

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.085/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 20 december 2000 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar, 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 voor de informatisering van de centra voor leerlingenbegeleiding", heeft op 21 december 2000 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 verzoek om spoedbehandeling in de begeleidende brief gemotiveerd door de omstandigheid

"dat het uitwerken en implementeren van het informatiseringsproject onmiddellijk moet kunnen starten teneinde de centra toe te laten om vanaf het schooljaar 2001-2002 op een uniforme wijze te registreren. Om dit te kunnen realiseren moeten de centra, rekening houdend met de voorwaarden gesteld in het ontwerpbesluit, met ingang van 1 januari 2001 dringend de nodige software (laten) ontwikkelen en de benodigde hardware aankopen, zodat ze uiterlijk op 1 september 2001 voldoende zijn uitgerust om effectief te starten met de registratie van hun activiteiten".

*

* *

Gelet op de korte termijn die de Raad van State, afdeling wetgeving, voor het uitbrengen van zijn advies is toegemeten, heeft deze zich beperkt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe een financiële steun toe te kennen voor een tijdelijk project voor de informatisering van de centra voor leerlingenbegeleiding (CLB).

.../...

De Vlaamse regering heeft op 15 december 2000 beslist voor de informatisering van de CLB's 100 miljoen frank vrij te maken op de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2000. Tevens is bepaald dat "de verdeling van deze informatiseringstoelagen gebeurt a rato van het aantal lineaire omkaderingsgewichten per centrum voor leerlingenbegeleiding in het schooljaar 2000-2001" en dat de regering de voorwaarden bepaalt waaronder de CLB's de financiële steun tot uiterlijk 31 december 2003 kunnen aanwenden. Het ontwerp bepaalt die voorwaarden.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Krachtens artikel 82 van het decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding (hierna : "CLB-decreet") kan de Vlaamse regering tijdelijke projecten "aanbieden" waarop CLB's van alle centrumnetten kunnen ingaan, waarbij haar uitdrukkelijk de bevoegdheid wordt toegekend om deze projecten te omschrijven en de tijdsduur ervan te bepalen alsmede de voorwaarden waaronder centra kunnen deelnemen aan de projecten. Volgens artikel 83, § 2, van hetzelfde decreet dienen het aanvullend omkaderingsgewicht of de extra middelen die aan de centra kunnen worden toegekend, te worden aangewend zoals door de Vlaamse regering bepaald.

.../...

In zijn arrest nr. 19/99 van 17 februari 1999 heeft het Arbitragehof, met betrekking tot tijdelijke projecten als bedoeld bij de artikelen 168 tot 172 van het decreet basisonderwijs, het volgende geoordeeld :

"B.6.1. Het beroep tot vernietiging van de artikelen 168 tot 172 van het decreet van 25 februari 1997 is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet, doordat de decreetgever in geen enkel opzicht de beoordelingsruimte van de Regering bij het organiseren van tijdelijke projecten heeft afgebakend, noch ten aanzien van de inhoud of de doelstellingen van die projecten, noch ten aanzien van de kwalitatieve of kwantitatieve criteria waarmee de Regering bij de organisatie van de tijdelijke projecten rekening zou moeten houden, noch met betrekking tot de voorwaarden die de Regering vermag op te leggen jegens scholen alvorens deze kunnen deelnemen aan de door de Regering zelf omschreven tijdelijke projecten.

B.6.2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat "de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet".

De tekst van artikel 24, § 5, heeft een algemene draagwijdte : hij maakt geen enkel onderscheid en bevat geen enkele beperking met betrekking tot de draagwijdte van het begrip "inrichting", wat betekent dat elke hervorming betreffende de inrichting van het onderwijs, ongeacht het doel ervan, zelfs indien zij in de tijd beperkt is, slechts bij decreet kan worden geregeld.

