

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.090/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 december 2000 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 betreffende de toekenning van extra lestijden voor scholen van het basisonderwijs in de rand- en taalgrensgemeenten", heeft op 18 januari 2001 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de geldingsduur van het tijdelijke project, geregeld bij besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 betreffende de toekenning van extra lestijden voor scholen van het basisonderwijs in de rand- en taalgrensgemeenten, met twee jaar te verlengen tot 30 juni 2002 (artikel 2 van het ontwerp). Daarmee samenhangend wordt ook de limietdatum voor het indienen van een aanvraag voor extra lestijden aangepast (artikel 1). Gelet op de einddatum van het bestaande tijdelijke project (30 juni 2000), zal de ontworpen regeling terugwerken tot 1 juli 2000 (artikel 3).

2. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 169, 170, 171 en 180 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

Artikel 180 van het decreet basisonderwijs draagt de regering op om de nadere regels te bepalen voor de vaststelling van de overtredingen en voor de toepassing van de sancties, maar biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp.

De andere, in de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp vermelde artikelen lijken wel rechtsgrond te bieden. Artikel 169 van het decreet basisonderwijs laat de regering toe om tijdelijke projecten te organiseren in het gewoon en in het buitengewoon basisonderwijs en om die projecten te omschrijven, er de tijdsduur van te bepalen en vast te stellen onder welke voorwaarden de scholen eraan

.../...

kunnen deelnemen. Voor deze projecten kan de regering krachtens artikel 170 van voormeld decreet extra lestijden toekennen. De nieuwe redactie van artikel 8 van het besluit van 19 januari 1999 grijpt in op de regeling voor het toekennen van die extra lestijden. Artikel 171 van het decreet basisonderwijs bevat de procedure voor verlenging van de lopende projecten.

In zijn arrest nr. 19/99 van 17 februari 1999 heeft het Arbitragehof met betrekking tot 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 verordeningbevoegdheid 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 vloeit onder meer voort dat de artikelen 169 en 170 van het decreet basisonderwijs slechts in overeenstemming zijn met het in artikel 24, § 5, van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel in zoverre de erin bedoelde projecten als zodanig - en niet enkel de individuele, door de scholen georganiseerde projecten -, 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 krijgt de ondersteuning van de basisscholen in de rand- en taalgrensgemeenten, door de verlenging van de geldingsduur van het project met twee jaar tot in totaal vierenhalf jaar (2), een meer permanent karakter. Aldus dient te worden vastgesteld dat de projecten die onder de toepassing van het besluit vallen, zoals dit door het ontwerp wordt gewijzigd, noch het hoofd bieden aan dringende of onvoorziene problemen, noch dat het gaat om het uittesten van - per definitie - in tijd beperkte experimenten. Integendeel worden, in dit geval door het telkens voor een afgebakende periode verlengen van het tijdelijke

(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) Uit de door de gemachtigde van de regering verstrekte gegevens blijkt dat de tijdelijke projecten met betrekking tot de rand- en taalgrensgemeenten reeds worden georganiseerd sinds 1 december 1997. Het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 gaf, met uitwerking op 1 september 1998, een nieuwe basis aan het toekennen van extra lestijden voor de scholen in die gemeenten.

project, op een structurele en bijna permanente wijze extra lestijden ter beschikking gesteld van de betrokken scholen.

Conclusie moet dan ook zijn dat het ontworpen besluit, gelet op de artikelen 169 en 170 van het decreet basisonderwijs gelezen in het licht van artikel 24, § 5, van de Grondwet, geen doorgang kan vinden.

Indien het aangewezen blijkt om voor een langere tijd in bijzondere aanvullende regelingen te voorzien, moeten de basisregels daarvoor in het decreet basisonderwijs worden vastgelegd.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	staatsraden,
	J. SMETS,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, 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