten, dat de extra lestijden toekent voor de periode van 1 december 1997 tot 30 juni 1998.

Men kan echter vaststellen dat de voormelde bepalingen worden opgeheven op een door de regering te bepalen datum, krachtens artikel 183, 6° van het decreet basisonderwijs. Het is dus aangewezen het voorliggend ontwerp aan te vullen met een bepaling waarbij de bedoelde opheffingsbepaling in werking wordt gesteld op een datum die bij voorkeur samenvalt met de inwerkingtreding van dit ontwerp. Om die reden dient ook artikel 183, 6°, van het decreet basisonderwijs in de aanhef te worden vermeld.

5. Artikel 170 van het decreet basisonderwijs bepaalt dat de extra lestijden, uren of middelen worden toegekend "binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten" (§ 1) en "binnen een schooljaar" (§ 2). Door deze beperkingen houdt de decreetgever rekening met zowel het annaliteitsbeginsel van de begroting, het tijdelijk karakter van de projecten en de limieten die het legaliteitsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel stellen aan een delegatie aan de regering om, in afwijking van de bij decreet vastgelegde regels, afwijkende projecten te organiseren.

Artikel 7, § 1, van het ontworpen besluit stelt echter dat de extra lestijden per niveau aan een vestigingsplaats of aan een school worden "gegarandeerd voor een periode van twee schooljaren". Gevraagd of die regel beantwoordt aan de zo-even genoemde restricties die de decreetgever heeft willen opleggen aan de bevoegdheid van de regering, verduidelijkte de gemachtigde ambtenaar dat "binnen een schooljaar" een aanwijzing is voor het schoolbestuur, dat de lestijden niet mag overdragen naar een volgend schooljaar, en geen beperking is voor van de regering. Hij was het er wel mee eens dat, in het licht daarvan,

het gebruik van het woord "gegarandeerd" niet aangewezen is.

6. Artikel 13 van het ontwerp heft een bij decreet ingevoegde bepaling van een genummerd koninklijk besluit op. De regering is daartoe niet bevoegd. Hetzelfde resultaat kan echter worden bereikt door op grond van artikel 183, 2°, van het decreet basisonderwijs de datum van - gedeeltelijke - opheffing van die bepaling vast te stellen. Om die reden moet in de aanhef ook een verwijzing worden opgenomen naar artikel 183, 2°, en moet artikel 13 van het ontwerp in die zin worden herschreven. Ook hier is het wellicht aangewezen dat de datum van opheffing samenvalt met de datum van inwerkingtreding van het voorliggend ontwerp.

---

De kamer was samengesteld uit

| | | |
|---|---|---|
| de Heren | J. DE BRABANDERE, | kamervoorzitter, |
| | M. VAN DAMME,<br>D. ALBRECHT, | staatsraden, |
| | G. SCHRANS,<br>E. WYMEERSCH, | assessoren van de afdeling wetgeving, |
| 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. W. WEYMEERSCH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS J. DE BRABANDERE