B.6.3. Opdrachten aan de uitvoerende macht zijn evenwel niet uitgesloten, op voorwaarde dat de decreetgever de essentiële aspecten van het onderwijs wat de inrichting betreft heeft vastgesteld, wat onder meer inhoudt dat hij de criteria vaststelt die voor de uitwerking van de regeling, door de betrokken regering, richtinggevend zijn.

B.6.4. Het decreet bepaalt dat de Regering tijdelijke projecten kan uitwerken en definiëren, waarvan de wijze van evalueren en de duur door het decreet worden

.../...

vastgesteld. Het tijdelijk karakter van de projecten toont aan dat de decreetgever de grenzen van de verordening-bevoegdheid van de Regering heeft aangegeven, die slechts kan optreden om het hoofd te bieden aan dringende of onvoorziene problemen, of om experimenten uit te testen zonder dat zij de inrichting van het onderwijs kan wijzigen.

B.6.5. In zoverre de Regering evenwel, krachtens artikel 172 van het decreet, aan haar vrije beoordeling overgelaten afwijkingen kan toekennen van de toepassing van de reglementering inzake de programmatie en rationalisatie van het lestijden- of het urenpakket, bevat het decreet niet de essentiële elementen noch de grenzen van eventuele afwijkingen van normen die betrekking hebben op de inrichting van het onderwijs".

Uit dit arrest blijkt dat de regeling van tijdelijke, experimentele projecten door de decreetgever aan de gemeenschapsregeringen kan worden overgelaten op voorwaarde dat aan die regeringen geen onbegrensde machtiging wordt gegeven tot het regelen van essentiële aspecten van de inrichting van het onderwijs.

Uit het arrest vloeit onder meer ook voort dat de artikelen 169 en 170 van het decreet basisonderwijs - waarmee de artikelen 82 en 83 van het CLB-decreet te vergelijken zijn - slechts in overeenstemming zijn met het in artikel 24, § 5, van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel in zoverre de erin bedoelde projecten als zodanig, tijdelijk van aard zijn, in die zin dat de Vlaamse regering slechts kan optreden om het hoofd te bieden aan dringende of onvoorziene problemen of om experimenten uit te testen, zonder daarbij de inrichting van het onderwijs te wijzigen.

.../...

Ook de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft er reeds op gewezen dat het tijdelijke karakter van de projecten in de eerste plaats impliceert dat de duur van de projectregeling zelf in tijd beperkt dient te zijn (1).

Te dezen is de duur van de ontworpen regeling beperkt in de tijd, en kan het informatiseringsproject als experiment worden gekwalificeerd.

Het ontwerp vindt derhalve een voldoende rechtsgrond in hoofdstuk IX van het CLB-decreet, meer bepaald in de artikelen 82 tot 84 van dat decreet, geïnterpreteerd in het licht van artikel 24, § 5, van de Grondwet.

ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Aanhef

1. Aangezien het besluit dat in het tweede lid van de aanhef wordt vermeld, noch rechtsgrond biedt voor het ontwerp, noch bijdraagt tot een goed begrip ervan, en evenmin erdoor wordt gewijzigd, moet het betrokken lid van de aanhef worden geschrapt.

(1) Zie inzonderheid het advies 27.788/1 van 28 mei 1998 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende het tijdelijk project onderwijsvoorrang in het basisonderwijs" en, met betrekking tot tijdelijke projecten in het secundair onderwijs, het advies 29.272/1 van 1 juli 1999 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende het tijdelijke project onderwijsvoorrang in het secundair onderwijs".

2. Het derde lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, dient te worden aangevuld met de vermelding van de datum waarop het begrotingsakkoord is verleend, namelijk "14 december 2000".

3. In het vierde lid van de aanhef, dat het derde lid wordt, dient de verantwoording voor het verzoek om spoedbehandeling, zoals verwoord in de begeleidende brief, integraal te worden overgenomen. Bovendien dient dit lid als volgt aan te vangen :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat ...;".

Artikel 1

In artikel 1, 3°, van het ontwerp wordt verwezen naar het besluit "betreffende informatiseringstoelagen voor de centra voor leerlingenbegeleiding", dat op 15 december 2000 door de Vlaamse regering is goedgekeurd. Volgens de informatie waarover de Raad van State beschikt, bevat dat besluit geen bepaling van inwerkingtreding. Aangezien het voorliggende ontwerp, dat luidens artikel 7 in werking moet treden op 1 januari 2001, naar dat besluit verwijst, mag het reeds goedgekeurde besluit niet later in werking treden dan de ontworpen regeling. Het verdient daarom aanbeveling artikel 7 van het om advies voorgelegde ontwerp te schrappen en beide teksten gelijktijdig bekend te maken, zodat ze samen in werking treden.

.../...

Artikel 2

Ter wille van de leesbaarheid van de ontworpen regeling, verdient het aanbeveling artikel 2 van het ontwerp te laten aanvangen met de woorden "Er wordt een tijdelijk project voor de informatisering van de centra voor leerlingenbegeleiding opgestart, dat beoogt ... (verder zoals in het ontwerp)".

Artikel 3

1. Artikel 3, eerste lid, van het ontwerp is geconcipieerd als een opting-outclausule. Het zou echter meer in overeenstemming zijn met artikel 82, eerste lid, van het CLB-decreet indien zou worden bepaald dat de centra uitdrukkelijk hun instemming moeten betuigen met een deelname aan het tijdelijk project.

2. Het is niet duidelijk wat met het woord "strategisch" in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp wordt bedoeld. Indien hieronder "planmatig" moet worden verstaan, is het woord overbodig, en indien het een andere betekenis heeft, dient die duidelijker tot uiting te worden gebracht.

3. Uit artikel 3, tweede lid, van het ontwerp blijkt niet bij welke instantie het informaticaplan moet worden ingediend, zodat de regeling op dat punt moet worden aangevuld. In voorkomend geval dient ook vermeld tegen welke datum het plan moet worden ingediend.

.../...

Artikel 4

1. Artikel 4 van het ontwerp wordt beter opgesplitst in twee artikelen, namelijk één betreffende het opstellen en het goedkeuren van de minimumstandaarden en één betreffende de aanwending van de toelagen.

2. De vraag rijst of met betrekking tot het opstellen van minimumstandaarden (zie artikel 4, § 1, van het ontwerp) niet moet worden voorzien in een termijn.

3. Volgens artikel 4, § 2, van het ontwerp schrijven de centra een gezamenlijke offerte uit voor de aankoop van een geïntegreerd pakket met het oog op de ondersteuning van een geautomatiseerd registratiesysteem voor leerlingenbegeleiding. Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies is gelaten, heeft de Raad van State niet kunnen nagaan of die manier van handelen verenigbaar met de wetgeving op de overheidsopdrachten en werkbaar is.

4. Men vervange in artikel 4, § 2, van het ontwerp de woorden "a rato van" door de woorden "naar rata van".

5. In artikel 4, § 4, eerste lid, wordt gerefereerd aan "de informaticaplannen bedoeld in § 1". Als zodanig is in paragraaf 1 van artikel 4 echter geen sprake van dergelijke plannen. Wellicht dient naar artikel 3 van het ontwerp te worden verwezen.

.../...

6. Uit artikel 4, § 5, lijkt te volgen dat de deelnemende centra in ieder geval de eerste schijf van de informatiseringstoelage verwerven. Ingeval van ongunstig advies worden immers enkel de tweede en de derde schijf opgeschort.

Voor zover deze regeling inderdaad zou inhouden dat de eerste schijf in geen geval dient te worden terugbetaald, zou zulks neerkomen op een afwijking van het bepaalde in artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, waarvoor de Vlaamse regering niet bevoegd is (2).

(2) Luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, stelt de federale wet de algemene bepalingen vast op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, ... de vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies ... van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H.
W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H.
L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME